

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

nota

TER ADVISERING

CO2-heffing industrie

Stuk 22A

Parafenroute

[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]

Aanleiding

Op vrijdag 21 maart staat het BWO industrie gepland. In dit BWO wordt het maatregelenpakket voor de industrie besproken. Op de agenda van het BWO industrie staan twee punten t.a.v. de CO2-heffing:

1. Verschillende opties voor het aanscherpen van de CO2-heffing
2. Invulling motie hardheidsclausule via additionele flexibiliteit

Deze nota bevat een toelichting van de beleidstheorie van de heffing, de voorliggende opties en ook enkele opties die niet voorliggen maar die geregeld wel in de (politieke) discussie aan de orde komen, en een apart advies van directie Verduurzaming Industrie en directie Klimaat. In het compromis voorstel op p2 is voortgebouwd op de bespreking met u op maandag 17 maart.

Advies

Er zijn verschillende opties geïdentificeerd voor het aanscherpen van de CO2-heffing. Een beschrijving en de voor- en nadelen per optie zijn te vinden in bijlage. Hieruit volgt het volgende advies:

AdviesdVI

- Dit voorjaar de heffing niet verhogen (ook niet na 2030) en inzetten op de randvoorwaarden voor verduurzaming.
- Als reactie op de motie hardheidsclausule inzetten op additionele flexibiliteit binnen de heffing (zie bijlage 4).

Advies dKlimaat

- Inzetten op verbetering van randvoorwaarden voor verduurzaming in combinatie met borging van CO2-reductie door lineaire verhoging van de heffing vanaf 2030 (optie B/C; ophoging tot € 216 – met differentiatie door uitzondering kleine uitstoter bij politieke druk).
- Als reactie op de motie hardheidsclausule inzetten op additionele flexibiliteit binnen de heffing (zie bijlage 4).

Ontvangen BBR

Mogelijk compromis richting MinFin (dVI en dKlimaat)

- Verlenging en verhoging van het tarief van de CO2 heffing na 2030 ervan uitgaande dat:
- Amortisatie er komt, Aramis gerealiseerd is.
- Waarbij we ervanuit gaan dat SDE na 2030 ook beschikbaar is en knelpunten netcongestie fors minder zijn.



Overige opties (buiten BWO, mogelijk voor debat VI)

- Als de politieke druk op de heffing toeneemt zijn er twee terugvalopties denkbaar (zie ook bijlage 2):
 - o Ontzien van cluster 6 middels een tweeschijvensysteem (dVI – voor 2030, dKlimaat – dit ook na 2030).
 - o Verlagen van heffing op korte termijn en overstap naar het Deens model. Toelichting van dit model volgt in een aparte nota (dVI)

Kernpunten (gedeeld)

- De CO2-heffing is bedoeld om bedrijven te prikkelen om met behulp van subsidies te verduurzamen.
- De heffing leidt zelfstandig niet tot verduurzaming, wanneer subsidies of randvoorwaarden niet op orde zijn of weglekrisico bestaat.
- De industrie maakt veel gebruik van beschikbare subsidies zoals de SDE++, DEI+ en de VEKI. Maar tegelijkertijd blijven investeringsbeslissingen bij de grootste uitstoters uit waardoor het emissiereductiedoel van de industrie niet wordt gehaald.
- Dit zien we bijvoorbeeld terug in de maatwerkafspraken.
- Deze investeringen blijven uit mede doordat de benodigde randvoorwaarden zoals (energie-)infrastructuur en vergunningen niet op orde zijn, subsidies ontoereikend blijken en het investeringsklimaat in Nederland verslechtert. Daarom zetten we in het voorjaar in op verbetering van deze randvoorwaarden.
- De gevraagde hardheidsclausule is juridisch en uitvoeringstechnisch niet uitvoerbaar.

- Juridisch is het niet mogelijk om de casus-specifieke problematiek in specifieke wetsartikelen te vatten. Poging hiertoe zal leiden tot willekeur en rechtszaken.
- Uitvoeringstechnisch is het niet mogelijk voor ieder bedrijf vast te stellen dat er geen verduurzaming mogelijk is. Dit vergt diepgaande kennis van het productieproces.

Kernpunten VI

- Het verhogen van de CO2-heffing (na 2030) leidt niet aantoonbaar tot additionele verduurzaming maar verhoogt wel met zekerheid het risico op weglekeffecten vanwege verslechterend speelveld. De CO2-winst (ook voor de KEV) in 2030 zal beperkt zijn
- Er zijn sterke signalen vanuit zowel maatschappelijke partijen en vanuit Kamerdebatten dat er geen steun is voor de ophoging van de CO2-heffing.
- Nu het PBL verwacht dat de ETS-prijs volgend jaar nog iets zal dalen, wordt de impact van de CO2-heffing groter en dat zorgt voor verdere verslechtering van het speelveld.

Kernpunten Klimaat

- Het is voor het slagen van de transitie van belang dat er een balans is tussen subsidie en beprijzen/normeren. De CO2-heffing voor de industrie in combinatie met de subsidies en de maatwerk aanpak om bedrijven te ondersteunen borgt deze balans.
 - Op dit moment zijn de randvoorwaarden om te verduurzamen niet voldoende aanwezig. Daarom zetten we in het voorjaar in op verbetering hiervan. Om de CO2-heffing daadwerkelijk als borgend instrument te laten werken is het van belang dat, bij doorgang van verbetering van de randvoorwaarden, het tarief voor de CO2-heffing op het juiste niveau wordt gesteld (de kosten van 'niets doen' moeten hoog genoeg zijn).
 - De tariefstudie van PBL (2024), laat zien dat het huidige tarief van de CO2-heffing en bestaande subsidies ontoereikend zijn om de voldoende onrendabele toppen af te dekken.
 - Met het voorgestelde pakket aan maatregelen is de verwachting dat randvoorwaarden kort na 2030 zijn verbeterd. Om die reden is het voorstel om de heffing van 2030 t/m 2035 te laten oplopen zodat bedrijven gestimuleerd worden de investeringsbeslissing ook daadwerkelijk te nemen.
 - Het is technisch mogelijk om als terugvaloptie een twee schijven variant voor 2030 te introduceren, gecombineerd met de ophoging na 2030 tot 2035. Hierbij wordt de kleine uitstoter ontzien van (een verhoogd tarief van) de heffing.
- Deze optie zou een tegemoetkoming zijn aan de politieke druk vanuit de kamer om de kleine uitstoters die meer dan de grootste uitstoters tegen netcongestie aanlopen (cluster 6) te ontzien van de heffing. Dit heeft negatief effect op de verduurzamingsprikkel.

Toelichting (gedeeld)

- Investeringsbeslissingen in de verduurzaming van de industrie blijven uit waardoor het reductiedoel van de industrie in 2030 zeer waarschijnlijk niet wordt gehaald volgens de KEV24.
- Additioneel beleid is nodig om deze investeringsbeslissingen los te trekken. Hierbij moet in ieder geval worden ingezet op de randvoorwaarden: de infrastructuur moet tijdig gereed zijn en elektriciteitskosten moeten betaalbaar blijven.
- Het is onzeker of het verhogen van de CO2-heffing na 2030 bijdraagt aan het versnellen van de investeringsbeslissingen. dVI acht dit niet nodig/wenselijk en dKlimaat wel (zie onderstaand toelichting).
- De CO2-heffing is onderdeel van een bredere beleidsmix gericht op een duidelijk nationaal doel waarin ook subsidies beschikbaar zijn.
- Deze beleidsmix is nodig als flankerend beleid bij de Europees beleidsmix met de EU ETS als borgend instrument.
- Binnen deze beleidsmix heeft de heffing het doel bedrijven te prikkelen om van de subsidies gebruik te maken. De heffing is expliciet niet bedoeld om de onrendabele top van investeringen te dekken. De heffing leidt zelfstandig niet tot investeringsbeslissingen, net zoals dat subsidies niet zelfstandig tot verduurzaming leiden.
- De huidige beleidsmix prikkelt verduurzaming: Sinds de openstelling van de SDE++ is €10 mld. aan beschikkingen afgegeven aan industriële projecten met een totale verduurzamingspotentie van 6 Mton. Ook was dit jaar de VEKI overtekend en de DEI+ zelfs bijna 4x overtekend. Anderzijds wordt het klimaatdoel niet gehaald doordat de grote investeringsbeslissingen bij maatwerkbedrijven uitblijven.
- Uit de jaarlijkse Speelveldtoetsen blijkt dat unilateraal beleid zoals de CO2-heffing het risico op weglekeffecten vergroot, zeker voor bedrijven waar randvoorwaarden ontbreken of subsidies ontoereikend zijn.

Toelichting dVI

- Een aanscherping van de CO2-heffing kan leiden tot additionele verduurzaming indien de heffing onvoldoende hoog is om bedrijven te prikkelen om in te schrijven op subsidies. Er is volgens dVI geen aanleiding om aan te nemen dat dit nu het geval is:
 - o Naar verwachting betalen bedrijven in 2030 €40/tCO₂ CO2-heffing over niet vrijgestelde uitstoot. Dit is een stevige stok die bedrijven graag willen ontlopen. In het klimaatakkoord merkte PBL al op dat een heffing van enkele tientallen euro's naar verwachting voldoende is om bedrijven prikkelen om met behulp van subsidies te verduurzamen.
 - o De industrie maakt, zoals aangegeven, veel gebruik van subsidies; vrijwel alle regelingen zijn fors overtekend.
- Waarschijnlijker is dat verduurzaming op dit moment uit blijft doordat de benodigde randvoorwaarden zoals (energie-)infrastructuur en vergunningen niet op orde zijn, subsidies ontoereikend blijken, en het ongunstige investeringsklimaat in Nederland mede door hoge energiekosten. Ook ontbreekt veelal nog een markt voor groene producten.

- Meer dan 70% van de reductieplannen bij Cluster 6 bedrijven lukken bijvoorbeeld niet voor 2030 vanwege ontbrekende infrastructuur en in alle clusters kleurt de congestiekaart rood.
- Grote emittenten zijn afhankelijk van Aramis voor CCS.
- SDE++ beschikkingen blijken toch ontoereikend vanwege sterk stijgende kosten (bijv. CO2-opslagkosten en nettarieven).
- Het investeringsklimaat in Nederland staat onder grote druk, ondermeer door hoge energiekosten.
- Voor een aantal grote maatwerkbedrijven geldt dat zij nog geen 'groene markt' zien voor hun vergroende productie.
- Het is minder zeker of de prikkel op de lange termijn ook goed staat. Dit kan volgens dVI op dit moment echter ook niet worden vastgesteld waardoor geen goede invulling kan worden gegeven aan de CO2-heffing na 2030:
 - Er zijn geen Europese of nationale doelen vastgesteld voor de periode 2030 - 2040. Zonder helder doel kan niet worden bepaald welke vormgeving van de heffing doelmatig en -treffend is voor deze periode.
 - Het EU ETS wordt in 2026 herzien voor de periode na 2030. Gezien de directe koppeling tussen de heffing en het EU ETS is het onwenselijk om voor deze herziening uit te lopen.
 - De beschikbare subsidies na 2030 zijn op dit moment niet zeker. De CO2-heffing is enkel effectief in een beleidsmix waarbij voldoende subsidies (zoals de SDE++) beschikbaar zijn. Besluitvorming over de heffing en subsidies zou dan ook gelijktijdig moeten plaatsvinden.
- Gegeven de politieke druk op de huidige vormgeving van de CO2-heffing en de twijfelachtige klimaatimpact is het verhogen van de heffing risicovol en kan leiden tot volledige afschaffing.
 - Het verhogen van de heffing vergroot het risico op weglekeffecten zonder dat hier aantoonbaar additionele emissiereductie tegenover staat. Dit is geen effectief klimaatbeleid.
 - Bovendien is het gevaar op de-industrialisatie extra precair gegeven de huidige geopolitieke context. Verhogen gaat tegen de geest van de Clean Industrial Deal in waar juist lastenverlichting om de Europese concurrentiepositie te beschermen centraal staat, ook dit maakt het nu verhogen van de heffing politiek kwetsbaar.
 - Tenslotte is er nog steeds geen goed antwoord op de motie van Erkens die vraagt om een hardheidsclausule. De additionele flexibiliteit lost het probleem slechts zeer beperkt op.

NB: Bijlage 2 bevat terugvalopties voor de heffing als de politieke druk dreigt te leiden tot het afschaffen van de heffing.

Reflectie tariefstudie PBL (2024)

- PBL heeft, conform wet CO2-heffing, onderzocht welk heffingstarief nodig is om additionele emissiereductie te prikkelen binnen de industrie, op basis van het in regeerakkoord Rutte IV opgehoogde doel van de CO2-heffing.
- Hieruit bleek in het model dat het huidige heffingstarief, in combinatie met de beschikbare subsidies, te laag is om (alle) investeringsbeslissingen van bedrijven te onttrekken. Vandaar dat afgelopen voorjaar (conform wet CO2-heffing) was voorgesteld het tarief te verhogen – zij het in een tweeschijvenstelsel om cluster 6 te ontzien.
- In deze modelmatige analyse kon geen rekening worden gehouden met weglekeffecten: Het model neemt aan dat bedrijven altijd in Nederland blijven produceren en enkel de keuze hebben om dit grijs of groen te doen.
- In de realiteit hebben bedrijven ook de mogelijkheid om geheel niet meer in Nederland te produceren/investeren. De ommissie van weglekeffecten leidt tot een onrealistisch hoog verduurzamingseffect dat in de realiteit anders uit kan pakken gezien de kanttekeningen.

Bijlage 1 Afwegingskader CO2-heffing:**Opties Tarieven Co2-heffing¹**

Opties	A. CO2-heffing loopt generiek door na 2030 zonder aanpassing tarief	B. CO2-heffing loopt generiek door na 2030 met ophoging tarief 2035	C. CO2-heffing wordt alleen opgehoogd na 2030 voor grootste uitstoters	D. CO2-heffing wordt na 2033 of 2036 afgeschaft.
Omschrijving	Huidig basispad volgens de huidige formulering wet: Tarief van CO2-heffing stijgt in basis pad jaarlijks met €12,84/ton tot €152/ton CO2eq in 2030. Vanaf 2030 blijft het tarief constant. Met deze optie wordt alleen expliciet gecommuniceerd dat de heffing na 2032 conform de huidige wet ook doorloopt In VJN2023 is de heffing verlengd t/m 2032, ondanks dat deze al doorliep in de wet. Deze optie kan daarmee ook worden gezien als een verlenging van de heffing ten opzichte van het besluit in 2023.	<ul style="list-style-type: none"> 1. De bestaande jaarlijkse tariefverhoging uit het basispad tot 2030, wordt lineair doorgetrokken tot en met 2035 naar €216 (Vanaf 2035 blijft het tarief constant. - Of - 2. Het tarief stijgt naar €196/ton CO2eq in 2035. In VJN24 was ditzelfde tarief (in prijspeil 2022 €185) het compromis voor 2030. In deze variant wordt dit compromis later in de tijd gerealiseerd, Vanaf 2035 blijft het tarief constant 	<ul style="list-style-type: none"> De jaarlijkse tariefverhoging uit het basispad tot 2030 wordt uitsluitend lineair doorgetrokken tot 2035 voor uitstoot vanaf 20/50kton (na aftrek DPR). 	<ul style="list-style-type: none"> De CO2-heffing industrie stopt vanaf 2033 of 2036.
Voordelen	+ Geen aanvullende lastenverzwaring voor bedrijven op de korte of lange termijn	+ Leidt mogelijk additioneel doelbereik in de KEV + Timing van verhoging (na 2030) sluit beter aan bij het handelingsperspectief van bedrijven door verbetering randvoorwaarden + Ophoging heffingstarief heeft een positieve impact op de business case van verduurzaming	+ Zelfde positieve punten als optie B. + richt zich uitsluitend op grootste uitstoters, m.n. maatwerkbedrijven waarvoor aanvullende subsidie beschikbaar is + ontziet 99% van bedrijven buiten 5 industriële clusters (cluster 6) van prijsverhoging	+ Verbetering van de concurrentiepositie + Zorgt voor meer aansluiting bij Europese tempo van verduurzaming
Nadelen	- Geen additioneel CO2-effect voor klimaatdoelen ² - Geen ophoging middelen klimaatfonds percelen DEI+ en Maatwerk, gezien voorwaarde van 4mton borging.	- Negatief effect op concurrentiepositie en winstgevendheid en vestigingen in Nederland wanneer subsidies onvoldoende beschikbaar zijn - CO2-heffing leidt niet zelfstandig tot positieve investeringsbeslissingen - Loopt voor op EU ETS na 2030 en gaat in tegen het gedachtengoed van de Clean Industrial Deal	- Zelfde negatieve punten als optie B. - Twee schijven variant gaat in tegen generiek karakter van de heffing	- Geen prijszekerheid vanaf 2033 of 2036. Terwijl huidige tarief ETS te laag is - Mogelijk negatieve impact op doelbereik in 2030, zeker geen additioneel effect - Meer vrijheid om verduurzaming uit te stellen - Minder mogelijkheid om na 2032/2035 te sturen op doelstellingen die ambitieuzer zijn dan EU beleid - Mogelijk aanzienlijke financiële gevolgen vanaf 600 mln. boete vanuit HVP - Terugdraaien van maatregelen draagt bij aan juridische risico's

¹ Hoeverre CO2-reductie wordt gerealiseerd door verduurzaming, hangt af van de mate waarin ook de randvoorwaarden op orde worden gebracht. In alle opties kan niet het volledige restemissie doel voor de industrie geborgd worden door de heffing.

² 'Additioneel' in deze zin betekent de vooruitgang in CO2-reductie ten opzichte van de huidige uitgangssituatie.

Bijlage 2 Mogelijke terugvalopties

De politieke druk op het instrument is aanzienlijk toegenomen en kan de komende tijd nog groter worden. Hierbij zijn twee opties denkbaar, afhankelijk van de aard van de kritiek:

1. **Optie tweeschijven:** Als de kritiek zich richt op problemen bij Cluster 6 bedrijven die wel willen maar niet kunnen verduurzamen (motie hardheidsclausule) kan een tweeschijvensysteem worden voorgesteld (zie bijlage 3 voor een toelichting op dit systeem). Een tweeschijvensysteem, waarbij *belastbare uitstoot* onder een bepaalde grenswaarde niet wordt belast (cq tegen een tarief van 0%), kan het overgrote deel van de cluster 6 bedrijven ontzien van de heffing zonder significante verlaging van doelbereik in 2030. Zo kan bij een schijf van 20 Kton 80% van de cluster 6 bedrijven worden ontzien terwijl 84% van de uitstoot belast blijft. Dit verhoogt de complexiteit van de heffing maar is volgens de NEa uitvoerbaar (HUF-toets is reeds uitgevoerd vorig jaar).

Noot: Het is mogelijk om deze twee schijven variant voor 2030 te introduceren, en / of gecombineerd met de ophoging na 2030 tot 2035 (voorkeur dKlimaat).

2. **Optie generieke verlaging heffing (dVI):** In het geval van fundamentele kritiek op de heffing kan worden ingezet op het verlagen van de heffing op korte termijn. Op dit moment loopt het tarief op tot €150/tCO₂ in 2030 en bedraagt de verwachte EU ETS prijs €108/tCO₂ (KEV2024). Dit resulteert in een verwacht effectief tarief van €42/tCO₂ in 2030. In plaats van het tarief op te laten lopen naar €150 kan voor een lager punt worden gekozen, bijvoorbeeld €130. Op deze manier behoudt de heffing zijn prikkel maar wordt de financiële negatieve impact bij bedrijven die niet tijdig kunnen verduurzamen de komende jaren kleiner. Vanaf 2030 wordt de heffing vastgeklemd op €25 boven het EU ETS. Op deze manier blijft de heffing ook in de toekomst een prikkelende werking houden.

Bijlage 3: Algemene toelichting twee schijvensysteem

- Via een schijvensysteem kan een gedifferentieerd tarief worden gehanteerd voor verschillende delen van de belastinggrondslag. Schijfsystemen komen vaker binnen de fiscaliteit, bijvoorbeeld inkomstenbelasting en de energiebelasting.
- Binnen de CO₂-heffing kan een schijvensysteem worden geïmplementeerd op basis van belastbare emissies. Dit zijn de emissies die resteren na aftrek van de vrijgestelde emissies.
- Voor een tweeschijvensysteem moet één grens waarde worden gekozen. Emissies tot de grens worden belast onder het tarief van de eerste schijf en emissies boven de grenswaarde worden belast tegen het tarief in de tweede schijf.
- De hoeveelheid belastbare emissies van een bedrijf hangt in grote mate samen met de absolute uitstoot: hoe hoger de absolute uitstoot des te groter de kans dat ook de belastbare uitstoot relatief hoog is. Echter, ook

grote bedrijven hebben de mogelijkheid om onder de grenswaarde uit te komen als zij voldoende verduurzamen. Op deze manier worden alle bedrijven op dezelfde manier behandeld binnen de CO₂-heffing maar kan in het tarief toch redelijk onderscheid gemaakt worden tussen grotere en kleinere bedrijven.

- Het schijvensysteem in de CO₂-heffing is vorig voorjaar voorgesteld met als bedoeling om bedrijven met beperkt handelingsperspectief te ontzien van een verhoging van de CO₂-heffing. Hierbij is verondersteld dat dit probleem voornamelijk speelt bij cluster 6 bedrijven. Binnen het schijvensysteem wordt de grootte van het bedrijf als proxy gebruikt voor ontbrekend handelingsperspectief.
- Dit is een imperfecte oplossing, de netcongestiekaart kleurt overal rood, ook op de grote industriële clusters. Bovendien kan het schijvensysteem leiden tot willekeur: bedrijven binnen hetzelfde industriële cluster ervaren verschillende heffingsdruk puur vanwege hun grootte ondanks dat ze dezelfde infrastructuur tot hun beschikking hebben.

Bijlage 4: Flexibiliteit onder de heffing – invulling motie Erkens (hardheidsclausule)

- Motie Erkens (oktober 2023³) vraagt om een hardheidsclausule binnen de CO₂-heffing.
- In het kader van deze motie zijn afgelopen jaar verschillende beleidsopties onderzocht. De volgende twee combineerbare opties zijn juridisch en uitvoeringstechnisch haalbaar:
 - *Het opzetten van een handelsplatform*: om handel in overschotten in vrije rechten (dispensatierechten) te bevorderen;
 - *Het versterken van de carry-back*: Carry-back maakt het mogelijk overschotten aan dispensatierechten te gebruiken om de in het verleden betaalde CO₂-heffing terug te krijgen. De versterking behelst: het mogelijk maken daarvan ook na 2030, wat nu is uitgesloten, en het automatisch verrekenen van deze overschotten met de meest waardevolle jaren (het effectieve tarief hangt af van de ETS-prijs, en kan van jaar tot jaar variëren).
- De maatregel om de carry-back te versterken biedt bedrijven additionele flexibiliteit binnen de CO₂-heffing en komt daarmee gedeeltelijk tegemoet aan de motie Erkens. Het volledig ontzien van enkel bedrijven zonder handelingsperspectief onder de heffing zoals veel cluster 6 bedrijven zonder negatieve impact op doelbereik in 2030, blijkt niet mogelijk.
- De impact van de maatregel op verduurzaming is naar verwachting gering. Dit komt doordat carry-back slechts een zeer kleine rol speelt bij het nemen van investeringsbeslissingen bij bedrijven. Als er een impact is komt deze waarschijnlijk doelbereik in 2030 ten goede.

³ Motie Erkens (oktober 2023, nr. 36410-XIII-40) Verzoekt de regering een stringente hardheidsclausule voor de nationale marginale CO₂-heffing gericht op vermijdbare uitstoot uit te werken en te implementeren uiterlijk op 1 januari 2025.