

Vergaderjaar 2022–2023

36 206

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie (Wet minimum CO₂-prijs industrie)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 november 2022

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, de PvdA en de PVV.

2. Hoogte minimum CO₂-prijs

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen welke concrete bijdrage het onderhavige wetsvoorstel levert aan de klimaatdoelen van de regering. Dit zowel op korte termijn (2023, 2024) als lange termijn (2030, 2050). Zij verzoeken daarbij om specifiek in te gaan op de opmerking van de Raad van State dat in de huidige vorm de voorgestelde minimumprijs waarschijnlijk geen effect zal hebben op investeringsbeslissingen van bedrijven.¹ Ook vragen deze leden of de regering kan reflecteren op de gekozen lage minimumprijs in het licht van het nieuws dat de CO₂-efficiëntie van de grote industrie de afgelopen vier jaar nauwelijks is verbeterd (NEa, 15 november jl.).

De regering heeft in het coalitieakkoord afgesproken om de emissiereductiedoelstelling voor de industrie voor 2030 met 5–6 megaton koolstofdioxide-equivalent (Mton) te verhogen. Dit komt boven op de eerder gestelde emissiereductiedoelstelling van 14,3 Mton. Om de meer ambitieuze doelstelling te halen worden verschillende instrumenten ingezet. Zo zorgen het EU ETS en de (aangescherpte) CO₂-heffing industrie dat er een prijs geldt voor industriële emissies. Dit stimuleert industriële bedrijven om te verduurzamen. Tegelijkertijd worden industriële bedrijven ook geholpen te verduurzamen met diverse subsidieregelingen, zoals de SDE++ en de nog te ontwikkelen maatwerkafspraken. De beleidsmix in onderlinge samenhang draagt bij aan het behalen van de

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 206, nr. 4.

verhoogde emissiereductiedoelstelling voor de industrie. Het doel van de minimum CO₂-prijs industrie in deze beleidsmix, is er met name op gericht om zekerheid te bieden over de minimale CO₂-prijs die volgt uit het EU ETS. Bij investeringsbeslissingen hoeven dan geen scenario's mee te worden genomen waar de CO₂-prijs onder dit minimum zakt. Bij een voldoende hoog niveau zal dit voor veel bedrijven belangrijk zijn bij het nemen van investeringsbeslissingen.

Op korte termijn gaat van de introductie van de minimum CO₂-prijs industrie vooral een signaalwerking uit. Namelijk het signaal dat in de toekomst een relatief hoge CO₂-prijs blijft gelden, zeker vergeleken met de niveaus die tot voor kort golden binnen het Europese Emissiehandelsstelsel. De Raad van State merkt terecht op dat het concrete effect van de minimum CO₂-prijs op korte termijn beperkt is. Tegelijkertijd is emissiereductie in de industrie gegeven de lange investeringscycli een proces van de lange termijn. Dit wordt onderstreept door het recente bericht van de NEa waaruit blijkt dat de industrie nog betrekkelijk weinig van de verduurzamingsplannen daadwerkelijk heeft gerealiseerd. Daarmee is het belangrijk dat de minimum CO₂-prijs industrie per 1 januari 2023 wordt geïntroduceerd.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA merken op dat de regering gekozen heeft voor een betrekkelijk lage minimumprijs, die geëvalueerd zal worden en eventueel gewijzigd per 1 januari 2024. De leden vragen in dit verband waarom er niet voor is gekozen om de dispensatierechten van de bestaande CO₂-heffing industrie te schrappen of versneld af te bouwen. Dit aangezien die methode zorgt voor een duidelijker en minder complex heffingssysteem, een betere CO₂-minimumprijs én extra opbrengsten voor de rijksoverheid om de energietransitie te versnellen.

De bestaande CO₂-heffing industrie is zodanig vormgegeven dat industriële bedrijven worden gestimuleerd om de nationale reductiedoelstelling te halen, terwijl tegelijkertijd de internationale concurrentiepositie zo min mogelijk wordt verstoord. Dit leidt ertoe dat er naar verwachting geen inkomsten resulteren uit de CO₂-heffing industrie. Het doel is immers om CO₂-reductie te bewerkstelligen en niet om inkomsten te genereren. Wanneer de vrije voet (en daarmee samenhangende dispensatierechten) wordt geschrapt, ontstaat er per saldo een vlakke CO₂-heffing. Dit geeft weliswaar een sterkere prikkel tot verduurzaming, maar leidt ook tot een sterke kostenstijging voor bedrijven. Dit heeft als risico dat de internationale concurrentiepositie verzwakt en bedrijvigheid, en daarmee gepaarde uitstoot, zich verplaatst naar het buitenland zonder dat de mondiale uitstoot wordt verlaagd. Daarom heeft de regering ervoor gekozen om de minimum CO₂-prijs als tweede relatief laag tarief binnen de CO₂-heffing industrie te introduceren.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoe de evaluatie van de minimumprijs zal plaatsvinden, en wanneer de regering verwacht uiterlijk met een nieuw voorstel voor een hogere minimumprijs te komen. Bij de behandeling van de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking is aan de Eerste Kamer toegezegd om een tussenevaluatie te houden van de hoogte van het minimumprijspad.² Hierbij zal een onderzoeksinstituut worden gevraagd om te beoordelen in hoeverre verschillende varianten voor de minimum CO₂-prijs leidt tot verduurzaming van de Nederlandse elektriciteitssector en in hoeverre de leveringszekerheid in het geding komt. De toegezegde evaluatie van de minimum CO₂-prijs industrie zal aan dit onderzoek worden gekoppeld.

² Kamerstukken I 2021/22, 35 216, H.

Hierbij zal worden nagegaan in hoeverre verschillende varianten leiden tot verduurzaming van de Nederlandse industrie enerzijds en de weglek van industriële activiteit anderzijds. Op basis van deze evaluatie zal de regering bezien in hoeverre de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en industrie kan worden aangepast. Deze eventuele aanpassing kan meelopen in het Belastingplan 2024 en daarmee per 1 januari 2024 in werking treden.

3. Datum inwerkingtreding

De leden van de fractie van de PVV vragen of het tijdstip waarop een minimum CO₂-prijs wordt ingevoerd psychologisch verantwoord is? Dit mede gegeven de ongekende energieprijzerverhogingen. De regering vindt het belangrijk dat de Nederlandse industrie de emissies van broeikasgassen fors reduceert. In het coalitieakkoord is daarom afgesproken om de emissiereductiedoelstelling voor 2030 voor de industrie met 5–6 megaton koolstofdioxide-equivalent te verhogen. Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn de energieprijzen sterk gestegen en is de prijs voor emissierechten binnen de Europese Unie juist gedaald. Deze gewijzigde situatie vormt op zichzelf een stimulans voor de industrie om te verduurzamen. De minimum CO₂-prijs industrie wordt per 1 januari 2023 op een zodanig niveau ingevoerd dat deze geen directe financiële consequenties heeft voor de betrokken ondernemingen. Desondanks geeft deze minimum CO₂-prijs wel het signaal af dat ook voor de toekomst relatief hoge CO₂-prijzen blijven gelden.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen waarom ervoor is gekozen om nu al met het voorstel te komen, terwijl al aangegeven wordt dat de prijs binnenkort waarschijnlijk weer gewijzigd moet worden. Zij vragen of dat een doelmatig gebruik is van de uitvoeringscapaciteit bij onder andere de NEa. Met de introductie van de minimum CO₂-prijs industrie wordt een belangrijk signaal afgegeven richting de industrie. De uitvoeringslast van dit signaal is voor de NEa, zeker op het relatief lage minimumprijsniveau, beperkt. Het geeft de uitvoeringsorganisatie (en belastingplichtige ondernemingen) bovendien de gelegenheid om te wennen aan de nieuwe heffing. Het is daarmee in de ogen van de regering doelmatige inzet van uitvoeringscapaciteit.

4. Uitvoering

De leden van de fractie van de VVD vragen of er sinds het verschenen advies van de NEa een dialoog is geweest.³ Ook vragen de leden of het verstandig is om de implementatie aan te houden zodat latere problemen in de uitvoering voorkomen kunnen worden. Op ambtelijk niveau is er sprake van een constante dialoog tussen de Ministeries van Financiën en Economische Zaken en Klimaat enerzijds en de NEa anderzijds. Daarin heeft de NEa bevestigd, wat ook staat opgeschreven in het desbetreffende advies, dat «het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie in technische zin wel uitvoerbaar zal zijn door de NEa». De regering herkent dan ook niet het beeld dat het wetsvoorstel zou leiden tot problemen in de uitvoering en is dan ook niet van plan om de implementatie aan te houden.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 206, nr. 3, bijlage.