

Den Haag, 11 juli 2022

Kenmerk N-22-053
Onderwerp Reactie consultatie Beleidsprogramma Klimaat

Hierbij maken wij graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat.

Algemeen

In algemene zin vinden wij het een goede zaak dat het Beleidsprogramma ter consultatie wordt voorgelegd. De plannen zijn omvangrijk, en raken alle sectoren in de economie. In algemene zin zien we de afgelopen jaren, ook voor de sector industrie een stapeling van beleid, waarbij er een steeds grotere spanning begint te ontstaan tussen ambities en snelheid van de uitvoering.

Het beleidspakket is bijzonder ambitieus. Van alle sectoren, met name ook van de industrie, wordt een extra inspanning verwacht ten opzichte van het Klimaatakkoord uit 2018. Dat is zeer uitdagend. Niet voor niets geeft PBL in de analyse van het coalitieakkoord aan: *“De tijd die nodig is voor de uitwerking van het coalitieakkoord in concreet beleid en de uitvoering daarvan, [staat] op gespannen voet met het tijdig realiseren van de ambities uit het akkoord. [...] Het grootste risico voor het industriedoel lijkt te liggen in de mogelijk niet tijdige realisatie van infrastructuur en beschikbaarheid van emissievrije energiedragers, door de relatief lange doorlooptijden om die te realiseren.”*

Het is dus zaak om met urgentie werk te maken van de uitvoering van de industriële verbouwing die we als samenleving ambiëren. Aan de leden van de VNCI wordt gevraagd om de realisatie van onze verduurzamingsprojecten te versnellen en meer projecten te realiseren om de doelen van 2030 te realiseren. Wij denken dat dat kan, maar alleen als alle relevante partijen – overheid, netbeheerders, omgevingsdiensten – samenwerken om dit mogelijk te maken. Zo kan de industrie het vliegwiel zijn voor de verdere verduurzaming van de samenleving.

Hieronder zullen we op basis van de vragen aangeven hoe wij denken dat het aangekondigde beleid beter ingericht kan worden om het klimaatdoel van 2030 mogelijk te maken.

1. Wat vindt u van het voorgestelde beleid in de sectoren industrie, elektriciteit, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw en landgebruik (Hoofdstuk 3)?

Sector industrie

Doelstelling

Het beleidsprogramma stuurt op indicatieve restemissies van 34,4 MT in 2030 (additioneel 5-5.9MT ten opzichte van het Klimaatakkoord).

Onze reactie:

De additionele opgave van 5.9MT voor de industrie is aanzienlijk. Uit een onderzoek door PwC naar de hogere opgave – uitgevoerd in opdracht van de VNCI – blijkt dat deze verhoging leidt tot een hogere onrendabele top voor investeringen in de industrie. Er moeten meer projecten gerealiseerd worden in duurdere opties (zoals elektrificatie). Het is van groot belang dat het beleidspakket hier rekenschap van geeft en naast normering en beprijzing ook nadrukkelijk zorgt voor faciliterend beleid dat deze investeringen mogelijk maakt. Wij zien dat met name het faciliterend beleid nog onvoldoende uitgewerkt is om de verhoogde ambitie mogelijk te maken.

Wij verwachten wel dat er voldoende projecten gevonden kunnen worden in de chemische industrie. Deze kunnen echter alleen gerealiseerd worden als de randvoorwaarden ook versneld kunnen worden ingevuld. Dat betekent dat er – naast faciliterend beleid – ook een versnelling nodig is in de vergunningsprocedures, in de aanleg van infrastructuur, en dat er hard gewerkt moet worden aan de beschikbaarheid van hernieuwbare energiedragers, zowel groene stroom als groene moleculen. Het is belangrijk dat de hogere ambitie hand in hand gaat met versnelling van de reële ontwikkeling van infrastructuur en assets.

Borging door normeren en beprijzen

Er wordt 4MT additioneel onder de CO₂-heffing gebracht. Dit wordt gerealiseerd door het aantal uitgegeven dispensatierechten vanaf 2023 af te bouwen.

Onze reactie:

De aanscherping van de heffing heeft als doel om in 2030 een additionele CO₂-reductie te realiseren. Investeringen in chemische fabrieken hebben vaak lange aanlooptijden en kunnen niet op elk willekeurig moment worden uitgevoerd. Bovendien is vaak uitbreiding van landelijke infrastructuur en uitbreiding en aanpassing van vergunningen noodzakelijk.

Met de aanscherping van het aantal dispensatierechten per 2023 wordt slechts één onderdeel van het beleidspakket in lijn gebracht met de hogere ambitie. Dit biedt bedrijven echter onvoldoende handelingsperspectief om projecten te versnellen. Daarvoor moeten ook de overige elementen (infrastructuur, vergunningen, faciliterend beleid) passend gemaakt worden en beschikbaar zijn. Het PBL rapport¹, wat de basis is geweest voor de aanscherpingsplannen,

¹ “Analyse tarief CO₂-heffing industrie, Tariefstudie 2022” van Robert Koelemeijer, Marit van Hout en Bert Daniëls, 3 juni 2022”

benadrukt tevens de noodzaak van tijdige infrastructuur: “Tijdige realisatie van de energie-infrastructuur – met name elektriciteit, CO₂ en waterstof – die benodigd is om de emissiereductiemaatregelen mogelijk te maken, is een cruciale randvoorwaarde voor het kunnen halen van de emissiedoelstellingen”. Daarom, als een bedrijf niet kan beschikken over tijdige infrastructuur en vergunningen, zou betaling van de CO₂-heffing moeten worden uitgesteld. Bovendien wordt de implementatie van grote CO₂-reductie investeringen in de chemische sector pas verwacht na 2025 vanwege de lange aanlooptijden/infrastructuur. Het ligt dan ook voor de hand om de aanscherping van de heffing (gebruik van ETS4 benchmarks en aanscherping nationale reductie factor) pas in 2025 in te laten gaan. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijven de CO₂-heffing niet kunnen vermijden.

De energiebesparingsplicht wordt in 2023 uitgebreid naar ETS- en vergunningplichtige bedrijven

Onze reactie

Energiebesparing is een belangrijk onderdeel van de energie-transitie. De grootste slagen in energie-efficiëntie zijn echter de afgelopen decennia wel gemaakt. De uitdaging ligt in het komende decennium veel meer op het vervangen van (grote delen van) oude processen voor nieuwe. Wij zien daarom meer mogelijkheden in een gerichte bedrijfsspecifieke aanpak – zoals via de kennisuitwisseling in het project 6-25 – dan in de generieke aanpak van een aangescherpte energiebesparingsplicht. [Graag verwijzen we hier ook naar [onze reactie](#) op de consultatie van het onderliggende wetsvoorstel].

Ook zien we dat er meerdere succesvolle regelingen zijn uitgerold om energiebesparing te ondersteunen, zoals de VEKI. We zijn blij dat deze regelingen recent opnieuw gebudgetteerd zijn, maar zien nog steeds dat er een groep projecten is die niet passen binnen de kaders van de verschillende regelingen (DEI, VEKI, SDE++).

Afnameverplichting hernieuwbare waterstof

Het kabinet verkent de mogelijkheden voor een afnameverplichting voor waterstof uit hernieuwbare bronnen in de industrie, met ingang van 1 januari 2026.

Onze reactie:

De chemische industrie is nu al een grootverbruiker van waterstof en de transitie naar blauwe en groene waterstof is zeer belangrijk. Ook nieuwe chemische technieken (chemisch recyclen, inzet biogroundstoffen) hebben waterstof nodig waardoor de vraag verder zal stijgen. Ook ziet de chemie de noodzaak om de afhankelijkheid van aardgas te verminderen met het oog op de huidige geopolitieke situatie.

Het huidige volume groene waterstof is zeer beperkt – zo'n 3 MW geïnstalleerd vermogen. Deze markt moet nog worden opgebouwd en er is nog heel veel leereffect nodig om op schaal groene waterstof te kunnen inzetten. Daarom is het in onze ogen op dit moment te vroeg om de afnameverplichting voor groene waterstof voor de industrie centraal te zetten in het beleidsprogramma klimaat.

We verwachten dat de ontwikkeling van blauwe waterstof op huidige fabrieken en “circulaire” waterstof uit procesgassen een grote bijdrage gaan leveren aan CO₂-reductie in de chemie. Omdat productie hiervan vaak aan de grenzen van ons land liggen, is het ook belangrijk om een Europees systeem voor grensoverschrijdende opslag van CO₂ mogelijk te maken.

Tegelijkertijd willen we de huidige 3 MW aan groene waterstofcapaciteit via een ambitieus “ingroei-pad” opwerken naar 500 MW in 2025 en minimaal 3-4 GW in 2030. We zien mogelijkheden om deze capaciteit te verhogen als ontwikkeling van infrastructuur en groene elektriciteit sneller gaan dan verwacht.

Om daar te komen is een mix van beleidsinstrumenten noodzakelijk. In een vroeg stadium met name faciliterend beleid (IPCEI, certificering, opschalingsregeling H₂) en in een later stadium kunnen verplichtingen een rol spelen. Daarbij is het cruciaal dat een gelijk speelveld in Europa gegarandeerd kan worden. Marktbeperkende maatregelen zoals gereguleerde toegang tot pijpleidingen en importterminals moeten worden voorkomen om innovatie en investeringen aan te trekken in deze nieuwe sector.

Tot slot speelt ook de importroute een belangrijke rol. Er is behoefte aan wet- en regelgeving – bijvoorbeeld certificering en veiligheid – om import van waterstofdragers (zoals ammoniak) te stimuleren. Import is geen sluitpost: internationaal is groene H₂-productiecapaciteit zeer beperkt.

Concluderend, bij het instellen van een afnameverplichting dienen de volgende zaken in overweging te worden genomen:

- De techniek voor flexibele productie van groene waterstof heeft eerst een technology readiness level en een commercial readiness level bereikt.
- De supply chain voor elektrolyse (groene moleculen, snelheid om elektrolysecapaciteit te bouwen, en infrastructuur) dient op orde te zijn.
- De sectoren met afnameverplichtingen zijn in staat om de meerkosten te dragen of door te zetten.

- Er dient zekerheid te zijn over de certificering van groene waterstof (inclusief import).

Stimuleren en faciliteren bij verduurzaming

In algemene zin is het van belang dat het stimulerend en faciliterend instrumentarium goed aansluit bij de hogere opgave voor de industrie die bij de hogere ambitie van het kabinet hoort. Wij zien vaak dat technologieën waar onze leden in willen investeren onvoldoende passen binnen de kaders van de verschillende instrumenten. Het is daarom belangrijk dat het instrumentarium adaptief is en waar nodig aangepast en uitgebreid kan worden. In het bijzonder vragen we aandacht voor de volgende drie punten:

- De DEI (voor kleinere innovatie- en demonstratieprojecten) is een zeer succesvolle regeling en zou voldoende gebudgetteerd moeten worden. Ook zien wij potentieel in het uitbreiden van de regeling om grotere projecten mogelijk te maken.
- Het is zaak om de SDE++, werkpaard voor de CO₂-reductie in Nederland, verder te optimaliseren. Een verdere differentiatie of verdieping is op zijn plaats en daarbij is het zaak om differentiatie van correctiebedragen op te nemen. Tevens liggen er mogelijkheden om het instrument te verbeteren zodat onrendabele elektrificatie- en energiebesparingsopties beter tot hun recht komen; op die manier kan een groter gedeelte van het CO₂-reductiepotentieel in de industrie worden benut.
- De succesvolle VEKI-regeling is ook voor kleinere ETS-bedrijven zeer nuttig en succesvol. Ook hier is het van belang voldoende budget te alloceren zodat het reductiepotentieel in de chemische industrie volledig ontsloten kan worden.

De Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI), die momenteel aanvullend op de SDE++ ontwikkeld wordt, is van groot belang om innovatieve technieken zoals groene chemie of elektrificatie, grootschalig uit te rollen in de industrie.

Onze reactie

Wij vinden het een goed teken dat innovatieve grootschalige sleuteltechnologieën ondersteuning krijgen via de aangekondigde NIKI-regeling. Toepassing van deze nieuwe technologieën is cruciaal om niet alleen de nationale klimaatdoelen te halen, maar ook de noodzakelijke stappen te zetten om de productwaardeketens waar de chemie voor produceert verder te verduurzamen. Ondersteuning via de NIKI is daarmee ook bepalend voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland.

Behoud van gelijk speelveld

Indirecte kostencompensatie ETS (IKC). Deze compensatie wordt in Nederland tot 2022 (compensatie over 2021) aangeboden.

Reactie VNCI

De IKC is een instrument om een gelijk speelveld binnen Europa te garanderen voor elektro-intensieve bedrijven die onevenredig geraakt worden door hogere elektriciteitsprijzen als gevolg van de CO₂-prijs. Zoals de Minister EZK zelf aangeeft: *“Zonder deze vorm van staatssteun zouden deze sectoren verdwijnen naar landen waar emissies niet beprijsd worden. Dat zou de effectiviteit van het Europese emissiehandelssysteem ondermijnen.”*² De regeling is bewezen effectief en belangrijk voor het vestigingsklimaat van deze partijen in Nederland. Omdat buurlanden in de EU de regeling wel voortzetten, staat het gelijke speelveld onder aanzienlijke druk. Wij pleiten voor het voortzetten van de regeling in lijn met onze buurlanden tot minimaal 2025.

Aansluiten bij het Europese speelveld, zoals de EU Richtlijn Energiebelastingen en de introductie van een Europees Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Reactie VNCI

De CBAM is een belangrijk instrument om de investeringen in verduurzaming in Europa te borgen en de Europese afzetmarkt te beschermen. Het huidige CBAM-voorstel biedt echter onvoldoende bescherming voor de exportmarkt. De Nederlandse chemische industrie exporteert zo'n 15% van haar producten buiten Europa. Voor individuele bedrijven kan dat zelfs 50% of meer zijn. Het is dus zeer belangrijk dat ook voor deze export een oplossing gevonden wordt binnen de CBAM. Ook is het voor de chemie van cruciaal belang om downstream omzeiling van de grensheffing te voorkomen. We willen niet dat minder schoon geproduceerde halffabricaten en consumentengoederen alsnog via een omweg op de Europese markt komen.

Maatwerkafspraken

Met de 20 grootste industriële uitstoters worden afspraken gemaakt over een programma voor snellere en ambitieuzere CO₂-reductie.

Wij zijn een voorstander van maatwerkafspraken met de grote uitstoters. Maatwerk is van groot belang om met wederzijdse inzet te komen tot de versnelde realisatie van de benodigde randvoorwaarden om projecten sneller te kunnen realiseren. Afspraken zouden moeten resulteren in versnelde aanleg van infrastructuur, versnelde procedures voor vergunningen, en – waar nodig – financiële ondersteuning. Hierbij vinden wij wederkerigheid ook zeer belangrijk: als chemie willen we graag sneller vooruit - en dat kan ook - maar dan moeten we kunnen vertrouwen op overheid en netbeheerders om vergunningen en infrastructuur tijdig op te leveren.

We zien ook mogelijkheden om via maatwerkafspraken te komen tot het versnellen van de circulaire economie. Ook afval-energiecentrales komen in aanmerking voor maatwerk waardoor circulaire oplossingen – optimale inzet restwarmte en inzet afval voor (chemische recycling) – onderdeel kunnen worden van wederkerige afspraken.

² Antwoorden op Kamervragen n.a.v. het Schriftelijk Overleg Indirecte Kostencompensatie ETS (21-6-22)

2. Wat vindt u van het voorgestelde beleid in de horizontale beleidsagenda's, waaronder de circulaire economie, het actieplan groene banen en de betrokkenheid van burgers bij het klimaatbeleid (Hoofdstuk 4)?

Circulaire economie

Het kabinet ziet een potentie van (indicatief) 2 tot 4 Mton CO₂-emissiereductie in Nederland. Scope 3-maatregelen worden o.a. opgenomen in maatwerkafspraken.

Reactie VNCI

VNCI is verheugd dat dit kabinet aandacht heeft voor de klimaatbijdrage van de circulaire economie. Voor de chemie draait circulariteit vooral om een materialentransitie. Van fossiele primaire koolstofbronnen als feedstock voor onze producten naar biograndstoffen, recycleert en op termijn zelfs CO₂ als grondstof. Chemie staat aan het begin van zeer veel waardeketens. Deze zijn grotendeels internationaal – zo'n 80% van onze producten wordt over de grens vervoerd. Een groot deel van de potentie voor chemie zit juist in de reductie van scope 3-emissies.

Dit creëert een dilemma omdat investeringen in verduurzaming van de waardeketen hierdoor met name buiten Nederland klimaatwinst opleveren. Daarmee dragen deze oplossingen *boekhoudkundig* minder bij aan het nationale klimaatdoel, terwijl ze voor het klimaat meer opleveren. Bovendien dragen ze bij aan de ontwikkeling van de waardeketens van de toekomst en het toekomstig verdienvermogen voor Nederland.

Wij pleiten daarom voor het loskoppelen van de klimaatdoelen voor circulaire economie van het nationale klimaatdoel, omdat hiermee een te nauwe focus op CO₂-reductie in Nederland ontstaat. Beleid op circulaire economie zou zich niet sec moeten richten op scope 1-emissiereducties in Nederland, maar juist op het stimuleren van duurzame internationale waardeketens (via scope 3-emissiereducties) én op de overige doelen van circulaire economie (verminderen milieudruk, behoud biodiversiteit en leveringszekerheid).

3. Wat vindt u van de voorgestelde governance en uitvoering van het klimaatbeleid, waaronder de invullingen van de Rijksregie, de (wetenschappelijke) Klimaatraad en de inrichting van het brede maatschappelijke klimaatoverleg (Hoofdstuk 6)?

Geen opmerkingen.

4. Welke mogelijkheden ziet u om het beleid opgenomen in het beleidsprogramma te verbeteren en/of te versnellen?

T.a.v. Hoofdstuk 2, onderdeel Programmeren op 60% en versnelling van beleid

Wij zouden graag een toevoeging zien gericht op de kosteneffectiviteit van maatregelen op (nationaal) systeemniveau. Voor verschillende toepassingen kan een rangschikking over de verschillende sectoren bijdragen aan betere beleidsvorming. Een voorbeeld: de toepassing van groene waterstof. Groene waterstof is en blijft de komende periode zeer schaars. Die zou je daar moeten inzetten waar de CO₂-winst van de toepassing het grootst is en waar geen andere alternatieven beschikbaar zijn. Dat betekent onder andere dat waterstof voor de gebouwde omgeving of om aardgas te vervangen in gascentrales (zie hoofdstuk over elektriciteit) voorlopig afvallen.

Het doel van een dergelijke systeemvergelijking is om te voorkomen dat de ene sector maatregelen met heel hoge kosten per ton CO₂ neemt terwijl met dezelfde (subsidie)middelen in een andere sector een veel groter CO₂-reductie-effect mogelijk is.