

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

Woerden : 16 november 2020
onze ref. : E20b16-IT/tr
doorkiesnr. : 0348 48 43 53
e-mail : it@vemw.nl

onderwerp : Zienswijze VEMW consultatie Regeling CO₂-heffing industrie

Geachte heer, mevrouw,

VEMW heeft kennis genomen van de consultatie Regeling CO₂-heffing industrie. VEMW vertegenwoordigt zakelijke grootverbruikers van energie, waaronder bedrijven in verschillende industriële sectoren. Voor deze consultatie zullen wij specifiek reageren op de onderdelen van de heffing die onder de Regeling CO₂-heffing vallen.¹ Energie-intensieve bedrijven vervullen een cruciale rol in de verduurzaming van ons energiesysteem en leveren een hoge bijdrage aan de uitvoering van het Klimaatakkoord. Tegelijkertijd moeten deze bedrijven internationaal concurreren, waardoor hun kosten ten aanzien van concurrenten aanzienlijk kunnen stijgen. Daarom pleiten wij voor aandacht binnen de Regeling CO₂-heffing voor de positie van verschillende bedrijven die door de voorgestelde methodiek voor het toekennen van dispensatierechten voor flinke kosten dreigen te komen staan. Dit betreft onder andere de warmtebenchmark installaties en WKK-installaties. Verder vragen wij aandacht voor duidelijke en eerlijke monitorings- en rapporteringsregels rondom het afvangen, transporteren en opslaan van CO₂ en het gebruik van CO₂ als grondstof. Het is essentieel om onzekerheden weg te nemen voor bedrijven die nu willen investeren in CCS en geen toegang hebben tot de noodzakelijke infrastructuur. Het register dispensatierechten dient transparant te worden ingericht om handel in dispensatierechten te verzekeren. Tot slot moet het voor industriële sites met verschillende exploitanten mogelijk zijn om de heffingsplicht door te leiden. In de onderstaande zienswijze gaan wij per onderdeel verder in op deze punten.

1. Gegevensverzameling voor kosteloze toewijzing in EU ETS IV

Hoofdstuk 3, Afdeling 3.2, Artikel 24-26

Voor het toekennen van dispensatierechten onder de heffing wordt de ETS-methodiek van kosteloze toewijzing (*Free Allocation Rules/FAR*) van gratis rechten in de 4^e handelsfase (2021-2030) gevolgd. Dit wordt onder 5.1.1. (p.13) van de Memorie van Toelichting nader toegelicht. De

¹ Tijdens de internetconsultatie in mei hebben wij onze feedback gegeven op de onderdelen van de CO₂ heffing geven via een zienswijze. Onze standpunten t.a.v. het conceptvoorstel zijn niet veranderd.

Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

kosteloze toewijzing voor terugval-benchmarks in het ETS werd eerder bepaald aan de hand van een theoretische referentie. In de 4^e handelsfase van het ETS vindt een gegevensverzameling plaats op sub-installatie niveau. Dit betekent dat alle benchmark-installaties gegevens hebben moeten verstrekken om het niveau van de kosteloze toewijzing vast te stellen. De heffing wijkt in andere onderdelen van de Regeling CO₂-heffing af van de ETS-systematiek voor kosteloze toewijzing, onder andere om te borgen dat alle CO₂-reducerende opties gelijk worden behandeld. Het is gerechtvaardigd om dit ook te doen voor de kosteloze toewijzing voor de warmtebenchmark, zodat het internationale speelveld van de efficiënte Nederlandse warmtebenchmark-installaties, waaronder WKK-installaties, behouden blijft.

1.1. Warmtebenchmark

De gegevensverzameling is een drastische verandering in de methodologie voor bepaling van de warmtebenchmark. Het betekent dat de (exceptionele) data van ketels die op biomassa draaien de nieuwe benchmark (10% best presterende ketels) zullen bepalen. Dit leidt tot een verwachte maximale aanscherping van de warmtebenchmark, op basis waarvan de dispensatierechten onder de heffing toegekend zullen worden. Voor het bepalen van een eerlijke efficiëntie maatstaaf dient er rekening te worden gehouden met de beschikbaarheid en toegankelijkheid voor Nederlandse industriële bedrijven tot CO₂-reducerende warmtebronnen zoals biomassa. De biomassaketels die vanaf 2021 de Europese benchmark zullen bepalen zijn niet-representatief voor warmtebenchmark-installaties in Nederland, die bovendien steeds efficiënter zijn gaan produceren. Voor het toekennen van dispensatierechten is het belangrijk dat er efficiëntie-maatstaven worden gehanteerd die het internationale gelijke speelveld van de Nederlandse industrie borgen en die prestaties van Nederlandse bedrijven vergelijken met representatieve data, zoals een theoretische referentie voor een aardgasgestookte ketel (conform de methodiek van de derde handelsfase van het ETS).

1.2. Warmtekrachtkoppeling (WKK)

Voor WKK's wordt voor de emissies gerelateerd aan warmte ook kosteloze toewijzing op basis van dataverzameling gehanteerd, waarbij biomassaketels de benchmark zullen bepalen.² De WKK heeft verschillende functies: lokale productie van elektriciteit, productie van hoge- en lage druk stoom, verbetering van energie-efficiëntie, benutting van restgassen, bijdragen aan een betrouwbare elektriciteitsverzorging en in toenemende mate het leveren van flexibiliteit. Deze functies zijn niet alleen belangrijk voor de industriële sites, maar ook voor de energievoorziening in het algemeen. WKK's zullen van nog kritischer belang worden om leveringszekerheid voor de industriële installaties te waarborgen door het elektriciteitsnet te stabiliseren en congestie te voorkomen. Een maatstaaf op basis van de prestaties van biomassaketels doet geen recht aan het belang van de WKK voor de energievoorziening en de transitie. Biomassaketels zijn niet geschikt om betrouwbaar hoge druk, hoge temperatuur stoom te leveren. Daarnaast zijn CO₂ reducerende maatregelen voor WKK's zoals CCS of inzet van waterstof erg duur. Dit is des te meer omdat in geval van de WKK's maar een deel van de CO₂-reductie (typisch 40%) ten goede komt aan de verlaging van de CO₂-heffing. Daarnaast kunnen de kosten van het verlagen van de CO₂ emissies van elektriciteit niet doorberekend worden in de prijs van elektriciteit.

² Zie: Memorie van Toelichting Regeling CO₂ heffing industrie, p.4

Een afwijking voor de WKK's is ons inziens gerechtvaardigd om de rol van WKK's in de energievoorziening en de transitie te borgen. Voor het toekennen van dispensatierechten zou af moeten worden geweken van de ETS-systematiek voor kosteloze toewijzing:

- Via een eigen warmtebenchmark op basis van de meest efficiënte WKK-installaties.
- Door de CO₂-reductie ten gevolge van emissiebeperkende maatregelen selectief toe te rekenen aan de warmte, zoals de heffing ook selectief op de warmte emissies betrekking heeft.

2. Historische efficiëntie verbeteringen (terugval-benchmarks)

Hoofdstuk 3, Afdeling 3.2, Artikel 24-26

Onder punt 5.3.3.2.2. in de Memorie van Toelichting (activiteitsniveau per sub-installatie, p.13) staat dat "onderzocht zal worden of er binnen de systematiek van de heffing beter rekening kan worden gehouden met energie-efficiëntieverbeteringen. Hierbij zal ook worden gekeken naar efficiëntieverbeteringen uit het verleden. Hierbij geldt als harde randvoorwaarde dat eventuele oplossingen objectief, transparant, juridisch houdbaar en uitvoerbaar moeten zijn zonder dat dit tot aanpassingen in andere benchmarks leidt."

Het is belangrijk dat er snel een uitvoerbare en eerlijke oplossing wordt gevonden voor bedrijven die de afgelopen jaren geïnvesteerd hebben in efficiëntie. Energie-efficiëntie verbeteringen die hebben geleid tot minder warmteconsumptie voor de referentieperiode (2014-2018) worden nu niet meegenomen voor het toekennen van dispensatierechten. Efficiëntie-investeringen worden daarmee niet beloond. Als de toewijzingsmethode van de FAR wordt gevolgd, zal een groot van deze bedrijven hoge kosten moeten maken, omdat de Europese benchmark maximaal wordt aangescherpt vanaf 2023. Het gebruiken van historische gegevens die sinds 2008 door de RVO in het kader van de MEE/MJA3-convenanten zijn opgehaald kan een oplossingsrichting zijn. Een andere mogelijkheid is om voor deze installaties van het productieniveau uit te gaan (een gewogen gemiddelde voor energie-intensiteit).

3. Monitoring van emissies

Hoofdstuk 1, Artikel 4

3.1. CCS-transport anders dan per buisleiding

In de Memorie van Toelichting (p.3) staat "in deze regeling is CCS-transport per andere modaliteit dan per buisleiding nog niet als mogelijkheid meegenomen. Het voornemen is om deze regeling in 2021 aan te passen, zodat overdracht van CO₂ aan ondergrondse opslag via transport per schip of vrachtauto (of andere modaliteit) afgetrokken kan worden van de emissie van de installatie. Reden om het niet nu al mogelijk te maken hangt samen met de monitorings- en rapportagevereisten die uitgewerkt moeten worden bij andere transportopties; de MRV voorziet nu nog niet specifiek in deze regels."

Het toekennen van CCS-transport per andere modaliteit is essentieel voor de participatie van industriële bedrijven die willen investeren in CO₂-reductie via CCS in belangrijke CCS-projecten in Nederland. Door CCS-transport te beperken tot buisleiding wordt de mogelijkheid tot deelname

voor bedrijven die niet aan de noodzakelijke infrastructuur zijn aangesloten, weggenomen. De herziening van de MVR moet nog worden aangenomen. Het is daarom onduidelijk of en wanneer de herziene MVR deze beperking weg zal nemen. Bovendien ligt de juridische basis voor het toekennen van andere transportmodaliteiten dan per buisleiding in de EU ETS Richtlijn. In een recentelijk verschenen zienswijze van de Europese Commissie staat duidelijk dat het transporteren per schip of vrachtwagen meegerekend kan worden als emissiereductie binnen het ETS.³ Daarvoor dienen de projectindieners monitoringsplannen via nationale autoriteiten bij de Commissie aan te leveren. Het is in het licht van deze ontwikkeling logisch om de trage besluitvorming rondom de MVR niet af te wachten, maar voortvarend een sluitend, nationaal systeem voor monitoring en rapportage vast te stellen in de Regeling CO₂-heffing. Daarnaast moet Nederland inzetten op het toekennen van CCS-transport per andere modaliteiten via internationale afspraken, zodat grensoverschrijdende CCS-projecten snel van start kunnen. Grensoverschrijdend transporteren van CCS moet namelijk via internationale afspraken erkend worden.

3.2. Onduidelijkheden monitoring emissiereductie CCS

De Regeling is op sommige vlakken niet duidelijk ten aanzien van het toekennen van emissiereductie bij CO₂ -afvang, -transport en -opslag. Onderzocht moet worden hoe het risico van niet (tijdige) beschikbaarheid van CO₂-infrastructuur of opslag gereduceerd kan worden, bijvoorbeeld door derogatie op de heffing. Wanneer CO₂ niet opgeslagen kan worden moet de exploitant de afvang installatie stilleggen en de heffing betalen. Dit leidt tot hogere emissiekosten (ETS) en mogelijk verlies van subsidie voor niet afgevangen CO₂. Als de opslagpartij dit risico moet dragen leidt dat vermoedelijk alleen maar tot hogere kosten voor CO₂ opslag en daarmee tot grotere subsidiebehoefte. Ook zou voor de bepaling van de industriële jaarvracht de hoeveelheid CO₂ die overgedragen wordt aan het transportsysteem (buisleiding of schip) het uitgangspunt moeten zijn, omdat de exploitant geen invloed kan uitoefenen op de hoeveelheid CO₂ die tijdens transport verloren gaat.

3.3. Inzet van CO₂ als grondstof

CO₂ die lokaal wordt ingezet als grondstof (bijvoorbeeld voor het produceren van waterstof of koolstof houdende dranken) wordt binnen het EU ETS meegerekend als uitstoot. Ook op dit punt is het wenselijk om af te wijken van het EU ETS, omdat de CO₂ emissie onvermijdbaar is en het belasten ervan leidt tot een ongelijk speelveld. Dit wordt ook aangetoond door de PWC speelveldtoets.⁴ De heffing belast de bruto emissies die vrijkomen bij de inzet van CO₂ als grondstof, terwijl de uitstoot die later in productketen vrijkomt niet zou moeten worden belast bij de producent. Dit gebeurt ook niet in andere productketens (bijvoorbeeld bij de inzet van brandstoffen of plastics).

³ Brief van de Europese Commissie (DG CLIMA) aan de Ambassadeur van Noorwegen bij de Europese Unie.

⁴ PWC Speelveldtoets, 15 september 2020, p.112

4. Register dispensatierechten moet handel faciliteren

Hoofdstuk 3, Afdeling 3.1, Artikel 20-23

Hoofdstuk 3 van de regeling CO₂-heffing gaat in op het register dispensatierechten. Op p.7 van de Memorie van Toelichting wordt dit nader toegelicht. Het betreft enkel een voorstel voor een registerplatform, dat niet als doel heeft om handel te bevorderen. Het register kan geen inzicht bieden in de beschikbare dispensatierechten voor bedrijven die daar interesse in hebben. Dit is niet transparant. Het faciliteren van een handelsplatform via het handelsregister is een efficiënte oplossing, omdat het een financiële prikkel (het verhandelen van dispensatierechten) geeft voor bedrijven om te investeren in CO₂-reductie. Naast heffing plichtige installaties moet het ook mogelijk zijn voor andere partijen om een dispensatierekening bij de NEa te openen. Dit is belangrijk voor:

- Handelspartijen die de markt kunnen faciliteren en vraag en aanbod van dispensatierechten bijeen kunnen brengen. Hierdoor zijn emissiereducties kosteneffectief en worden dispensatierechten niet weggegooid.
- Bedrijven binnen een installatie die hun externe dispensatiepositie kunnen managen.

5. Industriële sites met verschillende exploitanten

Hoofdstuk 1, Artikel 2

Voor industriële sites met verschillende exploitanten is van belang dat de heffingsplicht doorgeleid kan worden door de vergunninghouder. Het is begrijpelijk dat de vergunninghouder de industriële jaarvracht namens de gehele installatie indient, omdat de NEa niet kan beschikken over de gegevens die daarvoor de grondslag zijn. De vergunninghouder heeft echter geen economische zeggenschap of mogelijkheid om emissies te reduceren, terwijl de heffingsplicht wel leidt tot kredietrisico in geval van faillissement. Exploitanten zouden zelf toegang moeten krijgen tot het register van dispensatierechten, zodat ze zelf over de overdracht van dispensatierechten kunnen beslissen.

Wij vertrouwen erop dat u onze opmerkingen in overweging neemt bij het vaststellen van de Regeling CO₂ heffing. Vanzelfsprekend zijn wij desgewenst beschikbaar voor het verschaffen van een nadere (mondelling) toelichting.

Hoogachtend,



dr. H. Grünfeld
Algemeen directeur