

Vergaderjaar 2022–2023

29 826

Industriebeleid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 179

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2023

Op 29 maart jl. heb ik uw Kamer, naar aanleiding van het verzoek van het lid Boutkan (Vlt), tijdens het commissiedebat verduurzaming industrie (Kamerstuk 29 826, nr. 178) toegezegd een Kamerbrief te sturen over het, in het kader van de maatwerkafspraken, beschikbaar stellen van publieke gelden en daar specifiek in te gaan op aspecten als bonussen, gezondheidsgevolgen en andere moreel ethische dilemma's. Met deze Kamerbrief voldoe ik aan deze toezegging. Ook voldoe ik met deze Kamerbrief aan de toezegging aan het lid Kröger (GroenLinks) om terug te komen op mijn eerdere toezegging in het commissiedebat van 7 april 2022 over scenario's voor groene industriepolitiek op het gebied van mens, dier en natuur (Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 136).

Voortgang maatwerkafspraken

Op 27 februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de maatwerkafspraken.¹ In aanvulling op deze halfjaarlijkse voortgangsrapportage kan ik uw Kamer melden dat er op 13 april jl. een *Expression of Principles* (EoP) met Shell is getekend.² In deze EoP spreekt Shell de ambitie uit om 3,9 Mton CO₂ te reduceren in 2030.

Een extra bijdrage van een maatwerkbedrijf

Om een maatwerktraject te starten, moet het bedrijf ambitieuze plannen hebben om in Nederland te verduurzamen. De maatwerkafspraken zijn aanvullend op de generieke maatregelen die bijvoorbeeld in het kader van het Klimaatakkoord zijn en nog worden getroffen om bedrijven in Nederland te laten verduurzamen. Het huidige doel is dat de maatwerkbedrijven gezamenlijk 1 tot 1,9 Mton minder uitstoten in 2030 dan waar ze

¹ Kamerstuk 29 826, nr. 173.

² Expression of Principles Shell | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

dispensatierechten³ voor ontvangen. Dat wordt de additionele CO₂-reductie genoemd. Bedrijven moeten dus bereid zijn zich te committeren aan additionele CO₂-reductie boven de reductie die zij op grond van de CO₂-heffing al geacht worden te realiseren. Indien dit niet aantoonbaar realiseerbaar is, ga ik graag het gesprek aan over een langetermijnvisie op verduurzaming kort na 2030 die past binnen de context van een klimaat-neutrale en circulaire economie in Nederland in 2050, om te bezien of er ruimte is voor maatwerk met als doel bovenwettelijke reductie na 2030. Binnen het Klimaatfonds is tot 2030 voor de verduurzaming van de industrie indicatief 3 miljard euro gereserveerd. De besluitvorming over de exacte invulling hiervan vindt dit voorjaar plaats. Naast afspraken over mogelijkheden voor CO₂-reductie worden ook afspraken over stikstofreductie en andere aspecten van de verbetering van de leefomgeving gemaakt. Wat betreft verbetering van de leefomgeving gaat het bijvoorbeeld om het verbeteren van de lucht- en waterkwaliteit, het reduceren van geluid en veilig vervoer van gevaarlijke stoffen.⁴ De maatwerkaanpak richt zich, zoals aangegeven in de Kamerbrief van 27 februari jl., in beginsel op de top-20 grootste industriële CO₂-uitstoters (gebaseerd op cijfers van de Nederlandse Emissieautoriteit van 2021), omdat hier in potentie de meeste CO₂-reductiewinst te behalen valt. Het is niet uitgesloten dat in een latere fase de maatwerkaanpak ook op andere bedrijven kan worden toegepast.

Een extra inspanning van de overheid

Als een bedrijf bereid is een extra inspanning te doen in het kader van de maatwerkaanpak om de Nederlandse klimaatdoelen te bereiken en, waar relevant, de leefomgeving te verbeteren, wil de overheid kijken of het ook wat extra's kan doen om de betreffende projecten te faciliteren. Het kan daarbij onder andere gaan om het verminderen van de investeringsrisico's. Maatwerk betekent nadrukkelijk niet per definitie een financiële bijdrage van de overheid. Het kan gaan om ondersteuning bij zowel het verminderen of wegnemen van niet-financiële onzekerheden (bijvoorbeeld ondersteuning van tijdige beschikbaarheid van de energie-infrastructuur en een voorspelbaar proces van vergunningverlening) als het verminderen of wegnemen van financiële onzekerheden (bijvoorbeeld een bijdrage aan de onrendabele top in de business case). Gezien de toezegging in het commissiedebat van 29 maart jl. zal ik hieronder met name nader ingaan op het proces bij verzoeken van bedrijven om financiële ondersteuning.

Afwegingen bij de maatwerkaanpak

Afweging van financiële ondersteuning

Wat betreft de eventuele financiële ondersteuning van een project door de overheid wordt er eerst gekeken naar de mogelijkheden binnen het

³ Een deel van de jaarlijkse CO₂-uitstoot van installaties onder de CO₂-heffing industrie wordt vrijgesteld van de heffing. De vrijgestelde uitstoot wordt uitgedrukt in zogeheten verhandelbare dispensatierechten (DPR's). Eén DPR staat gelijk aan de uitstoot van 1 ton CO₂.

⁴ In dit kader is uw Kamer op 17 maart jl. ook geïnformeerd over de resultaten van het rapport «Omgevingsveiligheid van toekomstige stromen waterstofrijke energiedragers». (Kamerstukken 32 1813 en 31 239, nr. 1192). Het streven is de uitgangspunten voor het beleid voor het omgaan met veiligheid en gezondheid in de energietransitie in bredere context voor de zomer aan uw Kamer te sturen.

bestaande generieke instrumentarium.⁵ Mocht het generieke instrumentarium niet passend zijn voor het desbetreffende project en/of de business case, dan kan maatwerksubsidie en/of -financiering worden overwogen. Bij toepassing van generieke instrumenten gelden de daarvoor geformuleerde criteria. Voor de subsidie en/of financiering van projecten wordt het proces zoals opgenomen in onderstaand kader gehanteerd, waarbij een aantal uitgangspunten gelden. In alle gevallen wordt per project een zorgvuldige afweging gemaakt van de beoogde opbrengsten van de projecten en de noodzakelijke randvoorwaarden om deze technisch, financieel en juridisch te realiseren.

Een grondige analyse van de business case en de financierbaarheid van de projecten is hier een belangrijk onderdeel van.

Proces voor financiële ondersteuning bij de maatwerkaanpak:

- Welke bijdrage levert het project / de business case aan additionele CO₂-reductie? En welke bijdrage levert het project / de business case aan stikstofreductie en verbetering van de leefomgeving?
- Is er bijvoorbeeld sprake van een onrendabele investering en zo ja, hoe groot is het tekort om de investering rendabel te krijgen zodat de onderneming het kan uitvoeren?
- Betreft dit een Opex (periodieke) of Capex (eenmalige) behoefte?
- Welke generieke instrumenten kunnen bijdragen aan het rendabel maken van het project / de business case?
- Volstaat het generieke instrumentarium? Zo niet, dan kan worden gekeken naar eventuele mogelijkheden voor maatwerksubsidie en/of financiering.
- Kan geoorloofde staatsteun worden verleend? Wanneer financiering wordt geboden die niet marktconform is, zal er in de meeste gevallen sprake zijn van staatssteun. In zo'n geval kan, om geoorloofd staatssteun te verlenen, mogelijk een beroep worden gedaan op de staatssteunkaders die mogelijkheden bieden voor het stimuleren van CO₂-reductie zoals onder andere de richtsnoeren voor klimaat, milieu en energie steun (de Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy (CEEAG)), de algemene groepsvrijstellingsverordening en het Tijdelijk crisiskader. Ook zijn er staatssteunkaders inzetbaar die het aantrekken van private financiering voor verduurzaming kunnen faciliteren. Als meer duidelijk is over de precieze activiteiten en financiering van een project kan een staatssteunbeoordeling worden gedaan en kan de maatwerkafpraak indien nodig ter goedkeuring worden voorgelegd bij de Europese Commissie. Om een voorbeeld te noemen: gezien kan worden of er aangesloten kan worden bij de IPCEI projecten. Voor deze projecten wordt de contante waarde van de jaarlijkse opbrengsten van investeringen vergeleken met de kosten hiervan, met als disconteringsvoet de gewogen gemiddelde vermogenskosten van de onderneming. Indien dit leidt tot een negatief resultaat, de zogenaamde funding gap, dan is dat het maximale bedrag dat aan steun mag worden gegeven. Vervolgens kunnen met het desbetreffende bedrijf afspraken worden gemaakt over de omvang en de voorwaarden van financiële ondersteuning,

⁵ Generieke instrumenten waar bedrijven gebruik van kunnen maken zijn onder andere de Stimulerings Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI++), de Versnelde Klimaatinvesteringen industrie (VEKI), de Topsector Energie Studies (TSE), de Energie Investeringsaftrek (EIA), de Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige Afschrijving Milieu Investerings (VAMIL).

waaronder hoe groot de eigen bijdrage van het bedrijf aan dit tekort is.

- Is extra validatie nodig? Indien noodzakelijk zal er, in aanvulling op due diligence onderzoek door overheidsexperts, validatie door externe experts worden gevraagd van financiële, juridische, commerciële of technische haalbaarheid van het project / de business case.
- Is een bijdrage doelmatig? Wat betreft de doelmatigheid wordt getoetst of de gevraagde bijdrage in verhouding staat tot de extra inspanning van het bedrijf om tot additionele CO₂-reductie te komen.
- Is een bijdrage efficiënt? Wat betreft de efficiëntie van de inzet van publieke middelen zal onder andere worden getoetst wat de steunbijdrage per ton extra, dat wil zeggen boven de al vereiste, gereduceerde CO₂ is.
- Ook zal de externe adviescommissie in haar advies over de concept *Joint Letter of Intent* (JLOI) onder andere ook ingaan op de doelmatigheid en de eventuele financiële risico's van de beoogde projecten.

Uitgangspunten bij financiële ondersteuning:

- Er wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden binnen het bestaande generieke instrumentarium, voordat er naar maatwerk-subsidiëring en/of financiering gekeken wordt.
- Indien het project / de business case past in het generieke instrumentarium, dan geldt dat het bedrijf moet voldoen aan de geldende criteria van het desbetreffende instrument.
- Criteria voor maatwerksubsidiering en/of financiering zijn in beginsel niet gunstiger dan de criteria die gelden voor generieke instrumenten.
- Er wordt naar het gehele spectrum van financiële instrumenten gekeken, zoals leningen garanties en subsidies.
- Bij een maatwerksubsidie wordt er in beginsel gewerkt met een zogenaamde *claw-back* constructie, zodat overcompensatie kan worden voorkomen.
- Bij de maatwerkaanpak geldt dat de overheid alleen een financiële bijdrage levert waar nodig, niet meer dan dat, en alleen als dit bijdraagt aan een groene en duurzame oplossing. Alleen als dit het geval is kan er mogelijk financiële ondersteuning, binnen de geldende staatssteunkaders, plaatsvinden.
- Een financiële bijdrage via de maatwerkaanpak is mogelijk, mits dit passend is binnen de beschikbare financiële ruimte.

Afweging van leefomgevingsaspecten

In de maatwerkafspraken wordt ook, waar relevant, ingezet op verbetering van de leefomgeving. Reducties van stikstofemissies krijgen daarbij in het bijzonder aandacht.⁶ Om te bepalen welke specifieke leefomgevingsproblematiek speelt bij een maatwerkbedrijf, laat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderzoek uitvoeren. Dit onderzoek helpt om te bepalen waar de meeste winst te behalen is voor de leefomgeving bij de transitie richting een schone, circulaire en klimaatneutrale industrie. Mede op basis van de definitieve uitkomsten van dit onderzoek, de RIVM-emissieregistratie, de transitieplannen van het betreffende bedrijf en gesprekken met zowel bedrijf als omgeving, worden in de definitieve maatwerkafspraken vervolgens concrete emissiereductie- en circulariteitsdoelstellingen opgenomen.

⁶ Zie onder andere Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 114.

Ik vind het van belang dat met de maatwerkafspraken wordt gewerkt aan een groene, gezonde en toekomstbestendige industrie in de toekomst. Een gezonde leefomgeving is een schone en veilige leefomgeving waarin de druk op gezondheid door vervuiling en overlast zo laag mogelijk is, die als prettig wordt ervaren en die uitnodigt tot gezond gedrag. Zoals hierboven aangegeven wordt per bedrijf bekeken wat de belangrijkste knelpunten en mogelijkheden met betrekking tot de gezonde leefomgeving zijn die aan de orde zouden moeten komen bij het maken van maatwerkafspraken.

Afweging van moreel ethische dilemma's

Uw Kamer heeft gevraagd hoe bij de maatwerkaanpak diverse andere aspecten, zoals het personeels- of beloningsbeleid van een maatwerkbeprijf, worden betrokken. Ik wil benadrukken dat de maatwerkaanpak zich, zoals hierboven beschreven, richt op het duurzaam en toekomstbestendig maken van de cruciale industriële processen in Nederland. De maatwerkaanpak focust zich dus op zaken die de verduurzaming van de productieprocessen van het desbetreffende bedrijf betreffen. Ten aanzien van alle overige aspecten die de onderneming en haar bedrijfsvoering aangaan, dient de onderneming zich aan de wet te houden. Daar wordt ook door de bevoegde instanties toezicht op gehouden. Voor de maatwerkaanpak zijn die wettelijke kaders een gegeven. Onze wetten en regels weerspiegelen immers de moreel-ethische afwegingen die op belangrijke maatschappelijke waarden zijn gemaakt en de bedrijven worden geacht zich daaraan te houden. De focus binnen de maatwerkaanpak ligt op het realiseren van additionele CO₂-reductie, stikstofreductie en verbetering van de leefomgeving. Dit is een complexe opgave, andere zaken worden daarom primair bij de daartoe geëigende trajecten besproken.

Scenario's groene industriepolitiek en impact op mens, dier en milieu

In het commissiedebat van 29 maart jl. heb ik het lid Kröger (GroenLinks) toegezegd om terug te komen op mijn eerdere toezegging in het commissiedebat van 7 april 2022 over scenario's voor groene industriepolitiek op het gebied van mens, dier en natuur. Ik heb destijds aangegeven de suggestie mee te nemen om vanuit de wetenschap scenario's te hebben voor het toekomstige verdienmodel van Nederland binnen de grenzen van natuur, klimaat en gezondheid van omwonenden. Inmiddels is de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) opgericht.⁷ De WKR geeft de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd advies over klimaatbeleid. De adviezen van de WKR zijn wetenschappelijk onderbouwd en vooral gericht op de lange termijn. De WKR zal een eerste advies uitbrengen over de dilemma's en richtinggevende keuzes waar Nederland de komende jaren voor staat in de transitie naar een klimaatneutrale samenleving in 2050. Het kabinet zal dit advies als input gebruiken voor het Klimaatplan 2024, met zowel aandacht voor verdienvermogen als de grenzen van de leefomgeving. Hiermee betreft het kabinet, conform de toezegging, wetenschappelijke instituten bij het formuleren van scenario's en het maken van keuzes. Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

⁷ Koninklijk Besluit tot instelling van de Wetenschappelijke Klimaatraad | Besluit | Rijksoverheid.nl.

Afsluiting

Zoals ik ook in de Kamerbrief van 27 februari jl. heb aangegeven, wordt er constructief door de overheid en bedrijven gewerkt aan concrete projecten die voor additionele en versnelde CO₂-reductie kunnen zorgen en die de industrie in Nederland toekomstbestendig maken. De maatwerkaanpak is nieuw en het vraagt daarom inspanning en tijd om tot ambitieuze en bindende maatwerkafspraken te komen. Het gaat om serieuze investeringen voor de lange termijn. Ik heb er vertrouwen in dat de ambities in de reeds ondertekende EoP's voor significante CO₂-reductie en een positieve impact op de leefomgeving kunnen zorgen en ga de komende tijd voortvarend, doch op een zorgvuldige manier, verder. In september zal ik uw Kamer nader informeren over de voortgang van de maatwerkaanpak in de volgende voortgangsrapportage.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens