

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 870

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2021

De motie van het lid Van der Lee c.s.¹, ingediend tijdens het Notaoverleg Klimaat en Energie op 7 juli 2021 (Kamerstuk 32 813, nr. 817), verzoekt de regering te inventariseren of en zo ja welke obstakels er momenteel nog liggen voor het zo optimaal mogelijk matchen van transitieplannen van de grootste CO₂-uitstoters met het bestaande instrumentarium, en welke mogelijke additionele maatregelen dit verder kunnen verbeteren. Met deze brief wordt u geïnformeerd over deze inventarisatie.

Op basis van onder andere de analyse van de Koplopersprogramma's² en verdiepende interviews die RVO heeft gehouden in het kader van de klimaatmonitoring trekken we de conclusie dat de industrie in potentie voldoende CO₂-emissie wil reduceren. Om de potentie te realiseren is de industrie afhankelijk van de invulling van diverse randvoorwaarden, het overkomen van knelpunten en de besluitvorming van individuele bedrijven. De CO₂-heffing borgt in ieder geval de reductiedoelstelling voor de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, 14,3 Mton reductie in de periode tot 2030. De voornaamste industrieroutes om op korte termijn tot emissiereductie te komen zijn carbon capture and storage (CCS) en procesefficiëntie en in een latere fase (rest)warmte, elektrificatie en waterstof. De industrie geeft in de Koplopersprogramma's aan welke randvoorwaarden essentieel zijn voor het realiseren van de emissiereductie. Dit zijn onder andere de aanleg van infrastructuur (voor CO₂, waterstof en elektriciteit), het aanbod van groene stroom en afgestemd met de vraag, financieringsmogelijkheden en de ruimtelijke inpassing inclusief bijbehorende wet- en regelgeving. Er bestaat een grote mate van samenhang tussen de randvoorwaarden.

¹ Motie van het lid Van der Lee c.s., Kamerstuk 32 813, nr. 779.

² Kamerbrief Analyse Koplopersprogramma's Klimaatakkoord Industrie, Kamerstuk 32 813, nr. 740.

De belangrijkste van de in de RVO-analyse benoemde knelpunten en randvoorwaarden zijn inmiddels opgepakt of worden momenteel onderzocht. Een versnelde aanleg van energie- en grondstoffeninfrastructuur is essentieel voor het gelijktijdig halen van de doelen voor klimaat en de ambities van een duurzame industrie met een goed verdienvermogen. De Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord en Industrie (TIKI) heeft hiertoe voorstellen gedaan. De obstakels zijn omvangrijk en complex en de oplossingen zullen het nodige vergen, ook in relatie tot het benodigde tijdspad. Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet besloten een regierol te nemen en financieringsmogelijkheden voor grote infraprojecten voor versnelling van de aanleg van infrastructuur te bezien³. Met de totstandkoming van het Nationaal Programma Infrastructuur Duurzame Industrie (PIDI) versterkt de rijksoverheid de regie op de aanleg van infrastructuur voor de industrie. Het in oprichting zijnde Programma Energiesysteem ziet erop dat er met een integrale blik naar het gehele energiesysteem gekeken wordt, zodat keuzes voor het behalen van de doelen van 2030 ook toekomstbestendig zijn met het oog op onze doelstellingen voor 2050. Daarnaast is het ook van belang om de samenhang tussen de verschillende sectoren te waarborgen. Over de stand van zaken PIDI heeft u recentelijk een brief ontvangen⁴. Eind van dit jaar wordt de eerste versie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) verwacht. Op basis van de Koplopersprogramma's werken de stakeholders in de industrieclusters aan de eerste clusterenergiestrategieën (CES-en) om te komen tot regionale uitvoeringsprogramma's voor infrastructuur. In de zojuist aangehaalde brief over de stand van zaken PIDI, staat ook de laatste stand van zaken hierover. Een onderzoek naar de ontwikkeling van een landelijk dekkend transportinfrastructuur voor waterstof is aan uw Kamer op 30 juni jl. toegezonden (Hyway27).⁵ Daarin is aangegeven welke keuzes gemaakt zijn en welke vervolgstappen nog nodig zijn voor realisatie.

Vraag en aanbod van groene elektriciteit is nader in kaart gebracht. De uitdaging is nog hoe dit ook in de tijd goed op elkaar af te stemmen. De Stuurgroep Extra Opgave heeft een inschatting gemaakt van de elektriciteitsbehoefte vanuit de industrie (inclusief datacenters) richting 2030⁶. De Stuurgroep voorziet een extra benodigde opwek behoefte op zee van 10 GW. Om dit mogelijk te maken moeten de windgebieden uiterlijk oktober 2021 aangewezen worden in een aanvullend ontwerp en moet het programma Noordzee in maart 2022 definitief worden vastgesteld.

Ook aan de geconstateerde obstakels in de financieringsmogelijkheden en de wet- en regelgeving i.r.t. ruimtelijke inpassing wordt momenteel gewerkt en wordt verkend wat mogelijke oplossingen zijn. Belangrijke aandachtspunten bij deze randvoorwaarden en knelpunten zijn:

- Financiering voor opschalings- en uitrolondersteuning van alternatieve technologie;
- Financiering van de uitrol van een breder palet aan technieken;
- Ruimtelijke procedures en vergunningverlening.

³ Kamerbrief Kabinetsreactie advies TIKI, Kamerstuk 29 826, nr. 123.

⁴ Kamerbrief Reactie op onderzoek TNO naar energie-infrastructuren 2030, Kamerstuk 32 813, nr. 733.

⁵ Kamerbrief Ontwikkeling transportnet voor waterstof, Kamerstuk 32 813, nr. 756. HyWay27 is een weerslag van een gezamenlijk onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Financiën, de Gasunie en TenneT.

⁶ Kamerbrief Adviesrapport van de Stuurgroep Extra Opgave over de elektriciteitsbehoefte vanuit de industrie, Kamerstuk 32 813, nr. 683.

Conform het regeerakkoord is de SDE⁺ regeling verbreed van hernieuwbare energie naar CO₂ reducerende opties (SDE⁺⁺). Hiermee is de regeling toepasbaar voor industriële technieken zoals CCS, warmtepompen en elektrische boilers. Voor diverse (nieuwe) technieken bestaan om verschillende redenen nog uitdagingen om deze in de SDE⁺⁺ in te passen⁷. Daarbij gaat het om technieken zoals biobased productie en recycling van kunststoffen, groene waterstof en proces-efficiëntie.

Uit de RVO-analyse blijkt de interesse voor toepassing van CCS dusdanig groot, dat de hoeveelheid emissiereductie via CCS het huidige SDE⁺⁺-plafond voor CCS-projecten van 7,2 Mton CO₂-opslag in de industrie mogelijk overstijgt⁸. Zonder SDE⁺⁺-subsidie kunnen de projecten voor **extra emissiereductie** niet gesubsidieerd worden. In de Klimaatplannen die zijn aangekondigd op Prinsjesdag is daarom aangegeven, ook met oog op het Urgenda-vonnis, dat het openstellingsbudget voor de SDE⁺⁺ 2022 is verruimd én het huidige plafond voor CCS wordt verhoogd. Hiermee wordt in 2022 meer CO₂-reductie mogelijk gemaakt met het oog op het halen van de doelstellingen richting 2030. Het plafond voor CCS wordt daarbij zo vastgesteld dat er substantiële middelen beschikbaar blijven voor andere technologieën, waaronder warmte. Voor de periode na 2022 wordt een systeem met minimale afbakening tussen (groepen van) technologieën uitgewerkt en zo snel mogelijk geïntroduceerd. Vanwege de benodigde wijzigingen in de regelgeving wordt het aangepaste systeem vanaf 2023 opengesteld voor aanvragen.

Groene waterstof via elektrolyse is weliswaar opgenomen in de SDE⁺⁺, maar is op dit moment nog erg duur per ton vermeden CO₂, waardoor deze beperkt kan worden ondersteund via de SDE⁺⁺. Ook is het aantal jaarlijkse vollasturen voor deze techniek binnen de SDE⁺⁺ beperkt. Voor groene waterstof wordt daarom gewerkt aan een speciale opschalingsregeling waarbij de onrendabele top van groene waterstofproductie wordt afgedekt. De te verwachte openstelling is in het tweede kwartaal van 2022 en daarvoor is vooralsnog 250 miljoen euro beschikbaar gemaakt. Momenteel loopt de notificatieprocedure bij de Europese Commissie. Doel van de regeling is opschaling van de elektrolysecapaciteit en daarmee ook daling van de productie. Voor de verduurzaming van de industrie kan naast eigen productie ook geïmporteerde waterstof een rol spelen. De eerste projecten voor import dienen zich al aan.

Voor de clusters Zeeland-West Brabant en Chemelot was de business case voor CCS niet haalbaar door gebrek aan nabije opslagmogelijkheden. Deze clusters moeten uitwijken naar duurdere oplossingen en latere realisatie. Er is daarom gekeken naar andere transportmodaliteiten dan pijpleidingen (zoals vloeibaar transport per schip en per as). Met de erkenning door de Europese Commissie van CO₂-transport per schip en per as als vormen van CO₂-reductie kan CCS middels vloeibaar transport worden ondersteund door de SDE⁺⁺ in 2021.

Projecten met betrekking tot bijvoorbeeld biobased productie en recycling van kunststoffen en **procesefficiency**, vinden moeilijk ondersteuning in de SDE⁺⁺. Voor procesefficiency-projecten kunnen bedrijven gebruik maken van de Energie-investeringsaftrek (EIA) en de subsidiemaatregel «Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie» (VEKI). Voor deze laatste

⁷ Kamerbrief Voortgang SDE⁺⁺ en eerste openstelling SDE⁺⁺ 2020, Kamerstuk 31 239, nr. 312.

⁸ Analyse Koplopersprogramma's Klimaatakkoord Industrie, bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 740.

regeling is voor 2021 zeer recent een aangepaste regeling gepubliceerd⁹. In de regeling is tevens een submodule procesefficiëntie studies onder de Topsector Energiestudies Industrie opgenomen. Beide aanpassingen komen voort uit zowel het eerder afgesproken maatregelenpakket in het kader van Urgenda én de toezegging aan de industrie om de verhoging van de ODE heffing te compenseren. Met beide aanpassingen verwachten we de investeringen in procesefficiëntie te kunnen versnellen door maatregelen met een terugverdientijd langer dan vijf jaar aantrekkelijker te maken en om bedrijven te stimuleren om studies te verrichten die leiden tot concrete besluitvorming over nieuwe investeringen in procesefficiëntie. Het totale budget van de VEKI-regeling is opgehoogd tot 82 miljoen euro voor 2021 en is 1 september jl. ingegaan. Het is aan het nieuwe kabinet of hier meerjarige financiering voor beschikbaar komt.

Staatssteunkaders vormen momenteel een belemmering voor het subsidiëren van een Energy Service Companies (ESCO's). ESCO's bieden de mogelijkheid voor bedrijven om projecten met een langere terugverdientijd uit te voeren. Door de belemmering vanuit staatssteunkaders gaat er potentieel energie-efficiency verloren. Dit speelt met name, maar niet uitsluitend voor cluster 6 (Programma 6–25). Door aanpassingen zou het mogelijk moeten worden om projecten te steunen die wel een milieuvoordeel opleveren maar waar de aanvrager een ander is dan degene die de activiteit bedrijft. Vooralsnog bieden de nieuwe staatssteunkaders niet die ruimte, het belang hiervan is in de consultatie voor het nieuwe Milieu en Energie Steunkader ingebracht.

Financiering voor van de uitrol van een breder palet aan technieken

PBL-analyses, scenariostudies en ook de recente OESO-beleidsreview tonen aan dat voor de transitieplannen **een breder palet aan technieken** nodig is dan door het huidige subsidie-instrumentarium kan worden ondersteund. Ook met het oog op de noodzakelijke verdere verduurzaming na 2030. Het huidige financiële instrumentarium voor opschaling en implementatie van nieuwe technologieën kan voor de klimaatopgave van de industrie nog beter worden ingericht. Er wordt daarom gewerkt aan een Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI) om deze industriële technieken uit de transitieplannen beter te kunnen ondersteunen. Het beoogde instrument kan gezien worden als een nationale variant van het EU Innovation Fund. De slagingskans van Nederlandse projecten voor het verkrijgen van Europese financiering is beperkt (1 op 10) vanwege het relatief beperkte budget ten opzichte van de grote Europese interesse. De contouren van de regeling wordt daarom nader onderzocht. De bedoeling van deze regeling is om grote complexe doorbraaktechnologieën voor bijvoorbeeld groene kunstmest, kunststof en staal te faciliteren via een open en flexibele subsidieregeling, waarvan bestaande bedrijven maar ook nieuwe of groeiende MKB-bedrijven gebruik van kunnen maken. Het is aan een volgend kabinet om hierover een besluit te nemen. Hiermee kunnen wellicht ook projecten worden ondersteund zoals door stichting Urgenda naar voren gebracht.

Het probleem is volgens het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Financiering Energietransitie¹⁰ overigens niet altijd en alleen de onrendabele top, maar ook de **financierbaarheid van de investering**. Er is een mismatch tussen wat kredietverleners willen en kunnen financieren en de behoefte aan financiering voor deze innovatieve investeringen. Het

⁹ Staatscourant 20 augustus 2021.

¹⁰ Kamerbrief «Aanbieding IBO Financiering Energietransitie» en bijlage «IBO Financiering Energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling».

huidige subsidie-instrumentarium is niet toereikend om dit probleem (geheel) op te lossen. Subsidies van de overheid stellen als voorwaarden dat een deel van de investering door private partijen wordt gefinancierd. Voor private kredietverleners is er sprake van grote mate van onzekerheid, zo hebben innovatieve demonstratieprojecten in de industrie altijd een risico dat door bijvoorbeeld technische kinderziekten het economisch resultaat tegenvalt. Een mogelijke rol van de overheid in relatie tot o.a. de kredietverstrekkers kan een onderdeel worden van verdere verkenningen naar maatwerkoplossingen voor financiering. De meeste clusters brengen naar voren dat de diversiteit in productieprocessen maatwerkoplossingen voor de financiering vragen. Uw Kamer heeft via de motie van leden Bontenbal en Grinwis¹¹ ook om aandacht voor maatwerk gevraagd. Met de twaalf grote uitstoters zullen gesprekken worden gevoerd om te verkennen waar maatwerk mogelijk en passend is.

Ruimtelijke inpassing en de bijbehorende wet- en regelgeving

Voor de transitieplannen van de grote CO₂-uitstoters wordt wet- en regelgeving als knelpunt ervaren, vooral die met betrekking op ruimtelijke procedures en gerelateerde vergunningverlening. In Nederland is er sprake van een schaarste aan ruimte. De benodigde ruimte voor nieuwe duurzame activiteiten concurreert met andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw en natuur. Al deze belangen worden afgewogen op passende schaalniveaus met diverse partijen en stakeholders. De afweging wordt vastgelegd in nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsplannen en geborgd via o.a. vergunningverlening. Het kabinet werkt momenteel aan het Programma Energiehoofdstructuur (PEH), dat ruimte borgt voor energie-infrastructuur van nationaal belang. Industriële partijen ervaren complexe procedures en lange doorlooptijden voor het verkrijgen van de juiste vergunningen. Dit geldt voor zowel de installatie van nieuwe duurzame technieken als bijvoorbeeld bij de aanleg van de infrastructuur. Dit probleem is onderkend, maar wel weerbaar. Het is van groot belang om vast te stellen wanneer dit kritiek is en wat de oplossingsrichtingen zijn. Samenwerking met andere overheden, maatschappelijke groeperingen en bedrijfsleven is daarvoor belangrijk om vertraging te voorkomen. Om eventuele ruimtelijke knelpunten bij CCS-initiatieven vroegtijdig te signaleren, wordt momenteel ter voorbereiding op latere procedures en besluitvorming een ruimtelijke verkenning uitgevoerd, welke zich toespitst op hoofdtransportinfrastructuur op land en op zee¹².

Tevens werkt het Kabinet aan het versnellen van vergunningverlening. In de recente brieven over de voortgang aanpak stikstofproblematiek¹³ en de vervolgacties n.a.v. Adviescollege Meten en berekenen Stikstof¹⁴ van de Minister van LNV bent u geïnformeerd over de voortgang op het gebied van stikstof en vergunningverlening.

Overig

Ten slotte zijn er een aantal generieke knelpunten die ervaren worden, maar waarbij de overheid niet altijd direct aan zet is. Zo wijzen alle clusters op de noodzaak voor bedrijven om meer zekerheid te krijgen over

¹¹ Motie van 8 juli 2021.

¹² Kamerbrief over de Rol staatsdeelnemingen m.b.t. de afvang, transport en opslag van CO₂ (CCS) van 5 juli jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 758).

¹³ Kamerbrief over voortgang aanpak stikstofproblematiek, 16-07-2021 (Kamerstuk 35 334, nr. 160).

¹⁴ Kamerbrief Vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, 09-07-2021 (Kamerstuk 35 334, nr. 158).

de financiële condities om investeringsbeslissingen te kunnen verantwoorden. Onzekerheden remmen investeringen. Het gaat om prijzen van energie, grondstoffen en producten en technologie-specifieke onzekerheden. Niet alle onzekerheden kunnen of mogen worden beïnvloed door de overheid, met name die door de markt worden bepaald. Echter, meerjarig en consistent beleid ligt wel in handen van de overheid. Dit gaat bijvoorbeeld over langjarig lopende subsidieregelingen, het voorkomen van de versnippering van steunmaatregelen en het systeem van belastingen, heffingen en vrijstellingen. Recentelijk zijn de Energiebelasting¹⁵ (EB) en Opslag Duurzame Energie¹⁶ geëvalueerd. Samen met de IBO Financiering Energietransitie doen deze evaluaties diverse aanbevelingen over de juiste prikkel voor verduurzaming die uit kan gaan van de belastingen, heffingen en vrijstellingen. Samen bieden de trajecten een basis voor toekomstige beleidskeuzes. Het is aan een volgend kabinet om de inhoud van de evaluaties en aanbevelingen tot zich te nemen en te overwegen of deze relevant is voor het toekomstige fiscale stelsel. Het tijdspad van het instrument CO₂-heffing is duidelijk.

Als laatste is het knelpunt van (on)voldoende technisch georiënteerd personeel voor de benodigde technologieën. Dit is een zorgpunt en kwetsbaarheid in de transitie en verdient op nationale schaal alle aandacht. Daarom zijn in het Klimaatakkoord met sectoren afspraken gemaakt over het beperken van werkgelegenheidsverlies en het verzilveren van de economische kansen van de transitie. Daarnaast heeft het Rijk een nieuwe omscholingsregeling beschikbaar gesteld voor bedrijven die hun werknemers willen om- of bijscholen naar kansrijke beroepen in de ICT en de techniek. De regeling is op 1 september opengesteld, en is breder toepasbaar dan alleen de industrie.

Tot slot

We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de geconstateerde knelpunten en oplossingen waaraan gewerkt wordt om de transitiepannen van de Nederlandse industrie de komende decennia waar te maken. De industrie zal de Koplopersprogramma's geregeld actualiseren. De focus van de plannen is tot nu toe 2030; voor volgende versies zal gevraagd worden om een meer expliciete doorkijk te geven richting 2050. We verwachten dat hiermee steeds concreter wordt wat de inzet van de industrie is en hoe de overheid de verduurzaming kan versnellen. Daarom zal onder leiding van de voorzitter van het Uitvoeringsoverleg Klimaatakkoord-Industrie, gezamenlijk met alle stakeholders, een geactualiseerd Uitvoeringsprogramma voor de industrie worden opgesteld.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

¹⁵ Kamerbrief over de Evaluatie van de Energiebelasting (Kamerstuk 31 239, nr. 330).

¹⁶ Kamerbrief over de Evaluatie inzake opslag Duurzame Energie en toekomstverkenning ODE (Kamerstuk 30 196, nr. 752).

<p>De inventarisatie heeft betrekking op knelpunten, maatregelen geconstateerd voor transitieplannen in de Industrie. Daarvoor zijn analyses en adviezen benut, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Koplopersprogramma's van de zes clusters • Interviews ten behoeve van de klimaatmonitoring • Advies van de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie • (Concept) Cluster Energie Strategieën 		
<p>De obstakels zijn onderverdeeld in de volgende categorieën van randvoorwaarden, daartussen bestaat een grote mate van samenhang.</p>		
Randvoorwaarde	Maatregel	Instrument
1. De aanleg van infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> – Rijk een stevigere regierol – Clusteraanpak & samenwerking 	<p>Tot stand gekomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – PIDI – CES <p>Wordt verwacht:</p> <ul style="list-style-type: none"> – MIEK
2. Het aanbod van groene stroom	<ul style="list-style-type: none"> – (ruimtelijk) verkennen 	<ul style="list-style-type: none"> – Stuurgroep Extra opgave
3. Financieringsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> – Plafond SDE⁺⁺ verwijderen/ verhogen voor CCS – Opschalen groene waterstof – Erkennen CCS per schip – Procesefficiency – Bredere technieken (o.a. doorbraak-technieken Urgenda) – Maatwerk investeringen 	<p>Tot stand gekomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – EIA – VEKI – SDE⁺⁺ <p>Wordt aan gewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Opschalingsinstrument Groene Waterstof – NIKI – Verkennen maatwerk mogelijkheden
4. Wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> – Samenwerking met decentrale overheden – Ruimtelijke procedures – Versnellen van vergunningverlening 	<p>Wordt aan gewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ruimtelijke verkenning t.b.v. hoofdtransportinfrastructuur (o.a. PEH) – Aanpak Stikstof
5. Overig	<ul style="list-style-type: none"> – Consistent en lange termijn zekerheid – Vereenvoudiging systeem van heffingen en belasting – Voldoende technisch georiënteerd personeel 	<p>Tot stand gekomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – CO₂-heffing (duidelijk tijdspad) <p>Wordt aan gewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Belastingen en heffingen – Afspraken met de sectoren