

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 907

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2021

Aan het lid Jetten (D66) is tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (23 september jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 3, Algemene Financiële Beschouwingen) toegezegd om middels een Kamerbrief een nadere duiding te geven van de industriemaatregelen uit de Augustusbesluitvorming in relatie tot de afspraken uit het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342). Hij gaf daarbij aan het van belang te vinden dat het draagvlak voor het Klimaatakkoord behouden blijft en dat de bedrijven daartoe ook daadwerkelijk gaan leveren. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Het kabinet investeert in 2022 in totaal ruim 6,8 miljard euro extra in klimaatmaatregelen bovenop het bestaande klimaatbeleid. Het klimaatpakket is erop gericht om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Urgenda-vonnis, beoogt extra emissiereductie te realiseren richting 2030 en is gericht op de energie-infrastructuur van de toekomst. In het klimaatpakket van de augustusbesluitvorming voor de begroting 2022 zit een aantal maatregelen die mede bijdragen aan de klimaatopgave van de industrie. Deze licht ik hieronder toe.

Energiebesparingsplicht

In het klimaatpakket is ondersteuning aangekondigd voor toezicht op de energiebesparingsplicht voor alle bedrijven die hieronder vallen¹. Dit is een effectieve manier om tot CO₂-besparing in de industrie te komen, het gaat immers om rendabele maatregelen. Tussen 2022 en 2026 wordt hiervoor 46 miljoen euro uitgetrokken voor kennis- en capaciteitsopbouw bij het decentrale bevoegd gezag. Met extra toezicht op energiebesparing wordt voor bedrijven een gelijk spelveld gegarandeerd omdat achterblijvers aangesproken worden. De extra capaciteit biedt het bevoegd gezag ook meer mogelijkheden om in gesprek te gaan met ondernemers over energiebesparing.

¹ Kamerstuk 35 925, nr. 2

Tevens wordt de energiebesparingsplicht per 2023 verbreed naar ETS-bedrijven. De huidige energiebesparingsplicht verplicht bedrijven met een jaarlijks verbruik van meer dan 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgasequivalent om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) waren (net als glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan de Regeling kosten-verevening CO₂) uitgezonderd van de energiebesparingsplicht met als reden dat het EU ETS dient als primaire prikkel om CO₂ te reduceren. Door ETS-bedrijven nu ook te verplichten deze energiebesparende maatregelen te nemen, ontstaat er een extra prikkel voor efficiënte CO₂-reductie. Om het decentrale bevoegd gezag in staat te stellen effectief toezicht op deze nieuwe doelgroep uit te oefenen, is in het klimaatpakket ook 10 miljoen euro hiervoor beschikbaar gesteld. Ook dit biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om in gesprek te gaan met ondernemers en een gelijk speelveld te bevorderen.

Waterstof

Daarnaast zijn er middelen voor de ondersteuning van de opschaling van waterstof, de ontwikkeling van waterstofopslag en een transportnetwerk voor waterstof. Deze middelen voor waterstof moeten er voor zorgen dat de industrie in Nederland sneller op duurzame waterstof kan overstappen. In de recente Kamerbrief² over het transportnet voor waterstof heb ik aangekondigd te starten met het ontwikkelen van een plan voor een onderbouwde en gefaseerde uitrol (uitrolplan) van een landelijk netwerk. Hiervoor is nu 750 miljoen euro gereserveerd. Het uitgangspunt is dat de gebruiker betaalt. Belangrijk is daarmee het onderscheid tussen de kosten en de financiering van dit landelijke waterstofnetwerk dat niet alleen voor de industrie wordt ontwikkeld.

Het kabinet heeft voorts 252,1 miljoen euro aan middelen op de begroting herschikt voor de opschaling van de productie van groene waterstof door middel van elektrolyse. Doel is dat groene waterstof productie concurrerend wordt met andere technieken voor CO₂-reductie. Daarnaast zijn er middelen (35 miljoen euro) gereserveerd voor de Europese IPCEI waterstof («Important Projects of Common European Interest») die ervoor moeten zorgen dat de eerste Nederlandse projecten met een IPCEI-status kunnen starten.

SDE++

Voor de ophoging van de SDE++ reserveert het kabinet in totaal 3 miljard euro, die over meerdere jaren tot uitbetaling komt. Dit draagt direct bij aan het halen van extra emissiereductie in 2030. Het doel van de ophoging van het SDE++-budget is om met meerdere technologieën bij te dragen aan CO₂-reductie in de gebouwde omgeving, mobiliteit, glastuinbouw en de industrie. Nederland heeft in de EU gepleit voor 55% reductie in 2030, dit betekent ook extra reductie ten opzichte van het huidige klimaatakkoord. Nederland kan niet wachten met maatregelen en het bij de begroting gepresenteerde klimaatpakket is hiertoe een eerste stap. Gezien de noodzaak en de urgentie voor snelle CO₂-reductie in Nederland, is het verhogen van het SDE++-plafond voor CCS noodzakelijk om aanvullende extra CO₂-reductie bovenop de afspraken in het Klimaatakkoord mogelijk te maken. De extra ruimte voor CCS betekent meer dan 14,3 Mton reductie door de industrie in 2030. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het CCS-plafond gerelateerd is aan de huidige 14,3 Mton

² Kamerstuk 32 813, nr. 756

opgave van de industrie³. Als er meer megaton gereduceerd gaat worden, is het logisch om ook het plafond daar op aan te passen. Zeker omdat kosten efficiënte technische alternatieven voor CCS in de SDE++ er nog niet zijn, dat blijkt immers uit de jaarlijkse Zeefstudie⁴. Het plafond voor CO₂-afvang en opslag (CCS) bij de industrie binnen de SDE++ wordt daarom met maximaal 2,5 Mton verhoogd. Het plafond wordt daarbij zo vastgesteld dat er substantiële middelen beschikbaar blijven voor andere technologieën, waaronder warmte.

Het vasthouden aan het huidige CCS-plafond bemoeilijkt de gewenste extra reductieopgave en maakt deze waarschijnlijk ook praktisch onmogelijk. Het loslaten is wel van belang gezien de benodigde snelle reductie en de ambities richting 55%. IPCC⁵ en PBL⁶ geven aan dat CCS essentieel is. Dit beeld laat ook de PBL-doorrekening van de verkiezingsprogramma's zien, waar de nationale ambitie voor de industrie in 2030 wordt verhoogd, stijgt ook de hoeveelheid CCS.

CO₂-afvang en opslag van fossiele CO₂ is een overgangstechnologie voor de verduurzaming van de industrie. CCS is echter als technologie naar verwachting ook op de langere termijn nog onmisbaar ten behoeve van het realiseren van de noodzakelijke negatieve emissies (via BECCS⁷) om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. De CCS-infrastructuur die nu in Nederland wordt ontwikkeld en aangelegd, kan daarvoor ook ten dele beschikbaar komen.

Het Europese Fit for 55%-pakket betekent meewind voor de nationale industrie. Onderdeel van dit pakket zijn zeer ambitieuze groene waterstofdoelstellingen. Dit ambitieuze pakket zal alternatieven ook sneller laten ontwikkelen. Omdat de concrete uitwerking nog enige tijd duurt, is het niet de verwachting dat deze meewind op korte termijn er toe leidt dat er substantieel minder CCS in Nederland zal worden toegepast, ook omdat de nationale ambities aangescherpt zullen gaan worden en projecten op tijd van start moeten om in 2030 gereed te zijn. Wachten is geen alternatief voor de noodzakelijke CO₂-reductie.

Nu Tata Steel Nederland niet meer hoofdzakelijk op CCS inzet, maar op de DRI-route, zal nog moeten blijken of en in welke mate het plafond dit jaar bereikt gaat worden. Niet ieder industrieel bedrijf kan dezelfde stap zetten als Tata Steel en daarom blijft CCS een noodzakelijke oplossing. In de industriële clusters zijn verschillende CCS-projecten geïdentificeerd die richting 2030 gerealiseerd kunnen worden. Dit blijkt uit Koplopersprogramma's analyse van RVO⁸, maar ook uit de binnenkort te verschijnen Klimaatmonitor en de Cluster Energie Strategieën blijkt dat er meer CCS-plannen zijn dan door het huidige plafond ondersteund kunnen worden. Het is op basis van deze informatie dat het kabinet ziet dat de industrie door de ophoging van het CCS-plafond ook sneller, meer kan reduceren. Doorlooptijden (vergunningen, infrastructuur) van zulke grootschalige projecten zijn lang, tijdige helderheid is nu nodig om projecten in 2030 gerealiseerd te hebben.

Naast het plafond zijn in de SDE++ ook nog steeds de twee andere in het Klimaatakkoord afgesproken randvoorwaarden inzake CCS van kracht:

³ Kamerstuk 32 813, nr. 342, Klimaatakkoordtekst: De hoogte van plafond wordt zodanig vastgesteld dat voor de in de industrie benodigde 14,3 Mton uitstootreductie in 2030 maximaal 7,2 Mton CCS wordt gesubsidieerd

⁴ Guidehouse 2020 – Vervolgonderzoek technische alternatieven voor CCS in Nederland

⁵ IPCC, 2018: Global Warming of 1.5°C

⁶ PBL, 2017: Verkenning van klimaatdoelen

⁷ Bioenergy with Carbon Capture Storage

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

- Horizon: Na 2035 worden geen nieuwe SDE++-beschikkingen meer afgegeven voor CCS-aanvragen – hiermee wordt de tijdelijkheid van de inzet van de techniek onderstreept.
- Zeef: CCS-projecten worden alleen gesubsidieerd als er geen aantoonbare kosteneffectieve alternatieven mogelijk zijn. Ook dit jaar zal deze weer geactualiseerd worden.

Omdat het kabinet wil voorkomen dat door het ophogen van het plafond andere opties onvoldoende van de grond komen, zal ik ervoor zorgen dat andere technieken, waaronder warmte, nog steeds voldoende gestimuleerd worden. De komende periode wordt nader onderzocht hoe dat het meest effectief kan, zonder dat er technieken worden uitgesloten. Daarbij wordt de komende periode 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. In combinatie met het eerder genoemde extra geld voor de energie-infrastructuur van de toekomst, specifiek waterstof en warmte, ondersteunt het kabinet hiermee de industrie met de transitie naar nog duurzamere technieken.

Afspraken over extra emissiereductie richting 2030

Het is de inschatting van het kabinet dat het totale pakket van maatregelen zorgt voor een emissiereductie van enkele megatonnen richting 2030 bovenop het bestaande beleid. Het precieze reductie-effect is afhankelijk van de concrete uitwerking van maatregelen die momenteel plaatsvindt. Uiteindelijk worden de uitgewerkte maatregelen meegenomen door PBL in hun berekeningen. Daadwerkelijke inschrijvingen voor de SDE++ door de industrie maakt de zekerheid op investeringen en emissiereductie het grootst en creëert het vertrouwen dat bedrijven ook daadwerkelijk CO₂-reductie gaan leveren. Het maken van aanvullende (borgende maatwerk) afspraken met de industrie is aan een komend kabinet, eveneens als de invullingen van de opgehoogde Europese 2030-doelstelling van ten minste 55%. Maatschappelijk draagvlak voor invulling van deze extra opgave is daarbij essentieel.

Uw Kamer heeft via de motie van leden Bontenbal en Grinwis⁹ tevens om aandacht voor maatwerk met de industrie gevraagd. Met de twaalf grote uitstoters worden de komende tijd gesprekken gevoerd om te verkennen waar maatwerk mogelijk en passend is.

Een nieuw kabinet kan hier dan verder vorm aan geven, inclusief de wijze waarop deze nieuwe afspraken gemonitord gaan worden. Het Uitvoeringsoverleg Klimaatakkoord-Industrie zal hier ook nauw bij betrokken worden om draagvlak en uitvoerbaarheid te waarborgen.

De Minister van Economische Zaken,
S.A. Blok

⁹ Motie van 8 juli 2021, Kamerstuk 32 140, nr. 96.