

Reactie VNO-NCW op consultatie Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) in de industrie

VNO-NCW heeft met interesse kennis genomen van het voorstel voor invoering van een jaarverplichting voor de industrie voor het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's). Dit wetsvoorstel is één van de instrumenten om de Lidstaatverplichting van artikel 22 bis van de RED III (richtlijn hernieuwbare energie, gewijzigd met Richtlijn 2023/2413) te behalen. Wij stellen bij beoordeling van dit voorstel voor een jaar-/gebruiksverplichting drie uitgangspunten/randvoorwaarden centraal:

- De inzet van een gebruiksverplichting moet bijdragen aan een voortvarende opbouw van productie en markten voor RFNBO's en duurzame (blauwe en circulaire) waterstof, de ontwikkeling van duurzame waterstofketens in Nederland en de transformatie naar een klimaatneutraal energiesysteem.
- De concurrentiepositie van de industrie mag ten gevolge van deze gebruiksverplichting niet verslechteren. Indien dit toch dreigt moeten vooraf afdoende mitigerende maatregelen worden getroffen.
- Het level playing field op Europese interne markt moet gewaarborgd worden.

Wij realiseren ons dat het tegelijkertijd voldoen aan deze uitgangspunten en randvoorwaarden dilemma's met zich meebrengt. Vanuit deze context hebben wij bij de consultatie over de inzet van het instrument gebruiksverplichting de volgende aandachtspunten, vragen en suggesties:

- **Impact op kosten en concurrentiepositie industriële waterstofgebruikers.**
In de Memorie van Toelichting staat dat "Deze overblijvende meerkosten kunnen leiden tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van bedrijven onder de jaarverplichting. De jaarverplichting (en bijbehorende meerkosten) heeft daarnaast een mogelijk negatief effect op de businesscase van andere verduurzamingsprojecten, zoals de productie van koolstofarme waterstof via CCS."
Het (nog verder) verslechteren van de concurrentiepositie van de industrie is voor ons absoluut een rode vlag. Wij vragen daarom om een gedegen impactanalyse voorafgaand aan het voorstellen van een gebruiksverplichting zodat de impact op de concurrentiepositie van de industrie vooraf duidelijk wordt en op basis daarvan tijdig maatregelen kunnen worden ontwikkeld om te voorkomen dat de concurrentiepositie vd industrie verslechterd.
- **Kostenrisico bij industriële afnemers.**
Het is niet duidelijk waarom het kostenrisico voor een deel bij de gebruikers wordt neergelegd. Nederland is (naast Roemenië) het enige land dat de lidstaatverplichting met een gebruiksverplichting voor de industrie wil invullen en het kostenrisico bij de gebruiker neerlegt. Andere landen bijvoorbeeld buurland Duitsland dat ongeveer 5 keer zoveel klimaatneutrale waterstof zal gaan gebruiken dan Nederland, subsidieert wel de onrendabele top van de gebruikers. Dit heeft enerzijds het effect dat het voor de Duitse industrie gebruiker aantrekkelijker wordt om grijze waterstof door RFNBO's en andere vormen van klimaatneutrale waterstof te vervangen. Anderzijds kan het aantrekkelijk zijn voor Duitse bedrijven om de waterstof die voor de Nederlandse markt bestemd was op te kopen, waardoor het voor de Nederlandse industriële gebruiker nog complexer en duurder wordt om te voldoen aan de jaarverplichting.
- **Level playing field op interne markt.** Voor het behoud van een level playing field op de Europese interne markt is het noodzakelijk om Nederlandse gebruikers vergelijkbare condities te geven als hun peers in omliggende landen. Door als enige land voor een

jaarverplichting te kiezen is realisatie van een gelijk speelveld niet eenvoudig. Een mogelijke oplossing is een cap op wat industriële gebruikers aan meerkosten mogen hebben ten gevolge van de jaarverplichting. Deze cap op de meerkosten zou dan niet meer mogen bedragen dan het equivalent van de CO₂-kosten die deze bedrijven nu hebben op grond van klimaatbeleid/EU ETS.

Naast deze aandachtspunten en vragen/voorstellen lichten wij hieronder een aantal (no regret) randvoorwaarden en maatregelen toe die doorgevoerd moeten worden om de hoge productiekosten van RFNBO's te verlagen en de (maatschappelijke) businesscase daardoor beter haalbaar te maken.

Randvoorwaarden

Uit diverse onderzoeken¹ en adviezen² komt duidelijk naar voren dat de businesscase van opschaling van de productie in Europa van RFNBO's op dit moment onhaalbaar en te onzeker is. Het is een optelsom van o.a. hoge energieprijzen (onder andere veroorzaakt door sterk stijgende kosten voor energie-infrastructuur), onvoldoende marktvraag naar duurder duurzame producten, voor de opstartfase van waterstof onwerkbare detailregelgeving, langdurige vergunningverlening en een versnipperde interne markt.

Er zijn veel concrete en uitgewerkte plannen voor productie van RFNBO's /derivaten, waarbij aanzienlijke voorinvesteringen zijn gedaan, maar een groot aantal FID's kunnen niet worden genomen omdat de businesscase te onzeker is. Daardoor ontstaat er geen markt, komen er geen leverings-/afnamecontracten en verliezen we momentum. Dit gaat in positieve zin kantelen als de randvoorwaarden voor een goed investeringsklimaat gerealiseerd zijn:

- **Niet-concurrerende energieprijzen:** De Europese elektriciteitsprijzen liggen 2-3 maal hoger in de EU dan in de VS en Azië. De hogere prijzen worden onder meer verklaard door de grote afhankelijkheid van import van energie uit de VS en het Midden-Oosten, hogere Europese energiebelastingen, hogere nettarieven en hogere CO₂-prijzen met in uitsluitend Nederland daar bovenop nog een nationale CO₂-heffing. Ook binnen Europa is het speelveld ongelijk. Nederland behoort binnen Europa tot de top drie landen met de hoogste energiebelastingen en liggen de nettarieven in Nederland veel hoger dan in de buurlanden. Zo liggen de (totale) elektriciteitskosten voor industriële grootverbruikers tot wel 66% lager in omringende landen als Duitsland, Frankrijk en België. Om energieprijzen concurrerder te maken als basisvoorwaarde voor de businesscase van RFNBO's zijn de volgende acties nodig:
 - Aanbod van hernieuwbare en koolstofarme energie versnellen: Door versnelde opbouw van duurzame energieproductie (o.a. zon, wind, nucleair) en faciliterende infrastructuur wordt Europa zelf prijszettend en kunnen prijzen in 2040 in de EU tot wel 40% lager liggen ten opzichte van een scenario waarin de energietransitie wordt vertraagd.
 - Europese regelingen beter benutten: De ETS-richtlijn bevat bijvoorbeeld een aansporing aan lidstaten om gebruik te maken van indirecte kostencompensatie (IKC). Nederland moet hier, net als buurlanden, gebruik van maken. Dit is belangrijk voor de betaalbaarheid van de waterstof-electrolyse.
 - Gelijk speelveld op de interne markt: De nettarieven moeten zoveel mogelijk worden geharmoniseerd om in Europa een gelijk speelveld te creëren. Specifiek voor waterstof geldt bijvoorbeeld in Duitsland dat de waterstofketens vrijgesteld zijn van netwerkkosten omdat waterstof belangrijk bijdraagt aan het voorkomen en beperken van netcongestie

¹ Aurora 'Grid Fee Outlook for the Netherlands 2045', BusinessEurope study Energy and climate transition: How to strengthen the EU's competitiveness, top 60 gesprekken RVO

² Letta 'Much more than a market' en Draghi 'The future of European competitiveness'

en waterstof belangrijk bijdraagt aan een stabiel duurzaam energiesysteem. Dit laatste geldt natuurlijk ook voor het Nederlandse energiesysteem.

- Onnodig gedetailleerde regelgeving werkt prijsopdrijvend**
De definitie van RFNBO, vastgelegd in gedelegeerde handeling 2023/1184, biedt enerzijds investeringszekerheid maar heeft anderzijds een zwaar prijsopdrijvend effect. Er is bijvoorbeeld ingeschat dat het additionaliteitsbeginsel en het uurcorrelatiebeginsel een opdrijvend effect hebben van ongeveer 2,40 €/kg op 12-14 €/kg³). Een volledige heronderhandeling is onwenselijk vanuit het oogpunt van investeringszekerheid, maar langere ingroeipaden van het additionaliteitsbeginsel en het uurcorrelatiebeginsel kunnen worden onderzocht om de marktontwikkeling te stimuleren. Wij steunen het verzoek van minister Habeck aan de EC voor uitstel van een enkele additionaliteitseisen.
- Benut maatwerkafspraken**
De maatwerkafspraken bieden uitstekende mogelijkheden om onzekerheden (bijvoorbeeld in interpretatie van REDIII), obstakels en vertragende factoren voor structureel gebruik van RFNBO's weg te nemen. Benut dit maximaal.
- Marktvraag/-creatie**
Voor het rendabel maken van de omvangrijke investeringen in RFNBO's zal gelijktijdig op de schaal van de Europese interne markt de marktvraag moeten worden ontwikkeld. Het beleid voor de productie van RFNBO's is tot nu toe vooral gericht geweest op de producenten om RFNBO's de markt en de ketens 'in te duwen' (market push). Maar de afnemende partijen verderop in de keten hebben geen stimulans of plicht om deze duurder waterstof af te nemen (gebrek aan market pull). De jaarverplichting voor de industrie is een belangrijke stap naar ontwikkeling van de marktvraag en de markt en geeft verlichting aan de businesscase omdat de meerkosten breder verdeeld worden.
Het ontwikkelen van een structurele marktvraag, leren we bijvoorbeeld van de bijmengverplichting van biobrandstoffen, werkt en biedt naast het voordeel van het verdelen van hoge investeringskosten over veel afnemers, ook het goede gevoel bij afnemers/consumenten om concreet bij te dragen aan verduurzaming.
- Blijf maximaal gebruik maken van Europese financieringsprogramma's voor waterstofprojecten**
De EU heeft verschillende financieringsprogramma's voor waterstofprojecten, waaronder een viertal IPCEI's, (toelaatbare nationale staatssteun), het EU Innovatiefonds (Capex) en de EU Waterstofbank (Opex). Deze financieringsinstrumenten zijn onmisbaar voor de economische haalbaarheid van waterstofprojecten in Nederland en moeten worden voortgezet. Onder IPCEI-Hy2Use ontvangen zeven Nederlandse projecten bijvoorbeeld bijna 800 mln EUR aan financiering en onder het Europese Innovatiefonds ontvangen Nederlandse waterstofprojecten ook financiering. Er zijn nog geen Nederlandse begunstigden onder de Waterstofbank.
- Twee pilaren: productie in Nederland én import**
Uit inventarisaties gedaan door de overheid en door de EU komt overtuigend naar voren dat import van waterstof/derivaten essentieel is om de klimaatdoelen te halen. Bovendien

³ Deze kostenschätzung komt uit de TNO-studie Evaluation of the levelised cost of Hydrogen based on proposed electrolyser projects in the Netherlands. Bij de recente veiling van de EU H2bank werd hernieuwbare waterstof aangeboden voor ca. 10 €/kg

reduceert de import van waterstof en waterstofdragers de kosten van de energietransitie voor industrie en burgers waardoor we juist internationaal concurrerender worden. Import en lokale productie moet niet tegenover elkaar worden gezet, beiden zijn nodig en essentieel voor economische autonomie. Het echte doom scenario is namelijk dat NL strategische autonomie verliest doordat we strategische eindproducten gaan importeren. Het ontwikkelen van import en het opzetten van importcorridors voor waterstof/derivaten gaat niet vanzelf. Al eerder hebben wij samen met Invest International⁴ gepleit voor een totaalpakket/aanpak met in ieder geval de opbouw van diplomatieke samenwerkingsrelaties, maximale inzet van kredietverzekeringen door Atradius, en een combinatie van een 'sovereign offtake guarantee' voor [20%] van de productie in de productielanden met een subsidie-instrument (bv CfD) voor overbrugging van het prijsverschil tussen RFNBO's en grijs (dit kan ook in de vorm van vraag stimulatie subsidie aan offtakers/end-users).

- **Stimuleer toepassing van innovatieve financieringsmethoden**
Power Purchase Agreements (PPA's) dragen bijvoorbeeld bij aan afnamezekerheid voor producenten en lange-termijn prijszekerheid voor gebruikers. PPA's kunnen verder worden gestimuleerd door demand-side pooling en de-risking te faciliteren (bijvoorbeeld d.m.v. financiële garantstellingen door NL of de EIB). Ook (Carbon) Contracts for Difference (CCfD's) kunnen als instrument bijdragen aan het financieren van onrendabele toppen.

Samenvattend

De transitie naar groene elektronen verloopt in Nederland voortvarend. De transitie naar groene moleculen zou net zo voortvarend moeten gaan maar komt nog niet goed op gang omdat de randvoorwaarden onvoldoende zijn waardoor er onvoldoende haalbare business cases zijn. We verliezen daarmee niet alleen momentum maar het is ook een nederlaagstrategie omdat we én als NL in de toekomst teveel afhankelijk worden van import (wat we niet willen vanwege het maatschappelijke belang van economische autonomie) én we missen de boot bij het ontwikkelen van nieuwe duurzame waardeketens voor toekomstige duurzame economische groei en werkgelegenheid.

De inzichten die we nu hebben over de jaarverplichting geven een groot dilemma. Enerzijds zal eerst de impact van de jaarverplichting in kaart moeten worden gebracht en mitigerende maatregelen worden genomen om de concurrentiepositie van de industrie die deze verplichting krijgt opgelegd te waarborgen. En zullen de randvoorwaarden gerealiseerd moeten worden om de businesscase van RFNBO's maar ook die voor circulaire en blauwe waterstof in samenhang duurzaam aantrekkelijk te maken. Anderzijds moeten de projecten waar een subsidiebeschikking voor is afgegeven en de projecten die in nog in de pijplijn zitten wel doorgaan. Daarom doen we in het kader van deze consultatie de oproep om beide belangen te onderkennen en met een oplossing te komen. Die oplossing zal met name moeten liggen in het voldoende faciliteren van de industrie om structureel RFNBO's te gaan gebruiken in de productieprocessen zonder dat dit hun concurrentiepositie verslechtert. Dit is de sleutel voor ontwikkeling en opschaling van de markt en zet de ontwikkeling in gang naar verlaging van de maatschappelijke kosten van groene waterstof.

Referentienummer: 24-123083
Den Haag, 12 december 2024

⁴ Studie Invest International 'Stimulering en diversificatie van waterstofimport'.