

Vergaderjaar 2020–2021

35 575

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie (Wet CO₂-heffing industrie)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 oktober 2020

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Aanleiding	1
2. Algemeen	8
3. Aansluiting op het EU ETS	13
4. Belastingplichtigen	20
5. De heffingsgrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie	21
6. Het tarief en de aangifte	35
7. Uitvoering, toezicht en handhaving	38
8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	39
9. Financiële gevolgen	40
10. Regeldrukkosten voor bedrijven	41
11. Uitvoeringskosten	41
12. Advies en consultatie	42

I. ALGEMEEN*1. Aanleiding*

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PVV, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de PvdA, de ChristenUnie, de PvdD en de SGP.

Hierna ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in op de vragen en opmerkingen uit het verslag. Hierbij wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fracties van de SGP, het CDA, D66, de VVD en de ChristenUnie vragen hoe de CO₂-heffing industrie zich verhoudt ten

opzichte van het voorstel van de Europese Commissie (EC) om het Europese reductiedoel voor 2030 te verhogen naar 55%. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD of het de bedoeling is om na een aanscherping van het EU ETS de CO₂-heffing uit te faseren. Allereerst is het kabinet blij met het voorstel van de EC om het Europese 2030-broeikasgasreductiedoel naar ten minste 55% te verhogen. Nederland heeft hier, samen met een groeiende groep ambitieuze landen, de afgelopen jaren voor gepleit. Hoe de verhoging van de reductiedoelstelling doorwerkt in aanpassingen van het EU ETS is op dit moment nog niet duidelijk. Naar verwachting komt de EC halverwege 2021 met een voorstel voor aanpassing van de EU ETS-richtlijn¹ dat hier nadere invulling aan geeft. Volgens het impactassessment van de EC zal de EU ETS-prijs naar verwachting tussen de € 32 en € 65 per ton CO₂ komen te liggen over een bredere grondslag dan de industrie. De uiteindelijke prijs zal afhankelijk zijn van de exacte invulling van de regelgeving door de EU. De bijdrage van de voorgestelde aanscherping van het EU ETS en de doorwerking op de nationale doelstelling moet nader onderzocht worden. Met de CO₂-heffing wordt een sterke prikkel afgegeven om de reductie van CO₂-uitstoot te halen voor alleen de industrie waarmee de nationale doelstelling uit het Klimaatakkoord wordt geborgd. Daarbij is in de vormgeving nauw aangesloten bij de systematiek uit het EU ETS. Een aanscherping van het EU ETS leidt automatisch tot een inperking van de gevolgen van het nationale systeem. Een hogere EU ETS-prijs als gevolg van de aanscherping verkleint immers het verschil met de nationale CO₂-prijs. Aangescherpte EU ETS-benchmarks leiden tot een beperktere nationale reductiefactor. Een aangescherpt ETS en de CO₂-heffing kunnen dus goed naast elkaar bestaan waardoor er geen noodzaak is voor het uitfasen van de nationale heffing. De mate waarin een aanscherping van het EU ETS de nationale reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord borgt, is nu nog ongewis. Daarom acht het kabinet de nationale heffing tot nader order noodzakelijk met het oog op het borgen van het nationale reductiedoel dat voor de industrie is afgesproken in het Klimaatakkoord.

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet te reflecteren op de opmerking van Eurocommissaris Timmermans die aangaf te hopen met het EU ETS-beleid de Nederlandse CO₂-heffing overbodig te maken. Het kabinet moedigt de heer Timmermans aan het EU ETS zo zeer aan te scherpen dat daarmee de nationale industriedoelstelling wordt behaald. Op dit moment is echter nog niet bekend wat de precieze aanpassingen in het EU ETS zullen zijn, en de effecten daarvan op de Nederlandse industrie. Daarom acht het kabinet de nationale heffing tot nader order noodzakelijk met het oog op het borgen van het nationale reductiedoel dat voor de industrie is afgesproken in het Klimaatakkoord. De heffing is echter zo vorm gegeven dat aanscherpingen in het EU ETS automatisch leiden tot een beperktere impact van de nationale heffing.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de sectordoelstelling voor de industrie niet ambitieuzer dient te zijn dan 14,3 Mton, gegeven dat zij verwachten dat de uitstoot van de industrie in het basispad lager zal zijn. De leden van de fractie van de PvdD vragen of het gekozen beleidsinstrumentarium afdoende is om de transitie naar een klimaatneutrale economie te maken en of met de gekozen instrumenten deze transitie snel genoeg wordt ingezet. De leden van de ChristenUnie vragen of de regels van het EU ETS erin voorzien dat de vrijstelling in uitstoot in de heffing ook echt in lijn is met de benodigde reductie om het akkoord van Parijs te halen. De leden van de fractie van de SP vragen of met deze heffing 55%

¹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PBEU 2003, L 275).

reductie en klimaatneutraliteit in 2050 wordt gerealiseerd. Het Klimaatakkoord vormt de basis voor de uitwerking van het klimaatbeleid, waaronder de uitwerking van de CO₂-heffing. In het Klimaatakkoord zijn doelstellingen voor alle sectoren opgenomen, waaronder de industrie. De CO₂-heffing borgt dat in 2030 de reductieopgave voor de industrie wordt gerealiseerd; in 2030 is alleen nog die uitstoot vrijgesteld die conform de reductieopgave van 14,3 Mton ten opzichte van het basispad in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2019 mag worden uitgestoten. In 2024 wordt het Klimaatakkoord geëvalueerd en wordt gezien of een aanpassing in de reductiedoelen wenselijk is. Het kabinet moedigt de EC aan om met ambitieus klimaatbeleid te komen. De voorgestelde aangescherpte doelstelling naar 55% is veelbelovend. Een (ambtelijke) studiegroep «invulling klimaatopgave Green Deal», onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, Laura van Geest, brengt de komende maanden de beleidskeuzen op de gevolgen van een verhoging van het 2030 EU klimaatdoel voor Nederland in kaart. Eind dit jaar worden de uitkomsten van deze studiegroep met uw Kamer gedeeld.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar het tijdspad voor de aanscherping van het EU ETS systeem en welke stappen de regering neemt om te bewerkstelligen dat zo snel mogelijk Europese actie wordt ondernomen. De leden van de fractie van GroenLinks en van de fractie van de PvdA wijzen op de ambitieuzere reductiedoelstelling die de EC met de Green Deal aankondigt en vragen wat een passend emissiedoel voor de industrie zou zijn bij een Europees reductiedoel van 55 of 60% in 2030. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet voornemens is de tarieven van de heffing te verhogen als het reductiedoel voor de industrie wordt verhoogd. De leden van de fractie van de VVD vragen of er meer verteld kan worden over de inzet van Nederland om het EU ETS te hervormen, en een stand van zaken rond de discussies hierover. De Europese Raad moet nu eerst een besluit nemen over het voorstel van de EC om het Europese 2030-broeikasgasreductiedoel op te hogen naar ten minste 55%. Het kabinet steunt de voorgestelde tijdslijn van het Duitse voorzitterschap om dit jaar hierover een besluit te nemen. Dit sluit aan bij de afspraken uit het akkoord van Parijs om nog dit jaar een aanscherpt 2030-doel aan te nemen. De EC heeft in haar voorstel aangegeven in te zetten op aanscherping en uitbreiding van het EU ETS. De voorstellen hiervoor worden juni 2021 verwacht. Nederland pleit voor aanscherping van het EU ETS en zet daarbij in op een scherpere reductie van het emissieplafond en het in stand houden en aanscherpen van de marktstabiliteitsreserve (MSR). In het Climate Target Plan zet de EC ook in op versterking van het EU ETS, waarover u geïnformeerd wordt in het BNC-traject. Halverwege 2021 wordt een voorstel verwacht van de EC voor hervorming van het EU ETS. Zoals in het voorgaande antwoord aangegeven brengt de studiegroep «invulling klimaatopgave Green Deal» de komende maanden de beleidskeuzen op de gevolgen van een verhoging van het 2030 EU klimaatdoel voor Nederland in kaart.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd naar de ontwikkelingen rond innovatie. In het Klimaatakkoord is een Integrale Kennis- en innovatieagenda (IKIA) opgenomen, waarin alle thema's te vinden zijn, waarop de innovatie-inspanningen zijn gericht. Vanuit het thema Energietransitie en Duurzaamheid, waarbinnen naast deze IKIA ook innovaties voor de circulaire economie en toekomstgerichte mobiliteit aan de orde komen, werken de betrokken Topsectoren en hun innovatiecommunities (kennisinstellingen, bedrijven en overheden) nauw samen om de innovatiemissies die uit het akkoord komen te realiseren.

Innovatie richt zich zowel op nieuwe technologie als op kostprijsverlaging en verbetering van (inmiddels) bestaande technologie voor de transitie naar 2050. Voor de industrie spelen bijvoorbeeld de elektrificatie van processen (uitgaande van op termijn volledig duurzaam elektriciteitsaanbod), groene waterstof en hergebruik van koolstof (CCU, plastics recycling) een grote rol in de innovatie. Naarmate nieuwe en bestaande technieken betrouwbaarder worden en goedkoper zullen bedrijven eerder durven investeren in CO₂-arme technologie.

Voor deze innovaties worden middelen ingezet van zowel de rijksoverheid (bijvoorbeeld Klimaatenvolop), NWO, regionale overheden en Europese innovatiefondsen over alle TRL's (Technology Readiness Level). In de jaarlijkse klimaatmonitor die gelijktijdig met de Klimaat en Energie Verkenning (KEV) openbaar wordt gemaakt, wordt ook aandacht besteed aan de voortgang op het gebied van innovatie.

De leden van de fractie van D66 vragen of besluitvorming door middel van QMV, bijvoorbeeld als het gaat om het onvoldoende beprijzen van negatieve externe effecten voor het milieu en het klimaat, zou kunnen bijdragen aan ambitieuzere en snellere afspraken om de CO₂-uitstoot in de EU verder te reduceren. Op dit moment geldt besluitvorming op basis van unanimiteit voor belastingen. De afgelopen jaren is een groot aantal Richtlijnen aangenomen, vaak in een vlot verlopen besluitvormingsproces. Het betrof onder andere maatregelen op het terrein van de aanpak van belastingontwijking, zoals de ATAD 1 en 2 richtlijnen en een aantal aanpassingen van de richtlijn inzake administratieve samenwerking in belastingzaken, bijvoorbeeld rond de uitwisseling van rulings, country by country reporting en de informatie rond potentiële agressieve tax planning. Het is denkbaar dat besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid kan leiden tot snellere en ambitieuzere afspraken. Echter, met besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid kan Nederland mogelijk minder zijn stempel op de uitkomst van onder andere de afspraken op het gebied van milieubelastingen drukken. De EC heeft aangegeven te willen onderzoeken of op sommige terreinen, bijvoorbeeld voor de klimaatopgaven, besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid opportuun kan zijn. Voor het Nederlandse kabinet is de motie Omtzigt/Bosman die op 30 september met ruime meerderheid is aangenomen, leidend.² In lijn met deze motie zal ik het Nederlandse standpunt kenbaar maken aan de EC.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat uit de doorrekening van het Klimaatakkoord blijkt dat de restemissies voor de industrie in 2030 niet uitkomen op 35,7 Mton, maar op 39,9 Mton en vragen of het emissiedoel voor de industrie niet moet worden aangescherpt. De vormgeving van de wet is geënt op de meest actuele beschikbare informatie. Daarbij heeft het kabinet waar dit mogelijk is zich gebaseerd op de KEV 2019. Als onderdeel van de borgingscyclus opgenomen in de Klimaatwet en het klimaatplan, zal in 2024 een integrale doorlichting van het klimaatbeleid worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de VVD en GroenLinks vragen hoe in het wetsvoorstel wordt omgegaan met de huidige economische omstandigheden. De leden van de fracties van D66, GroenLinks en PvdA vragen waarom wordt begonnen met een reductiefactor van 1,2 en vragen de berekening hiervan toe te lichten. De leden van de fractie van D66 vragen verder om nader toe te lichten hoe is gekomen tot de reductiefactor. De leden van de fractie van de SP vragen of het klopt dat de komende jaren meer dispensatierechten verstrekt gaan worden dan dat er uitstoot is en

² Kamerstukken II 2020/21, 21 501-20, nr. 1599.

dat in de praktijk vrijwel alle bedrijven geen heffing gaan betalen. De leden van de fractie van de SP vragen waarom er een mechanisme wordt opgetuigd als dat geen effect heeft. Bij het vaststellen van de uniforme nationale reductiefactor heeft het kabinet gekozen voor een voorzichtige start, gelet op de onzekere economische ontwikkelingen de komende jaren als gevolg van de coronapandemie. Deze voorzichtige start komt tot uitdrukking in de keuze van het kabinet voor een reductiefactor van 1,2 in het kalenderjaar 2021. De heffing wordt vervolgens ieder jaar strenger zodat het doel in 2030 gehaald wordt. De Nederlandse Emissie-autoriteit (NEa) heeft de benodigde hoogte van de nationale reductiefactor in 2030 berekend waarmee de vrijgestelde ruimte overeenkomt met de in het Klimaatakkoord gestelde reductieopgave. Deze berekening wordt getoetst door de Auditdienst Rijk. De reductiefactor loopt ieder jaar af met 0,057 tot dat berekende niveau voor 2030. Naar verwachting heeft de industrie als geheel in 2024 minder dispensatierechten dan belaste uitstoot. Individuele bedrijven kunnen overigens al eerder een hogere uitstoot hebben dan de verkregen dispensatierechten indien zij momenteel boven de benchmark uitstoten. Al vanaf de invoering zal dit voor meerdere installaties het geval zijn. Indien de uitstoot van deze installaties niet wordt gereduceerd zal voor deze installaties dispensatierechten moeten worden verkregen door middel van overdracht of zal in 2021 een heffing moeten worden betaald.

De leden van de fracties van D66, de PvdD en het CDA vragen hoe de dispensatierechten en de voorzichtige start de emissies in de periode tot aan 2030 beïnvloeden en wat deze voorzichtige start betekent voor investeringsbeslissingen. Door het vaststellen van een relatief ruime reductiefactor krijgen bedrijven de tijd de benodigde investeringen te doen om hun CO₂-uitstoot te reduceren. Dat was al de intentie in het Klimaatakkoord vanuit het inzicht dat investeringen in verduurzaming voor de industrie een aanlooperperiode van enkele jaren kennen en de reductieopgave aanzienlijk is; veel technieken die nodig zijn voor de transitie moeten nog verder worden ontwikkeld en zijn nog niet rendabel. De coronacrisis versterkt de wens om bedrijven niet op korte termijn te confronteren met onvermijdbare lastenverzwaringen. Dit wordt ondersteund door de SER in haar reactie op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd zal de reductiefactor lineair afnemen tot de waarde die nodig is om de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen. In 2030 zal de onbelaste uitstoot gelijk zijn aan de doelstelling van toelaatbare emissies uit het Klimaatakkoord. Juist doordat de heffing in 2021 wordt ingevoerd en daardoor al voorzien kan worden voor welke inspanning zij komend decennium komt te staan, zal de industrie daar bij investeringsbeslissingen op gaan anticiperen. De doorlooptijden van investeringen in de energie-intensieve industrie zijn gemiddeld genomen lang. Uit onderzoek van Navigant blijkt dat een groot deel van de reductiemaatregelen naar verwachting in de periode 2025–2030 getroffen zal worden.³ De investeringsbeslissingen voor deze maatregelen worden echter in de regel al eerder genomen. Door de CO₂-heffing nu in te voeren met de afnemende vrijgestelde uitstoot en het oplopende tarief, worden deze investeringsbeslissingen nu al beïnvloed, ook al worden er in de eerste jaren meer dispensatierechten verleend dan de uitstoot voor de sector als geheel. Daarom verwacht het kabinet dat de CO₂-heffing, ook met de gekozen voorzichtige start, voldoende invloed op investeringsbeslissingen op dit moment heeft en borgingskracht houdt dat de klimaatdoelstelling in 2030 wordt gehaald.

³ Navigant (2018) Transitiepad voor de Nederlandse industrie tot 2030, bijlage bij het SER-advies van 21 juni 2019.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wanneer de industrie als geheel oorspronkelijk voor het eerst voor de CO₂-uitstoot zou betalen. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat de CO₂-heffing niet als doel heeft om opbrengsten te genereren, maar om bedrijven aan te zetten investeringen in verduurzaming in Nederland te doen. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat de CO₂-heffing weinig opbrengsten zal genereren, omdat bedrijven tijdig maatregelen kunnen nemen gegeven de integrale beleidsaanpak. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat de heffingsgrondslag zo zal worden vastgesteld dat bedrijven die in 2021 in enige mate minder goed dan de benchmark presteren nog geen CO₂-heffing hoeven te betalen. Dat impliceert een nationale reductiefactor in 2021 van boven de 1. Het kabinet heeft in verband met de economische omstandigheden als gevolg van corona nu gekozen voor een voorzichtige start met een nationale reductiefactor van 1,2 in 2021.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering te reflecteren op het PBL-onderzoek en een inschatting te maken van de kans op doelbereik. De leden van de fractie van GroenLinks schatten zelf in dat de kans op doelbereik 50% is en vragen waarom er niet voor een kans op doelbereik van 75% of meer is gekozen. Ook de leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen waarom niet voor een tarief met een hogere kans op doelbereik is gekozen. De leden van de fractie van de VVD vragen of de gekozen heffingshoogte voldoende prikkel geeft om het reductiedoel te behalen. De leden van de fractie van D66 vragen of herijkmomenten mogelijk zijn waarbij indien nodig het tarief naar boven kan worden bijgesteld. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het PBL een actualisatie in plaats van een nieuwe doorrekening voor de vaststelling van het tariefpad heeft gemaakt. Deze leden en de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer de nieuwe inzichten beschikbaar komen die mogelijk aanleiding geven om het tariefpad te herijken. Tevens vragen de leden van de fractie van de PvdA naar het PBL-onderzoek dat een update geeft van de benodigde CO₂-prijs. Ten behoeve van het Klimaatakkoord heeft PBL geanalyseerd wat de benodigde heffingshoogte moet zijn om het reductiedoel voor de industrie te behalen. In het Klimaatakkoord heeft het kabinet afgesproken dat bij de vaststelling van het tariefpad voor de CO₂-heffing rekening gehouden zou worden met een nieuwe doorrekening van PBL, waarbij PBL zou rekenen met de beschikbare subsidies. Gegeven dat de inzichten met betrekking tot beschikbare subsidies nog niet allemaal beschikbaar zijn, heeft het PBL een actualisatie en geen nieuwe doorrekening gemaakt. PBL handhaaft in deze actualisatie dan ook de eerdere bandbreedte van € 90 tot € 165. Het kabinet kiest daarom nu voor een aan herijkingen onderhevig tariefpad oplopend tot 125 euro in 2030. Dat komt overeen met de ondergrens van de bandbreedte die ten tijde van de totstandkoming van het Klimaatakkoord en op basis van de toenmalige PBL-berekening door het kabinet gekozen is om voldoende zekerheid te hebben dat de reductiedoelstelling van de industrie wordt gehaald. Dit biedt een stevige prikkel tot verduurzaming zonder het risico op weglek onnodig te vergroten. Het tariefpad zal in ieder geval worden herijkt in 2022 en 2024. Het tariefpad wordt eerder herijkt als zich ontwikkelingen voordoen die daartoe aanleiding geven. Met deze aanvullende herijkmomenten, kan het kabinet gaandeweg bijsturen en indien nodig het tarief verhogen dan wel verlagen om zo een effectieve prikkel te geven voor de benodigde CO₂-reductie en een juiste balans te behouden tussen het borgen van de reductiedoelstelling en het minimaliseren van het risico op weglek.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen het kabinet in te gaan op de mogelijkheid dat beschikbare subsidiemiddelen niet afdoende zijn om de verduurzaming en het voldoen aan de EU ETS-benchmarks

mogelijk te maken en de onzekerheid of het bestaande subsidie-instrumentarium wel aansluit bij mogelijkheden tot verduurzaming. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kabinet negatieve gevolgen van de CO₂-heffing voor de bedrijven in de drie casestudies in de PWC-speelveldtoets wil mitigeren. De combinatie van wortel (subsidie) en stok (CO₂-heffing bovenop EU ETS) is de kern van het industriedeel uit het klimaatakkoord. De onderzoekers van de speelveldtoets geven aan dat de drie bedrijven in de case studies niet op voorhand hun «winkans» op SDE++-subsidie voldoende kunnen inschatten, waardoor de business cases van investeringen in verduurzaming ongunstig uit kunnen pakken. Hetzelfde geldt overigens voor onzekerheid als gevolg van tijdige beschikbaarheid van adequate infrastructuur.

Het kabinet deelt met de leden dat onzekerheid over subsidies voor opschaling van technieken voor emissiereductie moet worden verminderd. Opschalen en ervaring opdoen is nodig om deze technieken goedkoper te maken. De brief van het kabinet «Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons», van 15 mei 2020 geeft bovendien aan dat het kabinet de stimuleringsmogelijkheden voor grote opschalingsprojecten wil uitbreiden.⁴ Per techniek wordt aangegeven hoe het kabinet dat wil doen. De brief stelt voorts: «De uitdaging is om in de komende vier jaar voor elke techniek minimaal 1 of 2 installaties te hebben op commerciële schaal. Voor CCU, chemische recycling, elektrificatie en biobased grondstoffen wil het kabinet flagship-projecten realiseren waarmee nationaal ervaring kan worden opgebouwd. Om ervoor te zorgen dat (internationale) bedrijven daartoe voor Nederland als locatie kiezen, moet Nederland slagvaardiger en sneller grote opschaling kunnen ondersteunen.»

Het kabinet heeft onlangs de SDE++-regeling gepubliceerd, die in november voor het eerst wordt opengesteld, zodat bedrijven die willen investeren in CO₂-reducerende technieken kunnen meedingen naar subsidie op de onrendabele top van concrete projecten. In de brief over de SDE++ van 17 februari 2020 aan uw Kamer is de systematiek van de SDE++ toegelicht.⁵ Door met name de tendering is niet op voorhand met zekerheid te zeggen in hoeverre projecten die de industrie zou willen uitvoeren – en waarvoor subsidie is aangevraagd – gehonoreerd kunnen worden en ook niet hoeveel emissies hiermee gereduceerd worden en in welke mate men dan nog heffing moet betalen. De resultaten van de eerste tender zullen hier meer inzicht in geven. De SDE++ zal de komende jaren worden uitgebreid met nieuwe technieken en worden verfijnd om beter aan te sluiten bij de diverse projecten van bedrijven.

Financiering kan bij opschalingsprojecten een knelpunt zijn in kwalitatief opzicht: aanbod van private financiering is er in overvloed, maar niet altijd met het juiste risicoprofiel: banken investeren vaak niet in first-of-a-kind toepassingen vanwege de risico's. Deze flagships wil het kabinet derhalve met subsidie of financiële instrumenten gericht ondersteunen. Daarbij moet rekening gehouden worden met zeer lange afschrijftermijnen van industriële investeringen. Sommige installaties die de komende jaren gebouwd worden, zullen er naar verwachting staan tot na 2050. Daarom is het belangrijk om ook nu al te sturen dat die investeringen zo gedaan worden dat ze passen in het eindbeeld van een CO₂-neutrale industrie in 2050. Dit vergt ook financiële en beleidsmatige betrokkenheid van de rijksoverheid en/of publieke organisaties als InvestNL en een eventueel Nationaal Groeifonds.

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 29696; 25 295, nr. 15.

⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 31 239, nr. 312.

Bovendien is duidelijk dat er ook gevraagd wordt om meer maatwerk. Zo passen niet alle technieken die nodig zijn bijvoorbeeld even goed in een generieke exploitatiesubsidie zoals de SDE++. Ook kan een perceptie van een lage win-kans (bijvoorbeeld vanwege hoge kosten per vermeden ton CO₂) op SDE++-tenders bedrijven terughoudend maken bij het plannen van grote investeringen in Nederland. Mede om deze redenen wordt op dit moment ook een alternatief en/of verbeterd instrumentarium onderzocht voor energiebesparing en procesefficiency, opschaling van groen-gasproductie en groene waterstofproductie.

De leden van de fractie van D66 vragen welke rol een CO₂-tarief aan de Europese grens kan spelen bij het tegengaan van weglekeffecten en het bevorderen van een gelijk speelveld. Het door de EC aangekondigde voorstel voor een koolstofheffing aan de Europese buitengrens heeft als doel om weglekeffecten te adresseren die kunnen optreden bij ambitieuzer Europees klimaatbeleid ten opzichte van derde landen. Het kabinet is, conform de motie van der Lee⁶ positief over het principe van een koolstofheffing aan de grens en positief nieuwsgierig naar het Commissievoorstel, dat in juni 2021 wordt gepubliceerd. Het kabinet is van mening dat een koolstofheffing weglekeffecten, waarbij bedrijven die veel CO₂ uitstoten zich buiten Europa vestigen, kan tegengaan. Een koolstofheffing zou buitenlandse producenten en EU importeurs moeten motiveren hun emissies te reduceren en tegelijkertijd zorgen voor een gelijk speelveld op een WTO compatibele wijze. Het kabinet vindt het belangrijk dat de EC bij een voorstel voor een koolstofheffing aan de Europese buitengrens stapsgewijs te werk gaat, en grondig onderzoek doet naar de WTO-conformiteit, de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten. Ook dient rekening te worden gehouden met de geopolitieke context en de impact die een dergelijk mechanisme kan hebben op specifieke sectoren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen het kabinet meer inzichten te geven over het effect van de heffing op de CO₂-uitstoot en het carbon leakage risico. Het kabinet heeft PBL gevraagd om met de KEV 2021 de CO₂-heffing integraal door te rekenen in samenhang met de andere beleidsmaatregelen zoals de SDE++. Op basis van deze doorrekening kan een nader beeld worden geschetst van het CO₂-effect en het risico op weglek. Aangezien het tarief binnen de door het PBL gestelde bandbreedte blijft, verwacht het kabinet dat de heffing de CO₂-reductiedoelstelling borgt.

2. Algemeen

De leden van de fracties van het CDA, SGP en de VVD vragen hoe de regering gaat zorgen dat naar mate bedrijven investeringen moeten gaan doen om een hoge CO₂-heffing voor te blijven, hiervoor ook de juiste en voldoende infrastructuur aanwezig is om deze verduurzaming mogelijk te maken en hoe de regering ermee omgaat als de infrastructuur er niet tijdig is of als bedrijven daar geen toegang tot hebben. In het Klimaatakkoord is een breed en samenhangend pakket aan maatregelen opgenomen om invulling te geven aan de reductieopgave van de industrie en de transitie in de industrie te stimuleren. Tijdige beschikbaarheid van infrastructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor de transitie. In het Klimaatakkoord zijn hier dan ook maatregelen over afgesproken. Het kabinet heeft de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI) ingesteld om knelpunten te inventariseren in infrastructuur voor de reductie-opgave industrie 2030 en te adviseren over oplossingen. Het advies van TIKI is 13 mei 2020 aan uw kamer gestuurd.⁷

⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 35 377, nr. 13.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 497.

Het TIKI voorziet, met doorvoering van haar adviezen en als de netbeheerders alle infrastructuur die in de plannen tot en met 2030 staan gaan uitvoeren, geen infrastructurele belemmeringen voor de industrie om de afspraken in het klimaatakkoord na te komen. Voor de periode na 2030 voorziet TIKI wel wezenlijke knelpunten. Het realiseren van infrastructuur kost veel tijd en er zijn veel betrokkenen. TIKI adviseert daarom dat het rijk meer regie neemt om een versnelling bij de realisatie van infrastructuur te bewerkstelligen. Het kabinet stuurt naar verwachting medio oktober haar reactie op het advies naar uw Kamer. In de heffing is bewust gekozen om geen hardheidsclausule op te nemen met betrekking tot het al dan niet tijdig beschikbaar zijn van de infrastructuur. De uitvoering van de heffing wordt erg ingewikkeld als er een afweging moet plaatsvinden of ontbrekende infrastructuur inderdaad een reden is en aan wie die vertraging te wijten is en bovendien of de CO₂-reductie ook niet via een andere wijze te realiseren was. Daarnaast bevat de heffing via de herberekening de mogelijkheid om vertraagde reductie te verrekenen met in eerdere jaren betaalde heffing en via de overdracht de mogelijkheid om dispensatierechten van andere bedrijven bij te kopen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een uitputtend overzicht van de vrijstellingen en gratis emissierechten onder het EU ETS. Bedrijven die zijn vrijgesteld van het EU ETS zijn alle bedrijven die geen van de activiteiten uitvoeren die beschreven staan in bijlage 1 van de EU ETS-richtlijn. De gratis emissierechten die aan bedrijven worden verleend staan in het Nationale Toewijzingsbesluit. Het Nationale Toewijzingsbesluit is op 24 september 2020 gepubliceerd.⁸ De exacte hoeveelheden gratis rechten voor de vierde handelsperiode zullen afhangen van de Europese benchmarks, die nog niet beschikbaar zijn. Wanneer deze beschikbaar zijn, zullen de aantallen gratis rechten per bedrijf ook bekend gemaakt en gepubliceerd worden. De hoeveelheid toegewezen gratis emissierechten voor de derde handelsperiode (2013–2020) is gepubliceerd op de website van de NEa.⁹

De leden van de CDA-fractie vragen wat de gevolgen zijn van een Europese aanscherping van de EU ETS voor de Nederlandse CO₂-heffing. De CO₂-heffing sluit automatisch aan op het EU ETS waardoor de nationale heffing relatief minder streng wordt als het EU ETS ambitieuzer wordt. Als de EU ETS-prijs door een scherper EU ETS-plafond stijgt, dan daalt automatisch de nationale component van de heffing. Beide systemen kunnen dus goed naast elkaar bestaan. Zolang het aangescherpte EU ETS de nationale doelstelling niet volledig borgt, blijft de heffing van belang voor het realiseren van de nationale doelen uit het Klimaatakkoord en de Klimaatwet.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering voornemens is andere sectoren die eventueel aanvullend door de EU onder het EU ETS worden gebracht, eveneens onder de Nederlandse heffing te brengen. Het kabinet heeft hiertoe geen plannen, omdat deze CO₂-heffing is gericht op emissiereductie in de industrie. In het voorstel worden daarom ook enkele installaties die wel onder het EU ETS vallen maar onderdeel uitmaken van andere sectoren dan de industrie uitgezonderd, zoals installaties die onder het EU ETS vallen in de glastuinbouw, gebouwde omgeving en elektriciteitssector.

⁸ <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/toewijzing-2021-2025/nationaal-toewijzingsbesluit>.

⁹ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/hulpdocument/2014/12/08/overzicht-toewijzing-gratis-emissierechten>.

De leden van de fractie van het CDA vragen met welke Europese regels dit wetsvoorstel overbodig is en of er dan kans is op schadeclaims richting de overheid over onnodig betaalde heffing. Het kabinet verwacht niet dat er aanleiding zal zijn tot schadeclaims. De heffing is zo vormgegeven dat deze meebeweegt met Europese ontwikkelingen. Als het EU ETS wordt aangescherpt en de EU ETS-prijs stijgt, daalt het tarief van de CO₂-heffing voor ETS-installaties vanwege de vormgeving als minimumprijs. Als de Europese benchmarks verder worden aangescherpt, dan is een minder strenge nationale reductiefactor noodzakelijk om het nationale reductiedoel te borgen. Hiervoor zijn in de heffing herijkingsmomenten voorzien in 2022 en 2024. Bovendien wordt het tarief in ieder geval op die momenten herijkt, waarbij rekening wordt gehouden met de relevante Europese ontwikkelingen. Als bijvoorbeeld meer Europese subsidies beschikbaar komen voor verduurzaming van de industrie, dan is mogelijk een lager tarief van de CO₂-heffing voldoende om het reductiedoel te borgen.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een inschatting van de stijging van de EU ETS prijs in het geval het Europese systeem wordt aangescherpt om 50% of zelfs 55% emissiereductie te bereiken per 2030. Daarnaast vragen de leden van die fractie naar de verschillen tussen de geraamde EU ETS-prijzen en het tarief voor de CO₂-heffing en in hoeverre de regering deze verschillen gerechtvaardigd acht.

Volgens het impactassessment van de EC zal de EU ETS prijs naar verwachting tussen de € 32 en € 65 per ton CO₂ komen te liggen. De uiteindelijke prijs zal afhankelijk zijn van de exacte invulling van de regelgeving door de EU. De EC zal hiervoor in de zomer van 2021 de eerste voorstellen publiceren. Er zijn verschillende redenen waarom de geraamde EU ETS-prijzen en de voorgenomen tarieven voor de CO₂-heffing van elkaar af kunnen wijken. Een belangrijke verklaring kan liggen in het verschil in geografische en sectorale scope tussen het EU ETS enerzijds en de nationale CO₂-heffing anderzijds. De ETS-prijsverwachting van de EC van tussen de € 32 en € 65 is de resultante van het doel om EU-breed en binnen de sectoren industrie en elektriciteit 55% reductie te bewerkstelligen. Door de mogelijkheid om rechten binnen het ETS-systeem te verhandelen zullen de meest kostenefficiënte reductiemaatregelen in de EU gebruikt worden om het doel te bereiken. Deze zullen dus meer plaatsvinden in de minder efficiënte landen waar goedkopere reductie mogelijk is. De CO₂-heffing richt zich op de industrie, en dus niet ook de elektriciteitssector. Bovendien heeft deze alleen betrekking op het Nederlands grondgebied. Dit kan verschillen opleveren.

De EU heeft nu de EU brede doelen gepubliceerd maar nog niet de effecten per land. Dit is door meerdere landen opgemerkt. Dit zal nog verdere informatie kunnen geven over waar de EU ETS-prijs voor reductie zorgt. Het zou kunnen dat met deze EU ETS-prijzen de reductie in Nederland voor 2030 minder zal zijn zonder de aanvullende CO₂-heffing omdat elders in de EU goedkoper gereduceerd kan worden. Daarnaast kunnen er verschillen zitten in methoden en in de uitgangspunten tussen de studies van de Commissie voor de EU ETS-prijs en PBL voor de CO₂-heffing. Voorts zal ook herijking van de tarieven voor de nationale heffing plaatsvinden in ieder geval in 2022 en 2024. De omvang van subsidies, zowel nationaal als Europees, de effectiviteit ervan en de EU ETS-prijs kunnen daarbij invloed hebben.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de PVV vragen om nader in te gaan op de beoordeling dat het risico op weglekeffecten wordt geminimaliseerd. De leden van de fractie van het CDA vragen om daarbij ook in te gaan op zorgen van de SER, de Raad van State, het PBL en PwC

over de kans op weglekeffecten bij te hoge tarieven. De leden van de fractie van de VVD vragen daarbij naar de waarborgen om weglekeffecten zoveel mogelijk te voorkomen en om in te gaan op het gelijke speelveld en de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. De CO₂-heffing is een onderdeel van een breed pakket aan maatregelen voor de industrie die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord. Deze maatregelen hebben gezamenlijk tot doel om de reductiedoelstelling van de industrie te halen, en tegelijkertijd zoveel mogelijk te voorkomen dat bedrijvigheid naar het buitenland vertrekt. Het pakket aan maatregelen is erop gericht dat de industrie investeert in verduurzaming in Nederland. De vormgeving van de CO₂-heffing is zodanig dat de klimaatdoelstelling wordt geborgd en dat tegelijkertijd investeren in verduurzaming in Nederland door de vestigingsplaatsfactoren en de subsidies aantrekkelijk blijft. Daarbij heeft het kabinet de aanbevelingen van PwC uit de Speelveldtoets 2019 voor wat betreft beleidsopties die weglekeffecten kunnen mitigeren ter harte genomen. De heffing kent een geleidelijke en voorzichtige ingroei van de grondslag, waarbij de grondslag in 2030 alleen ziet op de emissies die gereduceerd moeten zijn om het emissiereductiedoel te halen, en een geleidelijke oploep van het prijspad. Bedrijven krijgen zo de tijd om zich aan te passen aan de heffing en kunnen de heffing voorkomen door investeringen te doen in CO₂-reductie. Aspecten die PwC daarnaast heeft aanbevolen zijn een nauwe aansluiting bij het EU ETS en een terugsluis van eventuele opbrengsten. Het kabinet heeft het mogelijk gemaakt dat bedrijven dispensatierechten onderling kunnen overdragen. Hierdoor kan de industrie als geheel op een kostenefficiënte wijze CO₂ reduceren. De heffing houdt verder rekening met de investeringscycli van bedrijven door middel van de mogelijkheid tot herberekening. Belangrijke aspecten van het maatregelenpakket zijn daarnaast de inzet op versterking van regionale clusters waardoor synergie kan ontstaan via de koplopersplannen en infrastructuur, innovatie en subsidiering. Het kabinet stelt structureel € 550 miljoen beschikbaar voor verduurzaming van de industrie door middel van de verbreedde SDE++. PwC geeft aan dat Nederland internationaal voorop lijkt te lopen met dergelijke grootschalige subsidieverlening voor emissiereductie in de industrie. Wel vergt een betere aansluiting van de subsidievoorwaarden op de investeringsopties in de industrie aandacht volgens PwC. Het kabinet werkt daaraan. Met het integrale pakket aan maatregelen en de vormgeving van de heffing kan de Nederlandse industrie een voorsprong nemen in de verduurzaming die wereldwijd nodig is om de klimaatdoelstelling van Parijs te behalen. De beoogde verscherping van het EU ETS-systeem en de mogelijke subsidies vanuit de EU verminderen daarenboven het risico op weglekeffecten.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de gevolgen van de heffing worden gemonitord en welke waarborgen er zijn om weglekeffecten zoveel mogelijk te voorkomen. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de regering wil reageren als weglekeffecten worden geconstateerd. De effecten van het voorstel zullen gelijktijdig met de brede herijking van het Klimaatbeleid volgend uit de Klimaatwet in 2024, worden geëvalueerd. Daarbij zal onder meer worden gekeken naar de mate waarin het voorstel bijdraagt aan investeringen in broeikasgasarme technieken en broeikasgasreductie. Daarnaast monitort het kabinet doorlopend of er risico op werkgelegenheidsverlies dreigt op te treden bij intrinsiek gezonde bedrijven als gevolg van de heffing in cumulatie met ander beleid. Over de monitoring zal jaarlijks verslag worden gedaan in de Voortgangsmonitor Klimaatbeleid. Zodra er door monitoring voldoende zicht ontstaat op het verlies aan werkgelegenheid bij intrinsiek gezonde bedrijven kan het kabinet overgaan tot flankerend beleid met de in het Klimaatakkoord benoemde middelen van € 125 miljoen.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de Europese en internationale noodzaak en wens tot het reduceren van CO₂-uitstoot de kans op wegleffecten verkleint, aangezien ook in het buitenland maatregelen genomen zullen moeten worden om de uitstoot van CO₂ te reduceren. De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet hoe een aanscherping van het EU ETS moet worden gezien in het licht van de uitkomsten van de speelveldtoets. Indien in het buitenland voor dezelfde groep nationale belastingen en normen van substantiële betekenis worden ingevoerd om de CO₂-uitstoot te verlagen, kan dit de kans op wegle significant verkleinen. Een hogere EU ETS-prijs door aanscherping van het EU ETS verkleint eveneens het risico op wegle als gevolg van de heffing. In de speelveldtoets pleit PwC voor een aanscherping van het EU ETS.

De leden van de SP fractie vragen hoe groot het gat is tussen de huidige uitstoot en de klimaatdoelen van de bedrijven die onder de nationale CO₂-heffing vallen. Het Klimaatakkoord kent een reductiedoel voor de industrie als geheel. De CO₂-heffing is zo vormgegeven dat dit reductiedoel wordt geborgd bij de bedrijven die onder CO₂-heffing vallen. De industrie als geheel had in 2018 een CO₂-uitstoot van 57,2 Mton. PBL heeft in de KEV 2019 geraamd dat de industrie in het basispad, waarin nog geen rekening was gehouden met de introductie van de CO₂-heffing, in 2030 ten opzichte van 2018 3 Mton minder zal gaan uitstoten. Het reductiedoel voor de industrie is een reductie van 14,3 Mton CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van het PBL-basispad.

De leden van de fractie van de SP vragen met hoeveel procent de CO₂-uitstoot van de beoogde bedrijven is afgenomen sinds 2000, sinds 2010 en sinds de afgelopen 5 jaar per jaar. Het merendeel van de beoogde doelgroep van de heffing betreft de EU ETS-industrie. In 2000 was het EU ETS nog niet ingevoerd, waardoor voor dat jaar geen specifieke cijfers zijn te geven voor die groep. Voor de industrie als geheel geldt dat de hoeveelheid broeikasgasuitstoot (in CO₂-equivalenten) sinds 2000 is gedaald van 75,3 Mton tot 57,2 Mton in 2018.¹⁰ De ontwikkeling van de uitstoot van de niet-ETS en ETS-industrie sinds 2005, het jaar van invoering van het EU ETS, is in onderstaande tabel opgenomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de reikwijdte van het EU ETS in 2013 is uitgebreid waardoor zo'n 100 bedrijven in Nederland onder het EU ETS zijn gebracht. Deze bedrijven kenden in 2012 10,3 Mton emissies die niet onder het EU ETS vielen.¹¹ In de tabel zijn daarnaast de lachgasemissies die onder de heffing worden gebracht opgenomen. Voor afvalverbranding geldt dat de fossiele CO₂-uitstoot is gestegen van 1,7 Mton in 1990 tot 2,5 Mton in 2010 en circa 3 Mton in 2017.¹²

Tabel 1: Broeikasgasemissies in Mton CO₂-eq

	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Totaal industrie	75,3	67,3	60	56,4	57,7	57,2
Wv. ETS		31,6	31,6	40,6	42,5	41,7
Wv. niet-ETS		35,7	28,4	15,9	15,2	15,5
Wv niet-ETS lachgas		1,2	1,2	1,2	1,2	1

De leden van de SP vragen of ook wordt erkend dat het veilig is te stellen dat de top 12 van grootste uitstoters geen verhuisplannen hebben omdat het Nederlandse vestigingsklimaat uitermate gunstig en complexe infrastructuur niet zomaar verplaatst zal worden. Het kabinet is van

¹⁰ PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2019.

¹¹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0584-ets-emissies-kooldioxide>.

¹² Greenhouse gas emissions in the Netherlands 1990–2017: National Inventory Report 2019.

mening dat ondanks complexe infrastructuur bedrijven wel degelijk kunnen verhuizen, aangezien het veelal om wereldwijd opererende bedrijven gaat met verschillende productielocaties. Deze bedrijven kunnen op korte termijn schuiven met benutting van de productiecapaciteit indien het vestigingsklimaat in een land verslechtert en de kosten van producten toenemen. Hiermee kunnen productie én emissies al op korte termijn verplaatst worden. Op langere termijn spelen beslissingen over in welke locatie geïnvesteerd wordt en in welke niet; ook deze afwegingen worden over de portefeuille aan locaties genomen. Het missen van één of meerdere investeringsrondes kan op termijn leiden tot de sluiting van een locatie. Zoals de speelveldtoets van PwC aangeeft, concurreren bedrijven in de basisindustrie op internationale markten en is de mogelijkheid op doorgifte in de prijs beperkt. Het is daarom van groot belang, waar Nederland kiest voor een eigen aanpak naast die van het EU ETS, om scherp de balans in de instrumentenmix te bewaken tussen het stimuleren dat bedrijven investeren in de transitie in Nederland via subsidies voor innovatie en uitrol enerzijds en een goede infrastructuur en de borging via de heffing anderzijds. Deze borging is dan ook precies wat is beoogd bij de uitwerking van de CO₂-heffing zoals die nu voorligt.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de speelveldtoets zich verhoudt tot de studie van onder andere De Nederlandse Bank, die stelt dat een CO₂-heffing van 50 euro per ton nauwelijks effect heeft op de economie. Op basis van dit algemene evenwichtsmodel concludeert De Nederlandse Bank dat voor de economie als geheel de effecten van een CO₂-heffing op lange termijn beperkt zijn. De Nederlandse Bank wijst er echter op dat voor specifieke sectoren de effecten van de heffing groot kunnen zijn. Om een beter beeld te krijgen van het weglekrisico in de basisindustrie is in opdracht van het kabinet een speelveldtoets uitgevoerd. De speelveldtoets richt zich op een uitgebalanceerde selectie van bedrijven in de energie-intensieve, weglekgevoelige bedrijfstakken en geeft de effecten van de CO₂-heffing voor individuele bedrijven in de industrie en concludeert dat de effecten van de heffing groot kunnen zijn voor deze bedrijven. De beide studies vullen elkaar dus aan doordat er op een verschillend aggregatieniveau naar de effecten van de heffing wordt gekeken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de Nederlandse heffing vergeleken kan worden met vergelijkbare maatregelen in andere EU-lidstaten. Het kabinet is niet bekend met vergelijkbare CO₂-heffingen specifiek voor de industrie en nauw aansluitend op het EU ETS.

3. Aansluiting op het EU ETS

De leden van de fractie van de SP wijzen erop dat het EU ETS niet voldoende is om het nationale reductie doel te behalen en vragen waarom er is aangesloten bij het EU ETS en vragen waarom er niet voor is gekozen een effectief mechanisme in te voeren. Daarbij uiten de leden van de fractie van de SP hun twijfels bij de effectiviteit van een heffing over enkel de «vermijdbare» emissies en hun twijfels bij subjectief toekennen van de dispensatierechten. De leden van de fracties van de PvdD en PvdA vragen waarom de CO₂-heffing zich alleen richt op de EU ETS-sectoren en niet ook op de non-ETS industrie. De CO₂-heffing industrie heeft als doel een effectieve prikkel te geven om de benodigde CO₂-uitstoot in de industrie te reduceren om daarmee de doelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen met een zo klein mogelijk risico op weglek. Om deze reden wordt alleen dat deel van de CO₂-uitstoot belast dat in 2030 gereduceerd moet zijn volgens het Klimaatakkoord. De vrijgestelde uitstoot is gebaseerd op de EU ETS-benchmarks. De ETS-benchmarks zijn een CO₂-efficiëntiemaatstaf op basis van de 10% meest efficiënte bedrijven in

de EU. Aansluiten bij de EU ETS-benchmarks heeft als voordeel dat een bedrijf dat relatief inefficiënt produceert een relatief grotere opgave krijgt en bedrijven die voorop lopen een kleinere opgave krijgen onder werking van de heffing. Hierdoor wordt aangesloten bij het technisch handelingsperspectief van bedrijven en worden prestaties uit het verleden beloond. Door aan te sluiten bij het EU ETS wordt bovendien gewaarborgd dat de CO₂-heffing meebeweegt met het EU ETS. Daarnaast bieden de EU ETS-benchmarks een objectieve, transparante en juridisch houdbare grondslag om de dispensatierechten op te baseren. Om de heffing uitvoerbaar te houden en de kosten proportioneel, is ervoor gekozen om met de belastingplichtigen dicht aan te sluiten bij het EU ETS. De doelgroep is uitgebreid met afvalverbrandingsinstallaties en significante lachgasuitstoters.

De prikkel tot CO₂-reductie is bij de CO₂-heffing industrie afhankelijk van de vrijgestelde emissies en de hoogte van het tarief. Bij het EU ETS is dit het aantal rechten op de markt, de gratis rechten en de EU ETS-prijs. De huidige vormgeving van het ETS is niet afdoende om de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord te realiseren. De hoeveelheid rechten in het EU ETS is nog te hoog en de prijs van de rechten is te laag. In de nationale heffing worden de vrijgestelde emissies sneller afgebouwd dan in het EU ETS waardoor in 2030 alleen nog het aantal emissies is vrijgesteld dat past binnen de reductiedoelstelling van de industrie uit het Klimaatakkoord. Iedere ton CO₂ die extra wordt uitgestoten, wordt belast. Voor alle bedrijven geldt dat de relatieve aanvullende opgave ten opzichte van het EU ETS gelijk is doordat er is gekozen voor een uniforme reductiefactor. Van de Nederlandse industrie wordt gevraagd om in 2030 circa 30% efficiënter te zijn dan de huidige benchmarks. Daarnaast is het tarief in 2030 naar huidig inzicht substantieel hoger dan de verwachte EU ETS-prijs. Het tarief loopt op tot € 125 in 2030 terwijl de ETS-prijs volgens de KEV 2019 naar verwachting oploopt tot € 47 per ton in 2030. Met deze vormgeving geeft de CO₂-heffing voor de industrie een effectieve prikkel tot CO₂-reductie.

De leden van de fractie van de PvdD vragen welke prikkel tot verduurzaming er is voor de non-ETS industrie en of deze prikkel groot genoeg is om de benodigde reductie te realiseren. De leden van deze fractie vragen waarom er niet is gekozen voor een generieke fiscale prikkel die alle uitstoot in de industrie belast. De uitstoot van de non-ETS industrie die niet onder de heffing valt is ruwweg 17% van de uitstoot van broeikasgassen in de industrie. Het gaat om een grote groep bedrijven waarvoor geldt dat de emissies per bedrijf niet in verhouding staan tot de administratieve lasten voor de bedrijven en de uitvoeringslast voor de NEa, om deze groep onder de CO₂-heffing te brengen. Een brede beleidsmix moet tot CO₂-reductie bij deze bedrijven leiden. Op basis van de Wet milieubeheer zijn non-ETS bedrijven verplicht energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat deze energiebesparingsplicht zal worden verbreed met CO₂. De non-ETS industrie komt, net als de ETS-industrie, in aanmerking voor subsidies om te verduurzamen via onder andere de verbrede SDE++, de DEI, de MIA en Vamil. Daarnaast heeft het kabinet een schuif in de ODE toegepast waardoor de tarieven van de ODE in de industrie worden verhoogd. Met de ODE verhoging voor de industrie wordt de prikkel vergroot om energie te besparen en minder gebruik te maken van fossiele brandstoffen. Tenslotte is het Kabinet in overleg met het bedrijfsleven om de mogelijkheden te bezien van een convenant gericht op een bovenwettelijke inzet van deze bedrijven voor CO₂-reductie.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het risico bestaat dat bedrijven onterecht buiten de heffing blijven. De leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt voorkomen dat de heffing wordt ontweken. Afgezien van 12 bekende afvalverbrandingsinstallaties en 1 bekende installatie met twee verschillende proceseenheden die lachgas uitstoten, vallen alle bedrijven die onder de heffing kunnen vallen onder het EU ETS. Deze bedrijven hebben een vergunning van de NEa. De NEa heeft daardoor goed zicht op de activiteiten van deze bedrijven en is er daardoor geen risico dat bedrijven buiten beeld blijven. Kleinere industriële installaties zijn bewust buiten de reikwijdte van de heffing gelaten.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke gevolgen het onder de heffing brengen van de emissies van warmteproductie door elektriciteits- en warmtecentrales ten behoeve van de glastuinbouw en de gebouwde omgeving heeft voor de glastuinbouw en de energierekening van Nederlanders. Er wordt een uitzondering gemaakt voor de emissies gerelateerd aan warmteproductie voor stadsverwarming. Voorwaarde daarbij is dat de broeikasgasinstallatie meer dan 75% van de geproduceerde meetbare warmte uitvoert ten behoeve van stadsverwarming. Voor warmte-export naar andere niet-industriële ETS- en non ETS-installaties, waaronder glastuinbouw en installaties die deze warmte inzetten voor hun productie of voor ruimteverwarming, is geen uitzondering gemaakt. Deze keuze hangt samen met de wens de administratieve- en uitvoeringslasten te beperken; in tegenstelling tot de levering van warmte aan stadsverwarming wordt voor andere categorieën in de huidige rapportagesystemen geen onderscheid gemaakt tussen type sectoren waarnaar de warmte-export plaatsvindt. Het gaat hier nu om enkele installaties en een beperkte omvang qua emissies. In de bestaande rapportageverplichtingen is deze warmte export niet gedifferentieerd opgegeven voor de verschillende gebruikers; om extra administratieve- en uitvoeringskosten te beperken wordt daarom alle warmte export naar niet-ETS installaties onder de heffing gebracht. Deze centrales krijgen voor de warmtelevering aan de glastuinbouw en de gebouwde omgeving dispensatierechten toegekend. Er kan richting 2030 sprake zijn van een kostenstijging door de heffing afhankelijk van de positie van de betreffende warmtecentrale ten opzichte van de benchmark en of de dispensatierechten voldoende zijn om de volledige emissies af te dekken en de mate waarin de kostenverhoging aan de warmteconsument wordt doorberekend. Gelet op het aantal installaties en de systematiek van de heffing lijkt de omvang hiervan nihil tot beperkt. Door levering van warmte aan de glastuinbouw hoeft deze sector zelf minder warmte door gasgestookte installaties te produceren. Vanwege het toekennen van dispensatierechten wordt de levering van warmte aan de glastuinbouwsector niet afgeremd. Hierdoor hoeft de glastuinbouwsector niet meer gas te verbruiken en wordt een stijging van de CO₂-emissie door de sector voorkomen. Het draagt zo dus bij aan het behalen van de CO₂ doelstelling van de glastuinbouw, zoals vastgelegd in het CO₂-sectorsysteem. Zoals eerder aangegeven zal de omvang van een eventuele toekomstige kostenverhoging nihil tot beperkt zijn en zal dus naar verwachting geen tot weinig effect hebben op de CO₂-emissie van de sector.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de uitzondering voor stadsverwarming niet tot hoge lasten leidt. De hoeveelheid warmte en de emissie die is gerelateerd aan stadsverwarming wordt door bedrijven onder het EU ETS al geregistreerd en opgegeven bij de NEa ten behoeve van de aanvragen voor gratis emissierechten en het registreren levert daarom geen extra administratieve lasten op. Bedrijven zijn, bij levering van warmte aan een warmtenetwerk buiten het EU ETS, nu niet verplicht om te registreren en te rapporteren waar deze warmte uiteindelijk wordt gebruikt en welke emissies daaraan gerelateerd zijn. Als dit voor de

heffing wel verplicht zou worden voor een deel van deze warmte leidt dat tot nieuwe administratieve lasten en nieuwe rapportageverplichtingen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het mogelijk is om een vorm van correctie in te bouwen voor de warmtebenchmark. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of een ongelijke behandeling ontstaat tussen de uitstoot onder de productbenchmark en terugvalbenchmark doordat bij de een het actuele en bij de ander het historische activiteiten-niveau wordt gebruikt. Emissies onder de product- en terugvalbenchmarks worden niet op dezelfde wijze behandeld. Bij de start van het EU ETS zijn 55 productbenchmarks gecreëerd. Voor de producten die niet onder een van deze benchmarks vallen, gelden de terugvalbenchmarks (en als het daar niet onder valt, geldt de procesemissie-aanpak). Het is niet mogelijk om voor ieder product een aparte productbenchmark op te stellen. Bij de terugvalbenchmarks (warmtebenchmark en brandstofbenchmark) geldt de benchmark niet als een volledige efficiëntiemaatstaf. Omdat terugvalbenchmarks niet een volledige efficiëntiemaatstaf zijn, worden dispensatierechten voor uitstoot die onder de terugvalbenchmarks valt anders toegekend dan bij uitstoot die onder de productbenchmarks valt, waar bij die laatste de benchmark wel een volledige efficiëntiemaatstaf is. De dispensatierechten bij terugvalbenchmarks worden gebaseerd op de historische in plaats van de actuele activiteitsniveaus. Dat resulteert erin dat efficiëntiestappen gezet bij de warmte-inzet resulterend in een verminderde warmte-inzet niet direct leiden tot een verlaagde toekenning van dispensatierechten. Efficiëntieverbeteringen worden op deze wijze beloond.

De leden van de fractie van de SGP wijzen er verder op dat het kabinet heeft aangekondigd te onderzoeken hoe aanvullend beter rekening kan worden gehouden met energie-efficiëntieverbeteringen bij het bepalen van dispensatierechten voor producenten van producten die onder de warmte- en brandstofbenchmark vallen. Het kabinet onderzoekt momenteel wat mogelijk is. Indien een betere methode wordt gevonden, zal dit bij de voorziene wetswijziging in 2022 worden meegenomen. Waarbij centraal staat dat de toewijzing van dispensatierechten objectief, transparant, juridisch houdbaar en uitvoerbaar moet zijn zonder dat dit tot aanpassingen in andere benchmarks leidt. Het opstellen van (nationale) productbenchmarks aanvullend op het EU ETS zal, gegeven de daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblematiek, geen mogelijke oplossingsrichting zijn die wordt onderzocht.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat voor soort bedrijven niet onder productbenchmarks zullen vallen en waarom de terugvalbenchmarks passend zijn voor deze bedrijven. Om hoeveel bedrijven gaat het hier en is het niet beter om maatwerk toe te passen, zo vragen deze leden. Het merendeel van de emissies, circa 75–80%, valt onder productbenchmarks. De terugvalbenchmarks (brandstof- en warmtebenchmarks) in het EU ETS zijn specifiek bedoeld voor emissies die niet onder een productbenchmark vallen. Binnen een installatie kunnen verschillende benchmarks van toepassing zijn. Hierdoor hebben circa 200 installaties te maken met de warmtebenchmark en circa 150 installaties met de brandstofbenchmark. Hierbij gaat het respectievelijk om circa 17% en circa 4% van de emissies in het EU ETS. Zo'n 55 bedrijven vallen geheel onder de warmtebenchmark en zo'n 35 bedrijven geheel onder de brandstofbenchmark. Sectoren waarbij een groot deel van de emissies onder terugvalbenchmarks vallen zijn bijvoorbeeld de voedingsmiddelenindustrie en de delfstoffenwinning. De toepassing van de terugvalbenchmarks voor deze bedrijven sluit aan bij de toepassing van het EU ETS. Voor deze benchmarks worden in de heffing de dispensatierechten verleend aan de hand van het historisch activiteitsniveau onder deze

benchmark. Dat heeft tot gevolg dat efficiëntiestappen gezet bij de warmte-inzet resulterend in een verminderde warmte-inzet niet direct leiden tot een verlaagde toekenning van dispensatierechten. Dit zorgt voor een betere prikkel voor efficiëntieverbeteringen. Zoals toegelicht in het voorgaande antwoord zal het kabinet verder onderzoeken of binnen de systematiek van de heffing beter rekening kan worden gehouden met energie-efficiëntieverbeteringen bij het bepalen van dispensatierechten voor producenten van producten die onder de warmte- en/of brandstof-benchmark vallen.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de toepassing van de procesemissie-aanpak voor lachgasinstallaties en afvalverbrandingsinstallaties. Zijn de terugvalbenchmarks niet alleen bedoeld voor uitzonderingssituaties en worden deze suboptimaal geacht ten opzichte van de productbenchmarks, zo vragen deze leden. Het kabinet vindt de procesemissie-aanpak de meest passende benchmark voor deze installaties. De terugvalbenchmarks (brandstof- en warmtebenchmarks) en procesemissie-aanpak in het EU ETS zijn bedoeld voor emissies die niet onder een productbenchmark vallen. Dit betreft circa 20–25% van de emissies in het EU ETS, toepassing van deze benchmarks is dus niet enkel beperkt tot uitzonderingssituaties. Voor lachgasuitstoot die nog niet onder het EU ETS valt en afvalverbranding zijn geen productbenchmarks. Toepassing van de procesemissie-aanpak voor de betreffende installaties betekent dat zij dispensatierechten toegekend krijgen op basis van hun historische emissies. In afwijking van het EU ETS wordt bij ministeriële regeling bepaald dat het historisch activiteitsniveau 10 jaar wordt bevroren als bij een installatie onder de procesemissie-aanpak een emissiereductiemaatregel wordt genomen. Hierdoor ontstaat een prikkel voor emissiereductie doordat bij emissie reducerende maatregelen in beginsel dispensatierechten kunnen worden behouden voor een periode van 10 jaar.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de afvalverbrandingssector niet is meegenomen in de speelveldtoets, en om in te gaan op de positionering van deze bedrijven. Is het kabinet bereid alsnog onderzoek naar het speelveld te doen en de heffing voor deze sector te heroverwegen, zo vragen deze leden. De leden van de fractie van het CDA vragen eveneens naar weglekeffecten bij afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties, en of deze installaties meer dispensatierechten krijgen nu zij geen deel uitmaken van het EU ETS. Uitgangspunt voor de te bestuderen industriële bedrijfstakken in de speelveldtoets was dat deze weglekgevoelig moeten zijn. Hiervoor heeft het Ministerie van EZK als opdrachtgever van de toets de lijst van weglekgevoelige sectoren van de EC gehanteerd. De afvalsector heeft binnen het Klimaatakkoord dezelfde mogelijkheden als andere bedrijven wat betreft subsidies. Daarom acht het kabinet het niet aannemelijk dat Nederlandse afvalverwerkingsbedrijven binnen de geldende regulering productie en investeringen naar het buitenland verplaatsen als gevolg van klimaatbeleid. De afvalverbrandingsinstallaties zijn conform de afspraken in het Klimaatakkoord belastingplichtig voor de CO₂-heffing. Het kabinet is niet voornemens dit te heroverwegen. Voor de niet-ETS lachgasinstallatie die onder de heffing wordt gebracht geldt dat in het kader van het Urgendapakket is gebleken dat bij deze installatie kosteneffectief en op relatief korte termijn emissiereducties te behalen zijn. Hiervoor zijn vanuit de overheid ook middelen beschikbaar gesteld. Het is dus de verwachting dat bij deze installatie zal worden geïnvesteerd in de benodigde verduurzaming in Nederland en dat de risico's op weglek beperkt zijn. Voor lachgasinstallaties en afvalverbrandingsinstallaties geldt dat zij dispensatierechten krijgen toegekend op grond van de procesemissie-aanpak. Daarmee worden dispensatierechten verstrekt voor deze installaties gerelateerd aan 97% van het historisch

activiteitsniveau in de referentieperiode (2014–2018). Dit wordt vermenigvuldigd met de in een betreffend jaar geldende reductiefactor. Gelet op de voorzichtige start met een nationale reductiefactor van 1,2, hebben alle afvalverbrandings- en lachgasinstallaties de eerste jaren naar verwachting voldoende dispensatierechten.

De leden van de fractie van de SGP en PVV vragen naar het handelingsperspectief voor afvalverbrandingsinstallaties. De leden van de SGP fractie vragen in aanvulling daarop of het klopt dat de afvalstoffenbelasting bedoeld is om recycling te stimuleren en de voorgestelde heffing niet. De heffing is onderdeel van een breed maatregelenpakket zoals afgesproken in het Klimaatakkoord dat gericht is op verduurzaming van de industrie, waaronder de afvalverbrandingsinstallaties. De afvalstoffenbelasting is, naast het budgettaire doel, gericht op het beprijzen van het verbanden en storten van afval waardoor recycling relatief aantrekkelijker wordt. Afvalverbrandingsinstallaties kunnen hun emissies reduceren door in te zetten op CCS of op (na)scheiding en recycling, waardoor minder afvalstoffen verbrand hoeven te worden. Dit past in het doel van het kabinet om in 2050 van Nederland een economie zonder afval te maken. De uitrol van CO₂-reducerende maatregelen wordt daarbij ondersteund met de SDE(+)-subsidieregeling. Specifiek voor de circulaire economie heeft het kabinet daarboven in de klimaatenvolop en het Urgendapakket middelen vrijgemaakt voor circulaire maatregelen.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de regering weegt dat de reststroom van recycling verbrand wordt met mogelijk bijbehorende CO₂-heffing. Het kabinet zet in het kader van het rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050 op verschillende manieren in op een volledig circulaire economie. Het kabinet beseft echter dat dit een geleidelijke transitie zal zijn. De CO₂-heffing kent ook een geleidelijke ingroei waardoor bedrijven de gelegenheid krijgen zich aan te passen aan de heffing en investeringen te doen in CO₂-reductie. Dit biedt afvalverbrandingsinstallaties een duidelijk pad voor vermindering van hun emissies, zonder dat op korte termijn emissies uit afvalstromen waarvoor nog geen hoogwaardigere verwerking dan verbranding mogelijk is worden belast.

De leden van het CDA vragen of er situaties zijn waar warmte wordt overgedragen aan een consument over de grens en hoe daarmee wordt omgegaan. Er zijn geen momenteel geen situaties bekend van grensoverschrijdende warmteoverdracht. Als warmte wordt overgedragen aan een consument die onder het EU ETS valt omdat deze volgens de Wet milieubeheer is aangemerkt als broeikasgasinstallatie, krijgt de warmteconsument de gratis dispensatierechten. Voor warmte die wordt overgedragen aan een niet onder het EU ETS vallende installatie, krijgt de producent de dispensatierechten toegewezen. Een installatie in het buitenland is op grond van de Wet milieubeheer geen EU ETS installatie. Mocht een dergelijk geval zich voordoen dan is het uitgangspunt dan ook dat de producent de dispensatierechten ontvangt. De warmtelevering over de grens wordt dus niet duurder en mogelijke grensoverschrijdende samenwerking op dit vlak wordt niet belemmerd door de heffing.

De leden van de VVD fractie vragen waarop het percentage van 97% bij de procesemissie-aanpak is gebaseerd. Het percentage van 97% is afkomstig uit de toewijzingsregels onder het EU ETS. In de toelichting op die Europese regeling is aangegeven dat voor procesemissies die niet samenhangen met een productbenchmark én niet samenhangen met een verbrandingsproces omdat de CO₂-emissies afkomstig zijn uit grondstoffen, de toewijzing van emissierechten wordt gebaseerd op de historische emissies. Om te verzekeren dat de kosteloze toewijzing van emissierechten voor dergelijke emissies voldoende aanzet tot reductie van

broeikasgasemissies en om procesemissies binnen en buiten een benchmark zoveel mogelijk gelijk te behandelen is gekozen voor een factor van 0,97. Deze factor is in de heffing overgenomen voor alle processen die niet onder een productbenchmark of een van de terugval-benchmarks vallen.

De leden van de fractie van de VVD vragen om economische informatie over de bedrijven die vallen onder het EU ETS en de CO₂-heffing. Het betreft hier sectoren die tot de basisindustrie behoren. Het kabinet heeft in de brief met de kabinetsvisie op de verduurzaming van de basisindustrie van 15 mei 2020 een schets gegeven van het economische belang van de basisindustrie voor de Nederlandse economie.¹³ Zoals aangegeven in die brief is de basisindustrie van blijvend groot belang voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie met € 16,8 miljard (in 2017) aan toegevoegde waarde, een directe werkgelegenheid van 120 duizend banen (in 2017) en substantiële bijdrage aan belangrijke industriële waardeketens. Zo zijn de ketens van chemie en machinebouw inclusief metaal, plus de toegevoegde waarde uit onder andere diensten, samen goed voor 26,4% van de totale door Nederland geëxporteerde toegevoegde waarde. De activiteiten van de basisindustrie zorgen naast directe werkgelegenheid ook met een multiplier van gemiddeld 1,66 voor omzet in toeleverende bedrijfstakken, zoals (onder)aannemers voor onderhoud en nieuwbouw, zakelijke en logistieke diensten. Ook kent de basisindustrie een zeer hoge arbeidsproductiviteit en heeft de basisindustrie belangrijke uitstralingseffecten naar kennisecosystemen, omdat bedrijven in de basisindustrie relatief veel investeren in R&D en participeren in vele PPS R&D-projecten. Bijlage 1 bij de genoemde brief geeft een nader beeld van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume per regio, de R&D-intensiteit en de exportpositie. Daarnaast gaat deze bijlage in op de indirecte economische impact, productiviteit, R&D en de bijdrage van de basisindustrie aan waardeketens.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de CO₂-uitstoot voor EU ETS bedrijven in Nederland en de gehele EU zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van het EU ETS. In de loop der jaren zijn er bedrijven bij en uit het EU ETS gegaan. Volgens het Europees Milieuagentschap zijn de EU ETS-emissies bij het hanteren van de huidige afbakening van het EU ETS in de gevraagde jaren als volgt:

Tabel 2: EU ETS CO₂-emissies in de EU en Nederland, in Mton

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
EU emissies	2.368,9	2.052,3	1.803,0	1.750,4	1.754,6	1.682,4	1.529,6
NL emissies	91,5	86,4	94,1	93,9	91,4	87,4	83,7

De leden van de fractie van de SP vragen hoe groot het gat is tussen de huidige uitstoot en de klimaatdoelen van deze EU ETS bedrijven. Volgens het Europees Milieuagentschap bedroeg de uitstoot van de EU ETS bedrijven 1529,6 Mton in 2019, een reductie van 35% ten opzichte van 2005. Het huidige Europese doel voor 2030 is 43% reductie ten opzichte van 2005. Het verschil tussen de huidige uitstoot en het doel van 2030 komt daarmee uit op grofweg 179 Mton.

De leden van de fractie van de SP vragen naar een onderbouwing dat het 55%-doel gerealiseerd kan worden door een aanscherping van het EU ETS. Het EU ETS werkt met een emissieplafond. Door het uitgeven van een beperkt aantal rechten wordt een limiet gesteld aan de totale

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 29 696, nr. 15.

hoeveelheid broeikasgassen die de bedrijven mogen uitstoten. De hoeveelheid beschikbare rechten wordt steeds minder, waardoor bedrijven collectief steeds minder uitstoot mogen realiseren. Als het doel omhoog gaat naar 55%, zal daarom logischerwijs ook het emissieplafond van het EU ETS moeten worden aangescherpt.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er niet wordt ingezet op een daadwerkelijke effectieve CO₂-heffing industrie. Het wetsvoorstel voorziet in een CO₂-heffing met aanvullende prikkels ten opzichte van het huidige EU ETS om op nationaal niveau de industrie effectief te bewegen tot een zodanige emissiereductie dat de doelstellingen uit het Klimaatakkoord worden gerealiseerd.

4. Belastingplichtigen

De leden van de fractie van de PVV vragen hoeveel EU ETS installaties er in Nederland zijn. Momenteel zijn er 416 installaties met een vergunning onder het EU ETS.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de gemiddelde en totale CO₂-uitstoot is van de 271 EU ETS installaties die belastingplichtig zijn voor de heffing. De totale CO₂ uitstoot in 2018 was 44,1 Mton en de gemiddeld uitstoot is 0,163 Mton per installatie.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar een mogelijke toename van het storten van afval wanneer de CO₂-heffing wordt ingevoerd. De CO₂-heffing gaat gelden voor afvalverbrandingsinstallaties en vormt zo een prikkel voor deze installaties om hun CO₂-uitstoot te verminderen. Het is in beginsel niet toegestaan om afval dat technisch brandbaar is te storten.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of het kabinet het moreel te rechtvaardigen vindt dat de kosten van CO₂-uitstoot worden afgewenteld op de samenleving als geheel en dat de rekening terecht komt bij mensen die hun best doen om hun ecologische voetafdruk te verkleinen. De leden van de fractie van de SP zien dat juist de grootse uitstoters worden beloond en vragen om een reactie. Deze leden vragen om een overzicht wat de bedrijven die onder de CO₂-heffing gaan vallen aan vrijstellingen en regelingen hebben ontvangen en hoe de winstontwikkeling bij deze bedrijven is geweest. Het kabinet heeft een ambitieus klimaatdoel gesteld. Met de afspraken in het Klimaatakkoord is invulling gegeven aan die nationale reductiedoelstelling. Daarbij is een van de uitgangspunten van het kabinet een eerlijke verdeling van lasten tussen huishoudens en bedrijven. Het kabinet zet erop in om de fiscale prikkels op die manier in te richten dat zij de energie- en klimaattransitie ondersteunen, met behoud van de internationale concurrentiepositie. De zware industrie betaalt op verschillende manieren mee aan het klimaatbeleid naast de borgende CO₂-heffing voor de industrie.

In 2020 is de lastenverdeling van de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE) tussen huishoudens en bedrijven aangepast om deze evenwichtiger te maken, ten gunste van huishoudens. Huishoudens dragen nu nog circa 1/3 bij aan de ODE-opbrengst in plaats van 50% terwijl bedrijven nu 2/3 van de ODE-opbrengst betalen, waarbij de industrie tenminste 550 mln. euro moet bijdragen aan de ODE in 2030. De ODE wordt opgebracht om de subsidies voor verduurzaming, de SDE++, te betalen. Om de nadruk te leggen op grootverbruikers is afgesproken om alleen de tarieven in de twee hoogste schijven, de 3e en 4e schijf voor aardgas en elektriciteit fors te verhogen. Daardoor zijn de lasten voor de zware industrie verhoogd in 2020 ten opzichte van 2019.

Er is geen inzicht in de ontvangen vrijstellingen en winstontwikkeling specifiek voor de doelgroep van de CO₂-heffing. Dit onderscheid kan uit de beschikbare data niet worden afgeleid. De reden hiervoor is dat deze informatie niet bij de Belastingdienst is geregistreerd. Het is bijvoorbeeld onbekend of een gebruiker die zich achter een aansluiting voor de energiebelasting bevindt, een huishouden of een (EU ETS)-bedrijf is. Daarnaast is het bij de Belastingdienst voor de heffing bijvoorbeeld geen relevant gegeven of een bedrijf al dan niet onder het EU ETS valt. Voor een aantal energie-intensieve processen gelden vrijstellingen voor de energiebelasting, ODE en kolenbelasting. Deze vrijstellingen hangen samen met de Europese Richtlijn Energiebelastingen en hebben betrekking op sectoren die gevoelig zijn voor internationale concurrentie. De ontwikkeling van het budgettair belang van deze regelingen is opgenomen in bijlage 9 van de Miljoenennota. In 2020 gaat het om een bedrag van € 129 miljoen voor energie-intensieve processen. Daarnaast kent de energiebelasting een teruggaafregeling voor energie-intensieve bedrijven die deelnemen aan een energiebesparingsconvenant, met een budgettair belang van € 8 miljoen in 2020.

5. De heffingsgrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie

De leden van de SGP-fractie vragen waarom CO₂-levering aan de glastuinbouw niet evenals CCS buiten de grondslag is geplaatst. Voor de systematiek van de heffing wordt nauw aangesloten bij de regels van het EU ETS. Binnen het EU ETS wordt CO₂-levering aan de glastuinbouw niet erkend als CO₂-reductie aan de industriële schoorsteen. Ook PBL telt CO₂-levering aan de glastuinbouw niet mee als reductie aan de industriële schoorsteen; de reductie wordt toegekend aan de glastuinbouw. CO₂-levering aan de glastuinbouw uitzonderen van de heffing zou daarom betekenen dat andere industriële bedrijven meer moeten reduceren om de reductie-opgave van 14,3 Mton in 2030 te realiseren. Tegelijkertijd is het omschakelen op extern geleverde CO₂ van belang voor de reductie-opgave in de glastuinbouw. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat het van belang is dat overgegaan wordt van CO₂ uit fossiele bronnen naar CO₂ van biogene bronnen. In de brief van dd. 20 juli 2020 gaat het kabinet in op hoe de huidige levering van CO₂ te waarborgen en hoe de levering van CO₂ richting 2030 verder te vergroten.¹⁴ Het kabinet heeft dus een oplossing gecreëerd buiten de systematiek van de CO₂-heffing industrie en zal de systematiek van de CO₂-heffing intact laten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een toelichting op de gegevens van de NEa over de prestaties van de bedrijven die erop duiden dat de industrie gemiddeld pas in 2025 moet betalen en niet in 2024. Uit het onderzoek van de NEa blijkt dat de industrie gemiddeld op de benchmark 2008 presteert. De EU ETS benchmarks worden gebruikt bij het vaststellen van het aantal dispensatierechten. Een lineaire reductiefactor zorgt ervoor dat het aantal dispensatierechten daalt in de periode 2021 tot 2030. De nationale reductiefactor start in 2021 op 1,2 en zal ieder jaar met 0,057 dalen zodat de vrijgestelde emissies lineair dalen tot in het jaar 2030 de vrijgestelde ruimte overeenkomt met de in het Klimaatakkoord gestelde reductieopgave. In 2024 is de reductiefactor 1,029. Omdat de factor dan nog hoger is dan 1 zou hieruit kunnen worden afgeleid dat er een overschot aan dispensatierechten is zolang de industrie op het niveau van de benchmark presteert. In de CO₂-heffing worden echter niet de benchmarkwaarden uit 2008 gebruikt maar de benchmarks die in het EU ETS voor de huidige handelsperiode gelden. Deze worden binnen een bandbreedte van minimaal 0,2% per jaar en maximaal 1,6% per jaar aangescherpt. Deze aanscherping wordt te laat bekend gemaakt om

¹⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 32813; 32 627, nr. 561.

volledig mee te nemen bij dit wetsvoorstel. Daarom zal voor de CO₂-heffing gebruik worden gemaakt van de huidige benchmarks, aangescherpt met 0,2% per jaar. Met deze aanscherping is de verwachting dat er in 2024 gemiddeld in de industrie een tekort aan dispensatierechten zal zijn. Bedrijven die minder CO₂-efficiënt presteren dan hun benchmark kunnen al voor 2024 geconfronteerd worden met een te betalen heffing.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of het juist is te concluderen dat de industrie vanaf 2025 geen gratis rechten meer krijgt en dat de heffing dan pas effectief begint te worden. In algemene zin kan gesteld worden dat, als industriële bedrijven in 2024 net zo efficiënt zijn als de 10% meest efficiëntste bedrijven in Europa, er in totaliteit net genoeg dispensatierechten zijn in 2024. Bedrijven die dan boven de benchmark presteren worden al eerder geconfronteerd met de heffing. Sommige al in 2021. Om de heffing in het gehele decennium voor te blijven zullen er echter ook investeringen gedaan moeten worden met een lange voorbereidingstijd. Zoals ook elders in deze beantwoording gesteld op vragen van de leden van de fractie van de PvdD en D66, verwacht de regering dat, ook met deze aanlooperperiode, industriële bedrijven het oplopende prijspad en de aflopende vrijgestelde emissies meenemen in hun huidige investeringsvoorbereidingen en -beslissingen. De heffing zal daarom al vanaf de start zijn invloed doen gelden, ook bij bedrijven die nu reeds op de benchmark presteren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er mogelijkheden zijn om vrijstellingsruimte over te dragen naar volgende jaren. De leden van de fractie van de PVV verzoeken de regering de overwegingen en de uiteindelijke keuze om de vrijstellingsruimte, in afwijking van het EU ETS, niet overdraagbaar te maken tussen jaren nader toe te lichten. In het Klimaatakkoord is afgesproken de vrijstellingsruimte bij de Nederlandse CO₂-heffing niet overdraagbaar te maken tussen verschillende jaren. Deze afspraak moet in het licht gezien worden van andere vormgevingsaspecten en één van de doelen van de heffing: borgen dat de reductie-opgave van 14,3 Mton in 2030 ten opzichte van het PBL-basispad wordt gerealiseerd. Het niet-overdraagbaar maken van vrijstellingsruimte tussen jaren, voorkomt dat een prikkel ontstaat voor bedrijven om investeringsbeslissingen naar achteren te schuiven. Bovendien zou een mogelijkheid tot het sparen van rechten, in combinatie met de voorzichtige start in de toekenning van vrijstellingsruimte er toe leiden dat de prikkel tot verduurzaming als gevolg van de CO₂-heffing in latere jaren ontbreekt. Die zou, bij het wel overdraagbaar maken van dispensatierechten tussen jaren, kunnen leiden tot het opsparen van vrijstellingsruimte in de jaren dat die niet nodig is, en deze in te zetten in de latere jaren. Daarmee zou de borgende aard van het instrument onder druk komen te staan.

De leden van de fracties van D66 en de SP hebben diverse vragen gesteld over de mogelijkheid tot herberekening, onder meer of de herberekeningsmogelijkheid leidt tot een sterkere of juist zwakkere prikkel tot het doen van investeringen in reductiemaatregelen en of deze mogelijkheid de timing van dergelijke investeringen beïnvloedt. Investeringen in de industrie vinden over het algemeen plaats bij lang van tevoren geplande momenten van groot onderhoud. De herberekeningsmogelijkheid geeft bedrijven de mogelijkheid hierbij aan te sluiten. De herberekening leidt volgens het kabinet niet tot een zwakkere prikkel tot investeren. De heffing moet sowieso eerst worden afgedragen en bedrijven zullen dat willen vermijden. Daarnaast kan er alleen worden herberekend als er door te investeren voldoende overschot aan dispensatierechten wordt gerealiseerd om eerdere tekorten af te dekken. Als niet de mogelijkheid tot herberekening wordt geboden moeten bedrijven én heffing betalen én investeringskosten. Het risico is dan dat grotere investeringen in

verduurzaming die een lange voorbereidingstijd hebben en/of worden gedaan tijdens een onderhoudsstop achterwege blijven of uiteindelijk elders worden gedaan.

De leden van de D66-fractie vragen of overwogen is om de herberekening te maximeren. De herberekening is inherent al gemaximeerd; bedrijven kunnen immers alleen herberekenen als zij voldoende overschot aan dispensatierechten realiseren om de eerdere tekorten te compenseren. De mogelijkheid tot herberekening is beperkt tot en met 2029, zodat de borging die toeziet op het jaar 2030 niet wordt ondermijnd. Een uitstoot die wordt belast in 2030 kan dus niet worden gecompenseerd door een investering na 2030.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom niet alle ETS-emissies zijn meegenomen in de CO₂-heffing, zoals die van Schiphol en de glastuinbouw. Het kabinet sluit aan bij de sectorale benadering die is gekozen in het Klimaatakkoord. De afweging voor het industrie-hoofdstuk van het Klimaatakkoord was dat voor de sector industrie de prijsprikkel uit het EU ETS onvoldoende was om het CO₂-reductiedoel van 14,3 Mton ten opzichte van het PBL-basispad te realiseren. Ook de eerder door de sector aangedragen borging werd door het PBL als onvoldoende aangemerkt. De voorliggende CO₂-heffing zorgt wel voor een adequate borging.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of voor de elektriciteitssector dezelfde CO₂-prijs wordt gehanteerd, of dat hiervoor andere normen zullen gelden. Emissies gerelateerd aan elektriciteitsopwekking worden niet onder de CO₂-heffing industrie gebracht. Voor deze emissies stelt het kabinet in lijn met de afspraken in het Klimaatakkoord in een separaat wetsvoorstel een CO₂-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking voor. Het wetsvoorstel daarvoor is op 3 juni 2019 naar uw Kamer gezonden.¹⁵ Enkele emissies van de elektriciteitssector, die niet gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking, worden zoals toegelicht in de memorie van toelichting wel onder de CO₂-heffing voor de industrie gebracht. Bijvoorbeeld emissies in de elektriciteitssector die samenhangen met warmtelevering aan de industrie.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd hoe het kabinet de situatie van de keramische industrie en de beschikbaarheid van verduurzamingsmogelijkheden beoordeelt. Het voldoen aan de eisen van het Klimaatakkoord zal voor de ene sector gemakkelijker zijn dan voor de andere, dat leert ook de speelveldtoets van PwC. Overigens is opmerkelijk dat binnen sectoren de prestaties, afgemeten aan de Europese benchmark, tussen installaties soms groot zijn. Er is nu geen blauwdruk te geven hoe een individueel bedrijf de transitie tot 2030, en laat staan tot 2050 vorm zal geven.

Aangenomen wordt (zo bevestigt TIKI blijkens haar rapportage) dat keramische fabrieken inderdaad vóór 2030 niet zullen kunnen beschikken over aanvoer van alternatieve, duurzame brandstoffen ter vervanging van het huidige fossiele aardgas. Tot die tijd moeten keramische bedrijven het hebben van CO₂-emissiereductie door procesefficiëntie-maatregelen en (indien mogelijk) elektrificatie van specifieke procesonderdelen. Doorbraaktechnologie voor de productie van bouwkeramische producten bestaat (nog) niet, de wijze waarop het nu gebeurt is wereldwijd de stand van de techniek. Aangenomen wordt dat er rond 2030 geleidelijk een of meerdere alternatieve duurzame brandstofopties voor fabrieken toepasbaar en beschikbaar worden.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 216, nr. 2.

Gelet op de ambitie en de daadkracht van de keramische sector heeft het kabinet er vertrouwen in dat de eisen voor 2030 als opmaat naar een CO₂-arme industrie in 2050 ook voor de keramische industrie niet onoverkomelijk hoeven te zijn.

De leden van fracties van de SP en de PvdD stellen vragen over het bestaan van dispensatierechten en het feit dat deze gratis toegekend worden en of dat mechanisme de effectiviteit niet ondermijnt. Het toekennen van dispensatierechten voorkomt dat bedrijven over hun volledige uitstoot, ook het deel dat op korte termijn niet of zeer moeilijk te vermijden is, een belasting hoeven te betalen of kosten moeten maken (zoals via een veiling) om dispensatierechten te verkrijgen. De speelveldtoets uitgevoerd door PwC laat zien dat de industrie dikwijls opereert op internationale markten met beperkte mogelijkheid unilateraal opgelegde kosten door te rekenen. Bij te grote lastenstijgingen in Nederland ten opzichte van ons omringende landen, kan dit leiden tot verplaatsing van CO₂-uitstoot naar het buitenland, en verlies van bedrijvigheid en werkgelegenheid in Nederland. Ook voor de klimaateffectiviteit is dit een bedreiging, omdat de emissies daardoor alleen verplaatsen of zelfs kunnen stijgen wanneer ze onder een minder strikt overheidsregime terecht komen. Deze risico's wil het kabinet zo veel mogelijk inperken. Het klimaatbeleid dient 2 doelen: CO₂-reductie en investeren in verduurzaming door bedrijven in Nederland.

In het wetsvoorstel wordt daarbij zo nauw mogelijk aangesloten op de principes van het EU ETS. Dit geldt ook voor het principe van emissierechten – de *EU Allowances* in het EU ETS. Deelnemers onder het EU ETS zijn daarbij wettelijk verplicht om voor hun uitstoot rechten te overhandigen. Bij het inleveren van rechten wordt aan de plicht van de wet voldaan, en zijn ze daarom wettelijk gerechtigd uit te stoten. Uiteindelijk is het aan bedrijven om te besluiten rechten te kopen of emissies te reduceren. Door het uitgeven van een beperkt aantal rechten binnen het EU ETS, ontstaat een limiet op de totale hoeveelheid uit te stoten broeikasgassen. De hoeveelheid beschikbare rechten wordt steeds minder, waardoor bedrijven collectief steeds minder uitstoot mogen realiseren.

De leden van de fractie van de PvdD vragen naar onderzoeken waaruit blijkt dat met het huidige klimaatbeleid de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs niet zullen worden gehaald, zoals het rapport van Oil Change International van 23 september 2020. Deze leden vragen of de CO₂-heffing hier onderdeel van is, en zo nee wat deze heffing anders maakt. Het rapport van Oil Change International kijkt naar de wereldwijde klimaatplannen van enkele internationaal opererende olie- en gasbedrijven. De Nederlandse CO₂-heffing is gericht op het borgen van het nationale reductiedoel voor de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Het kabinet verwacht dat de CO₂-heffing een prikkel tot verduurzaming in Nederland geeft en dat in samenhang met het bredere maatregelenpakket voor de industrie de gestelde doelen worden gehaald. In de EU blijft Nederland pleiten voor ophoging van de reductiedoelstelling naar 55% en voor een aanscherping van het EU ETS. De ophoging van het Europese 2030-doel naar 55% past bij de kosteneffectieve route naar een klimaatneutrale Unie in 2050, en past bij het doel om de 1,5°C uit het akkoord van Parijs binnen bereik te houden.

De leden van de fracties van de PVV en de SP vragen naar de overwegingen dispensatierechten overdraagbaar te maken in het systeem. Daaraan liggen twee overwegingen ten grondslag.

Ten eerste is het nodig voor een goede werking van het systeem. Dit komt omdat de allocatieregels (de regels die bepalen hoeveel gratis emissierechten bedrijven toegewezen krijgen) in het EU ETS met zich meebrengen dat een installatie die dispensatierechten krijgt toegekend niet altijd dezelfde installatie is als degene die daadwerkelijk aan de schoorsteen CO₂ uitstoot. Zo geldt in het EU ETS de regel dat, bij een levering van warmte tussen twee partijen in het EU ETS, de gebruiker van die warmte daarvoor gratis rechten gealloceerd krijgt. Aangezien de heffing de allocatieregels van het EU ETS volgt, betekent dit dus dat deze partij hiervoor ook dispensatierechten krijgt toegekend. De uitstoot die hoort bij die warmte, vindt echter plaats bij de producent van die warmte; die moet dus voor die uitstoot heffing betalen zonder daarvoor zelf rechtstreeks dispensatierechten te ontvangen. De mogelijkheid van overdracht maakt, conform het EU ETS, mogelijk dat partijen afspraken maken die de producent van de warmte compenseren voor het moeten inleveren van rechten zonder dat daar toegekende dispensatierechten tegenover staan.

Ten tweede ondersteunt de overdrachtsmogelijkheid een kostenefficiënte transitie die in het Klimaatakkoord is beoogd. Het creëert immers een prikkel voor belastingplichtigen die tegen relatief lage kosten CO₂ kunnen reduceren, om extra te reduceren en het overschot aan dispensatierechten mogelijk tegen een vergoeding over te dragen aan een partij voor wie reductie duurder is.

De leden van de fractie van de PVV verzoeken de regering een cijfermatige onderbouwing te geven waaruit de doelmatigheid ten behoeve van de belastingheffing blijkt betreffende de overdracht van dispensatierechten. Het doel van de CO₂-heffing is niet om opbrengsten voor de schatkist te genereren. Beoogd wordt het borgen van de reductie-opgave van de industrie (14,3 Mton), terwijl het speelveld ten opzichte van de ons omringende landen zo min mogelijk wordt aangetast. De mogelijkheid tot overdracht van dispensatierechten is allereerst nodig voor een werking van het systeem van de heffing, daarnaast vergroot het de efficiency zoals hierboven is aangegeven. De overdracht van dispensatierechten draagt er in die zin aan bij dat het reductiedoel tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten kan worden gerealiseerd. Qua cijfermatige onderbouwing kan het kabinet aangeven dat vanwege de voorzichtige start van de heffing met een reductiefactor van 1,2, de mogelijkheid van overdracht en de mogelijkheid van herberekening de opbrengsten van de heffing op nul zijn geraamd.

De leden van de fractie van de PVV verzoeken om een nadere motivatie waarom installaties die geen recht hebben op gratis toewijzing onder EU ETS eveneens niet voor de CO₂-heffing recht krijgen op dispensatierechten. De CO₂-heffing volgt in beginsel de regels binnen het EU ETS die bepalen welke installaties recht hebben op gratis toewijzing en welke installaties niet. Evenals onder het EU ETS worden gratis dispensatierechten verstrekt voor alle emissies die samenhangen met industriële productie. De dispensatierechten worden verleend aan de industriële installatie die producten produceert. In geval van warmteoverdracht tussen installaties worden rechten voor de productie van producten toegewezen aan de ontvanger van de warmte, maar de producent van de warmte wordt aangeslagen voor de schoorsteenemissies. Dat betekent dat de installatie die de warmte produceert voor de industrie en wel onder de heffing valt, geen gratis emissierechten en dispensatierechten ontvangt. Deze systematiek is een gevolg van het hanteren van product-benchmarks in de toewijzingssystematiek.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar een spanningsveld voor wat betreft de eisen waaraan bedrijven qua informatievoorziening moeten voldoen en de beoogde ingangsdatum van 1 januari 2021 en vragen of het realistisch is dat bedrijven hieraan voldoen. Voor de meeste bedrijven zullen per 1 januari geen nieuwe eisen qua informatievoorziening worden opgelegd. Voor het merendeel van de doelgroep volstaat namelijk het monitoringsplan dat is ingediend voor het EU ETS. Voor bedrijven waar dat wel aan de orde is, zal een overgangsregeling gelden. Het gaat hier om een beperkt deel van de doelgroep, namelijk de afvalverbrandingsinstallaties (12 installaties), de non-ETS lachgasuitstoot (1 tot 2 installaties) en ETS-installaties zonder gratis toewijzing van emissierechten (ca. 5 installaties). Voor het merendeel van de doelgroep volstaat het monitoringsplan dat is ingediend voor het EU ETS en het verslag met activiteitengegevens voor de referentieperiode zoals is ingediend voor de vierde handelsperiode van het EU ETS. Zoals nu is voorzien in het wetsvoorstel, dienen bedrijven uiterlijk binnen 4 maanden na inwerkingtreding van de wet een industrieel monitoringsplan voor goedkeuring in bij het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit. Daarnaast dienen deze bedrijven uiterlijk op 1 september 2021 een geverifieerd historisch industrieel emissieverslag in, conform het door het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit goedgekeurde industrieel monitoringsplan. Voor het eerste heffingsjaar hoeven pas voor 1 april 2022 een industrieel emissieverslag en een verslag berekening dispensatierechten te worden ingeleverd.

De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering heeft meegewogen dat de dispensatierechten voor niet-ETS installaties een hogere waarde hebben dan voor ETS-installaties en wat de effecten hiervan zijn op het beoogde voorgestelde handelssysteem. De hoogte van het tarief is zo vastgesteld dat deze met voldoende zekerheid het reductiedoel voor de industrie borgt. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om reductiemaatregelen te nemen dan om de heffing te betalen. Omdat EU ETS bedrijven reeds onderworpen zijn aan een CO₂-prijs, wordt het tarief van de CO₂-heffing voor hen vormgegeven als een minimumprijs. Voor niet-ETS bedrijven geldt dit niet. Hiermee worden beide groepen bedrijven aan dezelfde CO₂-prijs onderworpen. De verwachting is dat voor niet-ETS installaties dispensatierechten voor de nationale heffing relatief een hogere waarde zullen vertegenwoordigen dan voor ETS-installaties.

De leden van de fractie van de VVD vragen om een reactie op elk van de conclusies en aanbevelingen van de speelveldtoets. Hierna worden de conclusies en aanbevelingen herhaald, met daarbij de appreciatie van het kabinet.

- a) Er kan sprake zijn van een (significante) kostenverhoging voor bedrijven; het kabinet onderschrijft deze conclusie. Bij reeds zeer efficiënte bedrijven laat de speelveldtoets zien dat de heffing geen extra kosten geeft, bij andere bedrijven lopen die flink op als zij niks doen om emissies te reduceren. Daarnaast zorgen de ODE-stijging en de afschaffing van de indirecte kostencompensatie voor lastenstijging. Subsidies kunnen het handelingsperspectief van bedrijven vergroten, waardoor deze lastenstijging beperkt wordt.
- b) Op een aantal uitzonderingen na is de doorgiftemogelijkheid van de toegenomen kosten aan klanten voor de bedrijven beperkt; het kabinet onderschrijft deze conclusie.
- c) Bedrijven hebben weinig rendabele emissiereductieopties tot 2030 die tot significante vermindering van emissies/energiegebruik leiden; het kabinet onderkent dat een deel van de emissiereductieopties nog te duur is om bedrijfseconomisch rendabel te kunnen inzetten. Door de onrendabele top van opschalingsprojecten te subsidiëren kunnen

- leereffecten en schaalvoordelen optreden, waardoor de kosten dalen (net als bij wind-op-zee gebeurd is). Hiervoor is de SDE+ verruimd.
- d) De resulterende impact op resultaten kan aanzienlijk zijn voor bedrijven; het kabinet onderschrijft dat zonder infrastructuur en subsidies op onrendabele projecten de klimaatlasten impact hebben op de bedrijfsresultaten van relatief inefficiënte bedrijven die onder de heffing komen te vallen. Daarom neemt het kabinet ook maatregelen.
 - e) Subsidies kunnen kans op weglek verminderen, maar op dit moment is het echter niet duidelijk in hoeverre de beschikbare subsidiebedragen de onrendabele top van de industrie dekken; het kabinet deelt deze conclusie.

Aanbevelingen PwC

- f) Wij bevelen aan dat, indien de politiek kiest om het nadelige effect op het speelveld voor deze bedrijven/sectoren te verminderen, de overheid onderzoekt hoe de SDE++ rekening kan houden met deze observaties (passende hoogte basisbedragen, opnemen additionele technologieën, voor sommige technologieën toch bepaalde infrastructuurkosten subsidiëren) of andere maatregelen introduceert (ter overbrugging van de periode zonder handelingsperspectief). De door de overheid geplande jaarlijkse SDE++ aanpassing kan hier een rol in spelen;
Het kabinet neemt deze aanbeveling over, zoals ook al aangekondigd in de visiebrief verduurzaming basisindustrie.
- g) Wij bevelen aan deze onzekerheden in de vormgeving [van de SDE++] weg te nemen;
Het kabinet heeft een deel van de onzekerheid weggenomen door middel van de publicatie van de SDE++-regeling. Ook in komende rondes van de SDE++ kunnen verdere onzekerheden verminderd worden.
- h) Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het huidige beleid kostenreductie en technologische ontwikkeling voldoende ondersteunt.
Het kabinet onderschrijft het belang van technologieontwikkeling en kostenreductie ten volle en wil dit meenemen in de monitor Klimaatbeleid. Het kabinet kijkt momenteel op welke manier stimulering van opschalingsprojecten kan worden uitgebreid. Daarnaast heeft het kabinet voor technologie-ontwikkeling en innovatie extra instrumenten beschikbaar gesteld (MOOI-, VEKI-, DEI+-regeling) en zijn innovatieprogramma's gestart gericht op verduurzaming van de industrie (Missie C van het missiegedreven Innovatie- en Topsectorenbeleid). Uit evaluaties zal moeten blijken of het beleid effectief en efficiënt is geweest.
- i) Duidelijkheid over en snelle ontwikkeling van infrastructuur is van groot belang.
Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Dat blijkt uit de kabinetsreactie op het TIKI-advies. Het kabinet stuurt naar verwachting medio oktober haar reactie op het advies naar uw Kamer.
- j) Wij bevelen aan deze onzekerheden [over de heffing, (zoals prijs, reductiefactor, benchmarkaanscherping, definitie vermijdbare emissies voor de heffing) en voortzetting van de indirecte kostencompensatie ETS] zo snel mogelijk weg te nemen, na vaststelling van de uitgangspunten kan een nieuwe kwantificering meer zekerheid bieden over de effecten.
Het kabinet is van mening dat het wetsvoorstel voor de CO₂-heffing de onzekerheden afdoende wegneemt. In 2021 zal naar verwachting een besluit worden genomen over de voortzetting van de indirecte kostencompensatie ETS. Mogelijk is dit besluit dus aan een volgend Kabinet.

- k) Aanscherping van EU ETS is van belang om het speelveld te beschermen bij het invoeren van een nationale heffing. Het kabinet is voorstander van de aanscherping van het EU ETS en bepleit dit actief. Aanscherpingen in het kader van de Europese Green Deal zorgen naar verwachting voor een hogere EU ETS-prijs, waardoor het verschil met de nationale CO₂-prijs kleiner wordt.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom voor de speelveldtoets gebruik is gemaakt van informatie die is aangeleverd door de industrie en niet van objectieve informatie. Een belangrijk deel van de gebruikte informatie is afkomstig van de 10 bedrijven die zijn geïnterviewd en/of zijn behandeld in een case study. Deze informatie is bedrijfsvertrouwelijk gedeeld met PwC en kan niet op een andere wijze verkregen worden. De leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek hebben deelgenomen aan de bedrijfsgesprekken, mede om te kunnen verifiëren dat het onderzoek objectief tot stand gekomen is.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom substantiële voordelen, zoals SDE-subsidies, niet zijn meegenomen in de speelveldtoets. Heeft de Nederlandse industrie niet een veel betere uitgangspositie dan waar in die toets vanuit is gegaan vragen deze leden. PwC heeft de SDE-subsidies wel meegenomen. In algemene zin concludeert de speelveldtoets ook dat Nederland vooroploopt ten opzichte van omringende landen waar het subsidies voor grootschalige emissiereductie in de industrie betreft. PwC geeft daarbij aan dat het voordeel niet berekend kan worden omdat nog niet bekend is voor welke technieken en onder welke voorwaarden de SDE++ precies wanneer open gaat. Derhalve adviseert PwC hier meer zekerheid over te bieden, opdat subsidies het risico op weglek van de heffing kunnen mitigeren.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt omgegaan met processen waarbij de precieze hoeveelheid CO₂-uitstoot moeilijk te bepalen is. Voor het bepalen van de uitstoot wordt aangesloten bij regels uit de Europese monitoringsverordening.¹⁶ Op basis van die regels moet een bedrijf in een monitoringsplan beschrijven hoe de emissies worden vastgesteld. De NEa verleent goedkeuring aan dat plan. De monitoringsregels schrijven in detail voor welk niveau van nauwkeurigheid acceptabel is voor de verschillende processen. Als om technische redenen dat niveau niet haalbaar is, kan de NEa toestemming verlenen om een lager niveau van nauwkeurigheid of een op maat gesneden terugvalmethode te gebruiken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de houder van een koepelvergunning die géén economische zeggenschap heeft over de individuele installaties binnen de koepelvergunning, noch deze emissies rechtstreeks kan beïnvloeden, er voor kan kiezen dat de belastingvoordering en -plicht rechtstreeks wordt doorgeleid naar die bedrijven (zijnde de fysieke exploitant onder die koepel). Deze leden vragen voorts of er een mogelijkheid is dat deze houder in geval van een faillissement van één van de betrokken installaties, gevrijwaard is van de belastingplicht van die betreffende fabriek.

In het wetsvoorstel is de exploitant van de industriële installatie belastingplichtig. Het is mogelijk dat een industriële installatie verschillende eigenaren kent en onderling afspraken zijn gemaakt over de zeggenschap van de industriële installatie. Voor de industriële installatie is dan gezamenlijk een aparte entiteit opgericht die optreedt als exploitant. Deze

¹⁶ Verordening (EU) Nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen.

exploitant vervult dan de verplichtingen die voor de industriële installatie gelden zoals de verplichtingen op grond van het EU ETS en de CO₂-heffing industrie. Wanneer deze exploitant de belasting voor de CO₂-heffing moet betalen en aangifte moet doen, dan is het aan de deelnemende eigenaren daarover onderling afspraken te maken hoe de belasting wordt gedragen. Dat is een civielrechtelijke aangelegenheid. Ook voor de verplichtingen volgend uit het EU ETS zullen de deelnemende eigenaren onderling afspraken moeten maken. Zij kunnen ook afspraken maken in geval van een faillissement van één van de betrokken eigenaren. Bijvoorbeeld door vooraf aan iedere eigenaar zekerheid te vragen zodat – bij faillissement – aan de betalingsverplichtingen kan worden voldaan. De exploitant is en blijft aansprakelijk voor de gehele belastingschuld en aangifteplicht.

De leden van de VVD-fractie vragen of afvalverbrandingsinstallaties te maken krijgen met dubbele heffing in combinatie met de afvalstoffenbelasting. De afvalstoffenbelasting belast het verbranden of storten van afvalstoffen, terwijl de CO₂-heffing de emissie van CO₂ bij afvalverbrandingsinstallaties belast. Er is dus sprake van verschillende grondslagen waardoor geen dubbele heffing optreedt. Wel is het zo dat het verbranden van afvalstoffen doorgaans gepaard gaat met de uitstoot van CO₂. De hoeveelheid fossiele CO₂-uitstoot is echter afhankelijk van de biogene fractie in de afvalstroom en kan ook worden verminderd door de toepassing van bijvoorbeeld CCS.

De leden van de fractie van het CDA vragen waar de belasting plaatsvindt bij overdracht van CO₂. De exploitant van de industriële installatie die verantwoordelijk is voor de CO₂-uitstoot wordt hiervoor belast. Als een installatie CO₂ afvangt en levert aan een andere belastingplichtige installatie dan wordt vanaf het punt van overdracht van de CO₂ van de ene naar de andere installatie bepaald, waar de verantwoordelijkheid ligt. De ontvanger van de CO₂ is in dit voorbeeld ook zelf belastingplichtig en zal worden aangeslagen voor uitgestoten CO₂. Met andere woorden; de levering an sich wordt dus niet belast, maar de uitstoot wordt belast.

De leden van de fractie van het CDA vragen of bij grensoverschrijdende CO₂-levering ook in het buitenland kan worden geheven. Voor de bepaling van de industriële jaarvracht van een industriële installatie, de emissies die onder de CO₂-heffing vallen, worden ook CO₂-leveringen (intern en aan derden) gerekend. Over de emissies als gevolg van CO₂-levering aan het buitenland wordt dus geheven bij de Nederlandse belastingplichtige. De heffing volgt hierbij de monitorings- en rapportageverplichtingen uit het EU ETS. Een uitzondering hierop vormt de behandeling van CO₂-afvang en -opslag (CCS). CCS dat voldoet aan de gestelde voorwaarden en monitorings- en rapportageverplichtingen blijft buiten de jaarvracht, ook als de CO₂ wordt geleverd aan een buitenlandse partij.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de reden is dat in de EU alleen transport via pijpleidingen buiten de grondslag blijft. De reden is dat aangesloten wordt bij de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Deze verordening bepaalt dat alleen CO₂ die wordt overgedragen aan transportnetwerken kan worden afgetrokken van de emissies.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de risico's bij transport van CO₂ over weg of water. Bij alle vormen van transport bestaan risico's op ongelukken en lekkages. Daarom zijn er strenge regels om ongelukken zo veel mogelijk te voorkomen. Het vervoer van CO₂ per vrachtauto is een bestaande activiteit in Nederland waarop de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) van toepassing is. De Wvgs is ook van toepassing op het

vervoer van CO₂ met de binnenvaart, via de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG). Het vervoer van CO₂ over zee is ook een bestaande activiteit, waar internationale wetgeving, met name de IGC-Code en SOLAS Convention, vastgesteld door de International Maritime Organisation (IMO) van toepassing is. Voor transport van CO₂ per vrachtauto of schip zal het risico niet groter of kleiner zijn dan voor veel andere stoffen die per tank over de weg of per schip worden vervoerd. CO₂ is niet giftig of brandbaar, maar kan bij hoge concentraties zuurstof verdringen.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de borging van rapportage en monitoring bij transport van CO₂ via een andere modaliteit dan pijpleiding. Het voornemen is om in de Regeling CO₂-heffing industrie, waarin de delegatiebepalingen uit het Wetsvoorstel CO₂-heffing industrie verder worden uitgewerkt, in 2021 aan te passen om vervoer van CO₂ per vrachtauto of schip (per treinwagon is ook denkbaar) ten behoeve van CCS als reductiemaatregel toe te staan. Dat kan alleen als er sluitende monitoring- en rapportageverplichtingen worden vastgesteld. Mogelijk worden de Europese monitoring- en rapportageverplichtingen hiertoe op korte termijn aangepast, in dat geval zal daar volledig bij worden aangesloten. Indien voor het vervoer per vrachtauto of schip de Europese regels langere tijd op zich laten wachten, dan is de bedoeling voor de Nederlandse situatie hiervoor een sluitend systeem van monitoring en rapportage vast te stellen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of in een jaar meer gratis EU ETS rechten aan een installatie kunnen worden verleend dan Nederlandse dispensatierechten en wat dit betekent voor de Nederlandse heffing. De berekening van dispensatierechten sluit grotendeels aan bij de systematiek voor het toekennen van gratis emissierechten in het EU ETS. Met name door de vermenigvuldiging met de nationale reductiefactor zal de hoeveelheid dispensatierechten afwijken van de hoeveelheid gratis emissierechten in het EU ETS. Voor de Nederlandse heffing wordt de belastbare uitstoot bepaald door de industriële jaarvracht te verminderen met de hoeveelheid dispensatierechten. Uitstoot waar geen dispensatierechten tegenover staan wordt zodoende belast.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD hebben diverse vragen gesteld over de ex-postvaststelling van dispensatierechten bij de CO₂-heffing, waarbij wordt afgeweken van het EU ETS. Allereerst is gevraagd om welke reden is gekozen voor de ex post benadering. De ex post benadering is gekozen zodat wijzigingen in de activiteitsniveaus gelijk betrokken kunnen worden bij het vaststellen van de heffing voor een installatie. Er is daardoor, meer dan de ex ante benadering die in het EU ETS is gekozen, sprake van een directe link tussen daadwerkelijke productie en de dispensatierechten die daardoor verworven worden en dus de heffing die betaald moet worden. Daarnaast is gevraagd of het ex post vaststellen niet tot meer onzekerheid bij bedrijven leidt over de normen waaraan zij moeten voldoen en op hoeveel dispensatierechten zij recht krijgen en of die onzekerheid niet leidt tot het doorberekenen van hogere prijzen aan afnemers en klanten. Omdat de toekenning van dispensatierechten, door de ex post benadering, één op één gekoppeld is aan de productiehoeveelheden zullen bedrijven met productie onder productbenchmarks steeds precies weten hoeveel aanspraak op dispensatierechten zij gedurende dat jaar hebben opgebouwd. Bij productie onder de terugvalopties (warmtebenchmark, brandstofbenchmark en procesemissie-aanpak) geldt dat zij daar ook een goede prognose van kunnen maken. Het kabinet meent dat bedrijven hierdoor juist beter in staat zullen zijn de kosten per producteenheid in te schatten. Hierdoor

ontstaat geen extra prikkel tot het verhogen van de prijs met een risico-opslag.

Verder is gevraagd of dit niet zorgt voor een aantasting van het gelijke speelveld omdat concurrenten binnen het EU ETS hun gratis rechten ex ante krijgen toebedeeld. Het kabinet wijst er op dat ook de meeste belastingplichtigen nog onverminderd onderdeel uitmaken van het EU ETS en dat zij voor het EU ETS dus ook nog steeds ex ante hun gratis emissierechten krijgen toegekend. De ex post benadering die voor de CO₂-heffing wordt gekozen, zorgt op zichzelf, als onderdeel van de nationale CO₂-heffing, niet voor een verslechtering van het Nederlandse speelveld ten opzichte van het speelveld in andere landen.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom bij de toekenning van dispensatierechten bij productie onder productbenchmarks gebruik wordt gemaakt van het actueel activiteitsniveau en niet, zoals in het EU ETS, het historisch activiteitsniveau. Voorts willen deze leden weten of dit leidt tot extra onzekerheden over de hoogte van de heffing die zij verschuldigd zijn. Het kabinet kiest voor deze werkwijze omdat de heffing daardoor het meest het karakter van een efficiëntiemaatstaf krijgt. Door de keuze ontstaat immers de meest direct denkbare link tussen de productie en de aan de installatie toegekende dispensatierechten ontstaat; bedrijven worden daardoor in termen van dispensatierechten zo veel mogelijk afgemeten aan hun daadwerkelijke productie. Bovendien creëert dit een gelijk speelveld voor toetreders aangezien die gelijk en zonder onderscheid ten opzichte van reeds bestaande installaties dispensatierechten kunnen verkrijgen. Zij worden in het jaar waarin zij zich vestigen gelijk op dezelfde manier behandeld als installaties die al langer onder het heffingsregime vallen. Voor bedrijven leidt dit niet tot meer onzekerheden. Zij zullen vooraf exact kunnen berekenen wat zij bij een bepaalde hoeveelheid productie aan dispensatierechten krijgen.

Bij de terugvalbenchmarks (warmtebenchmark en brandstofbenchmark) geldt de benchmark niet als een volledige efficiëntiemaatstaf. Zo kijkt de warmtebenchmark alleen maar naar de hoeveelheid CO₂ die gemiddeld bij de beste 10% presteerders vrijkomt als gevolg van de productie van de betreffende warmte. Het dient dus niet als een maatstaf voor de efficiëntie van de inzet van die warmte. Dat heeft als gevolg dat het voor deze benchmarks onwenselijk is op een even directe manier dispensatierechten toe te kennen als gedaan zal worden bij de productbenchmarks. Voor de procesemissie-aanpak, waarbij de historische emissies het activiteitsniveau bepalen, geldt iets vergelijkbaars: als een bedrijf bijvoorbeeld besluit (een deel van de) betreffende emissies af te vangen en op te slaan, is het niet wenselijk dat deze gelijk geconfronteerd wordt met een daling van de toegekende dispensatierechten. Daarom is voor deze terugval-opties, in navolging van het EU ETS, in beginsel het historische activiteitsniveau bepalend voor de omvang van de toe te kennen dispensatierechten.

De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat vanwege de verschillen tussen de CO₂-heffing en het EU ETS voor dezelfde uitstoot verschillende grondslagen kunnen ontstaan en vragen of deze verschillen tot onzekerheid of ongelijke behandeling in EU-verband kunnen leiden. De CO₂-heffing is aanvullend op het EU ETS. Doordat er voor gekozen is de EU ETS-prijs in mindering te brengen op het te betalen tarief van de CO₂-heffing voor EU ETS bedrijven is er nooit sprake van dubbele belasting. Wel is de CO₂-prijs voor Nederlandse bedrijven, indien die hun uitstoot niet reduceren, hoger dan voor bedrijven die elders in de EU gevestigd zijn. Het kabinet vraagt de Nederlandse industrie de transitie sneller te maken omdat het kabinet wil dat Nederland een koploperspo-

sitie vervult in de transitie naar een klimaatneutrale economie. De heffing staat daarin niet op zich zelf. Nederland stelt ook subsidies beschikbaar en creëert randvoorwaarde voor de industrie om deze transitie in Nederland te bespoedigen. Uit de speelveldtoets komt naar voren dat Nederland voorop loopt wat subsidie-instrumentarium voor CO₂-reductie in de industrie.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een belastingteruggaaf als gevolg van een herberekening met terugwerkende kracht tot de belastbare winst wordt gerekend en dan de aangifte vennootschapsbelasting over dat jaar wordt herzien, dan wel of in een later jaar een winstcorrectie wordt aangebracht. Deze leden vragen of de administratieve lasten in dit verband kunnen worden beperkt en of de gevolgen in de vennootschapsbelasting voor de Belastingdienst in kaart zijn gebracht. Tot slot vragen deze leden hoe een teruggaaf wordt verleend als in het verleden een andere belastingplichtige dat bedrag aan belasting heeft afgedragen.

Bij een herberekening van de CO₂-heffing wordt een teruggave van CO₂-heffing in mindering gebracht op de CO₂-heffing die is verschuldigd over het belastingtijdvak waarover aangifte voor de CO₂-heffing wordt gedaan. De CO₂-heffing vormt een kostenpost voor de vennootschapsbelasting. Een herberekening van de CO₂-heffing leidt er niet toe dat deze met terugwerkende kracht tot de belastbare winst – voor de vennootschapsbelasting – van een eerder jaar wordt gerekend. Een herberekening voor de CO₂-heffing heeft dus enkel gevolgen voor de winstbepaling in de vennootschapsbelasting in het lopende boekjaar. Aldus blijven de administratieve lasten beperkt en blijven de consequenties voor de vennootschapsbelasting ook beperkt tot het lopende boekjaar waarin de herberekening plaatsvindt. Indien de exploitant een installatie verkoopt aan een nieuwe exploitant dan wordt de teruggaaf als gevolg van een herberekening verleend aan de nieuwe exploitant. Deze omstandigheid kan door de verkoper bij de verkooponderhandelingen worden betrokken. Met de aankoop en verkoop gelden de reguliere bepalingen in de vennootschapsbelasting.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe omgegaan zal worden met nieuwe toetreders en of daarmee het aantal rechten gelijk blijft en de prijs zal stijgen bij nieuwe toetreders. Binnen het systeem worden nieuwkomers op vergelijkbare wijze behandeld als reeds bestaande bedrijven. Dat wil zeggen dat de hoeveelheid dispensatierechten die zij toegekend krijgen gerelateerd wordt aan hun productie, of bij de terugvalopties, hun warmte- of brandstofgebruik, of hun (proces)emissies. Bij het vaststellen van de reductiefactorreeks is er rekening mee gehouden dat er enige industriële groei zal optreden en dat ook bij een stijgende productie en daaraan gerelateerde stijgende hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten, nog steeds afgekoerst wordt op het borgen van een emissiereductie van 14,3 Mton ten opzichte van het basispad van PBL in 2030. In 2024 vindt bovendien een herijking plaats van de CO₂-heffing, die kan leiden tot een aanpassing van de reductiefactor, bijvoorbeeld als correctie op verschillen tussen de daadwerkelijke productiegroei en de geprognosticeerde groei.

De komst van nieuwkomers zal geen invloed hebben op het tarief. Of er sprake zal zijn van een stijgende of een dalende waarde van dispensatierechten is op voorhand niet te zeggen: toetreding zorgt, bij het eventueel ontstaan van een markt voor dispensatierechten, aan de ene kant voor een grotere vraag naar dispensatierechten, maar ook voor een groter aanbod aan dispensatierechten.

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen gesteld over de wijze waarop diverse reductietechnieken hun plaats hebben gekregen in de heffingsmethodiek. Voor CCS vragen de leden zich af of het kabinet bereid is een maximum op te nemen dat kan worden afgetrokken van de jaarvracht. Voor elektrificatie vragen de leden zich af waarom elektrificatie op gelijke wijze wordt behandeld als andere reductietechnieken in het licht van de mogelijkheid dat het hierbij kan gaan om verplaatsing van uitstoot, afhankelijk van de methode van elektriciteitsopwekking. Het kabinet heeft er binnen de CO₂-heffing naar gestreefd alle reductietechnieken zo veel mogelijk op gelijke wijze te behandelen, dat wil zeggen: naar de mate waarin zij aan de industriële schoorsteen leiden tot uitstootreductie. Ook voor andere reductietechnieken worden de indirecte emissies buiten de installatie niet meegenomen. Het kabinet werkt aan de verduurzaming van de elektriciteitssector en heeft daar in het klimaatakkoord een breed maatregelenpakket voor opgenomen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de hoeveelheid dispensatierechten aansluit op het activiteitsniveau. Staat dit niet haaks op het principe «de vervuiler betaalt», zo vragen deze leden. De toewijzing van dispensatierechten op basis van het activiteitsniveau sluit aan bij de toekenning van gratis emissierechten in het EU ETS. Voor de bepaling van de hoeveelheid dispensatierechten zijn voor de CO₂-heffing daarnaast de relevante benchmark en de nationale reductiefactor van belang. Met deze systematiek worden bedrijven gestimuleerd om efficiënter te produceren. Als bijvoorbeeld een staalproducent zijn productie gelijk houdt en investeert in efficiëntieverbeteringen, zal de hoeveelheid emissies dalen maar het activiteitsniveau gelijk blijven. Hierdoor houdt deze producent in beginsel – behoudens daling van de nationale reductiefactor – dezelfde hoeveelheid dispensatierechten. Een producent die niet investeert in CO₂-reductie, maar zijn productie vermindert zal wel een dalend activiteitsniveau en dus een dalende hoeveelheid dispensatierechten hebben. Daardoor prikkelt de heffing de industrie juist om te investeren in verduurzaming in Nederland in plaats van het verminderen of verplaatsen van activiteiten.

De leden van de fractie van de SP vragen of openbaar wordt gemaakt op basis van welke data het aantal dispensatierechten per bedrijf wordt berekend. Het aantal dispensatierechten voor een specifieke installatie wordt bepaald op basis van a) de betreffende EU ETS benchmark, b) het activiteitsniveau, en c) de jaarlijkse nationale reductiefactor. De benchmarks zijn een efficiëntiemaatstaf voor de hoeveelheid emissies bij een bepaalde hoeveelheid productie. De benchmarkwaardes worden bepaald op basis van de gemiddelde emissie-intensiteit van de 10% meest efficiënt producerende installaties in een sector in het EU ETS. Deze benchmarks zijn openbaar en zullen als bijlage worden toegevoegd bij de ministeriële regeling ter uitvoering van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie.

Het activiteitsniveau is een maatstaf ter bepaling van de hoogte van de productie. Om het activiteitsniveau te kunnen bepalen dienen installaties die onder het EU ETS vallen en waaraan gratis emissierechten zijn toegewezen, jaarlijks een verslag over het activiteitsniveau in te dienen bij het bestuur van de NEa. Dit verslag is gebaseerd op een goedgekeurd monitoringsmethodiekplan en bevat ook de informatie die nodig is om de industriële jaarvracht vast te stellen en op te nemen in het industrieel emissieverslag. Installaties behorend tot de doelgroep van de CO₂-heffing die niet onder het EU ETS vallen of EU ETS-installaties zonder toewijzing van gratis rechten, zijn verplicht een industrieel monitoringsplan op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan het bestuur van de NEa. In het industrieel monitoringsplan worden de emissiebronnen binnen de inrichting aangegeven en wordt aangegeven hoe de algemene vereisten

voor de monitoring van emissies – overeenkomstig de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel – bedrijfsspecifiek worden toegepast. Het verslag over het activiteitsniveau en het industrieel monitoringsplan zijn niet openbaar.

In het EU ETS wordt de hoeveelheid gratis toe te wijzen rechten op een soortgelijke wijze bepaald.

De uniforme nationale reductiefactor tot slot komt niet voor in het EU ETS. Deze factor zorgt ervoor dat de vrijgestelde uitstoot over de gehele industrie jaarlijks afneemt zodanig dat de reductiedoelstelling in 2030 wordt gerealiseerd. De reductiefactor bedraagt thans 1,2. Bij aanvang van ieder kalenderjaar wordt de reductiefactor bij de huidige benchmarks verlaagd met 0,057.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre er sprake gaat zijn van openheid hoe deze berekeningen en toegekende rechten tot stand zijn gekomen. De methodiek voor de berekening van het aantal dispensatierechten per (sub)installatie zal opgenomen worden in de ministeriële regeling ter uitvoering van het Wetsvoorstel CO₂-heffing industrie. Deze regeling is met ingang van 7 oktober 2020 opengesteld voor consultatie.

De leden van de fractie van de SP vragen wat hierin de rol is van het Ministerie van EZK en Financiën. In het wetsvoorstel wordt het toezicht op de vaststelling van de omvang van de dispensatierechten opgedragen aan het bestuur van de NEa. Door het toezicht op en de handhaving van de jaarlijkse broeikasgasemissie op te dragen aan het bestuur van de NEa wordt bovendien aangesloten bij de systematiek die in dit verband geldt voor de handel in emissierechten op basis van het EU ETS. Het bestuur van de NEa bezit specifieke deskundigheid in deze. De beoordeling dient objectief te zijn en mag niet beïnvloed worden door andere dan strikte technisch-inhoudelijke overwegingen en dient vanwege de financiële belangen goed te worden geborgd. Het bestuur van de NEa voert deze taken, evenals voor de taken vanuit het EU ETS, uit als zelfstandig bestuursorgaan. De berekening van het aantal dispensatierechten geschiedt in eerste instantie door de betrokken bedrijven zelf, neergelegd in het verslag over het aantal dispensatierechten, waarbij het bestuur van de NEa de bevoegdheid heeft te controleren en eventueel te herzien.

De leden van de fractie van de SP vragen op welke wijze de Tweede Kamer hierop zijn controlerende taak kan uitvoeren. De beoordeling van de berekening van het aantal dispensatierechten is zoals toegelicht neergelegd bij het bestuur van de NEa, een zbo. Hierdoor geschiedt de beoordeling op objectieve wijze door deskundigen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet ten aanzien van de houdbaarheid van het wetsvoorstel op grond van EU-recht een analyse heeft laten maken door de landsadvocaat of het wetsvoorstel heeft voorgelegd aan de EC voor bevestiging of het geen inbreuk vormt op EU-recht, aangezien deze leden zich afvragen of de regeling leidt tot een ongelijk speelveld voor Nederland en een verstoring van de interne markt. Het kabinet heeft geen advies ingewonnen bij de Landsadvocaat. Met de diensten van de EC is contact gelegd met het oog op besluitvorming over EU-aspecten en over de te doorlopen procedure ten aanzien van die aspecten.

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de uitkomsten van het afrondende onderzoek naar de relatie tot Europese staatssteunkaders verwacht wordt. Het kabinet hoopt dit onderzoek op korte termijn af te kunnen ronden en zal de uw Kamer over de uitkomsten informeren.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de inkomsten die worden behaald met de overdracht van dispensatierechten bij de exploitanten tot de belastbare winst in dat jaar wordt gerekend. De inkomsten uit een eventuele verkoop van dispensatierechten behoren tot de winst in het betreffende boekjaar.

De leden van de fractie van de SP zien een onrechtvaardige scheidslijn met onder andere mkb-bedrijven en huishoudens die door de coronacrisis worden geraakt en vragen om een reactie hierop. Het kabinet is het er niet mee eens dat er sprake is van een onrechtvaardige scheidslijn. Het kabinet heeft in verband met de economische omstandigheden als gevolg van de coronacrisis besloten tot een voorzichtige start van de CO₂-heffing. Tegelijkertijd treft het kabinet een breed pakket aan maatregelen die werkgelegenheid en bedrijvigheid beschermen.¹⁷ Zo zijn de regelingen NOW, TOZO en TVL, gericht op behoud van werkgelegenheid en ondersteuning van ondernemers, verlengd tot eind juni 2021. Publieke investeringen worden versneld en private investeringen worden aangegaagd. En met meer dan € 1 miljard aan extra middelen krijgen sociale partners, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en scholen de ruimte om mensen van wie werk onder druk staat of die hun rekeningen niet meer kunnen betalen perspectief te bieden.

De leden van de fractie van de SP en de PvdD vragen of de ernst en de urgentie van de klimaatcrisis wordt onderkend. De leden van de fractie van de PvdD vragen of het kabinet het Klimaatakkoord als een plafond beschouwt. Het kabinet erkent de urgentie van de klimaatcrisis. Het kabinet is daarom onverminderd gecommiteerd aan de doelen van de Klimaatwet en verhoging van de klimaatambitie in Europa. Het Klimaatakkoord en de investeringen die voor de komende jaren daarin besloten liggen vormen voor het kabinet de basis onder een groen herstel uit deze crisis. Als onderdeel van de borgingscyclus opgenomen in de Klimaatwet en het klimaatplan, zal in 2024 een integrale doorlichting van het klimaatbeleid worden uitgevoerd. De Nederlandse ambitie voor de industrie kan als hoog worden aangemerkt: in 2030 30% beter dan de huidige ETS-benchmarks.

6. Het tarief en de aangifte

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de problemen die bedrijven in het zesde cluster gaan ondervinden als gevolg van de CO₂-heffing, bijvoorbeeld omdat de hen ter beschikking staande emissie-reducerende technieken zich beperken tot verbetering in de procesefficiency – zoals in de levensmiddelenindustrie, of doordat ze te ver van toekomstige (CCS- of waterstof-) infrastructuur gelegen zijn. Zij vragen ook of hier een rol speelt dat niet alle sectoren/bedrijven in gelijke mate hun afgedragen CO₂-heffing kunnen compenseren met investeringen die gedekt worden door SDE++-subsidies. Het zesde cluster omvat bedrijven vanuit een breed palet aan sectoren met als bindend kenmerk dat zij verspreid zijn over heel Nederland en zich niet in één van de vijf regionale industrieclusters bevinden. Om de einddoelstelling van 80–95% reductiedoelstellingen in 2050 te halen zullen zij soms naar andere type oplossingen moeten gaan kijken dan de overige vijf industrieclusters. Immers, door de lagere concentratie van de bedrijven zijn grootschalige infra-opties als H2 en CCS-transport- en opslaginfrastructuur en elektrificatie minder goed mogelijk. Bedrijven in cluster zes zijn daardoor relatief meer aangewezen op maatregelen gericht op het verbeteren van procesefficiency. Dit zijn zaken die de stakeholders in de uitwerking van TIKI en de op te stellen CES (Cluster Energie Strategie) en RES-en specifiek in kaart moeten brengen met potentiële voorstellen voor oplossingen. Hierbij

¹⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35 420, nr. 105.

kunnen zij wel de toekomstige mogelijkheden van CO₂- en H₂-transport per schip of vrachtwagen meenemen. Daarnaast wijst het cluster er op dat de SDE++ nu nog geen categorie voor procesefficiency kent. Het kabinet werkt aan verdere vervolmaking van het instrumentarium. Daarbij wordt ook gekeken of er een ander instrument voor procesefficiency nodig is naast de SDE++. Er wordt daarbij gericht gekeken naar hoe procesefficiency, wat een veelheid aan technieken omvat, het beste kan worden gestimuleerd. Bedrijven uit cluster zes maken momenteel voor verduurzaming al veel gebruik van andere onderdelen van de instrumentenmix, zoals de VEKI, de EIA en de MOOI.

De leden van de fractie van de PvdD vragen hoe het kabinet aankijkt tegen het instellen van een emissiebudget. Het kabinet constateert dat er met het EU ETS al sprake is van een vorm van een Europees emissiebudget voor de EU ETS sectoren. Het EU ETS is momenteel echter niet scherp genoeg om aan de 1,5°C-doelstelling te voldoen. Het kabinet is blij met het voorstel van de Commissie om het Europese 2030-broeikasgas-reductiedoel op te hogen naar ten minste 55%. De ophoging van het Europese 2030-doel naar 55% past bij de kosteneffectieve route naar een klimaatneutrale Unie in 2050, en past bij het doel om de 1,5°C uit het akkoord van Parijs binnen bereik te houden. Daarom pleit Nederland binnen de EU voor ophoging van de reductiedoelstelling naar 55% en voor een aanscherping van het EU ETS.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het kabinet het maximaal acceptabele verschil vindt tussen het tarief van de CO₂-heffing en de EU ETS prijs, waarmee het kabinet meent dat weglek minimaal is. Het kabinet heeft niet op voorhand besloten over een maximaal acceptabel verschil tussen het tarief van de CO₂-heffing en de EU ETS prijs. Het kabinet monitort wel of er risico op werkgelegenheidsverlies dreigt op te treden bij intrinsiek gezonde bedrijven als gevolg van de heffing in cumulatie met ander beleid. Over de monitoring zal jaarlijks verslag worden gedaan in de Voortgangsmonitor Klimaatbeleid. Daarbij is niet alleen de hoogte van het tarief van belang maar ook andere vormgevingsaspecten van de heffing zoals de geleidelijk ingroeiende grondslag.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoeveel subsidieruimte nodig is om het punt te bereiken waarbij volgens PBL enkele tientallen euro's bovenop de EU ETS-prijs al voldoende zijn om het industriedoel te borgen. Het PBL heeft aangegeven dat op dit moment sprake is van veel onzekerheden en afhankelijkheden. Bovendien werkt het PBL nog aan het model dat de interactie tussen subsidiemiddelen en CO₂-heffing beter in beeld moet brengen. Dat maakt ook dat nu niet precies te zeggen is bij welke subsidie-omvang het punt is bereikt waarbij een heffing van enkele tientjes bovenop de EU ETS-prijs voldoende is om de reductiedoelstelling te behalen. De elementen die de leden van de CDA-fractie aandragen – vervolmaking van het subsidie-instrumentarium, infrastructuur, voortgang op de Green Deal en aanspraken op Europese fondsen – vergroten de kans om dit punt te bereiken. Het kabinet zet zich erop om op elk van de factoren maximale voortgang te boeken.

Voor wat betreft het vervolmaken van het subsidie-instrumentarium, is de SDE++ verbreed met nieuwe CO₂-reducerende technieken, in aanvulling op hernieuwbare energieprojecten. Dit najaar wordt de SDE++ voor het eerst opengesteld met nieuwe technieken als CO₂-afvang en opslag (CCS), elektrische boilers, warmtepompen, industriële restwarmte en productie van waterstof. Dit is geen uitputtende lijst van technieken voor de SDE++ in het gehele decennium. Voor de ronde van 2021 is aan PBL gevraagd om ook over enkele nieuwe technieken te adviseren en is aan marktpartijen de mogelijkheid geboden om onderbouwde suggesties te doen voor

eventuele nieuwe technieken voor latere jaren in de SDE++. Daarnaast wordt bekeken of de vormgeving en afbakening van de (bestaande) categorieën in de SDE++ kan worden verbeterd, zodat deze goed aansluiten bij de diverse projecten van bedrijven. Zoals eerder in deze beantwoording is aangegeven, wordt op dit moment ook alternatief en/of verbeterd instrumentarium onderzocht voor energiebesparing en procesefficiency, opschaling van groen-gasproductie en groene waterstofproductie.

Voor wat betreft de voortgang op de Green Deal kan het kabinet melden dat de EC op 16 en 17 september 2020 het Climate Target Plan heeft gepubliceerd met het voorstel de Europese klimaatdoelstelling op te hogen van 40% naar 55% in 2030. Dit voorstel is in lijn met het Regeerakkoord en het kabinet is blij dat haar inspanningen effect hebben gehad. De impact op Nederland is echter afhankelijk van de precieze invulling van het 55%-doel in de onderliggende wetgeving. Deze wetgevingsvoorstellen worden mid-2021 verwacht. Een ambtelijke studiegroep brengt de komende maanden beleidskeuzen op de gevolgen van de verhoging van het 2030 EU-klimaatdoel voor Nederland in kaart. Eind dit jaar worden de uitkomsten van deze studiegroep met uw Kamer gedeeld.

Voor de aanspraak van de Nederlandse industrie op Europese middelen geldt hetzelfde. Op dit moment is het nog niet mogelijk inzichtelijk te krijgen in hoeverre de diverse Europese middelen ingezet kunnen worden voor de verduurzaming van concrete voorstellen van de Nederlandse industrie. Er zijn diverse fondsen beschikbaar, zoals het Connecting Europe Facility (CEF), het Innovation Fund en Horizon Europe. Deze fondsen dragen bijvoorbeeld bij aan de opschaling van technologische ontwikkelingen en werken met oproepen voor voorstellen, waarvan de beste worden gefinancierd. Op voorhand is dus niet te zeggen hoeveel budget naar Nederlandse partijen gaat. Daarnaast is er het Just Transition Fund en Mechanism (JTF/M) als onderdeel van het European Green Deal Investment Plan (EGDIP) en het Recovery and Resilience Fund (RRF) als onderdeel van NextGenerationEU. Om middelen uit het RRF te ontvangen dient de regering een herstelplan op te stellen. Daar wordt momenteel aan gewerkt. Daarnaast kan de Europese investeringsbank/fonds EIB/EIF bijdragen aan investeringen in een duurzame industrie, net als andere investeerders, maar de omvang is niet te voorspellen. Zaak is overigens wel dat het bedrijfsleven snel concrete voorstellen ontwikkelt. Voor het in aanmerking komen van middelen, of dat nu nationale of Europese middelen zijn, is dit een noodzakelijke voorwaarde.

Een goede energie-infrastructuur is belangrijk voor het realiseren van de klimaatafspraken. Het TIKI heeft het kabinet hierover geadviseerd met betrekking tot de industrie. Het kabinet stuurt naar verwachting medio oktober haar reactie op het advies naar uw Kamer.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een heffingsvorm met een opbrengst. Het doel van de heffing is het borgen van de reductieopgave voor de industrie, oftewel minder CO₂ uitstoot zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Het instrument heeft niet als doel het behalen van een budgettaire opbrengst. Het kabinet wil met het bredere beleidspakket de industrie prikkelen om te investeren in verduurzaming in Nederland.

De leden van de fractie van de SP vragen of de heffing gekoppeld is aan zogenaamde «vermijdbare» emissies. De heffing kent vrijgestelde ruimte in de vorm van dispensatierechten. De hoeveelheid vrijgestelde ruimte neemt lineair af totdat deze in 2030 overeenkomt met de in het Klimaatak-

koord gestelde reductieopgave. Het kabinet verwacht dat de industrie de gestelde reductieopgave zal halen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het prijspad niet wordt doorgetrokken na 2030. De heffing is in eerste instantie gericht op het borgen van het reductiedoel voor de industrie in 2030 zoals afgesproken in het Klimaatakkoord.

De leden van de fractie van de SP vragen om de voorgestelde tarieven naast de te verwachten EU ETS-prijzen tot 2030 te zetten. In onderstaande tabel is dit weergegeven. De EU ETS-prijzen zijn overgenomen uit de KEV 2019. Hierin is de aankondiging van een Europese Green Deal nog niet meegenomen. Een eventuele aanscherping van het EU ETS zal naar verwachting leiden tot hogere EU ETS-prijzen.

Tabel 3: prijspad CO₂-heffing industrie en verwachting EU ETS-prijs in €/ton CO₂

	2021	2025	2030
CO ₂ -heffing	30	72,2	125
EU ETS-prijs	22	33	47

7. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de samenwerking tussen de NEa en de Belastingdienst verloopt inzake de vennootschapsbelasting. Deze leden vragen hoe de kennis en kunde bij de NEa wordt verzekerd en hoeveel personeel inzet hiermee is gemoeid. De leden van de fractie van de PVV vragen in hoeverre de NEa beschikt over de benodigde fiscale expertise waarmee de rechtsbescherming van belastingplichtigen wordt gegarandeerd.

De verschuldigde vennootschapsbelasting is inderdaad afhankelijk van hoogte van de CO₂-heffing industrie. Zoals is toegelicht in paragraaf 5 van deze nota is de relatie in beginsel beperkt tot het lopende boekjaar. De inspecteur bij de dienst NEa voor de CO₂-heffing industrie en de inspecteur voor de vennootschapsbelasting kunnen relevante fiscale gegevens met elkaar uitwisselen. Bij de dienst NEa wordt voor de fiscale taak de benodigde kennis en kunde aangetrokken. Het gaat om een relatief kleine groep van belastingplichtigen en voorzien is voor deze fiscale taak een extra personeel inzet van 1 tot 2 fte. Daarmee is erin voorzien dat de dienst NEa de fiscale regels op juiste wijze toepast. In de rechtsbescherming wordt voorts voorzien doordat tegen de besluiten van de inspecteur en het bestuur van de NEa bezwaar- en beroepsmogelijkheden open staan bij de rechter.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de systemen bij de NEa zijn ingericht om misbruik en fraude te voorkomen. Deze leden vragen ook naar de scheiding van taken binnen de NEa en of ambtenaren die met beide taken te maken hebben onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EZK of onder de verantwoordelijkheid aan de Minister van Financiën vallen.

De vaststelling van de industriële jaarvracht en het aantal dispensatierechten zijn bepalend voor de hoogte van de te betalen heffing. Deze vaststelling steunt in hoofdzaak op gegevens die de installaties aanleveren in het kader van de uitvoering van het EU ETS. De wijze waarop deze rapportages tot stand komen is omschreven in specifieke monitoringsplannen van de bedrijven die goedkeuring van het bestuur van de NEa behoeven. Daardoor is transparant hoe de verslagen tot stand moeten komen. De rapportages worden vervolgens geverifieerd door onafhankelijke verificatie-instellingen. Het bestuur van de NEa controleert de ingeleverde verslagen. Tot slot voert het bestuur van de NEa ter plaatse

bij de bedrijven inspecties uit op meetinstrumenten, registraties en berekeningen. Het bestuur van de NEa kan bij overtredingen hoge bestuurlijke boetes opleggen en tot 10 jaar na de rapportage de ingeleverde verslagen ambtshalve vaststellen wat dan kan leiden tot een navordering.

De scheiding van taken binnen de NEa wordt gerealiseerd doordat de inspecteur bij de dienst NEa geen onderdeel is van het bestuur van de NEa. Het bestuur van de NEa is een zelfstandig bestuursorgaan voor de taken op grond van de Wet milieubeheer. Voor de ambtenaren van de NEa geldt dat als zij taken uitvoeren voor het bestuur van de NEa zij aan het bestuur daarover verantwoording afleggen. Voor zover zij taken uitoefenen voor de inspecteur vallen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. In artikel 71r, vierde lid, van het wetsvoorstel is geregeld dat deze ambtenaren de gegevens of informatie die zij verkrijgen op grond van de Wet milieubeheer mogen gebruiken voor de fiscale taken op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag en vice versa.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet de administratieve lasten voor lachgasinstallatie Chemelot redelijk vindt en of er alternatieve methodes voor deze installatie zijn om de uitstoot te meten. Ook vragen deze leden naar een beoordeling van de redelijkheid van de administratieve lasten voor overige installaties. Door de aansluiting van de CO₂-heffing op het EU ETS worden de administratieve lasten zo beperkt mogelijk gehouden. Voor ETS installaties is de hoeveelheid aanvullende gegevens die moet worden aangeleverd daardoor beperkt. Voor niet-ETS installaties zullen de administratieve lasten groter zijn omdat zij momenteel nog niet worden geconfronteerd met de monitorings- en rapportagevereisten. Gelet op de relatief grote hoeveelheid CO₂-uitstoot bij deze installaties en het belang van een juiste monitoring vindt het kabinet de ingeschatte administratieve lasten redelijk. De monitoringsregels schrijven in detail voor welk niveau van nauwkeurigheid acceptabel is voor de verschillende processen. Als om technische redenen dat niveau niet haalbaar is, kan de NEa toestemming verlenen om een lager niveau van nauwkeurigheid of een op maat gesneden terugvalmethode te gebruiken.

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de fractie van D66 vragen wat het grootste knelpunt in de uitvoering is. Doordat in de regeling voor de administratieve verplichtingen aansluiting is gezocht bij het EU ETS, kan er in de uitvoering gebruik gemaakt worden van bestaande rapportages en systemen. Dit geldt niet voor bedrijven buiten het EU ETS die onder de heffing zijn gebracht. Gelet op de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2021 is dit een potentieel knelpunt. Daarom is voorzien in een overgangsregeling waarbij bedrijven uiterlijk binnen 4 maanden na inwerkingtreding van de wet een industrieel monitoringsplan voor goedkeuring indienen bij het bestuur van de NEa. Bovendien betreft het een beperkt aantal installaties.

De leden van de D66 fractie vragen wat de herberekeningsmogelijkheid precies betekent voor de toename van de complexiteit van het register. Om de herberekening te faciliteren moet het register in staat zijn om, bij een geconstateerd overschot in een bepaald jaar, tot en met vijf jaar terug eventuele tekorten op chronologisch wijze te verrekenen met dit overschot, voor zover het (resterend) overschot toereikend is. Implementatie van deze rekenregel is uitvoerbaar en leidt tot een geringe toename in de complexiteit van het register.

9. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van de PVV vragen om de budgettaire gevolgen tot 2030 weer te geven. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4: Overzicht budgettaire gevolgen

Bedragen in € mln	2021	2022	2023	Struc	Struc in
Invoering CO ₂ -heffing industrie	0	0	0	0	2030

De leden van fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen hoe de terugsluis van een eventuele heffingsopbrengst wordt vormgegeven. De leden van de fractie van de VVD vragen daarbij of deze terugsluis ook juridisch wordt vastgelegd. De leden van de fractie van D66 vragen wat de herberekeningsmogelijkheid betekent voor de mogelijkheid om eventuele opbrengsten terug te sluizen. Het kabinet gaat in de budgettaire raming van de CO₂-heffing uit van een nulopbrengst. Het kabinet verwacht dat de heffing, tezamen met de beschikbare subsidiemiddelen, de industrie voldoende prikkel en handelingsperspectief geeft om op termijn daadwerkelijk uitstoot te gaan minderen in plaats van de heffing af te dragen. De mogelijkheid tot het overdragen van rechten en de mogelijkheid van herberekening vergroten de kans dat de totale belastbare grondslag van de heffing uiteindelijk tot nul wordt gereduceerd. Dit is ook meegenomen bij de budgettaire raming. Mocht er in enig jaar toch een opbrengst zijn, dan wordt deze conform afspraak in het Klimaatakkoord en zoals nog eens bevestigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, ingezet voor verduurzaming van de industrie middels een subsidieregeling. Dit is gelet op de nulraming echter nog niet nader uitgewerkt.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er ruimte is tegemoet te komen aan specifieke knelpunten indien zij het risico van weglek van banen, bedrijven en/of CO₂-uitstoot in zich hebben. In het Klimaatakkoord is in de context van de invoering van de CO₂-heffing afgesproken dat het kabinet een draaiboek ontwikkelt, inclusief monitoring, om te voorkomen dat een cumulatie van lastenverzwarende klimaatmaatregelen bij intrinsiek gezonde bedrijven leidt tot een risico op weglek van emissies, productie en werkgelegenheid naar het buitenland. Tevens is afgesproken dat het kabinet € 125 miljoen kan inzetten voor maatregelen die weglek helpen voorkomen. Indien de CO₂-heffing per 1 januari 2021 ingaat, is het nodig om eerst goed te monitoren welke bedrijven te maken krijgen met een cumulatie van klimaatlasten en hoe zij daarop reageren en of er concrete aanwijzing voor risico op weglek bestaat als gevolg van de klimaatmaatregelen. Het opzetten van monitoring vormt de eerste stap van het draaiboek voor de inzet van flankerend beleid middels de in het Klimaatakkoord benoemde middelen van € 125 miljoen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een reactie op de inschatting van het CPB dat er vanaf het ramingsjaar 2025 een kans is op een opbrengst. Het kabinet verwacht dat de heffing in combinatie met de rest van het pakket maatregelen de industrie voldoende prikkel geeft om de industrie daadwerkelijk te laten investeren in CO₂-reducerende maatregelen in plaats van de heffing af te dragen. De heffing voorziet in tariefherijkingsmomenten in 2022 en 2024, of eerder als daartoe aanleiding is. Het PBL wordt bij een herijking gevraagd te komen met een nieuwe doorrekening over het benodigde tarief voor het reductiedoel van de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, op basis van de laatste inzichten, ook wat betreft subsidies, en onder redelijke aannames ten aanzien van onzekerheden en beleidskeuzes. Hiermee kan het kabinet

gaandeweg bijsturen en indien nodig het tarief verhogen dan wel verlagen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de opbrengst zou zijn van een generieke vlakke heffing voor de industrie van € 10, € 20 en € 30 per ton CO₂-uitstoot. De installaties die onder de CO₂-heffing worden gebracht hebben naar verwachting in 2021 een grondslag van circa 52 Mton CO₂. Een tarief van € 10, € 20 en € 30 per ton CO₂ zou dan zonder gedragseffecten resulteren in een opbrengst van respectievelijk circa € 0,5 miljard, € 1,0 miljard en € 1,5 miljard in 2021. De gedragseffecten als gevolg van een dergelijke heffing kunnen een grote invloed hebben op de opbrengst in zowel 2021 als in volgende jaren. Gedrag kan daarbij bestaan uit het nemen van aanvullende reductiemaatregelen en het stoppen van productie in Nederland en/of verplaatsen van productie en emissies naar het buitenland. Het kabinet kan zonder aanvullende analyse van de gedragseffecten de budgettaire opbrengst niet ramen. Wel verwacht het kabinet op basis van een eerdere analyse van PBL van verschillende vormgevingsopties voor een CO₂-heffing dat een generieke vlakke heffing grotere wegleffecten met zich mee zal brengen dan de voorgestelde CO₂-heffing. Dit beeld wordt ondersteund door de speelveldtoets die PwC heeft uitgevoerd in juni 2019 ten behoeve van het Klimaatakkoord.¹⁸ In deze studie werd gesteld dat een additionele vlakke heffing van € 5 per ton bovenop de CO₂-heffing in het onderhavige wetsvoorstel, zou leiden tot een beperkte extra reductieprikkel, maar met een groter risico op weglek door de additionele kosten die er voor bedrijven mee gepaard gaan.

10. Regeldrukkosten voor bedrijven

De leden van de fractie van de PVV vragen naar het aantal lachgasinstallaties die onder de regeling vallen en of daarin een toename verwacht wordt. Er is momenteel één installatie die als lachgasinstallatie is aangemerkt. In die installatie wordt in twee verschillende proceseenheden caprolactam en acrylonitril geproduceerd. Er zijn geen plannen bekend voor de bouw van nieuwe installaties.

11. Uitvoeringskosten

De leden van de fracties van D66, het CDA en de PVV vragen om een meer gedetailleerde uitwerking van de incidentele en structurele kosten en personele gevolgen van de wet. De leden van de fractie van het CDA en de PVV vragen wanneer de nadere uitwerking van de lagere regelgeving beschikbaar is. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de uitvoeringskosten pas in meer detail kunnen worden ingeschat na uitwerking van de uitvoeringsregels in de lagere regelgeving. Het concept van de ministeriële regeling is op 7 oktober 2020 opengesteld voor internetconsultatie. Omdat veel van de werkzaamheden nauw aansluiten bij de uitvoering van het EU ETS is een relatief beperkte structurele formatieve uitbreiding van de NEa voorzien, alsmede een incidentele investering in een uitbreiding van de bestaande systemen voor de gegevensverwerking. De structurele kosten vanaf 2022 worden begroot op € 500.000 tot € 750.000 per jaar. De incidentele investering in 2021 wordt begroot op eenzelfde bedrag.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke taken de NEa erbij krijgt, wat de gevolgen hiervan zijn en of de NEa meegekeken heeft met het ontwerp van de regeling. De leden van de fracties van D66 en het CDA

¹⁸ PwC, De effecten van de overwogen vormgeving van de nationale heffing op broeikasgasemissies in de industrie, juni 2019.

vragen om een meer gedetailleerde uitwerking van de incidentele en structurele kosten en personele gevolgen van de wet.

Door deze regeling krijgt de NEa een aantal nieuwe taken die grotendeels aansluiten bij de taken die al op grond van het EU ETS worden uitgevoerd. Dit betreft de goedkeuring van industriële monitoringsplannen van een beperkt aantal bedrijven die niet onder het EU ETS vallen. Daarnaast ontvangt en controleert de NEa jaarlijks de industriële emissieverslagen van bedrijven in samenhang met de EU ETS jaarverslagen en het verslag waarin het aantal dispensatierechten zijn berekend in samenhang met het activiteitenverslag voor de toewijzing van gratis emissierechten.

De NEa ontwikkelt en beheert het geautomatiseerde register waarin dispensatierechten worden geregistreerd en de dienst NEa voert de fiscale taken uit voor het heffen en invorderen. Bij het tot stand komen van de regeling heeft de NEa intensief geparticipeerd en geadviseerd, juist ook om de aansluiting met het EU ETS te borgen. De NEa heeft daarnaast een onafhankelijke uitvoeringstoets uitgevoerd.

De gevolgen van de wet zijn dat er bij de NEa formatieve uitbreiding nodig is en de NEa investeringskosten zal hebben. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de uitvoeringskosten pas in meer detail kunnen worden ingeschat na uitwerking van de uitvoeringsregels in de lagere regelgeving. Deze zijn thans in voorbereiding.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de kans op fraude en misbruik voor de bestaande ETS-installaties wordt geminimaliseerd, nu voor deze bedrijven geen verificatie van het industrieel emissieverslag en verslag van het aantal dispensatierechten wordt voorgeschreven. Voor de groep ETS-installaties met toewijzing van gratis emissierechten geldt vanuit het EU ETS al een verplichting tot verificatie van het emissieverslag en het activiteitenverslag. Het industrieel emissieverslag voor de heffing en het verslag van het aantal dispensatierechten stoelt in hoofdzaak op deze reeds geverifieerde gegevens. Met de reeds geverifieerde gegevens worden enkele nieuwe berekeningen gedaan, maar de juistheid van deze berekeningen is naar verwachting eenvoudig te controleren door de NEa waardoor het risico op misbruik wordt geminimaliseerd.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering de extra administratieve lasten van de verificatie beziet voor de groep EU ETS-bedrijven zonder toewijzing van gratis emissierechten en de non-ETS installaties, mede gegeven de additionele administratieve lasten en kosten die deze bedrijven reeds zullen ondervinden omdat zij nog niet de juiste systemen hebben voor uitvoering van deze wet. Voor de non-ETS-installaties en de enkele EU ETS-bedrijven zonder gratis toewijzing van emissierechten is wel sprake van nieuwe gegevens in het industrieel emissieverslag en het verslag berekening dispensatierechten. Vanwege het uitsluiten van fraude en misbruik acht het kabinet verificatie van deze gegevens gewenst. Het kabinet beoordeelt de extra administratieve last van verificatie als proportioneel in relatie tot de financiële belangen.

12. Advies en consultatie

De leden van de fractie van D66 vragen of het ontlenen van de benchmark op basis van de beste 10% presterende industriële bedrijven van die sector ook averechtse gedragseffecten kan uitlokken, bijvoorbeeld door kartelvorming. Het bepalen van de benchmark op basis van de beste 10% presterende industriële bedrijven van die sector gebeurt EU-breed. Individuele bedrijven hebben hier slechts beperkt invloed op. Tevens publiceert de EC niet welke individuele bedrijven de Europese benchmark

bepalen. Op mogelijke kartelvorming geldt het reguliere mededingings-
toezicht door ACM en EC.

De leden van de D66-fractie vragen bij welk aandeel van bedrijven de komende twee jaar al grootschalige investeringen worden verwacht om de uitstoot te reduceren en hoeveel bedrijven al dergelijke investeringsbeslissingen hebben genomen. Er is geen totaaloverzicht van de investeringsbeslissingen van individuele bedrijven maar de industrie zit zeker niet stil. Voor alle industriële clusters in Nederland, waar de bedrijven onderdeel van zijn, zijn inmiddels koplopersprogramma's opgesteld met daarin voorstellen om CO₂ te reduceren om uiteindelijk gezamenlijk de 14,3 Mton CO₂-reductie ten opzichte van het PBL-basispad in 2030 te behalen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief