

Hierbij reageren VNO-NCW en MKB-Nederland op de actualisatie van de regels industriële emissies tegen de achtergrond van het Schone Lucht Akkoord. Uiteraard zijn wij van harte bereid om onze reactie nader aan u toe te lichten. Het streven naar schonere lucht en het bereiken van een betere leefomgeving is een goede zaak en die steunen we. Wel hebben we een aantal zorgen over de wijze waarop hier vorm aan wordt gegeven. Samengevat komt onze reactie op het volgende neer:

1. Houd er vanuit integraliteit oog voor dat de vele instrumenten voor klimaat- en milieubeleid 1) elkaar deels kunnen tegenwerken en 2) opgeteld kunnen leiden tot een totale lastenverzwaring die onredelijk is en de concurrentiepositie schaadt. Er is behoefte aan breder publiek-privaat overleg om te komen tot gedragen beleid dat investeringen ondersteunt en leidt tot de meeste milieuwinst per geïnvesteerde euro.
2. De voorgestelde rentevoet voor kapitaalkosten (WACC) van 3% reëel sluit volgens ons niet aan op de economische realiteit. Op basis van een onafhankelijk en representatief onderzoek van PWC stellen we een WACC van 8,3% nominaal voor met een herberekening elke 7 jaar (niet al in 2024 tenzij wijzigingen op de financiële markt daarom vragen).
3. Wij plaatsen voorts een aantal overige aandachtspunten die betrekking hebben op de introductie van een kosteneffectiviteitsmethodiek ZZS en op de vergunningplicht voor kleine biomassa gestookte installaties.

1. Streef naar integraal beleid

Wij maken ons zorgen om de verkokerde wijze waarop klimaat- en milieudoelen worden nagestreefd. Nederland kent al een ambitieus klimaatbeleid, heeft te maken met Europees emissiebeleid onder de IED en er is reeds een minimalisatieplicht voor Zeer Zorgwekkende Stoffen. Daarnaast is er nog de stikstofambitie. Al deze beleidslijnen en -vernieuwingen komen vanuit verschillende ministeries (en daarbinnen vanuit verschillende directies) in hoog tempo op het bedrijfsleven af en de optelsom van deze beleidswensen zorgt ervoor dat haalbaarheid en betaalbaarheid van deze wet- en regelgeving in de knel kunnen komen.

VNO-NCW en MKB-Nederland pleiten voor integraal milieubeleid en gecoördineerd overleg tussen ministeries en het bedrijfsleven, zodat gemeenschappelijk haalbaar, betaalbaar en goed beleid wordt geformuleerd, met als doel om zoveel mogelijk milieuwinst per geïnvesteerde euro te bewerkstelligen. Dit is in lijn met een motie die afgelopen najaar is aangenomen door de Tweede Kamer, waarin werd opgeroepen om *“de totale kosten voor bedrijven alsmede de effecten van bestaande klimaat-, stikstof- en luchtkwaliteitsmaatregelen die vanuit verschillende ministeries worden getroffen, in kaart te laten brengen met behulp van een integrale impactstudie en deze resultaten mee te nemen in de verdere uitwerking van de wet- en regelgeving omtrent het Schone Lucht Akkoord”*. Staatssecretaris Van Veldhoven heeft daarop geantwoord dat zij aan die verwachting zal voldoen met een nulmeting van het SLA. Wij worden graag betrokken bij de nulmeting die later dit jaar plaats zal vinden en als daarbij vanuit de praktijk knelpunten vanuit het oogpunt van integraliteit aan het licht komen, moet het beleid daar wat ons betreft op worden aangepast.

Aanpassing van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule (Bal)

Aan de hand van enkele voorbeelden stellen wij vast dat er van integraal beleid in de voorliggende consultatie nog geen sprake is, wat onder meer tot uitdrukking komt bij de aanscherping van de emissiegrenswaarden (EGW's). Bedrijven geven ons op dit punt aan dat de voorgestelde aanscherping van de EGW's in een aantal gevallen technisch niet haalbaar is of tot knelpunten in de uitvoering leidt. Bijvoorbeeld: inzet van een DeNOx-installatie kan leiden tot een vermindering van de NOx-uitstoot maar kan een verhoging van de ammoniakuitstoot met zich meebrengen, met een grotere stikstofdepositie tot gevolg. Een ander voorbeeld is de actieve inzet van waterstof in plaats van aardgas om de CO2-uitstoot te verlagen. Goed voor de aanpak van het klimaatprobleem, maar als gevolg van een hogere vlamtemperatuur zal dat onvermijdelijk leiden tot meer NOx-uitstoot. En het verminderen van de SO2-uitstoot met behulp van naverbrandingstechnieken leidt tot knelpunten met betrekking tot CO2-reductie, omdat het beperken van SO2-emissie een energieintensief proces is. Hier

moet ook worden meegenomen dat de voorgestelde emissiegrenswaarden kunnen leiden tot een lijst projecten die allemaal moeten worden uitgevoerd zonder prioritering, wat vervolgens niet behapbaar is voor de industrie. Als alles tegelijk moet worden aangepakt zonder hiërarchie, komen bedrijven in de knel op het gebied van kosten en uitvoering. Hoewel in de praktijk maatwerk mogelijk is, sluiten wij niet uit dat er op deze manier wel heel veel maatwerk te verwachten valt; dat leidt tot minder transparantie rond regels en tast het gelijke speelveld aan. Als 75% van de bedrijven aan de aangescherpte EGW's kan voldoen maar 25% niet, dan moet duidelijk worden welke sectoren en bedrijven niet aan de EGW's kunnen voldoen en daar zouden algemene regels op moeten worden aangepast. Maatwerk mag geen lapmiddel worden om onhaalbare algemene regels te repareren.

2. Actualisatie van de rentevoet in de kosteneffectiviteitsberekening

In de consultatie wordt voorgesteld om de huidige WACC van 10% via een tussenstap van 7% te verlagen naar 3% in 2024. VNO-NCW en MKB-Nederland onderkennen dat een actualisatie zinvol is om de WACC aan te laten sluiten op de huidige bedrijfseconomische praktijk. Ook een periodieke herberekening is logisch. Maar omdat we van de bij VNO-NCW en MKB-Nederland aangesloten bedrijven vernemen dat zij zich niet herkennen in het eerder door RH-DHV voorgestelde reële percentage van 2,84%, hebben wij PWC om een onafhankelijke analyse gevraagd¹. PWC komt in een analyse van drie sectoren uit op een drietal WACC's die alle een hogere bandbreedte kennen dan het voorstel van RH-DHV. De bedrijven uit deze geanalyseerde sectoren (olie & gas, chemie, afval & recycling) zijn samen verantwoordelijk voor circa 60% van de totale uitstoot van CO2 en andere schadelijke stoffen door de industrie en daarmee representeert de PWC-analyse een relevant deel van de industrie.

Op basis van het PWC-onderzoek stellen wij een WACC van 8,3% nominaal voor. Dit percentage is gebaseerd op een solide onderbouwing. Wij stellen voor dat eventuele aanpassingen van de WACC in de toekomst ook gebaseerd moeten zijn op een op soortgelijke basis onderbouwde berekening van een WACC (range). Daarnaast stellen wij voor om een herberekening te doen op het moment dat een wijziging van de rente hierom vraagt of in lijn met de investerings- en onderhoudscyclus (ca. elke 7 jaar). Met andere woorden: een eerste evaluatie zou in 2029 moeten plaatsvinden, tenzij de actuele marktsituatie een eerdere evaluatie rechtvaardigt (+/- 1%). De thans voorgestelde WACC van 3% (reël) met ingang van 2024 is niet gebaseerd op een daadwerkelijke marktsituatie. Dit zou betekenen dat de WACC wordt ingezet als een financieel beleidsinstrument om investeringen af te dwingen, terwijl deze op geen enkele wijze een realistische WACC vertegenwoordigt. Wat ons betreft is gebruik van het instrument op deze manier ongepast. Het gaat erom een passende WACC en rentevaste periode af te spreken die aansluit bij de economische realiteit van de betrokken sectoren en het voorstel dat nu in consultatie wordt gebracht voldoet daar, gegeven de uitkomsten van het PWC-onderzoek, niet aan.

Het belang van een juiste WACC

Hoe lager de overheid de WACC vaststelt, hoe lager de kosten per gereduceerde eenheid emissie van technieken worden ingeschat. Een deel van de technieken dat eerst niet als kosteneffectief aangemerkt was, wordt dat nu wel. Bedrijven hebben dan vaak geen andere keuze dan te investeren in deze door de overheid aangemerkte kosteneffectieve technieken. Een te lage WACC zal dus van bedrijven extra investeringen vereisen die in werkelijkheid niet kosteneffectief zijn en die ten koste gaan van andere (milieu) investeringen binnen het bedrijf. Een te hoge WACC kan er andersom toe leiden dat er onvoldoende wordt geïnvesteerd in de beperking van luchtmissies. VNO-NCW en MKB-Nederland benadrukken hiermee het belang van het vaststellen van de juiste WACC, die aansluit op de economische realiteit van het bedrijfsleven.

¹ De analyse van PWC maakt onderdeel uit van onze consultatiereactie.

Waarom een nominale WACC?

PWC gebruikt een nominale WACC in zijn analyses. Reden hiervoor is dat bedrijven doorgaans een nominale WACC hanteren bij investeringsbeslissingen en bedrijven bovendien financiering van investeringen op nominale basis aantrekken (financiers stellen rente op bijvoorbeeld vreemd vermogen ook altijd vast op nominale basis). RH-DHV stelt op basis van een advies van de ECB uit 2006 dat een reële WACC op zijn plaats zou zijn. Die redenering kunnen wij niet volgen als ‘nominale’ in de praktijk de standaard is. Bovendien is de WACC van 10% uit 1995 ook een compromis tussen de nominale kapitaalmarktrente en de interne rentevoet (ook minimaal) van bedrijven. Wij pleiten dus voor een nominale WACC.

3. Aandachtspunten met betrekking tot de kosteneffectiviteitsmethodiek ZZS en de vergunningplicht voor kleine biomassa gestookte installaties

De wijzigingsvoorstellen sorteren voor op een nieuw te introduceren kosteneffectiviteitsmethodiek voor technieken die ingezet worden bij het opstellen van vermijdings- en reductieprogramma's voor zeer zorgwekkende stoffen, als bedoeld in artikel 5.24 van het Besluit activiteiten leefomgeving om te voldoen aan de minimalisatieverplichting. Ook de WACC zou hier voor gebruikt moeten worden. De introductie van deze methodiek verbaast ons zeer. Het bedrijfsleven ondersteunt het uitgangspunt voor minimalisatie van ZZS stoffen, maar wij stellen vast dat het overleg over een kosteneffectiviteitsaanpak rond ZZS-emissies naar lucht nog gaande is en dat er in dat overleg behoorlijke verschillen van inzicht aan het licht zijn gekomen over de voorgestelde methodiek. Deze is namelijk gebaseerd op een te beperkte dataset, is niet voor alle ZZS-categorieën toepasbaar en alleen nageschakelde technieken zijn hierin meegenomen, terwijl in de praktijk ook procesgeïntegreerde maatregelen mogelijk zijn. De gekozen methodiek mondt zo uit in zeer ruime kosteneffectiviteitsranges, waarmee in de praktijk investeringen vrijwel altijd als kosteneffectief zullen worden bestempeld. Wij stellen vast dat de methodiek nog onvoldoende is uitgewerkt om als voorgestelde wijziging in deze consultatie op te nemen. Voor wat betreft de toepassing van de WACC verwijzen wij naar onze eerdergenoemde positie ten aanzien van de WACC, die is gestoeld op de analyse van PWC.

In de consultatie wordt ook een vergunningplicht voor biomassa gestookte installaties tot 15MW ingevoerd. In het voorstel wordt een overgangsrecht geboden aan installaties die met een melding in gebruik zijn genomen voor 1 januari 2022. Dat is positief voor bestaande installaties, maar biedt geen oplossing voor installaties die in aanbouw zijn of binnenkort gebouwd worden. Zulke initiatieven lopen grote kans alsnog een vergunning te moeten aanvragen, terwijl ze een melding op zak hebben. Dat raakt aan de rechtszekerheid, leidt in ieder geval tot vertraging en kan deze investeringen zelfs op het spel zetten. Dit is te verhelpen door de meldingsdatum als uitgangspunt te nemen voor het overgangsrecht in plaats van de datum van ingebruikname.

Tot slot een opmerking van redactionele aard. Uit onze achterban zijn wij gewezen op een foutieve verwijzing in het Bal met betrekking tot afvalmeeverbranders. Het probleem gaat over de toe te passen mengregel uit Artikel 4.76. Bij de uitleg van de mengregel wordt bij Cproces verwezen naar een verkeerd artikel: “Cproces: emissiegrenswaarde die voor deze stof zou gelden op grond van paragraaf 4.126 of 4.127 als in deze stookinstallaties andere brandstoffen dan afvalstoffen zouden worden gestookt. Als in genoemde paragrafen geen emissiegrenswaarde is gesteld voor zoutzuur of waterstoffluoride, wordt hiervoor 30 respectievelijk 10 mg/Nm³ gebruikt.” Dit zou echter een verwijzing moeten zijn naar artikel 4.34 t/m 4.39a. een correctie verwijzing lijkt ons hier op zijn plaats.

Voor meer informatie:

VNO-NCW / MKB-Nederland

Drs. J.H. Bessebinders

bessebinders@vnoncw-mkb.nl