

Vergaderjaar 2022–2023

29 826

Industriebeleid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 196

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Nederland heeft een sterke industrie, die nodig is voor onze welvaart en onze positie in de wereld. Ook levert de industrie een belangrijke bijdrage aan de grote maatschappelijke transities zoals de energietransitie. Nederland heeft een ambitieus klimaatbeleid. De industrie moet daaraan een grote bijdrage leveren. De geplande CO₂-reductie van de industrie ligt op koers, maar de daadwerkelijke reductie is wel afhankelijk van veel factoren. Die factoren liggen niet alleen bij de bedrijven zelf, maar ook bij de overheid en bij de netwerkbedrijven, om te zorgen dat er voldoende aanbod van groene energie en grondstoffen komt en de energie-infrastructuur tijdig aangelegd wordt. De focus moet de komende jaren dan ook liggen op de realisatie van alle plannen. Die focus is hard nodig, want er zijn nog genoeg obstakels te overwinnen, zoals de problematiek rondom de netcongestie en de situatie ten aanzien van stikstof. Kabinet, medeoverheden, de netwerkbedrijven en de industrie zullen er gezamenlijk hard aan moeten trekken.

Daarom werkt het kabinet hieraan met het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI)¹. De centrale ambitie van het NPVI is het tijdig verduurzamen van de industrie in Nederland, in het belang van het klimaat en gezondheid en in het belang van de Nederlandse economie. Onze strategische autonomie is hierbij een extra dimensie. Het kabinet wil binnen het haalbare en redelijke de energie-intensieve industrie de kans geven om in Nederland te verduurzamen. Het klimaat en milieu zijn er immers niet bij gebaat als de industrie vertrekt en op andere plaatsen buiten Nederland of de EU CO₂ of andere vervuilende stoffen blijft uitstoten, zeker als dat ook daar gebeurt in dichtevolk gebied. Het motto van het NPVI is dan ook: liever groen hier, dan grijs elders.

In deze brief ga ik in op drie zaken: 1) de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van het NPVI, 2) de uitwerking van een aantal maatregelen uit de klimaatbesluitvorming uit het voorjaar ten aanzien van de industrie-sector en 3) op een aantal onderzoeken die het Nederlandse beleid in

¹ Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 176

internationale context plaatsen. Deze Kamerbrief schetst de huidige stand van de besluitvorming rondom verduurzaming industrie en bevat geen nieuw beleid.

Stand van zaken Nationaal Programma Verduurzaming Industrie

Mede namens de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ga ik hierna, in het eerste deel van deze brief, in op de stand van zaken ten aanzien van het NPVI en informeer ik u over een aantal andere zaken op het terrein van de verduurzaming industrie.

Een van de producten waar aan gewerkt is, is de routekaart Verduurzaming Industrie. Deze geeft weer welke besluiten we de komende jaren moeten nemen en welke mijlpalen we moeten halen. Maar ook aan welke randvoorwaarden zoals vergunningverlening we moeten werken. Dit moet bijdragen aan meer investeringszekerheid voor bedrijven. De eerste versie van de routekaart zend ik u bij deze toe. De routekaart is een levend document, die periodiek geactualiseerd wordt.

Onderdeel van het NPVI is ook de vermindering van de stikstofuitstoot van de piekbelasting in de industrie. Ik ga, mede namens de Ministers voor Natuur en Stikstof, voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, ook kort in op de invulling van de aanpak piekbelasting industrie.

Voorjaarsbesluitvorming

Het kabinet heeft in het kader van de voorjaarsnota een aantal maatregelen getroffen die de verduurzaming van de industrie raken. Ik licht in het tweede deel van deze brief een aantal van deze besluiten toe en geef aan hoe verder wordt gewerkt aan de uitwerking en uitvoering van deze maatregelen².

Internationaal speelveld

Het derde deel van de brief plaatst het nationale beleid in internationale context. Recentelijk zijn een drietal onderzoeken gepubliceerd die vanuit verschillende invalshoeken hebben gekeken naar de impact van klimaatbeleid op de concurrentiepositie van de industrie en de gevolgen voor het klimaat: is er sprake van weglek? Achtereenvolgend gaat het om de Speelveldtoets 2023 door PwC/Strategy&, de instrumentevaluatie van de subsidieregeling Indirecte-Kostencompensatie ETS (IKC-regeling) door SEO, beide in opdracht van EZK, en een recent discussion paper van het CPB. Het is aan een volgend kabinet om een nadere appreciatie van deze rapporten te geven.

1. Stand van zaken Nationaal Programma Verduurzaming Industrie

Routekaart Verduurzaming Industrie

De focus van het Nationaal Programma Verduurzaming industrie ligt op de *uitvoering* van plannen en beleid, de routekaart bevat geen nieuw beleid. Om de uitvoering van deze maatregelen en publieke en private investeringsplannen te bevorderen is het nodig een goed inzicht te hebben in de belangrijkste mijlpalen en beslismomenten voor de verduurzaming van de industrie, en hoe deze met elkaar samenhangen en interacteren. De routekaart brengt deze mijlpalen en besluiten richting 2030 en 2040 in beeld. Op deze wijze kunnen de stuurgroep en alle

² De brief en routekaart bevatten verder geen nieuwe financiële claims.

betrokken organisaties sturen op de realisatie van alle beoogde maatregelen en investeringsplannen.

De routekaart geeft aan wanneer besluiten moeten worden genomen om de industrie in staat te stellen investeringsbeslissingen te kunnen nemen. Hoewel al veel in gang is gezet is op tal van terreinen nog, nadere, besluitvorming nodig. De routekaart is dus een besluitvormingsagenda en heeft betrekking op ook onderling afhankelijke projecten voor de productie van groene elektronen en moleculen, op het transport en opslag ervan en op het gebruik door de industrie. Daarnaast gaat de routekaart in op de belangrijkste randvoorwaarden voor de verduurzaming van de industrie, zoals vergunningverlening en ruimte, en op de relevante marktontwikkelingen en marktordening.

De eerste versie van de routekaart is bijgevoegd. Hiermee geef ik invulling aan mijn eerdere toezegging om een nationale routekaart verduurzaming industrie op te stellen. Deze routekaart is nog niet op alle punten in detail uitgewerkt. Ook is er nog geen volledig beeld van alle afhankelijkheden tussen de verschillende besluiten en mijlpalen. De routekaart is een levend document, en zal dus continue worden verrijkt en verbeterd. Het uitgangspunt voor de routekaart is de ambitie van het kabinet om de industrie in Nederland te laten verduurzamen en daarvoor de benodigde randvoorwaarden te scheppen. Het verduurzamen van de industrie is ook een manier om deze weerbaarder te maken, ons minder afhankelijk van derde landen te maken, en de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren. Dit betekent dat de routekaart net als het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) uitgaat van een grote vraag naar groene elektronen en moleculen, door productie in Nederland dan wel door import. Dit betekent ook dat bij de toekomstige (beleids)keuzes die we moeten maken dit perspectief sturend is.

Er is ruimte voor energie-intensieve industrie die in Nederland verduurzaamt. De komende jaren moet blijken in hoeverre alle randvoorwaarden daarvoor ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen gaan worden en in hoeverre die ruimte er daadwerkelijk is binnen de eisen die we ook stellen aan de kwaliteit van de gezonde leefomgeving en natuur. De opgave waar we als Nederland voor staan is enorm, met een grote uitdaging op het gebied van investeringsruimte, uitvoeringscapaciteit, fysieke ruimte etcetera. Naast de aanwezigheid van voldoende groene elektronen en moleculen, en op de juiste plaats, zal ook de prijs een belangrijke rol spelen in de investeringsbeslissingen van bedrijven. Niet uit te sluiten is dat binnen deze context toch niet elk bedrijf een toekomst voor zich ziet in dit land, dat is uiteindelijk een keuze van de bedrijven. Zoals ik in de brief over het NPVI in maart van dit jaar heb aangegeven, stuurt het kabinet de transitie via het zetten van de randvoorwaarden, en kiest het kabinet niet eenzijdig welke sectoren of bedrijven wel en geen toekomst in Nederland hebben; uit de analyse van Guidehouse die bij die brief is meegezonden volgde immers dat voor alle vier de daar beschreven sectoren het perspectief gunstig is om in Nederland te investeren en te verduurzamen. Wel is het van belang om meer zicht op te krijgen op de toekomstige ontwikkelingen binnen de industrie. Op die manier kunnen we tijdig en gericht de juiste investeringen doen in het energiesysteem zodat er voldoende groene energie op de juiste plek beschikbaar is voor deze industrie. Binnen het NPVI wordt samen met de industrie zelf gekeken hoe we tot dit concretere beeld kunnen komen. De ambitie van de bedrijven wordt onder meer duidelijker via de maatwerkafspraken. Ik vind het belangrijk dat we naar de toekomst toe werken aan een groene, circulaire, gezonde en toekomstbestendige industrie. 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. Voor het waarborgen van een gezonde leefomgeving geldt de wet- en regelgeving op het terrein van industriële emissies, milieu, natuur en ruimtelijke ordening. In

deze versie van de routekaart komen de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de gezonde leefomgeving aan de orde. In de volgende versie van de routekaart zal dit onderwerp een nadere uitwerking krijgen. De realisatie van de verduurzamingsopgaven, energie- en grondstoffeninfrastructuur vraagt de komende jaren om ruimtelijke keuzes. Deze keuzes worden de komende jaren met name gemaakt in het NOVEX-programma, waarin alle ruimtelijke opgaven bij elkaar komen. Het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) valt hier ook onder en moet ruimte tijdig reserveren zodat de sectoren kunnen verduurzamen. Het bodem- en watersysteem worden meegewogen bij de ruimtelijke opgaven. Daarnaast zijn mogelijke omgevingsveiligheidsrisico's en de ruimtelijke inpassing belangrijke elementen die in de besluitvorming meegewogen moeten worden. In dit kader is de Tweede Kamer op 17 maart 2023 ook geïnformeerd over de resultaten van het rapport «Omgevingsveiligheid van toekomstige stromen waterstofrijke energiedragers»³. Het kabinet streeft er, zoals aangegeven in een brief⁴ aan uw Kamer van 4 november 2022, naar om in het najaar van 2023 de uitgangspunten voor het beleid voor het omgaan met veiligheid en gezondheid in de energietransitie aan de Tweede Kamer te sturen.

In de routekaart wordt ook ingegaan op de vraag van de industrie naar elektriciteit afkomstig van wind op zee. Op dit moment werken EZK, Tennet en de industrie aan het bij elkaar brengen van vraag en aanbod voor zowel de periode tot 2031 als erna.⁵

Een onderwerp wat in de routekaart komende jaren verder zal moeten worden ingevuld is flexibiliteit van de vraag naar en aanbod van energie. De Minister voor Klimaat en Energie heeft de Kamer recent over netcapaciteit, de versnelling van de energietransitie en de noodzaak van flexibiliteit geïnformeerd.⁶ De industrie heeft een cruciale vliegwielfunctie in de energietransitie. Flexibiliteit in de energievraag is een voorwaarde om de komende jaren netcongestie landinwaarts te voorkomen, maar ook een cruciaal middel om de economische schade van de huidige congestieproblematiek te minimaliseren. Als grootverbruikers meer gebruik (kunnen) maken van congestiemanagement, kan het elektriciteitsnet vollediger worden benut en meer transport worden gefaciliteerd. Daarbij teken ik aan dat de huidige energie-intensieve industrie nog aan het begin staat van een grootschalige electrificatie. Er is meer gedetailleerd inzicht nodig in de knelpunten en de onzekerheden die de industrie ervaart bij investeringen in flexibiliteit. Deze breng ik met de Minister voor Klimaat en Energie, de industrie en netbeheerders in kaart, zoals aangekondigd in de brief over netcongestie. Op basis van deze verkenning ga ik afspraken maken met netbeheerders, (mede) overheden en de industrie welke inspanning van een ieder nodig is om knelpunten te adresseren om zo de industriële flexibiliteit te vergroten. Deze vergrote flexibiliteit zal echter niet weg kunnen nemen dat een deel van de energie-intensieve industrie behoefte zal houden aan continue stroomtoevoer (ook wel als *base-load* aangeduid).

De routekaart gaat in op randvoorwaarden zoals ruimte voor de energietransitie. In de kamerbrief Ruimte voor economie⁷ van 14 oktober 2022 zijn de eerste contouren geschetst voor een landelijk programma Ruimte voor economie als onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie. In die brief heb ik de uitwerking van het programma aangekondigd voor juli 2023. Deze uitwerking zal ik u naar verwachting in oktober van dit jaar toezenden.

³ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1192

⁴ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1113

⁵ Daarmee geeft het kabinet uitvoering aan motie van de leden Boucke en Erkens, Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 46

⁶ Kamerstukken 29 023 en 31 239, nr. 443

⁷ Kamerstuk 33 043, nr. 103

Voor de routekaart is gebruik gemaakt van diverse beleidsdocumenten, scenariostudies, investeringsplannen van netwerkwerkbedrijven en de industrie en de laatste Cluster Energie Strategieën (CES 2.0). De routekaart sluit aan op het NPE en het PEH, zoals die met uw Kamer zijn gedeeld.⁸ De routekaart is gevalideerd met de bij de stuurgroep betrokken organisaties, waaronder de netwerkbedrijven, en met de clusterorganisaties. Voor de volgende versie van de routekaart zal deze validatie verder worden verdiept met de clusters, netwerkbedrijven en de industrie waarbij nog preciezer per mijlpaal en beslistmoment in beeld worden zal gebracht wie verantwoordelijk is voor elke mijlpaal, de urgentie ervan, wat de afhankelijkheden zijn tussen mijlpalen en welke risico's en mogelijke knelpunten er zijn. Er volgt ook nog een actualisatie van de cluster energiestrategieën (CES-sen, voorzien begin tweede kwartaal 2024 (CES 3.0). Op basis van die geactualiseerde CES-sen zal een volgende versie van de routekaart worden opgesteld voor de zomer van 2024.

Industriecusters

In de uitvoering van het NPVI spelen de industriecusters een cruciale rol. In de industriecusters is het overgrote deel van de energie-intensieve industrie gehuisvest en is dus ook de meeste klimaatwinst te halen. Deze focus leidt er anderzijds toe dat met het aansluiten van de clusters op voldoende groene energie, aantrekkelijke vestigingsplaatsen ontstaan voor nieuwe, groene industrie. Om de slagkracht van de clusters te vergroten werk ik met de clusters aan de versterking van de uitvoeringsorganisatie van de clusters. Voor de vijf geografische clusters (Rotterdam-Moerdijk, Noordzeekanaalgebied, Noord-Nederland, Chemelot (Limburg) en Zeeland) loopt dit via een opdracht aan het bureau AEF. Voor cluster 6 loopt dit via een apart traject, daar ga ik hieronder op in. Voor elk van de zes cluster wordt een onafhankelijke clusterregisseur aangezocht. De clusters zullen deze regisseurs voordragen. De regisseurs nemen vervolgens plaats in de stuurgroep NPVI. Per cluster wordt een klein bureau ingericht voor de programmering en monitoring van alle relevante projecten. Dit gaat om zowel infrastructuurprojecten als investeringsprojecten «binnen de poort».

Een belangrijke rol voor de clusters is om de vraag naar en aanbod van groene energie en grondstoffen in beeld te krijgen en te programmeren. Hiertoe dienen de CES-sen. Inmiddels hebben de eerste ronden van de CES-sen hun doorwerking gekregen richting het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat (MIEK). De horizon van het MIEK is tot nu toe 2030. MIEK-projecten worden door de netbeheerders geprioriteerd bij hun investeringsplannen. De stuurgroep NPVI zal de projecten nadrukkelijk monitoren en sturen op de voortgang. Na de zomer zullen de clusters starten met het opstellen van de CES 3.0. Hier zal ook een eerste blik op de periode na 2030 geworpen worden, wat vervolgens zijn plaats moet krijgen in het MIEK.

Cluster 6

Cluster 6 bestaat uit ongeveer 200 energie-intensieve bedrijven die niet gevestigd zijn in een van de vijf geografische industriecusters, maar wel vallen onder het ETS-systeem en de CO₂-heffing. Het is voor het voortbestaan van deze, voor de regionale werkgelegenheid essentiële, bedrijven nodig dat de randvoorwaarden tijdig op orde zijn. Het blijkt dat bedrijven tegen knelpunten aanlopen bij het realiseren van concrete plannen. Daarom werkt het kabinet op dit moment aan een actieplan voor cluster 6. Daarin wordt opgetrokken met de betreffende bedrijven, de netwerkbe-

⁸ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1280 (NPE) en Kamerstukken 31 239 en 30 196, nr. 380 (PEH).

drijven en de provincies. De provincies spelen een belangrijke rol, omdat de benodigde energie- en grondstoffeninfrastructuur veelal van regionaal schaalniveau is er daarmee met name onderdeel zal uitmaken van de provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur voor Energie & Klimaat (pMIEK) die door de provincies worden opgesteld.

Het actieplan focust op specifieke casussen om knelpunten weg te nemen en verspreidt de geleerde lessen vervolgens breder over alle betrokken sectoren en bedrijven. Ook voor cluster 6 wordt een clusterregisseur aangezocht, die plaats neemt in de nationale stuurgroep voor het NPVI. Binnen het Ministerie van EZK wordt een specifiek team opgericht dat zich richt op het oplossen van knelpunten van cluster 6. Deze ondersteunende unit zal dit doen in samenspraak met de cluster 6-bedrijven, de betrokken brancheorganisaties, RVO, de (regionale) netbeheerders en de decentrale overheden. De clusterregisseur zal erop toezien dat dit soepel verloopt en kan zaken agenderen in de nationale stuurgroep.

Uiteindelijk wil het Kabinet samen met provincies en netbeheerders voor zoveel mogelijk bedrijven die concrete verduurzamingsplannen hebben een handelingsperspectief bieden. In de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat is onder voorwaarden € 47 mln. voor de ondersteuning van cluster 6 gereserveerd binnen het klimaatfonds. Definitieve besluitvorming over vrijgave van deze middelen moet dus nog plaatsvinden. In het actieplan zal de besteding van deze middelen verder worden uitgewerkt. Ik zal uw Kamer het actieplan na de zomer toesturen.

Als onderdeel van de uitwerking van het actieplan zal in lijn met de gewijzigde motie van het lid Erkens c.s.⁹ voor het einde van het jaar in kaart worden gebracht hoe de ontwikkeling van de energie-infrastructuur voor de cluster 6 bedrijven eruit komt te zien, zodat bedrijven meer zekerheid krijgen over beschikbaarheid van groene elektronen en moleculen.

Maatwerkafspraken verduurzaming industrie

Een belangrijk onderdeel van de verduurzaming van de industrie zijn de maatwerkafspraken met de grote industriële CO₂-emitters. Uw Kamer wordt elk halfjaar geïnformeerd over de voortgang van deze maatwerkaanpak¹⁰. Recent zijn ook de financiële uitgangspunten die gelden bij de maatwerkaanpak met uw Kamer gedeeld.¹¹ Deze week zijn met Yara Sluiskil en AnQore een «Expressions of Principles» (EoP) overeen gekomen.¹² In september van dit jaar zal ik uw Kamer in de volgende halfjaarlijkse voortgangsrapportage nader informeren over de stand van zaken ten aanzien van de verdere voortgang in de maatwerkaanpak. Daarmee geef ik ook invulling aan de toezegging van mijn collega, de Staatssecretaris van IenW, uit het Commissiedebat Leefomgeving van 17 mei jl. (Kamerstuk 33 118, nr. 257)

Inmiddels heb ik een goed beeld van de bereidheid en mogelijkheden voor de maatwerkaanpak bij een groot deel van de betrokken bedrijven. De bedrijven hebben kunnen inschatten of de maatwerkaanpak voor hen behulpzaam en werkbaar is. Daarom is aan alle bedrijven inmiddels doorgegeven dat ik de eerste stap in de maatwerkaanpak, het ondertekenen van een EoP, dit najaar wil afronden. Het streven naar een einddatum voor de EoP-fase is van belang om voortgang te houden in de maatwerkaanpak en om alle energie te richten op de volgende fasen.

⁹ Kamerstuk 29 826, nr. 195

¹⁰ Voor de meest recente Voortgangsrapportage, zie Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 173.

¹¹ Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 179

¹² www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/07/11/expression-of-principles-yara;
www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/07/13/expression-of-principles-anqore

Eén van de maatwerkbedrijven is Tata Steel Nederland (TSN). De overheid is in het kader van de maatwerkaanpak met TSN in gesprek, o.a. gericht op een gezonde en duurzame staalproductie. Het bedrijf dient haar plannen concreet uit te werken, de overheid zal die plannen analyseren en daarna de steunbehoefte bezien, onder meer in het licht van de EU staatssteunregels. Alleen zo kan ik én doelmatig overheidsgeld besteden én toekomstige verbetering van de leefomgeving, milieu en gezondheid in de toekomst borgen als onderdeel van een mogelijke maatwerkafpraak. Hierover ben ik samen met het Ministerie van IenW in gesprek met het bedrijf. Daarnaast voer ik ook gesprekken met het Indiase moederbedrijf. Voor het toezien op het voldoen aan de huidige vergunningen liggen de bevoegdheden bij de daarvoor bevoegde gezagen.

TSN geeft aan zich ongewijzigd in te zetten voor hun ambitie naar groen staal, maar wil zich nader oriënteren op de optimale scope. Dit vanwege diverse veranderingen en ontwikkelingen sinds het ondertekenen van de EoP in juli 2022, zoals inflatie, verslechterende marktomstandigheden en de energiecrisis. Om die reden is de volgende fase in het vergunningen-traject vertraagd. Gelet op de doelstelling van de eerder afgesloten EoP om voor 2030 betekenisvolle CO₂-reductie en gezondheidswinst te realiseren ben ik intensief in gesprek met het bedrijf; die doelen staan voor mij vanzelfsprekend overeind. Het is de gezamenlijke ambitie om dit jaar nadere stappen te zetten en te komen tot concretere plannen van TSN. Ik zal u hier in de voortgangsrapportage over de maatwerkaanpak in september nader over informeren.

Tot slot heeft uw Kamer verzocht om een afschrift van de reactie op een brief van Greenpeace Nederland met betrekking tot de maatwerkafpraak Tata Steel. Deze reactie is door de Staatssecretaris van IenW mede namens mij verstuurd. Het afschrift treft u bijgaand aan.

Aanpak Piekbelasting stikstof

Op 25 november 2022 kondigde het kabinet in het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek een specifieke aanpak van de zogeheten piekbelasting aan, in navolging van het advies van de heer Remkes daarover. Deze aanpak piekbelasting is bedoeld om op korte termijn een flinke reductie te realiseren van de stikstofdepositie op overbelaste Natura2000-gebieden. Op 10 februari jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 222) en 12 juni jl. (Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 96) heeft het kabinet de Kamer in meer detail geïnformeerd over deze aanpak. De aanpak piekbelasting industrie begint met een verplichtend spoor – aanscherping van vergunningen – dat samen met IenW, RVO, de provincies, omgevingsdiensten en andere relevante bestuurs- of adviesorganen wordt afgelopen. Daarboven op zal ik de komende tijd in gesprek gaan met de industriële bedrijven die voor piekbelasting zorgen om te bekijken welke aanvullende maatregelen zij kunnen nemen. In november zal het kabinet uw Kamer nader informeren over de bijdrage van de industrie aan het geambieerde doel van 100 mol/ja van de aanpak piekbelasting en over de voortgang van de aanpak piekbelasting industrie.

2. Stand van zaken uitwerking maatregelen voorjaarsnota

Op 26 april informeerde het kabinet uw Kamer over de voorjaarsbesluitvorming ten aanzien van het klimaat¹³. Daarin werd ingegaan op de nadere invulling van de doelstellingen op het gebied van het klimaat, de maatregelen die het kabinet voorstelt en de inzet van financiële middelen die daarvoor zijn voorzien. De ambities voor de industriesector zijn zeer

¹³ Kamerstuk 32 813, nr. 1230

ambitieuze. In het klimaatpakket van dit voorjaar leiden alle maatregelen, oud en nieuw, gezamenlijk tot 66% CO₂-reductie in de industriesector in 2030 ten opzichte van 1990. Daarmee levert de industrie een grote bijdrage aan het landelijke doel van 55% CO₂-reductie in 2030. Hieronder ga ik in op de relevante onderdelen voor de verduurzaming van de industrie en daaraan gerelateerde onderwerpen.

Maatwerk

In de Voorjaarsbesluitvorming is de verhoogde ambitie voor de maatwerkaanpak aangekondigd. Het kabinet intensificeert de maatwerkafspraken met de grootste industriële uitstoters tot een opgave van 3,5 Mton in 2030 ten opzichte van de CO₂-heffing. Om deze extra opgave te bereiken worden extra middelen vrijgemaakt en wordt zo nodig een grotere groep bedrijven dan de huidige 20, waar substantiële additionele CO₂-reductie te behalen valt, benaderd. In september a.s. informeer ik uw Kamer hier nader over.

Energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen met een jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) om alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Per 1 juli 2023 is deze plicht aangescherpt op verschillende aspecten:

- Tot nu toe waren ETS-bedrijven, complexe vergunningplichtige bedrijven en de sector glastuinbouw uitgezonderd. Deze bedrijven komen nu ook onder de plicht te vallen.
- De plicht wordt verbreed naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Naast efficiëntiemaatregelen, zullen ook maatregelen om over te stappen naar een andere energiedrager en maatregelen voor eigen duurzame energieopwek verplicht worden, indien deze zich in vijf jaar of minder terugverdienen.
- De terugverdientijdmethode en de Erkende Maatregelenlijsten worden geactualiseerd met de meest recente inzichten over de energieprijzen. Hierdoor zullen meer maatregelen verplicht worden.
- Zeer grote energiegebruikers – vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) per jaar – zullen verplicht een onderzoek ter verduurzaming van het energiegebruik moeten doen. Deze onderzoeksplicht gaat verder dan de informatieplicht, die geldt voor de middelgrote bedrijven. Beide rapportageplichten gaan verder dan de Energie-Efficiency Richtlijn (EED)-audit, omdat bedrijven en instellingen een uitvoeringsplan moeten opstellen om de maatregelen daadwerkelijk uit te voeren.

Het kabinet is van plan om de Energiebesparingsplicht in 2027 aan te scherpen door de terugverdientijd te verlengen naar 7 jaar. Hierdoor zal het mkb naar verwachting meer energiebesparende maatregelen moeten nemen. Om het mkb te ondersteunen worden verschillende instrumenten verkend. Hiermee wordt de drempel van het mkb om energiebesparende maatregelen uit te voeren verlaagd. Deze ondersteuning moet in 2025 operationeel zijn. Hiervoor is onder voorwaarden 150 mln euro in de voorjaarsnota gereserveerd binnen het klimaatfonds. Definitieve besluitvorming over vrijgave van deze middelen moet dus nog plaatsvinden.

Verbod inzet fossiele brandstoffen als warmtebron bij uitbreiden, nieuwbouw of vervanging industrie

De industrie wordt al op verschillende manieren aangemoedigd om gebruik te maken van fossielvrije energiedragers om in haar warmtevraag

te voorzien. Bedrijven investeren daar nu ook al in. Deze maatregel is bedoeld om te zorgen dat rendabele en technisch uitvoerbare technieken ook daadwerkelijk worden toegepast.

De voorgestelde maatregel is een verbod op de inzet van fossiele brandstoffen in verwarmingsprocessen zonder afvang bij uitbreiding, nieuwbouw en vervanging van industriële productie-installaties. Het gaat hierbij om een verbod op het primair gebruik van fossiele brandstoffen zonder afvang. Alternatieve technieken die uitkomst zouden kunnen bieden na het voorgestelde verbod zijn elektrificatie, inzet van waterstof of waterstofderivaten, restwarmte, biobrandstoffen of CCS(U).

Met het oog op de voorziene capaciteitsproblemen op het elektriciteitsnet heeft het kabinet besloten in plaats van de eerder afgesproken uitwerking van normering van e-boilers, tot uitwerking van een verbod op de inzet van fossiele brandstoffen voor verwarmingsprocessen bij uitbreiding, nieuwbouw en vervanging van industriële productie-installaties. Deze maatregel biedt meer flexibiliteit aan bedrijven bij de keuze van niet-fossiele warmte-opwek.

De maatregel maakt onderscheid tussen de temperatuurniveaus waarop de warmte gebruikt wordt en voorziet in een gefaseerde invoering waarbij de eerste fase (verwarmingsprocessen tot 100°C) mogelijk iets voor 2030 kan worden ingevoerd. De andere fasen na 2030. De maatregel wordt nu verder uitgewerkt waarbij rekening wordt gehouden met de juridische haalbaarheid en voorzien wordt in een goede overgangstermijn. In de uitwerking wordt ook rekening gehouden met beschikbare technieken en de beschikbaarheid van de benodigde infrastructuur voor fossielvrije energiedragers.

Circulaire economie en klimaatmaatregelen

In de voorjaarsbesluitvorming Klimaat van 26 april jl. zijn enkele circulaire maatregelen voorgesteld die bijdragen aan reductie van broeikasgassen én bijdragen aan de circulaire economie. Vooruitlopend op EU-wetgeving wordt beoogd per 2027 een nationale verplichting in te voeren om de toepassing van gerecycled plastic of biogebaseerd plastic te stimuleren. De norm verplicht partijen die in Nederland polymeren (bv. korrels, poeder, flakes) verwerken tot plastics voor de Nederlandse markt om minstens 25%-30% plastic recyclaat en biogebaseerd plastic toe te passen in 2030.

Komende maanden werk ik de normeringsmaatregel verder uit en daarnaast ook een subsidieregeling. Over beide worden belanghebbenden geconsulteerd. Het kabinet streeft naar het openstellen van de subsidieregeling in de eerste helft van 2024.

Daarnaast is besloten om afvalverbranders te stimuleren meer plastic afval uit te sorteren en niet meer te verbranden. Het kabinet streeft naar het aanscherpen van de CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) vanaf 1 januari 2025. Dit betekent dat voor de AVI's wordt gewerkt aan een specifiek pakket aan maatregelen. Dit wordt de komende maanden verder uitgewerkt.

Energiebelastingen

In de Kamerbrief over de voorjaarsbesluitvorming Klimaat is aangekondigd dat er een aantal maatregelen wordt genomen binnen de energiebelasting. Hiermee wordt beoogd 1,2 Mton extra CO₂-reductie te realiseren. Eén van de beoogde maatregelen betreft een verhoging van de aardgasstarieven en verlaging van de elektriciteitsstarieven in de hogere verbruiksschijven, om zo investeringen en de overstap van fossiel gas naar duurzamere elektriciteit te belonen. Middels een impactstudie zal worden bepaald of en hoe de maatregelen er concreet uit gaan zien. Daarbij wordt onder meer gekeken naar een gelijk speelveld en hande-

lingsperspectief voor bedrijven om tijdig te kunnen verduurzamen ook met het oog op de netcongestieproblematiek. In dezelfde brief is tevens gemeld dat de vrijstelling in de kolenbelasting voor dubbel gebruik van kolen per 1 januari 2028 wordt afgeschaft en dat er een onderzoek en impactanalyse komt over het of en hoe van een mogelijk afbouwpad van fiscale regelingen die (fossiel) energiegebruik, waaronder het non-energetisch gebruik van grondstoffen, stimuleren. Dit onderzoek zal deze zomer worden uitgevoerd.

SDE++ middelen

Het openstellingsbudget van de SDE++ in 2023 bedraagt € 8 miljard. Het kabinet heeft besloten om op basis van de huidige inzichten in de kasramingen een deel van de SDE-middelen in te zetten voor openstellingsbudgetten van 8 miljard euro in 2024 en 2025. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan de uitrol van CO₂-reducerende technieken – zoals de uitrol van hernieuwbare elektriciteit, duurzame warmte en uitrol van CCS. Zoals in de SDE++-brief van 26 april 2023¹⁴ staat geschreven, wordt dit jaar op verzoek van de Europese Commissie de eerste drie openstellingsrondes van de SDE++ geëvalueerd. Daarbij wordt naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en consistentie met andere beleidsinstrumenten gekeken, inclusief aandacht voor eventuele knelpunten bij het aanvragen van subsidie. Dit onderzoek zal worden gebruikt om geleerde lessen en mogelijkheden voor verbetering van de SDE++ te identificeren vanaf de SDE++ 2024.

Waterstof

In het voorlopig akkoord van de herziene Europese richtlijn hernieuwbare energie (RED III) zijn doelen voor het gebruik van hernieuwbare waterstof in de industrie opgenomen. Lidstaten krijgen de verplichting om te zorgen dat in 2030 het waterstofgebruik op landsniveau voor 42% uit hernieuwbare waterstof bestaat; in 2035 behoort dit 60% te zijn. Per gedelegeerde handeling worden er eisen aan de productie van hernieuwbare waterstof gesteld. Deze eisen gelden ook voor geïmporteerde waterstof(dragers) van buiten de EU. Via certificering kunnen bedrijven gaan aantonen dat ze aan deze duurzaamheidseisen voldoen. Voor de verdere ontwikkelingen op het gebied van waterstof verwijs ik naar de recent aan Uw Kamer gestuurde brief over dit onderwerp¹⁵.

3. Onderzoeken Internationaal speelveld

Het klimaatbeleid bestaat enerzijds uit beprijzen en normeren en anderszijds investeren in verduurzaming. Via het NVPI bevordert het kabinet de uitvoering van de benodigde publieke en private investeringen voor de verduurzaming van de industrie door onder meer het wegnemen van belemmeringen en een gezamenlijke sturing van overheid, netbeheerders en de industrie op de uitvoering.

De beprijzing- en normeringsmaatregelen vanuit het klimaatbeleid kunnen echter ook een keerzijde hebben: streng unilateraal klimaatbeleid waarop bedrijven niet voldoende snel kunnen handelen, kan de internationale concurrentiepositie van een deel van de Nederlandse industrie verslechteren, wat kan leiden tot weglekeffecten: het verplaatsen van emissies, productie, banen, en investeringen naar elders. Het kabinet wil deze effecten waar mogelijk voorkomen door op de lange termijn stabiel beleid te voeren waarmee nieuwe verdienmodellen mogelijk worden gemaakt. Middels het klimaatbeleid faciliteert het kabinet de bedrijven die in

¹⁴ Kamerstuk 31 239, nr. 377

¹⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 1272

Nederland de verduurzamingslag kunnen maken, al is het aan individuele bedrijven om te besluiten of zij de transitie in Nederland of elders willen maken.

De term «weglekeffecten» refereert veelal aan een situatie waarin economische activiteiten en/of emissies zich verplaatsen van een land met streng klimaatbeleid en hoge klimaatkosten naar een land met lagere klimaatkosten. Dergelijke weglekeffecten kunnen zich op verschillende manieren voordoen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een Nederlandse fabriek wordt gesloten en opnieuw wordt opgebouwd in het buitenland. In de praktijk nemen weglekeffecten een meer genuanceerde vorm aan. Zo kan een oplopend of verwacht productiekostenverschil een internationaal hoofdkantoor doen besluiten om een deel van de productie in Nederland te verminderen en in een ander land te intensiveren, of om niet in Nederland maar elders te investeren in een nieuwe (duurzame) installatie. Beide manifesteren zich door een verlies van marktaandeel van in Nederland gevestigde bedrijven op internationale markten. Ondanks dat de uitstoot in Nederland in deze situaties afneemt, is het klimaat niet geholpen indien weglekeffecten leiden tot eenzelfde of grotere stijging van de emissies in het buitenland.¹⁶ Bij de vormgeving van nationaal klimaatbeleid neemt het kabinet daarom de risico's op weglekeffecten in acht, zoals bij de vormgeving van de nationale CO₂-heffing die in 2021 is ingevoerd.

Speelveldtoets 2023

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is wederom een speelveldtoets uitgevoerd, die ik uw Kamer hierbij aanbiedt.¹⁷ In deze studie is, net als voorgaande jaren, met behulp van meerdere case studies inzichtelijk gemaakt hoe verschillende industriële bedrijven worden geraakt door voorgenomen of potentiële beleidswijzigingen¹⁸. In de case studies is de impact van het klimaatbeleid op productie- en investeringsbeslissingen van vijf industriële bedrijven onderzocht.¹⁹ Op basis van deze case studies kunnen geen conclusies worden getrokken voor de sector of industrie als geheel. Wel kunnen uit deze case studies lessen worden geleerd over de impact van beleidsmaatregelen, het handelingsperspectief van bedrijven en de wijze waarop investeringsbeslissingen worden genomen. Het is tevens een waardevolle studie om verschillen met het internationale speelveld te duiden. In de studie is allereerst gekeken naar hoe de huidige kosten van klimaatbeleid zich verhouden tot kosten in het buitenland (Duitsland, Frankrijk, België, Verenigd Koninkrijk, en de VS). De resultaten laten zien dat op dit moment de onderzochte bedrijven in Nederland veelal hogere kosten en lagere baten hebben vergeleken met het buitenland. Dit verschil wordt voornamelijk gedreven doordat in Nederland niet langer de Indirecte Kostencompensatie (IKC-regeling) wordt uitgekeerd. Aan de andere kant is Nederland qua subsidies een koploper: in geen enkel ander land worden maatwerkafspraken gemaakt en via de SDE++ is een relatief groot budget beschikbaar die mede ingezet kan worden voor industriële verduurzaming. Desalniettemin laat een kwantificatie van de bedrijfskosten zien dat 4 van de 5 onderzochte bedrijven onder het huidige beleid hogere netto klimaatlasten hebben dan wanneer ze in het buitenland zouden produceren.

¹⁶ Het netto effect op uitstoot is afhankelijk van de emissie-intensiteit van de buitenlands productielocatie.

¹⁷ Toezegging 5454 tot het uitvoeren van een speelveldtoets, gedaan tijdens het Commissiedebat d.d. 27-01-2022 – Fit for 55 – CBAM en ETS. (Kamerstuk 22 112, nr. 3285)

¹⁸ Link naar Speelveldtoets 2019, link naar speelveldtoets 2020, link naar speelveldtoets 2022

¹⁹ De deelnemende bedrijven waren: Yara Sluiskil (kunstmest), Dow Benelux (petrochemie), Smurfit Kappa Roermond (papier), Vreugdenhil (voeding) en Nyrstar (metaalproducent)

Vervolgens zijn de kosten van het geagendeerde beleid tot 2030 gekwantificeerd voor de deelnemende bedrijven. Onder geagendeerd beleid valt in dit onderzoek de afspraken uit het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Dit betreft het afschaffen van de mineralogische en metallurgische vrijstellingen en het beperken van de WKK-vrijstelling in de energiebelasting in 2025. Tevens is er indicatief rekening gehouden met een stijging van de CO₂-heffing naar € 175/tCO₂ in 2030.²⁰ Hierbij is per bedrijf rekening gehouden met de mogelijkheid om (een deel van) de kosten door te geven aan toeleveranciers of afnemers. Het is aannemelijk dat de deelnemende bedrijven beperkt in staat zijn om de kosten van Nederlands klimaatbeleid door te geven omdat zij veelal op internationale markten concurreren waarop de Nederlandse partijen gezamenlijk een relatief laag marktaandeel hebben. Tevens is er bij het kwantificeren van de kosten rekening gehouden met de verduurzamingsmogelijkheden van de bedrijven. De studie laat zien dat de onderzochte bedrijven verduurzamingsmogelijkheden hebben, maar dat deze veelal niet rendabel zijn. Enkel de impact van rendabele investeringen zijn meegenomen in de studie, omdat het niet aannemelijk is dat bedrijven investeren in onrendabele projecten. De resultaten laten zien dat het geagendeerde beleid een negatieve impact heeft op de winstgevendheid van de bedrijven met een variatie van -0,7% tot -19,3%²¹ in 2030. Met name het wegvallen van de metallurgische en mineralogische vrijstellingen hebben een aanzienlijk effect. Maar ook de verhoging van de CO₂-heffing kan een grote impact hebben, afhankelijk van emissie-efficiëntie van de bedrijven.

Bij aanvang van de Speelveldtoets was het Interdepartementaal Beleids-onderzoek Klimaat (IBO) recentelijk gepubliceerd²². Om deze reden is ervoor gekozen om de beleidsvarianten uit het IBO door te laten rekenen in deze Speelveldtoets.²³ De beleidsvarianten uit het IBO komen bovenop de aanpassingen uit het coalitie-akkoord. De interactie van al deze aanpassingen leidt tot een significante negatieve impact van de energiebelasting op een deel van de onderzochte bedrijven.²⁴ Deze impact is in het onderzoek het grootst voor Yara. Door de aanpassingen in de energiebelasting wordt Yara verlieslatend in de analyse. De winstgevendheid van Nyrstar neemt met ca. 50% af door de aanpassingen in de energiebelasting.

De speleveldtoets laat zien dat unilateraal klimaatbeleid dat strenger is dan omringende landen in het algemeen een negatieve impact heeft op de aan het onderzoek deelnemende bedrijven, maar dat de bedrijven deze deels kunnen mitigeren, mede door de relatief goede beschikbaarheid van subsidies. Echter, de Speleveldtoets toont ook aan dat de impact van zeer specifieke maatregelen (zoals het afschaffen van vrijstellingen in de energiebelasting voor bepaalde productieprocessen) zeer grote negatieve effecten heeft voor de concurrentiepositie en winstgevendheid van bedrijven die deze processen inzetten. Daarnaast laat het onderzoek ook zien dat bij het vormgeven van klimaatbeleid de interactie tussen verschillende beleidsmatige keuzes in acht moet worden genomen, omdat met name de opeenstapeling van de verschillende beleidsmaatregelen leidt tot grote effecten. Al met al blijkt uit het onderzoek dat de onder-

²⁰ Op basis van PBL tariefstudie onderzoek 2022 voor aanscherping t.o.v. het Klimaatakkoord.

²¹ Dit betreft de bandbreedte van de effecten per bedrijf. Vreugdenhil kent het kleinste effect met een winstverlaging van 0,7%. De impact is het grootst bij Nyrstar (-19%).

²² Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 1177.

²³ Inmiddels zijn er in het Voorjaarsbesluit van 16 april jl. keuzes gemaakt die afwijken van de IBO-beleidspakket. Echter, de indicatieve veranderingen in de energiebelasting in het klimaatpakket benaderen die van het centrale pakket in het IBO. Zo wordt in het centrale pakket van het IBO uitgegaan van minder degressieve tarieven en komt de vrijstelling voor non-energetisch gebruik van gas te vervallen per 2028.

²⁴ Dit effect varieert van -5% winstgevendheid tot -126% in het centrale pakket van het IBO

zochte beleidswijzigingen het risico op weglek van de onderzochte bedrijven vergroten.

Evaluatie van de Indirecte-Kostencompensatie ETS

De subsidieregeling Indirecte-Kostencompensatie ETS (IKC-regeling) compenseert bedrijven uit enkele specifieke bedrijfstakken die gevoelig zijn voor weglek van emissies en werkgelegenheid die het Europese emissiehandelssysteem (ETS) kan veroorzaken. Deze bedrijfstakken zijn energie-intensief en actief op internationale markten. De compensatie heeft betrekking op de ETS-kosten van de opwek van stroom die de energieleveranciers doorberekenen aan deze bedrijven, die deze kosten niet kunnen doorberekenen aan hun afnemers, omdat er op de internationale markten ook aanbieders zijn die geen indirecte ETS-kosten hebben. Het gaat hierbij om de productie van bijvoorbeeld aluminium, papier en karton, koper, ijzer en zink. Nederland bood deze compensatie sinds 2012 – het eerste jaar waarin dit mogelijk was conform Europese regelgeving – aan.

In 2022 is de Nederlandse IKC-regeling aangepast aan de herziene ETS-staatssteunrichtsnoeren van de Europese Commissie (EC). Zo moeten bedrijven die in Nederland IKC ontvangen nu de helft van het ontvangen bedrag investeren in CO₂-reducerende maatregelen, opdat zij hun (indirecte) CO₂-emissies jaarlijks met drie procent verminderen. In september dat jaar werd de IKC-regeling opengesteld voor aanvragen met betrekking tot indirecte ETS-kosten die in aanmerking komende bedrijven maakten in 2021. De nieuwe IKC-regeling is door de EC goedgekeurd voor een periode van vijf jaar, ten behoeve van compensatie voor indirecte ETS-kosten gemaakt in de jaren 2021–2025. Voor verlenging van een subsidieregeling nadat deze reeds vijf jaar onafgebroken is aangeboden, dient deze eerst geëvalueerd te worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. De IKC-regeling was voor het laatst in december 2017 geëvalueerd.²⁵ Zodoende is in opdracht van het Ministerie van EZK een nieuwe evaluatie uitgevoerd, evenals in 2017, door Stichting Economisch Onderzoek (SEO). Deze evaluatie bied ik uw Kamer hierbij aan.

In de beleidsevaluatie zijn meerdere onderzoeksvragen behandeld; naast de doelmatigheid en doeltreffendheid is ook onderzoek gedaan naar de vraag hoe de nieuwe IKC-regeling van Nederland zich verhoudt tot diezelfde regelingen zoals een aantal andere EU-lidstaten deze uitvoert en wat dit betekent voor de concurrentiepositie van de relevante Nederlandse bedrijven. Tevens is gekeken naar het effect op de bedrijfskosten bij het stopzetten van de IKC-regeling en of de aanbevelingen van de vorige evaluatie zijn opgevolgd.

De belangrijkste onderzoeksmethode die SEO hier gehanteerd heeft is een econometrische analyse waarbij de doelgroep – ontvangers van de subsidie – is vergeleken met een controlegroep (bedrijven die lijken op de doelgroep, maar geen recht hadden op compensatie). Daarnaast is een benchmarkmethode gebruikt om de compensatie tussen landen te vergelijken, aangevuld met literatuuronderzoek naar de beleidstheorie en een enquête en gesprekken met bedrijven die IKC hebben ontvangen.

Conclusies en aanbevelingen

SEO concludeert voorzichtig dat de IKC-regeling waarschijnlijk doeltreffend en doelmatig is. Die voorzichtigheid heeft te maken met het feit dat er geen direct causaal verband kan worden aangetoond tussen enerzijds (compensatie voor) indirecte ETS-kosten en anderzijds weglekrisico's. Dat komt vooral doordat weglekrisico moeilijk meetbaar is (gegevens over marktaandeelverlies zijn niet voorhanden) en alleen met

²⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 569.

behulp van indirecte indicatoren en data te beschrijven valt (zoals veranderingen in winstgevendheid). Zo blijft een deel van de interactie tussen indirecte kosten en weglek buiten beeld.

De resultaten van de enquête en de econometrische analyse wijzen op een regeling die waarschijnlijk doeltreffend is. De enquête en de interviews maken duidelijk dat IKC beperkt doeltreffend is als het gaat om het voorkomen van het weglekeffect. Bedrijven zijn gemiddeld tevreden over de mate van compensatie die de regeling voor de indirecte ETS-kosten biedt. De benchmarkanalyse laat zien dat de IKC-regeling in de periode 2017–2021 de indirecte kosten voor Nederlandse bedrijven redelijk heeft gecompenseerd. De mate van compensatie is bovendien goed vergelijkbaar met de benchmarklanden België, Frankrijk en Duitsland. De tweede hoofdconclusie is dat de IKC-regeling in de periode 2017–2021 doelmatig is uitgevoerd. Uit de evaluatie komt naar voren dat de administratieve lasten door de betrokken bedrijven niet als erg hoog worden ervaren. SEO concludeert voorts dat het (benodigde) budget van de regeling snel stijgt en dat ook de gemiddelde compensatie per bedrijf in 2021 sterk is gestegen, maar dat deze stijging verklaarbaar is door de veranderingen in de parameters die de compensatie bepalen: de CO₂-intensiteit en CO₂-prijs. Bij de andere EU-lidstaten die een IKC-regeling hanteren stijgen de budgetten navenant. SEO beveelt aan om voortzetting van de IKC-regeling te overwegen, omdat de regeling waarschijnlijk bijdraagt aan het verminderen van weglekrisico's terwijl de compensatie vergelijkbaar met die van onderzochte omringende landen is.

Stoppen regeling

SEO merkt terecht op dat het benodigde budget voor voortzetting van de regeling snel stijgt vanwege de stijgende CO₂-prijs. Aan de hand van het benodigde budget in 2022 is berekend dat in 2023 voor compensatie van de ongeveer 62 bedrijven een budget van bijna € 140 miljoen benodigd zou zijn en voor de jaren daarna, uitgaande van een CO₂-prijs van € 80/ton, ruim € 200 miljoen op jaarbasis. Tegenover deze hoge jaarlijkse uitgave staat slechts de voorzichtige conclusie dat de compensatie waarschijnlijk doeltreffend is. Een verdere verlenging van de IKC-regeling acht het kabinet dan ook niet voldoende doelmatig. Het kabinet kiest er in plaats daarvan voor om verduurzaming te stimuleren door extra middelen voor energiebesparende maatregelen vrij te maken, zoals voor de instrumenten VEKI en EIA. Op deze wijze ondersteunt het kabinet op een meer toegankelijke manier bedrijven met het verduurzamen van productieprocessen. Ook zet het kabinet versneld in op meer duurzame elektriciteit, zodat het effect van het ETS op de elektriciteitssector langs die weg wordt verminderd.

CPB discussion paper

De mate waarin weglekeffecten in het (verdere) verleden daadwerkelijk zijn opgetreden ten gevolge van klimaatbeleid is in verschillende studies empirisch getracht te onderzoeken. Een recente toevoeging aan deze literatuur is het CPB *Discussion Paper*, gepubliceerd op 18 april 2023.²⁶ In dit onderzoek heeft het CPB het effect van CO₂-beprijzing op de prestaties van industriële bedrijven onderzocht aan de hand van een micro-

²⁶ Trinks, A. & Hille, E. (2023). Carbon costs and industrial firm performance: Evidence from international microdata. CPB Discussion Paper.

economische dataset²⁷ van 3,1 mln. bedrijven, verspreid over 32 landen en 15 industriële bedrijfstakken in de periode 2000–2019. In het onderzoek neemt het CPB de impact van zowel directe beprijzing (bijvoorbeeld het Europese emissiehandelsstelsel ETS), indirecte beprijzing (bijvoorbeeld energiebelastingen), en normering (bijvoorbeeld bijmengverplichtingen) mee. Tevens wordt rekening gehouden met mitigerend beleid zoals vrijstellingen en subsidies.

De econometrische analyse laat zien dat CO₂-beprijzing in de periode 2000–2019 beperkte negatieve gevolgen heeft gehad voor industriële producenten. De onderzoekers vinden voor een gemiddeld bedrijf geen impact van CO₂-beprijzing op afzetvolumes, investeringen, productiviteit, winstgevendheid, en de kans dat een bedrijf een land verlaat. Enkel voor werkgelegenheid vinden de onderzoekers een negatieve impact. Het onderzoek toont echter ook aan dat sommige typen bedrijven gevoeliger zijn voor CO₂-beprijzing dan anderen. De effecten op de prestatie-indicatoren zijn het meest uitgesproken voor bedrijven in sectoren die gevoelig zijn voor koolstoflekage en bedrijven in EU-landen. Meer specifiek laten de resultaten een afname in werkgelegenheid zien bij kapitaalintensieve bedrijven en kleine bedrijven. Daarnaast leiden hogere CO₂-prijzen in koolstoflekage gevoelige sectoren tot meer kapitaalsintensieve investeringen bij grote bedrijven en een verhoging van de productiviteit bij kleine bedrijven in weglekgevoelige sectoren. De impact op winstgevendheid en de kans dat een bedrijf een land verlaat is echter voor alle onderzochte dwarsdoorsneden nihil. Het CPB concludeert hieruit dat de CO₂ beprijzing in het (verdere) verleden, heeft geleid tot een aanpassing en niet een verplaatsing van productieprocessen. Het onderzoek van het CPB is volgens het kabinet een waardevolle beschrijving van de wijze waarop industriële producenten in het (verdere) verleden hebben gereageerd op (impliciete) CO₂-beprijzing. Ondanks het feit dat er geen landenspecifieke resultaten zijn gepresenteerd, is het aannemelijk dat de conclusie dat bedrijven in het verleden productieprocessen hebben aangepast als reactie op klimaatbeleid ook van toepassing is geweest op de Nederlandse industrie. Hierbij geeft het CPB tevens aan dat bedrijven anticiperen op mogelijk toekomstig beleid, wat mogelijk heeft geleid tot de beperkte impact in de studie. Tenslotte geeft het CPB aan dat weglekeffecten in de toekomst wel degelijk kunnen optreden, indien er tussen landen sprake is van toenemende verschillen in (impliciete) CO₂-beprijzing.²⁸ Dit is relevant voor de Nederlandse situatie aangezien het Nederlandse klimaatbeleid sinds 2019 met het Klimaatakkoord en dit voorjaar weer aanzienlijk is aangescherpt ten opzichte van de door het CPB onderzochte periode. Tevens kent Nederland als enig land in Europa een nationale CO₂-heffing voor industriële uitstoot die bovenop het EU ETS komt.

Afsluitend

Het verduurzamen van de industrie met tegelijk het behoud van een sterke en zichzelf vernieuwende energie intensieve industrie vergt een grote inzet van alle betrokken partijen. Met het Nationaal Programma Verduur-

²⁷ Deze dataset bevat jaarlijkse gegevens op bedrijfsniveau van de volgende parameters: afzet, netto investeringen (verandering in vaste activa), werkgelegenheid, productiviteit, winstgevendheid, en een binaire variabele die weergeeft of een bedrijf actief was in een gegeven land in een gegeven jaar

²⁸ CPB (2023). Executive summary bij het discussion paper «Carbon costs and industrial firm performance: Evidence from international microdata» link

zaming Industrie gaat het kabinet samen met de betrokkken partners deze verduurzaming een impuls geven. Over de uitvoering van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie zal jaarlijks worden gerapporteerd.

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