

Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum : 28 mei 2020
Onze ref. : KNB EvH/JV/20-0165
Betreft : **Inspraakreactie KNB op wetsvoorstel CO₂-heffing**

Geachte heer Wiebes,

Koninklijke Nederlandse Bouwkeramiek (KNB) is de branchevereniging van de in Nederland gevestigde nationale en multinationale fabrikanten van uit klei gebakken bouwmaterialen zoals metsel- en straatbakstenen, keramische dakpannen en gebakken wand- en vloertegels.

KNB maakt van de geboden gelegenheid gebruik om bij wege van consultatie zienswijze te geven op het voorstel tot Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie (wet CO₂-heffing industrie).

KNB heeft daarbij belang omdat de voorgestelde CO₂-heffing zich mede richt tot de bij KNB georganiseerde fabrikanten van bouwkeramiek nu die eveneens vallen binnen de scope van EU-ETS. Concreet betreft dit bijna 15% van de 284 onder het wetsvoorstel vallende installaties met een gezamenlijk 'keramische' bijdrage van minder dan 1% van de totaal nationaal extra te belasten CO₂-uitstoot.

Vooraf wenst KNB op te merken dat de sector zich zeer bewust is van haar energiegebruik en haar bijdrage aan de totale CO₂-uitstoot, de sector zich reeds decennialang planmatig inzet op verbetering van de energie-efficiency (deelname MJA) en wens heeft om haar uitstoot van CO₂ zoveel mogelijk te beperken dan wel geheel te voorkomen. Tegelijkertijd kent de sector als kernproces het keramisch proces met een duaal verbruik van energie waarvoor fossiele brandstoffen (nog) onontbeerlijk zijn. Wereldwijd is (nog) geen bewezen doorbraaktechnologie met duurzame brandstoffen als alternatief.

Tenslotte maar niet onbelangrijk: de sector voorziet, al eeuwenlang, in maatschappelijk nuttige, circulaire producten voor toepassing in, aan, op en bij bouwwerken waarbij de lokale winning van de grondstof klei in functie staat van zowel de productie van gebakken bouw materiaal als van natuurontwikkeling (verbetering biodiversiteit) en hoogwaterveiligheid.

Werkingsfeer

Het wetsvoorstel heeft tot doel om bedrijven met installaties die emissies kennen in verband met industriële productie en die reeds vallen binnen de scope van EU ETS te belasten voor die uitstoot. Tot deze categorie behoren ook installaties voor de productie van bouwkeramiek zoals metsel- en straatbakstenen, keramische dakpannen en gebakken wand- en vloertegels.

De fabrieken met deze keramische installaties zijn deels in gebruik bij familiebedrijven (veelal Hofleverancier of Koninklijk) en deel bij enkele multinationale ondernemingen met een eendzeggenschap elders in Europa, gezamenlijk 16 ondernemingen. De totale directe

werkgelegenheid in de sector is ca. 2.000 personen wat bij 40 installaties neerkomt op gemiddeld 50 werknemers per fabriek. Het kwalificeert de sector als MKB-sector.

Hoewel de sector dus MKB is ontmoet deze niettemin groot industriële issues op het gebied van energie- en klimaatbeleid, zoals, in verband met deze consultatie, bijvoorbeeld deelname aan EU-ETS. Ook het wetsvoorstel behoort tot dit beleidsdomein maar richt zich blijkens de diverse tekstpassages in de Memorie van Toelichting in opzet en uitwerking nu juist vooral tot het grootbedrijf. En hoewel uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat wordt bedoeld de nationale CO₂-heffing zo veel mogelijk te laten aansluiten bij het EU ETS wordt er in de Memorie van Toelichting weinig of geen aandacht besteed aan bedoeld en onbedoeld niet onderling afgestemde effecten van een dubbele belasting op een dezelfde uitstoot en/of voor de betrokken bedrijven als heffingsplichtigen. Onvermijdelijk gevolg hiervan zal zijn dat bedrijven zowel financieel als administratief extra belast zullen gaan worden.

Gezien de bescheiden invloed van de bouwkeramische industrie op de nationale CO₂-uitstoot, de onvermijdelijkheid van deze uitstoot (zie hieronder) en het MKB-karakter van de sector, met dus overwegend weinig of geen staf per bedrijf, bepleit KNB uit overwegingen van doelmatigheid en proportionaliteit een beperking van de werkingssfeer tot een nader te bepalen jaarvracht CO₂ per jaar als minimum of op z'n minst een MKB-toets op de uit het wetsvoorstel voortvloeiende financiële en administratieve belasting.

Vermijdbaarheid emissies (I)

Het keramisch proces in de fabrieken (klei wordt omgezet in keramiek) wordt gekenmerkt door een duaal energieverbruik: de energie is zowel grondstof als brandstof tegelijk. De ongebakken producten gaan (in tunnelovens tot zo'n 125 meter lengte) letterlijk door het vuur en hebben vlamcontact. De brandstof is bepalend voor de eigenschappen (kwaliteiten) van de producten en is om die reden tot heden van fossiele oorsprong.

Momenteel vindt wereldwijd de schoonste keramiekproductie plaats met aardgas. Inzet van andere, minder schone, fossiele brandstoffen zoals kolen of olie gebeurt wel nog elders in de wereld, inclusief Europa, maar is sinds medio zeventiger jaren geen praktijk meer in de Nederlandse keramische industrie.

Wereldwijd is er (nog) geen bewezen doorbraaktechnologie om op industriële schaal kwalitatief hoogwaardig bouwkeramiek zonder toepassing van fossiele brandstoffen te maken. Dat betekent dat een alternatief voor aardgas momenteel niet 'op de plank' ligt en Nederlandse producenten van bouwkeramiek de komende jaren onverminderd op aardgas zijn aangewezen maar ook blijven aangewezen.

Vanzelfsprekend onderkent de sector een transitie- en innovatieopgave. Om die reden startte de sector recent een meerjarig en fundamenteel haalbaarheidsonderzoek naar duurzame alternatieven voor aardgas. Afhankelijk van de uitkomsten kan dit perspectief bieden op mogelijke alternatieve technieken of brandstoffen waarna deze innovaties nog zullen moeten worden doorontwikkeld en opgeschaald. Aangetekend wordt dat alternatieven die momenteel in onderzoek zijn veiligheids- en beschikbaarheidsvragen met zich brengen (waterstof), alsnog CO₂ uitstoot kennen (biogas) of een té gering temperatuurbereik bieden om toegepast te kunnen worden in de bouwkeramische industrie (elektriciteit).

Bedacht moet voorts worden dat voor de ontwikkeling van industrieel toepasbare keramische installaties die duurzame brandstoffen aankunnen, de Nederlandse keramische industrie is aangewezen op toeleveranciers van elders in Europa.

Deze toeleveranciers ontwerpen installaties op specificatie met op dit moment een centrale focus op (ombouw naar) toepassing van aardgas. Onverminderd de resultaten van het hierboven bedoelde, Nederlandse haalbaarheidsonderzoek leert contact met deze buitenlandse toeleveranciers dat deze vooralsnog niet geïnteresseerd zijn in innovatie van

oveninstallaties naar duurzame alternatieven, eenvoudigweg omdat de Nederlandse markt daarvoor uit Europees en mondiaal perspectief een niche is.

Naast de al dan niet toepasbaarheid van duurzame alternatieven voor aardgas is er het vraagstuk van de (tijds) beschikbaarheid daarvan.

De decentraal en overwegend in perifere en/of Natura 2000 gebieden gevestigde keramische industrie is afhankelijk van netwerkbedrijven voor de aanvoer en/of aanleg van groene infrastructuur. Gegeven de locatie van de fabrieken (zoals in de uiterwaarden van de grote rivieren) is het voor netbeheerders om overigens begrijpelijke redenen niet de eerste prioriteit om te investeren in groene infrastructuur voor specifiek keramische installaties (binnen de Klimaatakkoord-methodologie onderdeel van Cluster 6).

Een her-allocatie van deze fabrieken naar elders in Nederland is gezien de grootte en kapitaalsintensiviteit geen realistische of realiseerbare optie.

Het wetsvoorstel legt relatie tussen de noodzaak en de mogelijkheid tot decarbonisatie door de nationale CO₂ heffing te presenteren als financiële prikkel. Los van nog te onderzoeken technische mogelijkheden tot een haalbare toepassing van geschikte duurzame alternatieve brandstoffen dienen deze brandstoffen dan ook nog voor de fabrieken beschikbaar te zijn: een passende energie-infrastructuur is noodzakelijk. Absentie van beide leidt tot de vaststelling, dat een (dubbele) heffing op de CO₂ uitstoot van keramische industrie deze niet prikkelt maar eenvoudigweg fors prikt.

Uit het op 13 mei 2020 gepresenteerde advies van de Taskforce Infra Klimaatakkoord Industrie (TIKI) aan u als Minister van Economische Zaken en Klimaat is te halen dat een passende infra voor de perifeer gevestigde keramische fabrieken nog lange tijd niet voorhanden is. In het advies staat verder te lezen: "De industrie kan alleen investeren als de noodzakelijke infrastructuur beschikbaar is of komt. Het zou voor de overheid een prikkel moeten zijn om toepassing van de CO₂-heffing voorwaardelijk te maken aan de beschikbaarheid van de noodzakelijke infrastructuur". In het licht van het voorgaande begrijpt KNB dit advies zeer en onderschrijft het deze.

Samengevat: het voorlopig nog ontbreken van zowel toepasbare als beschikbare duurzame alternatieven voor aardgas maakt het handelingsperspectief voor keramische bedrijven zeer klein, zeg maar nul (0).

Vermijdbaarheid emissies (II)

Blijkens het wetsvoorstel wordt de heffingsgrondslag bepaald door de industriële jaarvracht verminderd met de dispensatierechten in dat jaar. De dispensatierechten worden toegekend aan de hand van de jaarlijks toegekende hoeveelheid vrijgestelde uitstootruimte waarvoor bepalend zijn de benchmarks die gelden in het EU-ETS (naast de hoeveelheid productie van het bedrijf).

Impliciet wordt hiermee aangegeven dat emissies boven het niveau van de Europees vastgestelde benchmark voor bouwkeramiek vermijdbaar is.

Vast te stellen is dat de voor de bouwkeramiekproductie binnen EU ETS vastgestelde benchmarks (Zuid-)Europees bepaald zijn en daarmee niet representatief voor de (zwaardere) klimatologische condities in Noord Europa waaraan de hier lokaal toegepaste producten moeten voldoen om in de gebruikersbehoefte te voorzien: gebakken dakpannen maar ook bakstenen moeten bijvoorbeeld wel vorstbestendig zijn om hun functie te kunnen vervullen.

Anders dan wellicht lijkt vertekenen deze EU ETS benchmarks voor Nederlands bouwkeramiek, zoals omdat Nederlandse klei door de natte winningen meer droogenergie vergt en er hoger gestookt moet worden om de producten bijvoorbeeld vorstresistent te krijgen. Dit is totaal anders in met name Zuid-Europa waar dan ook de 10% best presterende fabrieken zijn geselecteerd als basis voor de benchmarks voor bouwkeramiek.

Dit element wordt in het huidige ontwerp van het wetsvoorstel niet in beschouwing genomen of onderkend. Met andere woorden: het wetsvoorstel gaat uit van een energiebenchmark voor producten die in Nederland niet functioneel zijn. Oplossing voor deze tekortkoming ligt in de ontwikkeling van een nationale benchmark. Deze zijn beschikbaar te krijgen na de data-inventarisatie bij ETS-bedrijven door NEa in 2019.

Samengevat: het wetsvoorstel legt de grens voor vermijdbaarheid van CO₂-emissies voor de productie van baksteen, keramische dakpannen en gebakken tegels op een zodanig niveau dat deze producten niet de klimatologisch gedefinieerde functionaliteit kunnen bieden die nodig is voor toepassing in de Nederlandse bouw.

Internationale en intersectorale speelveldtoets

De Nederlandse keramische industrie concurreert op een (Noord-West) Europese markt, met buitenlandse concurrenten van gelijke producten uit omliggende Lidstaten zoals Duitsland, België, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Deze concurrenten opereren binnen een ander, overwegend Europees bepaald beleidskader waardoor een level playing field voor Nederlandse bedrijven nog verder komt te ontbreken bij een nationale en tot Nederland beperkte CO₂-heffing. Niet voor niets is het belasten van CO₂ uitstoot op Europees niveau beduidend rechtvaardiger en effectiever en wordt daarom door KNB verkozen boven een nationale aanpak. Het wetsvoorstel voorziet niet in een koolstofbelasting op geïmporteerde buitenlandse straatbaksteen, gevelsteen of andere keramische bouwproducten om dit concurrentienadeel op te heffen maar zou daarin wel kunnen voorzien. Omgekeerd leidt de hogere kostprijs van de Nederlandse productie tot een fors concurrentienadeel op buitenlandse markten.

Voor fabrikanten van bouwkeramiek die zowel fabriekslocaties in Nederland als buiten Nederland hebben betekent het verder komen te vervallen van een level playing field door een specifiek Nederlandse heffing dat serieus stimulans ontstaat om bij nieuwe investeringsbeslissingen nadrukkelijk(er) naar allocatie buiten Nederland om te zien om daarna van daaruit naar Nederland te exporteren. Gevolg is voor Nederland een blijvend verlies aan maakcapaciteit en werkgelegenheid (investeringen in keramische oveninstallaties kennen een afschrijfhorizon van gemiddeld 30 jaar) maar ook een structureel verlies aan binnenlandse productiecapaciteit om te voorzien in bouw materiaal.

In een recente sectorprognose van ABNAMRO (19 mei 2020) staat te lezen dat "doordat veel landen in lockdown zijn, is het steeds moeilijk om bouwmaterialen op tijd op de bouwplaats te krijgen". Een te grote afhankelijkheid voor essentiële bouwmaterialen zoals baksteen en dakpannen van het buitenland kan een serieuze bedreiging vormen voor het realiseren of zelfs aanjagen van de nationale (woning-)bouwproductie.

Tenslotte, de keramische industrie moet op de nationale markt concurreren met bouwproducten van verwante sectoren zoals kalkzandsteen, cellenbeton, hout en beton voor in de gevel, op het dak en in de straat; deels sectoren van bouw materiaal die niet vallen onder EU ETS. Het geeft de sector een concurrentienadeel die voortvloeit uit klimaatbeleid maar niet uit open marktverhoudingen of productkwaliteit.

Nu uit de opbrengst van de nationale CO₂-heffing subsidiemaatregelen gaan worden bekostigd is punt van aandacht ook dat de afdracht van gelden door de bouwkeramische industrie met vrijwel geen handelingsperspectief een geldstroom oplevert waarmee subsidie voor een verwante sector kan worden gefinancierd. Dit weglekrisico geeft een niet te verdedigen intersectorale ongelijkheid en een concurrentienadeel voor de keramische industrie.

KNB acht het van belang, zeer zeker tegen de achtergrond van het doel van de CO₂-heffing, dat een heffing die door een bepaalde sector zoals de bouwkeramiek wordt afgedragen ook beschikbaar blijft voor die specifieke sector.

Indien de verduurzaming van de sector vertraagd tot stand komt, met name doordat doorbraaktechnologie en/of de noodzakelijke infrastructuur ontbreekt, mag dit niet leiden tot het faciliteren van andere sectoren die op kortere termijn meer of betere mogelijkheden hebben tot verduurzaming.

Overig

Volgens de Memorie van Toelichting wordt bij het bepalen van een ingroeipad voor heffingsgrondslag, prijs en verhandelbaarheid rekening gehouden met de investeringscycli van bedrijven. Onduidelijk is hoe dit vorm krijgt en/of wordt geanalyseerd, gebeurt dit individueel per installatie, per bedrijf of sectoraal? Bedacht moet worden dat investeringscycli verschillen van bedrijf tot bedrijf.

De met het wetsvoorstel geïntroduceerde mogelijkheid tot verhandelbaarheid van een overschot aan emissierechten klinkt weliswaar sympathiek, maar in die positie ziet de sector bouwkeramiek helaas nog niet in de komende ETS-handelsperiode of de periode van de CO₂-heffing (tot 2030). Het is niet realistisch te achten dat het een fabrikant van bouwkeramiek zal lukken om een grotere reductie te realiseren dan op dat moment nodig is.

Samengevat is KNB van mening dat de reikwijdte van het wetsvoorstel (vooralsnog) beperkt moet blijven tot bedrijven die binnen de periode tot 2030 daadwerkelijk een handelingsperspectief hebben om de emissie van CO₂ daadwerkelijk en substantieel te kunnen vermijden.

Gegeven het MKB-karakter van de bouwkeramische industrie, de beperkte bijdrage door deze sector aan de totale CO₂-uitstoot, de technische beperkingen door het ontbreken van doorbraaktechnologie, de lokale omstandigheden zoals het ontbreken van groene infra en ligging in de periferie van het land, en een ongelijke concurrentiepositie zowel internationaal als intersectoraal, geeft KNB u in overweging om keramische bedrijven buiten de scope van dit wetsvoorstel te brengen voor de periode dat er geen handelingsperspectief is.

Op basis van de huidige mogelijkheden is een CO₂-heffing voor keramische industrie niet te vermijden, ook al lijken Europese benchmarks anderszins aan te wijzen. Slechts door sluiting of verplaatsing van fabrieken is de impact van de belasting op de in Nederland gevestigde keramische industrie te beperken. Dit zou echter lijnrecht ingaan tegen uw beleidsdoelstelling tot behoud van werkgelegenheid en bedrijvigheid in Nederland. Bovendien zou de koolstofuitstoot voor deze producten zich in dat geval naar elders verplaatsen (soms zelfs maar enkele kilometers over de grens met Duitsland of België) waarmee Nederland zichzelf en het milieu een slechte dienst zou bewijzen.

Onverminderd de bovengenoemde sectorspecifieke aandachtspunten sluit KNB zich aan bij de meer generieke consultatie-inbreng zoals ingebracht door VNO-NCW die u hier ingelast en herhaald mag zien.

In het vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Vereniging Koninklijke
Nederlandse Bouwkeramiek

Mr. E.L.J van Hal
directeur