



De Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer E. Wiebes

De voorzitter van het klimaatberaad
De heer E. Nijpels

Cc: fractievoorzitters en woordvoerders klimaat Tweede Kamer

Utrecht: 18 maart 2019
Betreft: Ontwerp-klimaatakkoord
Referentie: MD/acl/190318.003
Behandeld door: Marjolein Demmers

ARTHUR VAN SCHENDELSTRAAT 600
3511 MJ UTRECHT
POSTBUS 1578
3500 BN UTRECHT
NEDERLAND
T +31 (0)30 2331328
INFO@NATUURENMILIEU.NL
WWW.NATUURENMILIEU.NL

Geachte heren Wiebes en Nijpels,

In de vorige week gepubliceerde doorrekening van het ontwerp-klimaatakkoord (OKA) concludeerde de planbureaus zonneklaar dat de emissiereductie van 49% in 2030 niet wordt gehaald, de doorkijk naar 55% daarmee geheel ontbreekt, dat de lasten van het klimaatbeleid teveel bij de huishoudens liggen en te weinig bij de industrie, en dat de laagste inkomens het zwaarst worden belast. Het kabinet heeft deze conclusies erkend en meteen een aantal voornemens gecommuniceerd om deze gebreken op te lossen.

Onze organisaties, Greenpeace, Natuur & Milieu, Milieudefensie, de Natuur en Milieufederaties, de Jonge Klimaatbeweging en MVO Nederland, zijn blij dat het kabinet snel heeft gereageerd op de conclusies van de planbureaus. De oplossingsrichtingen die door het kabinet zijn geschetst zien we als een bevestiging van onze kritische reflectie op het OKA op 20 december en van de voorstellen die we de afgelopen tijd aan de coalitie en het ministerie van EZK hebben aangereikt. Deze voorstellen zijn volgens ons onvermijdelijk.

Maar naast de eerdergenoemde verbeterpunten is ook over het *gehele* OKA de onzekerheidsmarge voor de te behalen emissiereductie nog veel te groot. Pas als deze onzekerheidsmarge wordt teruggebracht komt de doelstelling in beeld. Als een van de oorzaken wordt door de planbureaus aangegeven dat maatregelen veelal gericht zijn op het stimuleren van vrijwillige gedragsverandering. Een goede borging van de afgesproken reductiedoelstellingen vraagt meer bindende maatregelenpakketten en effectieve participatiemodellen waarmee het draagvlak wordt benut en vergroot. Wij pleiten daarbij ook voor concrete vormgeving van jongerenparticipatie. Ook moedigen we u aan te kijken naar koplopers in het duurzame bedrijfsleven. Verder zijn er per tafel aanvullende maatregelen nodig om het behalen van de kwantitatieve doelen voor alle tafels zeker te stellen.

Voor onze organisaties is en blijft het behalen van *tenminste* 49% CO₂-reductie in 2030 een cruciaal uitgangspunt van het klimaatakkoord. Voorafgaand aan ondertekening gaan wij er daarom vanuit dat door PBL een aanvullende doorrekening wordt gemaakt van alle wijzigingen en aanscherpingen in het akkoord, zodat objectief kan worden vastgesteld dat het 49%-doel daadwerkelijk wordt gehaald.

Zoals we hadden verwacht is het gat voor de industrie het grootst. Om ook hier met zekerheid het doel te halen is een drieslag van maatregelen nodig: 1) de industrie betaalt een (milde) CO₂-heffing (over de gehele uitstoot) en een eerlijke ODE, 2) er komt een harde en objectieve boeteregeling en 3) een harde begrenzing van de toepassing van CO₂-opslag (CCS).

Een (milde) CO₂-heffing voor industriële bedrijven zorgt ervoor dat CO₂-reductie meteen voordeliger wordt en het genereert inkomsten die, via terugsluis, de industrie kunnen helpen om te versnellen. Daarnaast zal de industrie ook eerlijk moeten bijdragen aan de energie-transitie via de ODE. Een hoge en objectieve boeteregeling voor bedrijven is een effectieve stok achter de deur voor de industriële bedrijven die niet (tijdig) aan de slag gaan. En een harde begrenzing van de toepassing van CO₂-opslag (CCS) voorkomt dat deze niet-duurzame techniek innovatie en verduurzaming van de industrie in de weg staat.

Belangrijke randvoorwaarde is dat de CO₂-heffing voor de industrie zo wordt vormgegeven dat burgers en MKB niet meebetalen aan de subsidies voor de zware industrie. Wij hebben onze voorstellen recentelijk verder uitgewerkt in een notitie die onder stakeholders is verspreid, en we voegen deze notitie hier nogmaals bij.

Nu het kabinet kiest voor een open benadering, gericht op breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor het behalen van het doel van tenminste 49% in 2030, zien we een goede basis om verder te praten met het kabinet, betrokken politieke leiders in de Tweede Kamer en de partijen aan de klimaat tafels om te komen tot een breed gedragen, effectief en eerlijk klimaatakkoord. Wij zullen van harte deelnemen aan het proces in de komende weken, om eraan bij te dragen dat het eindresultaat van de “derde helft” straks door het PBL kan worden beoordeeld als ‘ruim voldoende’ om met zekerheid het doel te kunnen behalen. Zodat we als rijk en innovatief Nederland een belangrijke bijdrage leveren om desastreuze klimaatverandering op tijd een halt toe te roepen, en toewerken naar een klimaat neutrale en toekomstbestendige economie.

Vriendelijke groet
Natuur & Milieu



Marjolein Demmers
Directeur-bestuurder

Mede namens
Greenpeace
Milieudefensie
Natuur en Milieufederaties
Jonge Klimaatbeweging
MVO Nederland

Een eerlijk en effectief Klimaatakkoord

Oplossingen voor de Industrie

Nederland is klaar voor goed klimaatbeleid. De kranten staan er bol van, scholieren vragen erom, de klimaatmars afgelopen zondag was heel groot. Jong en oud, links en rechts, bedrijven en particulieren vragen om effectief klimaatbeleid. Ook wij willen graag goed klimaatbeleid en een goed Klimaatakkoord. Goed beleid naar een schone samenleving, waar we de kansen pakken van de nieuwe groene economie. Dat is goed voor de toekomst van Nederland, voor concurrentie en werkgelegenheid. En goed beleid waarin we de doelen halen, de lusten en lasten eerlijk verdeeld zijn en vol wordt ingezet op innovatie.

Het huidige ontwerp Klimaatakkoord voor de industrie is niet eerlijk en niet effectief. De lusten en lasten zijn scheef verdeeld en het behalen van de doelstelling van een CO₂-reductie van -49% is niet geborgd. Langs drie lijnen presenteren wij de oplossing voor een eerlijk en effectief Klimaatakkoord voor de industrie:

1. Een generieke CO₂-heffing voor de industrie met terugsluis die het Klimaatakkoord eerlijker maakt; en een evenwichtiger ODE verdeling voor de energie-transitie
2. Een simpel en praktisch boetesysteem voor borging van de doelstelling;
3. Een cap op CCS zodat daadwerkelijke technologische innovatie en duurzame doorbraken gestimuleerd worden.

1. De vervuiler gaat echt betalen

Wij willen een echte transitie naar een duurzame samenleving en we willen dat op een eerlijke manier doen. Dat betekent dat de industrie een omslag moet maken naar een duurzame bedrijfsvoering en dat burgers niet mogen opdraaien voor de kosten van de industrie. In het ontwerpakkoord is afgesproken dat de industrie gebruik mag gaan maken van de SDE+, de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie. Deze subsidiepot wordt gevuld uit de Opslag Duurzame Energie (ODE), die wij allemaal betalen. Het stelsel is sterk degressief: het tarief wordt steeds lager, naarmate het verbruik hoger wordt. Voor kleinverbruikers is de ODE veel hoger dan voor de grootverbruikers¹. Dit betekent dat de kleinverbruiker, de burger en het MKB de subsidiepot grotendeels vullen. De ODE zal voor slechts 9% betaald worden door de grote vervuilers². Burgers en het MKB betalen de overige 91%, terwijl zij minder uitstoten én minder subsidie ontvangen.

De oplossing

Het wordt tijd dat de vervuiler echt gaat betalen en dat de industrie evenredig bijdraagt aan zijn eigen subsidie. Dit kan door middel van een (milde) generieke CO₂-heffing als instrument dat CO₂-reductie kan realiseren in de industrie, de lasten van klimaatbeleid rechtvaardiger kan verdelen en andere instrumenten effectiever maakt:

- De generieke CO₂-heffing wordt betaald door de industrie (300 grote bedrijven³).
- De CO₂-heffing heeft een hoogte zodanig dat er nauwelijks effecten zijn voor de concurrentiepositie van de bedrijven
- De CO₂-heffing wordt teruggesluisd naar SDE+ voor de industrie.

¹De ODE wordt betaald in 4 categorieën of 'schijven' (zoals bij de belasting). In de 2de schijf is het tarief de helft van het tarief in de 1ste schijf, in de 3de schijf is dit 1/8ste en in de 4de schijf 1/180ste van het tarief in de 1ste schijf

² Tussen 2018 en 2030 nemen de geraamde kasuitgaven voor de SDE+ toe van € 1.074 mln naar circa € 3.400 mln, een toename van de te dekken kasuitgaven met ruim € 2,3 miljard. De oploep van de ODE binnen de sector industrie bedraagt ongeveer € 210 mln, circa 9% van de totale mutatie in de te dekken kasuitgaven via de ODE (uit memo EZK)

³ Bedrijven met een jaarlijkse CO₂eq-uitstoot ≥10 kton per jaar

Met een te dragen CO₂-heffing financiert de industrie haar eigen subsidiebehoefte. Huishoudens en MKB draaien niet op voor de kosten van de industrie en een eerlijke lastenverdeling is geborgd. Indien er meer subsidie voor de industrie nodig is, kan de CO₂-heffing worden verhoogd.

De Nederlandse industrie kent veel lagere tarieven voor energie dan omliggende landen. Bij een 'te dragen' heffing hoeven er daarom nauwelijks negatieve effecten te zijn. Het huidige concurrentievoordeel wordt dan niet aangetast door een CO₂-heffing. Bovendien komen de opbrengsten ten goede van de verduurzaming van de industrie. Deze CO₂-heffing kan heel goed bestaan naast het huidige ETS systeem. Onder het huidige ETS-systeem krijgen de grootste vervuilers nog bijna al hun emissierechten gratis⁴. De grootste vervuilers betalen dus ook onder het ETS systeem niet. In de toekomst gaat het ETS waarschijnlijk wel effectiever worden, maar niet voldoende om de industrie-doelstelling te bereiken.

De scheve verdeling van de ODE moet bovendien worden aangepast zodat de bedrijven met de meeste uitstoot eerlijker meebetalen aan de gehele energietransitie. Als het over de ODE gaat, wordt de verhouding tussen burgers en bedrijfsleven van 50/50 genoemd. Het aandeel van de *industrie* is echter kleiner². Bovendien, als naar het aandeel in de uitstoot wordt gekeken gaat de 50/50 verhouding niet op. De ODE systematiek wordt aangepast zodat de methodiek niet meer degressief is en CO₂-uitstoot als grondslag heeft. Uitgangspunten hierbij zijn:

- Naast de bestaande ODE-heffing (op gas en elektriciteit) wordt een ODE-heffing geïntroduceerd op kolen en olie.
- Het tarief in de 3de en de 4de schijf van de ODE wordt verhoogd, zodanig dat tenminste 75% van de benodigde dekking gevonden wordt uit verhoging van de 4e schijf.
- Elektrificatie wordt gestimuleerd. Dat betekent dat de heffing op elektriciteit niet of slechts beperkt wordt verhoogd.
- Huishoudens en MKB (1e en 2e schijf ODE) betalen niet mee aan de SDE+ subsidie voor de industrie.

2. Er komt een harde borging van de doelstelling

In het ontwerpklimaatpakket is afgesproken dat de 300 meest uitstotende bedrijven CO₂-reductieplannen moeten maken voor het beperken van hun CO₂-uitstoot tussen nu en 2030. Als ze zich niet aan deze plannen houden dan zal er een malusheffing opgelegd worden. Als dit plan wordt ingevoerd zoals het nu is voorgesteld, worden de klimaatdoelen niet gehaald.

- Ten eerste, er is geen verplichting: geen verplichting tot het indienen van een CO₂-reductieplan en belangrijker nog, geen verplichting tot het behalen van een bepaalde CO₂-reductie in 2030. Er is weliswaar een malusheffing wanneer er geen plan wordt ingediend, of wanneer het plan niet wordt uitgevoerd, maar deze is zo laag dat bedrijven ervoor kunnen kiezen geen plan in te dienen of geen CO₂ te reduceren.
- Ten tweede, het beoordelen van de plannen zal leiden tot een groot bureaucratisch en juridisch getouwtrek waar het klimaat niets mee opschiet. RVO gaat de plannen beoordelen, om te zien of ze wel ambitieus genoeg zijn. Zij kennen de fabrieken niet in alle details, maar hebben wel enig vergelijkingsmateriaal om de plannen aan te toetsen (de ETS-benchmark). Nederland wil echter economisch voordeel halen door eerder te beginnen met verduurzaming. Dat betekent dat vergelijkingen met fabrieken onderling, of uit andere landen niet helpt. Informatie over het daadwerkelijk reductiepotentieel van een installatie is zeer specifieke kennis. Per bedrijf moet een inschatting gemaakt worden wat het bedrijf technisch zou kunnen, of de opgegeven kosten reëel zijn, en of het ambitieniveau voldoende is. Voor elk bedrijf gelden hier weer andere bedrijfsspecifieke uitgangspunten. Bovendien is veel informatie vertrouwelijk.

⁴ Bron: NEa, 2017

- Ten derde, het systeem met CO2-reductieplannen en een malusheffing zorgt niet voor ambitieuze plannen, maar leidt tot *gaming*. Een bedrijf zal immers geneigd zijn om de plannen zo te maken dat ze net goedgekeurd worden, maar de kans op de malusheffing zo klein mogelijk is.
- Tot slot, als vierde, de hoogte van de malusheffing is veel te laag. Een boete moet hoog genoeg zijn om te prikkelen.

De oplossing

Om het behalen van de doelstelling van -49% te borgen stellen we een simpel en praktisch uitvoerbaar boetesysteem voor:

- Bepaal de boete op basis van een CO2-reductiepad, onafhankelijk van de bedrijfsspecifieke plannen. Gebruik de objectieve en bestaande ETS-benchmark als basis, corrigeer deze zodat de benchmark uitkomt op de Nederlandse doelstelling voor de industrie, en vergelijk deze met de daadwerkelijke uitstoot zoals deze jaarlijks door NEA wordt vastgesteld. Bedrijven die het slechter doen ten opzichte van de benchmark moeten dan meer reduceren dan bedrijven die het relatief beter doen ten opzichte van de benchmark.
- Maak de boete hoog genoeg. De boete wordt over de *extra* uitstoot ten opzichte van de benchmark geheven. Het is onzeker wat de daadwerkelijke ETS-prijsontwikkeling zal zijn. Zorg daarom dat de boete bovenop de ETS-prijs komt en hoog genoeg is, zodat bedrijven daadwerkelijk geprikkeld worden om te verduurzamen⁵.
- De opbrengsten van de boete kunnen worden teruggesluisd als subsidie voor de industrie.
- Indien blijkt dat de doelstelling uit zicht raakt kan de boete worden verhoogd.

Samen met de generieke CO2-heffing ontstaat er zo een tweeledige borging voor een eerlijk en effectief klimaatakkoord: indien meer subsidie nodig is kan de CO2-heffing worden verhoogd en indien bedrijven meer geprikkeld moeten worden om te verduurzamen kan de boete worden verhoogd.

3. Alle ruimte voor echte innovatie voor een nieuwe groene industrie

Voor een echte transitie is het nodig dat bedrijven zelf betalen voor hun uitstoot, dat technologieën die niet bijdragen aan structurele verduurzaming, zoals CCS, worden gesubsidieerd en dat de doelen geborgd worden met een goed functionerend boetesysteem. De industrie heeft vanuit het klimaatakkoord een reductiedoelstelling van 14,3 Megaton voor 2030, bovenop de verwachte reductie van 5 Mton uit het referentiescenario. Voor CCS staat een indicatieve 7 megaton in het ontwerpklimaatakkoord voor de gewenste emissiereductie in 2030. Deze CCS komt in aanmerking voor de SDE+. Geld dat geïnvesteerd wordt in een 'end of pipe' oplossing, kan beter worden geïnvesteerd in oplossingen die bijdragen aan een duurzame toekomst. CCS wordt vaak gezien als de goedkope oplossing, maar goedkoop blijkt duurkoop:

- CO2-opslag kost geld. CCS wordt veelal gepresenteerd als een kosteneffectieve maatregel, met lage kosten per vermeden ton CO2. Echter, hierbij wordt vooral gekeken naar de kosten van afvang, wat slechts een onderdeel is. Kosten voor transport, opslag, monitoring en infrastructuur zijn voor het Rijk. De geschatte kosten voor transport en opslag zijn gemiddeld 10 euro/ton. Echter, de werkelijke economische kosten en tarieven zullen hoger zijn omdat daar ook andere kosten zoals financiering, verzekeringen, monitoring en rendementseisen van de investeerder moeten worden meegenomen⁶. Kosten in geval van lekkage zijn onbekend. Dit geldt ook voor de kosten van het afsluiten en opruimen van CCS infrastructuur.
- CO2-opslag wordt steeds duurder. Hoe meer CO2 wordt opgeslagen, hoe meer opslagcapaciteit verder op zee nodig zal wat de kosten omhoog jaagt. Bovendien zal CCS zal niet renderen en

⁵ Ter illustratie, de kosten van CO2-reducerende maatregelen om tot de doelstelling van 19,3 Mton te komen, gaan tot circa 150 euro/ton. Navigant, 2018, Onderbouwing investeringen voor emissiereductie industrie 2030

⁶ Eindrapportage Joint Fact Finding CO2 afvang en opslag, december 2018

heeft geen aantoonbare potentie in kostenreductie . Met andere woorden: CCS zal altijd subsidie nodig hebben, tenzij je een hoge CO2 prijs invoert.

- CO2-opslag kost veel energie. Er is heel veel energie nodig om CCS mogelijk te maken. Voor 2 Mton CO2 onder de grond heb je een windpark van 100 - 150 MW nodig. Dat is vergelijkbaar met het prinses Amaliawindpark dat een jaar lang volop draait.
- CO2-opslag is een rem op innovatie, het voegt geen waarde toe aan de economie. CCS is een laatste redmiddel en niet als eerste oplossing om er makkelijk vanaf te zijn.

De oplossing

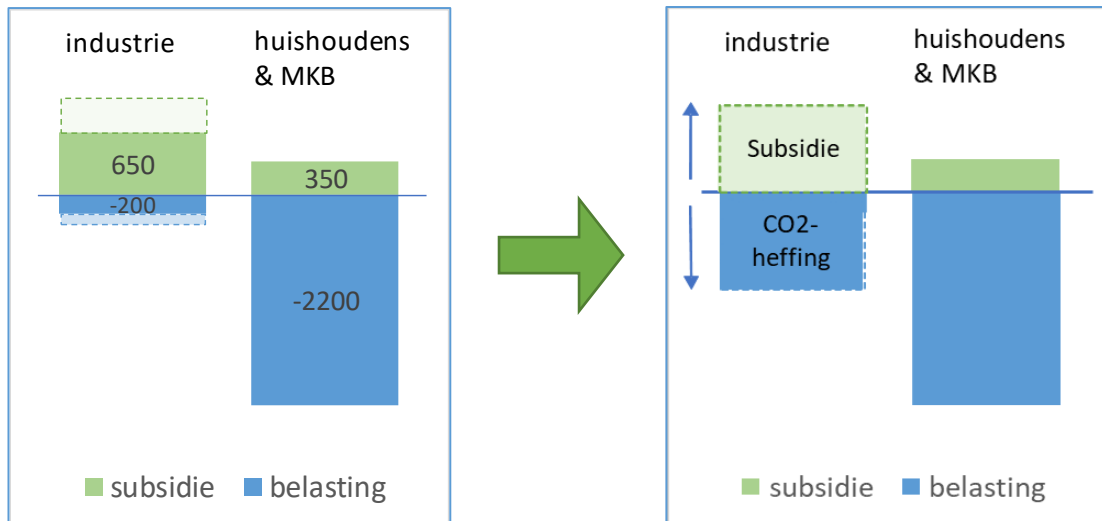
Om ervoor te zorgen dat CCS niet leidt tot ongewenste verdringing, wordt voorkomen dat CCS het volledige SDE+-budget opsoupeert en CCS enkel wordt toegepast als er binnen afzienbare termijn geen kosteneffectieve alternatieven beschikbaar zijn, dienen de volgende maatregelen genomen te worden.

- Invoering van een maximum op de hoeveelheid CCS in de vorm van een maximum SDE+-bedrag dat aan CCS toegekend.
- Gerichte investering in groene waterstof, elektrificatie en proces-efficiency, en hoogwaardige restwarmte-benutting.

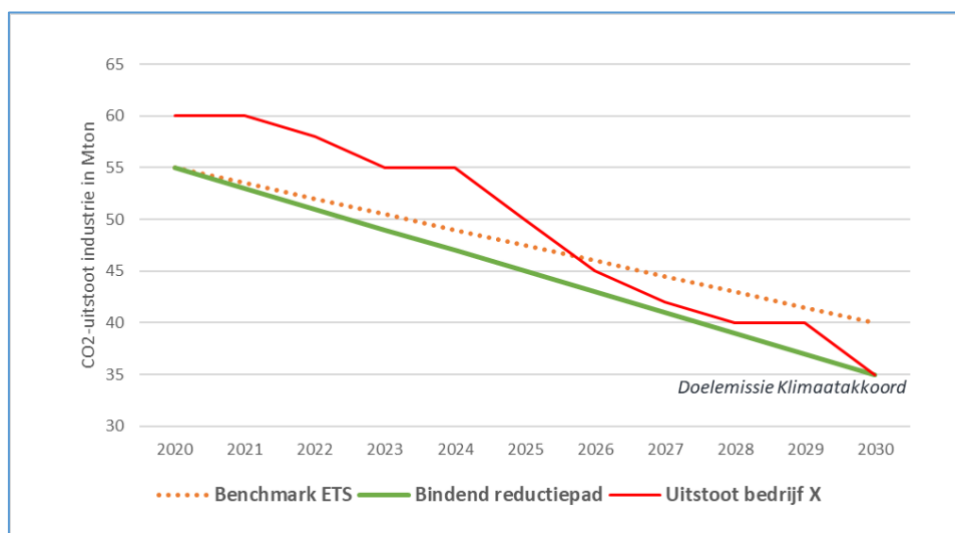
Samenvatting

Voor een eerlijk en effectief Klimaatakkoord voor de industrie is het nodig dat:

1. De vervuiler betaalt en dat de industrie evenredig bijdraagt aan zijn eigen subsidie en niet de burger en het MKB daarvoor op laat draaien, door middel van een te dragen CO₂-heffing voor de industrie met terugsluis.



2. De doelstelling van -49% emissiereductie wordt geborgd door middel van een simpel en praktisch boetesysteem waarbij de daadwerkelijke uitstoot getoetst wordt aan de objectieve gecorrigeerde ETS-benchmark, en dus onafhankelijk van de bedrijfsspecifieke plannen.



3. Daadwerkelijke technologische innovatie en duurzame doorbraken worden gestimuleerd door een maximum te zetten op de toepassing van CCS.