

## MAATWERKAFSPRAKEN DREIGEN GROOT FIASCO TE WORDEN

Terwijl de klimaatcrisis verder verergert, lijkt de beloofde versnelde verduurzaming door de maatwerkafspraken een compleet fiasco te worden. Uit stukken over de maatwerkafspraken, die Milieudefensie heeft opgevraagd in het kader van wet openbare overheid (Woo), blijkt namelijk dat de maatwerkafspraken vooral klimaatbeleid frustreren. Grote vervuilers misbruiken de onderhandelingen: voor lobby tegen het afbouwen van fossiele subsidies, voor het verkrijgen van subsidies waar nauwelijks tegenprestaties tegenover staan en door te dreigen met het stoppen van bedrijfsactiviteiten in Nederland en investeringen in het klimaat. Dit roept belangrijke vragen op. Wie beschermt burgers nog tegen de schadelijke effecten van het bedrijfsleven op onze leefomgeving? En, fundamentele, wie runt dit land eigenlijk? Een betrouwbare overheid beschermt haar burgers en maakt harde afspraken met bedrijven over de noodzakelijke duurzame transitie.

- **Wij roepen daarom op om harde klimaatvoorwaarden bij de maatwerkafspraken de grootste prioriteit te maken. Er mag géén geld naar deze bedrijven zolang zij geen klimaatplan hebben dat in lijn is met het Parijs-akkoord. Dat betekent op z'n minst halvering van de uitstoot in de gehele keten in 2030.** Ook moeten maatwerkbedrijven uitgewerkte plannen met (financiële) onderbouwing hebben voor de jaren daarna, om zo tot nul uitstoot in uiterlijk 2050 (maar het liefst eerder) te komen. Ook bij een goed klimaatplan, dient er een stevige onderbouwing te zijn waarom financiële steun noodzakelijk is. Daarnaast moet de overheid duidelijke klimaatvoorwaarden stellen en vooraf sancties vastleggen wanneer de doelen uit een klimaatplan niet gehaald worden. Alleen op deze manier kan gesproken worden van een doelmatige besteding van miljarden aan belastinggeld.
- Ook is het noodzakelijk dat de maatwerkafspraken met deze bedrijven transparant verlopen. Het Ministerie van Financiën eist daarom "meer politieke afstemming voor het goedkeuren van tussenproducten van het maatwerkproces". Ook het feit dat Milieudefensie bijna een jaar na de aanvraag voor de Woo-documenten over de maatwerkafspraken met Tata Steel nog steeds geen documenten heeft ontvangen is een signaal van weinig transparantie. **Bij bestedingen van zo veel publiek geld is het cruciaal dat ook het maatschappelijk middenveld, zoals NGO's en andere belanghebbende, voldoende inzicht hebben in de processen en afspraken.**

### Context

Eind 2021 werd maar liefst 35 miljard euro gereserveerd voor een klimaat- en transitiefonds, waarmee Nederland koploper in Europa zou moeten worden bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Meer dan de helft daarvan, 22 miljard euro, moest de industrie helpen te verduurzamen. Zo'n 3 miljard daarvan was bestemd voor "bindende

maatwerkafspraken" met de grootste vervuilers van Nederland. Het doel: voor 2030 3.5 Mton CO2 extra reduceren bovenop wat al wettelijk verplicht is voor deze bedrijven. Ruim 3 jaar later is er met slechts één bedrijf (Nobian) een maatwerkafpraak gesloten en heeft kunstmestfabriek Yara alvast 30 miljoen uit het fonds toegezegd gekregen, vooruitlopend op een definitieve maatwerkafpraak. Maar van een koplopers-rol kan Nederland nog lang niet spreken. Om erachter te komen waar de maatwerkafspraken blijven en waar het proces hapert, deed Milieudefensie in mei 2024 een Woo-verzoek. In november 2024 ontvingen wij de stukken over de maatwerkonderhandelingen met onder andere Dow, Yara en Shell<sup>ii</sup>. Deze leveren een ontluisterend beeld op, wat we in dit document verder toelichten.

### **Afzwakken klimaatbeleid was nodig voor maatwerk met Tata Steel & Dow**

Het ministerie is nog maar net aan de slag met het uitwerken van het beleidskader wanneer het tegen het eerste obstakel loopt. De initieel opgestelde voorwaarden (significante CO2-reductie én een visie op emissiereductie na 2030) lijken te ambitieus te zijn voor Tata Steel om onderdeel te kunnen zijn van de maatwerkafpak. Een ambtenaar van Economische Zaken en Klimaat (EZK) stipt begin mei 2022 in een mailwisseling aan: 'met deze formule vist Tata achter het net'<sup>iii</sup>. EZK adviseert daarom om met een 'en/of formule' te werken, oftewel: "Substantiële co2-reductie 2030 tov heffing **en/of** ingrijpende aanpassing produktieproces richting co2-neutraliteit 2040/2050"<sup>iv</sup>.

Later in het proces loopt ook de maatwerkafpraak met Dow tegen obstakels. Deze keer vormt bestaande milieuregelgeving met betrekking tot stikstof een probleem. Dow zou met de nieuwe waterstofinstallatie, waarvoor het een maatwerkafpraak wil, boven de Europese stikstofnormen uitkomen<sup>v</sup>. Een speciale 'Werkgroep NOx Dow' buigt zich begin 2024 over de kwestie. In deze werkgroep zijn meerdere ministeries én Dow zelf ondergebracht; informeel wordt het ook wel de 'werkgroep gedogen'<sup>vi</sup> genoemd. In een interne memo adviseert de werkgroep over de risico's van een gedoogconstructie: "hoe korter die termijn is hoe groter de juridische 'houdbaarheid' [...] De langste termijn zal naar verwachting 8 jaar zijn, wat lang te noemen is. Er zijn [...] geen vergelijkbare gedoogbeslissingen gevonden met een dergelijke looptijd. Deze situatie kenmerkt zich inhoudelijk als uniek"<sup>vii</sup>. De werkgroep vraagt daarom of het ministerie bereid is om een wetswijziging in gang te zetten zodat de concentratienorm opgehoogd kan worden.<sup>viii</sup>

Waar de maatwerkafspraken een versnelling van de energietransitie voor de industrie beogen, staan de doelstellingen en huidig beleid dus steeds ter discussie. Als doelen steeds naar beneden bijgesteld moeten worden, kun je van een koplopers positie dus niet meer spreken. Het is daarnaast ook de taak van de Nederlandse overheid om burgers te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering, in plaats van de wet op te rekken om zo zakken vol met publiek geld weg te kunnen zetten bij grote vervuilers.

### **Extra CO2-reductie bovenop wat de wet eist valt zwaar tegen**

De maatwerkmiljarden beogen extra CO2 te reduceren bovenop de wettelijke verplichtingen voor de industrie. Maar gedurende de onderhandelingen wordt steeds vaker

duidelijk dat de mate van additionaliteit op de wettelijke CO<sub>2</sub>-reductie verplichting zeer beperkt zullen zijn.

Eind november 2022 wordt een beslisnota over het onderhandelingsresultaat met Dow intern gedeeld binnen EZK en RVO. In deze nota wordt een positief advies afgegeven op de Expression of Principles, omdat het naar verwachting zal leiden tot bovenwettelijke CO<sub>2</sub>-winst. "Tegelijkertijd zit de winst relatief dicht aan tegen wat al wettelijk verplicht is en kan worden afgedwongen"<sup>ix</sup>, waarschuwt de nota. Ook de reductie van stikstofemissies van Dow (3<sup>o</sup> uitstoter van Nederland) lijken "tot 2030 op het eerste gezicht relatief beperkt"<sup>x</sup>.

Uit een interne EZK notitie over de maatwerkonderhandelingen met Yara blijkt dat de plannen die er voor Yara liggen ook voor te weinig aanvullende CO<sub>2</sub>-reductie zullen zorgen. Het bedrijf is gevraagd om meer reductiemogelijkheden te onderzoeken. Maar uit de nota blijkt: "Het lijkt erop alsof Yara het niet mogelijk acht om veel meer te reduceren dan de 0.05 Mton"<sup>xi</sup>. Yara lijkt daar echter niet veel openheid over te geven en probeert in juni 2022 zelfs met het ministerie te onderhandelen over de methode waarop de additionaliteit berekent wordt<sup>xii</sup>. Ook dan bevestigt een EZK-ambtenaar nogmaals dat de voorgestelde additionele reductie "niet acceptabel" is<sup>xiii</sup>.

Het probleem lijkt niet alleen tot deze twee bedrijven beperkt te zijn. En dat zou ook niet als verrassing moeten komen voor het ministerie van EZK. Al bij het opstellen van het beleidskader in mei 2022 deed een EZK-ambtenaar een dringend verzoek om "te kijken of je pas MWA [maatwerkafspraken] doet bij substantiële reductie tov heffing in 2030. Dit betekent dat je geen mwa doet voor bv tata"<sup>xiv</sup>. Een jaar later, in juni 2023, wordt een interne memo gedeeld met een analyse over de knelpunten rondom maatwerkafspraken waaruit blijkt dat EZK-ambtenaren al meerdere keren hun zorgen hebben geuit: "Zoals verschillende keren aangegeven is het ambitieniveau van bedrijven en mate van concreetheid na 2030 ook niet zonder zorgen"<sup>xv</sup>.

Nederland staat voor een gigantische opgave om haar klimaatdoelen te halen<sup>xvi</sup>. Maar de maatwerkmiljarden maken hun belofte niet waar en zullen voor zeer weinig extra CO<sub>2</sub>-reductie zorgen. Dat zijn dure megatonnen waar de Nederlandse overheid, en daarmee burgers, voor mogen opdraaien.

### **Bedrijven misbruiken onderhandelingen voor eigen gewin**

De intensieve gesprekken die het ministerie voert met de bedrijven om versnelde verduurzaming te realiseren verlopen moeizaam. Een belangrijke reden daarvoor lijkt nu ook te zijn dat de bedrijven veel van de gespreksruimte gebruiken om aanverwant beleid te beïnvloeden en zo veel mogelijk eigen voordeel eruit proberen te slepen.

Vanaf het moment dat bij de voorjaarsnota in 2023 het voornemen om een aantal fossiele subsidies af te schaffen wordt aangekondigd, staan de maatwerkgesprekken met de bedrijven vooral in het teken hiervan. In april wordt door een onbekende afzender een mail gestuurd naar Berenschot (die de onderhandelingen namens Yara begeleidt), ambtenaren van EZK, I&W en Provincie Zeeland met daarin de boodschap: "Krijg net te horen dat Jetten vrijstelling non-energetisch gebruik energie wil doorzetten in kabinet. IBO maatregel. Dit betekent een streep door maatwerk en vergroening, en

een onoverkomelijke belastingdruk voor Yara Sluiskil [...] Graag jullie (re)actie!"<sup>xvii</sup>. In juni vraagt de CEO van Yara International ook om geruststelling rondom de aangekondigde afschaffing en de impact daarvan op Yara<sup>xviii</sup>. In een terugkoppelingsmail over een gesprek met de CEO van Yara International in juli 2023 wordt geschreven: "woensdag verdere discussie over energiebelasting"<sup>xix</sup>.

Ook de CEO van Shell doet nog een duit in het zakje in zijn gesprek met toenmalig Minister Adriaansens: "The Netherlands has always been attractive for two reasons: fiscal stability and clarity. We need that again"<sup>xx</sup>. In voorbereidende gespreksnota wijst EZK erop dat Shell gegeven de politieke en maatschappelijke discussies over fossiele subsidies "grote investeringsonzekerheid" ziet<sup>xxi</sup>.

Wanneer er in juni 2023 een stand van zaken nota naar Minister Adriaansens geschreven moet worden concluderen EZK-ambtenaren dan ook: "Alle gesprekken met bedrijven die te maken hebben met het onderzoek naar de vervallen vrijstelling non energetisch lopen momenteel lastig"<sup>xxii</sup>. In december concludeert het ministerie EZK dat er in toenemende mate sprake is van terughoudendheid bij bedrijven, met name vanuit de buitenlandse hoofdkantoren, om de plannen te concretiseren in het voordeel van Nederland<sup>xxiii</sup>. Als reden voor de terughoudendheid wordt benoemd: "de onzekerheid met betrekking tot belastingen (discussie in NL over 'fossiele subsidies') en de stijgende elektriciteits-/netwerkkosten"<sup>xxiv</sup>.

Naast de lobby tegen de afschaffing van fossiele subsidies wil Yara ook nog eens financiële compensatie afdwingen voor de gemiste inkomsten voor de vrijgekomen dispensatierechten. Dispensatierechten zijn uitstootrechten die bedrijven gratis ontvangen van de overheid om CO<sub>2</sub> te mogen uitstoten. Om te voorkomen dat de (toch al matige) additionele CO<sub>2</sub>-winst van een maatwerkafsprake teniet gedaan wordt, wordt onder de maatwerkafpak vastgelegd dat deze vrijgekomen rechten niet verkocht mogen worden aan andere bedrijven. Yara vindt "het onterecht dat er in de EoP [Expression of Principles] geen passage kan worden opgenomen over het financieel compenseren van de waarde van de dispensatierechten die niet meer verhandeld mogen worden"<sup>xxv</sup>. Yara wil niet tekenen als er geen extra passage over opgenomen kan worden in de EoP of op een andere manier "genoeg comfort kunnen krijgen dat de waarde van de dispensatierechten gecompenseerd zullen worden"<sup>xxvi</sup>. Hiermee eist Yara naast een forse maatwerksubsidie extra publiek geld op, voor rechten waar ze in eerste plaats toch al niets voor betaald hebben. Daarmee laat Yara haar ware aard zien: eigen winst gaat boven de cruciale verduurzamingsopgave en het beschermen van natuur & mensens levens tegen gevaarlijke klimaatverandering.

Het is natuurlijk geen verrassing dat deze bedrijven alles op alles zullen zetten om hun fossiele voordelen te behouden. Toch is het zeer kwalijk dat deze ruimte geboden wordt binnen een traject dat juist versnelling van de verduurzamingsopgave beoogt. Maatwerk moet geleverd worden aan bedrijven die écht stappen vooruit willen zetten en niet van fossiele subsidies afhankelijk zijn voor hun voortbestaan. Met deze fossiele lobby vallen deze bedrijven duidelijk door de mand. Zij behouden liever de status quo dan dat zij bereid zijn tot drastische stappen richting een groene toekomst.

## Maatwerk toezegging Yara staat verregaande verduurzaming in de weg

Er ligt veel druk op het snel komen tot maatwerkafspraken met grote vervuilers. Het ombouwen van fabrieken en installaties kost immers veel geld en vele jaren, terwijl de klimaatdoelen steeds verder uit zicht raken. Juist daarom is het belangrijk dat de middelen uit het klimaatfonds zo effectief mogelijk ingezet worden. Toch lijkt de toegezegde steun aan Yara het tegenovergestelde effect te hebben.

Yara heeft in 2023 vooruitlopend op een definitieve maatwerkafpraak 30 miljoen euro uit het maatwerkbudget gekregen voor het Northern Lights CCS project<sup>xxvii</sup>, om zo op korte termijn snelle CO<sub>2</sub>-winst te behalen. De Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie (AMVI) heeft daarbij in haar advies aan Minister Adriaansens meegegeven dat "Yara zou moeten toezeggen om voortvarend en constructief de JLoI-fase [Joint Letter of Intent] in te gaan"<sup>xxviii</sup>. De "integrale verduurzamingsopgave van Yara, inclusief CO<sub>2</sub>-emissies, circulariteit en leefomgevingsaspecten"<sup>xxix</sup> zouden extra aandacht moeten krijgen.

Toch blijkt nu dat deze deeltoezegging verregaande verduurzaming van Yara in de weg staat. Uit het AMVI advies blijkt namelijk ook dat "Yara Sluiskil de verplichting aangaat om vanaf 2026 gedurende 15 jaar CO<sub>2</sub> te leveren"<sup>xxx</sup>. De adviescommissie concludeert daaruit zelf ook: "dat maakt het niet logisch om sneller over te gaan op een volledig groen productieproces"<sup>xxxi</sup>. Bijna 1.5 jaar later ligt er nog steeds alleen een Expression of Principles met Yara en laten de afspraken over échte verduurzaming van de kunstmestfabrikant nog steeds op zich wachten. Hiermee draagt de Nederlandse overheid dus met maatwerkfinanciering bij aan de fossiele lock-in van Yara Sluiskil.

## Conclusie

De maatwerkafspraken dreigen uit te lopen op een fiasco. Uit de Woo-stukken blijkt dat klimaat- en milieudoelstellingen worden aangepast, de extra CO<sub>2</sub>-reductie minimaal is, bedrijven de afspraken gebruiken voor eigen gewin en afspraken zelfs een echt duurzame transitie in de weg staan. En dat terwijl deze bedrijven ook jarenlang winst hebben gemaakt met vervuilen. Met die winst zijn de aandeelhouders rijkelijk beloond<sup>xxxii</sup>. En nu kloppen deze bedrijven aan bij de overheid voor financiële steun. Met de enorme bedragen die gemoeid zijn met de maatwerkafspraken mag dus écht veel meer verwacht worden van deze grote vervuilers. Het is daarom cruciaal dat bedrijven een goed klimaatplan hebben dat in lijn is met het klimaatakkoord van Parijs als voorwaarde voor het geven van een subsidie. Geen goed klimaatplan? Dan dus ook geen subsidie!

## Bronnen

---

- <sup>i</sup> Documentenset sectorbedrijf overstijgend – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/6fdbae6f-d79a-43f4-a11e-d490cea45de2/file> – pagina 199
- <sup>ii</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/11/15/besluit-woo-verzoek-over-maatwerkafspraken-met-bedrijven-in-de-industriële-sector>
- <sup>iii</sup> Idem – pagina 157
- <sup>iv</sup> Idem – pagina 157
- <sup>v</sup> <https://www.ewmagazine.nl/economie/achtergrond/2024/04/miljardeninvestering-dow-stokt-1408657/>
- <sup>vi</sup> Documentenset Dow Benelux – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/1f532477-99b8-44c6-9c2c-acfb184236b4/file> – pagina 56, 131, 173
- <sup>vii</sup> Idem – pagina 60
- <sup>viii</sup> Idem – pagina 99
- <sup>ix</sup> Idem – pagina 5
- <sup>x</sup> Idem – pagina 6
- <sup>xi</sup> Documentenset Yara – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/cd344f56-e2e7-4bee-a297-9a45f6eb0a14/file> – pagina 144
- <sup>xii</sup> Idem – pagina 126, 127, 128
- <sup>xiii</sup> Idem – pagina 127
- <sup>xiv</sup> Documentenset sectorbedrijf overstijgend – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/6fdbae6f-d79a-43f4-a11e-d490cea45de2/file> – pagina 157
- <sup>xv</sup> Idem – pagina 183
- <sup>xvi</sup> <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2024>
- <sup>xvii</sup> Documentenset Yara – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/cd344f56-e2e7-4bee-a297-9a45f6eb0a14/file> – pagina 150
- <sup>xviii</sup> Idem – pagina 111
- <sup>xix</sup> Idem – pagina 135
- <sup>xx</sup> Documentenset Shell – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/5f09fa60-232d-4ccf-beb0-1b4b797fa7d0/file> – pagina 208
- <sup>xxi</sup> Idem – pagina 169
- <sup>xxii</sup> Documentenset sectorbedrijf overstijgend – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/6fdbae6f-d79a-43f4-a11e-d490cea45de2/file> – pagina 296
- <sup>xxiii</sup> Idem – pagina 268
- <sup>xxiv</sup> Idem – pagina 270
- <sup>xxv</sup> Documentenset Yara – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/cd344f56-e2e7-4bee-a297-9a45f6eb0a14/file> – pagina 145
- <sup>xxvi</sup> Idem – pagina 145
- <sup>xxvii</sup> Definitief besluit incidentele subsidie CCS-project Yara Sluiskil, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/10/30/definitief-besluit-incidentele-subsidie-ccs-project-yara-sluiskil>
- <sup>xxviii</sup> Documentenset Yara – behorend bij besluit Woo-verzoek over maatwerkafspraken met bedrijven in de industriële sector, <https://open.overheid.nl/documenten/cd344f56-e2e7-4bee-a297-9a45f6eb0a14/file> – pagina 185
- <sup>xxix</sup> Idem – pagina 185
- <sup>xxx</sup> Advies AMVI over incidentele subsidieaanvraag Yara Sluiskil CCS-project met Northern Lights, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/10/23/advies-amvi-incidentele-subsidieaanvraag-yara-sluiskil>
- <sup>xxxi</sup> Idem
- <sup>xxxii</sup> <https://milieudefensie.nl/actueel/rapport-hunwinstonsverlies>