



Notitie

Onderwerp: Consultatie Regeling CO₂-heffing industrie
Datum: 16 november 2020
Aan: Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Financiën
Van: Vereniging Afvalbedrijven

De Vereniging Afvalbedrijven (VA) maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid om haar zienswijze te geven op de Regeling CO₂-heffing industrie, die 7 oktober jl. ter consultatie is gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. De VA vertegenwoordigt de totale Nederlandse afvalketen, waaronder de exploitanten van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) die direct onder de scope van de heffing vallen - met als gezamenlijke doel de ontwikkeling van de circulaire economie.

In onze consultatiereactie op het conceptwetsvoorstel dat in april 2020 ter consultatie is voorgelegd hebben wij onze visie ten aanzien van de heffing gegeven. Onze visie (zie bijlage) is na publicatie van het wetsvoorstel ongewijzigd en maakt daarom onlosmakelijk deel uit van deze consultatiereactie: door de gekozen uitwerking en het gebrek aan handelingsperspectief voor de sector gaat de voorgenomen heffing niet bijdragen aan de –ook door onze sector- gewenste CO₂-reductie en zal hiervoor zelfs averechts uitpakken. De heffing heeft namelijk geen oog voor weglekeffecten van CO₂ én marktactiviteiten, het Europese speelveld, het investeringsvermogen op duurzaamheid en het reeds bestaande fiscale kader voor de AVI's.

De gedachte is dat de heffing een efficiënte productie stimuleert. Echter, een AVI kan haar eigen "productieproces" niet efficiënter inrichten. Immers, het uitvoeren van de primaire taak van AVI's – het op milieuverantwoorde wijze restafval verbranden - leidt direct tot onvermijdbare CO₂-emissies (de koolstof zit immers in het afval), die door de gekozen uitwerking worden belast. Voor het reduceren van scope 1 emissies bij afvalverbranding voor de CO₂-heffing is er dan slechts één optie mogelijk: fossiele CO₂ afvangen en opslaan (CCS). CCS is echter niet voor alle AVI's haalbaar, onder meer vanwege de geografische ligging en beperkte subsidiemogelijkheden. Tot een beperkte hoogte (tot 15%) staat de heffing ook het minder verbranden van afval toe; dit is echter in tegenspraak met het uitgangspunt van de heffing (sturen op efficiency, niet op volume). Daarnaast dient restafval dat nu eenmaal is ontstaan, alsook residustromen van recycling en uit te faseren (ZZS-) stromen, te worden verwerkt; verbranden met energieretrieving is daarvoor de enige doeltreffende optie.

Inspanningen zouden juist gericht moeten zijn op het voorkomen van restafval, dus op de voorkant van de keten. De CO₂-heffing zal niet leiden tot minder restafval; wel is de kans aanzienlijk dat het afval verplaatst wordt en elders wordt verbrand of gestort. Een AVI heeft weinig tot geen mogelijkheden om zijn directe uitstoot te verlagen, maar kan wel investeren in maatregelen die bijdragen aan vermeden emissies elders in de keten, door energie en materialen terug te winnen uit afval inclusief het sluiten van kringlopen door afvang en hergebruik en/of vastlegging van CO₂ in toepassingen. Ook deze bijdragen aan CO₂-reductie in Nederland zouden in het kader van de CO₂-heffing moeten worden gewaardeerd als reducerende maatregel.

De sector wil verder bijdragen aan de klimaatdoelen, maar deze heffing zal het verbrandingsproces niet verduurzamen. De afvalsector ziet graag een alternatieve maatregel die wél emissies helpt te reduceren door effectieve positieve en negatieve prikkels op de juiste plek in de materialenketen te plaatsen.

In aanvulling op onze eerdere reactie op het conceptwetsvoorstel CO₂-heffing geven wij in deze notitie onze zienswijze op de bijbehorende lagere regelgeving.



Monitoringsplan

Bedrijven die niet onder de werking van de EU ETS-richtlijn vallen zijn verplicht een industrieel monitoringsplan op te stellen en deze binnen 4 maanden na inwerkingtreding van de wet ter goedkeuring voor te leggen aan de NEa. Over de industriële jaarvracht wordt jaarlijks gerapporteerd in het industrieel emissieverslag. Voor het emissieverslag geldt een nieuwe verificatieplicht waarbij gebruik gemaakt moet worden van een verificateur die voor EU-ETS verslagen is geaccrediteerd.

- Van groot belang is een juist monitoringsprotocol en werkbare en concrete afspraken met de NEa. Er zijn installatie-specifieke aangelegenheden die op een correcte wijze moeten (kunnen) worden beoordeeld. Een AVI is een niet-ETS installatie met heterogene inputstromen en zowel fossiele als biogene uitstoot. Dit zal (zeker in het begin) een aanzienlijke administratieve lastendruk opleveren, die in de toelichting bij de ingediende wetgeving wordt onderschat.
- De administratieve druk kan verlaagd worden door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de significante hoeveelheid rapportages die reeds verplicht door afvalenergiecentrales worden opgesteld. Zo kan de bestaande, reeds door geaccrediteerde huisaccountant gecontroleerde, massabalans als basis worden gebruikt voor de emissieberekening. Wanneer de huisaccountant dit ook voor de CO₂-heffing controleert, beperkt dat de administratieve lasten.
- In de regeling wordt gesproken over sub-installaties omdat er binnen één installatie meerdere processen kunnen plaatsvinden waarvoor meerdere efficiëntiemaatstaven kunnen gelden in het EU ETS. Dit is in de voorliggende regeling echter niet het geval voor AVI's. Mogen we er derhalve van uitgaan dat het voor het monitoringsplan niet noodzakelijk is onderscheid te maken tussen de verschillende verbrandingslijnen (sub-installaties) van een AVI? Is dit per schoorsteen? Mag een reductie op locatieniveau worden berekend over alle verbrandingslijnen?

Berekening jaarvracht

De industriële jaarvracht bestaat uit de emissies die onder de reikwijdte van de heffing vallen; voor AVI's is deze gelijk aan de totale jaarlijkse fossiele CO₂-emissies. Een AVI heeft voor de bepaling van de jaarvracht de keuze uit de standaardmethode (kentallen) of de meetmethode (schoorsteen). Bij de standaardmethode wordt de jaarvracht vastgesteld op basis van de hoeveelheid, de specifieke emissiefactor en de biomassafractie van verschillende verwerkte stromen. Vanwege de korte implementatietijd en om onnodige administratieve lasten te voorkomen, wordt vooralsnog een methode met standaardfactoren (RWS) toegestaan. Voor geïmporteerd afval dienen gegevens over de samenstelling uit de EVOA-beschikking te worden gebruikt.

- Een aantal monoverbrandingsinstallaties zoals installaties voor zuiveringsslib, chemisch afval en specifieke ziekenhuisafval wordt buiten de heffing gehouden vanwege de geringe uitstoot, biogene input of het niet vast kunnen stellen van biogeen aandeel (pag. 26 MvT). Wat is de emissiefactor van de stromen die zowel in deze installaties als in AVI's worden verwerkt? Voor een gelijke behandeling van deze afvalstromen zou bij de betreffende EURAL-codes dan een emissiefactor van 0 ton CO₂/ton afval dienen te worden gepubliceerd.
- Staatssecretaris Vijlbrief gaf als antwoord op Kamervragen over het wetsvoorstel dat "Afvolverbrandingsinstallaties hun emissies kunnen reduceren door in te zetten op CCS of op (na)scheiding en recycling, waardoor minder afvalstoffen verbrand hoeven te worden". Scheiding en recycling ligt niet binnen het handelsperspectief van een AVI. Met nascheiding kan na inweging van afvalstromen op de inrichting tot een bepaalde hoogte het fossiele aandeel van het afval beperkt verlaagd worden. In de lagere



regelgeving is niet uitgewerkt hoe nascheiding vormgegeven kan worden. Is hier een “in-uit methode” toegestaan in het monitoringsplan? Is het mogelijk om in het Monitoringsplan op te geven dat nagescheiden stromen verdisconteerd worden met de emissiefactoren per type afval zodat de gerapporteerde CO₂-emissie jaarvracht verlaagd wordt?

- Het bovenstaande punt geldt ook voor afgevoerde stromen bij acceptatie of voorbereiding (schroot/puin verwijdering bijv.) Hoe wordt hiermee omgegaan? Het betekent dat niet op basis van de inpuhoeveelheid kan worden berekend, maar dat op basis van de daadwerkelijk verbrandde hoeveelheden afval de CO₂-uitstoot dient te worden bepaald.
- In hoeverre wordt een normalisering toegepast als de som van de berekende (historische) emissies van de AVI's in Nederland hoger uitkomt dan de jaarlijkse opgave in het *National Inventory Report*?

Berekening dispensatierechten

Voor AVI's wordt de procesemissie-aanpak gehanteerd en worden de dispensatierechten berekend op basis van de procesemissiefactor, historisch activiteitsniveau en de nationale reductiefactor. De uniforme reductiefactor start in 2021 op 1,2 en wordt jaarlijks met 0,057 verlaagd. De reductiefactor kan nog worden aangepast, bijvoorbeeld naar aanleiding van de nieuwe EU ETS-benchmarks voor de handelsperiode 2026-2030. Het historische activiteitsniveau (HAN) wordt voor iedere AVI afzonderlijk bepaald aan de hand van de verbrandde stromen in 2014 t/m 2018 en bijbehorende emissiefactoren.

Indien het actuele activiteitsniveau meer dan 15% afwijkt van het HAN vindt een correctie van dispensatierechten plaats. Onder meer voor AVI's wordt hierin een uitzondering gemaakt. In de toelichting wordt genoemd dat als het actueel activiteitsniveau met meer dan 15% daalt t.o.v. het HAN als resultaat van CCS of een andere maatregel die geen verband houdt met een daling van het productieniveau, de hoeveelheid dispensatierechten voor een periode van tien jaar wordt berekend op basis van het HAN met de referentieperiode die gold in de toewijzingsperiode bij aanvang van de daling van het activiteitsniveau, gecorrigeerd voor veranderingen in productieniveau.

- Hoe werkt de 15% regel m.b.t. dispensatierechten voor een AVI? In principe wordt hiermee CO₂-reductie via volumereductie uitgesloten en blijft CCS als enige optie over voor CO₂-reductie voor de heffing. Volumereductie tot 14% zou mogelijk zijn, maar uit kostenefficiëntie zal volumereductie alleen plaatsvinden via het sluiten van één of meerdere verbrandingslijnen. Loopt een AVI dan het risico dat de reductie doelstelling wordt aangepast en dus eigenlijk wordt gestraft voor de gerealiseerde CO₂-reductie door volumereductie?
- Voor het historisch activiteitsniveau voor de toewijzingsperiode 2026-2030 geldt de referentieperiode 2019-2023. Wat gebeurt er als AVI in de periode 2019-2023 een significante CO₂-reductie realiseert (bv. de volledige reductiedoelstelling voor 2030)? Wordt de reductiedoelstelling dan verder aangescherpt en de AVI dus eigenlijk 'gestraft' voor de gerealiseerde CO₂-reductie?
- Betekent de mogelijke aanpassing van de reductiefactor op basis van de actualisatie van de EU ETS benchmarks dat AVI's te maken kunnen krijgen met een hogere reductiedoelstelling?
- Een AVI moet uiterlijk op 1 september 2021 een historisch industrieel emissieverslag indienen dat de jaarvracht over de jaren 2014 tot en met 2018 bevat. Wanneer worden de hiervoor benodigde kentallen gepubliceerd?

Notitie

Onderwerp: Consultatie wetsvoorstel CO₂-heffing industrie
Datum: 29 mei 2020
Aan: Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Financiën
Van: Vereniging Afvalbedrijven

De Vereniging Afvalbedrijven (VA) maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid om haar zienswijze te geven op het Wetsvoorstel CO₂-heffing industrie, dat 24 april jl. ter consultatie is gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. De VA vertegenwoordigt de totale Nederlandse afvalketen, waaronder de exploitanten van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) die direct onder de scope van de heffing vallen - met als gezamenlijke doel de ontwikkeling van de circulaire economie.

Wij constateren dat door de gekozen uitwerking en het gebrek aan handelingsperspectief voor de sector de voorgenomen heffing niet gaat bijdragen aan de –ook door onze sector- gewenste CO₂-reductie en hiervoor zelfs averechts zal uitpakken. Wij gaan graag met u het gesprek aan op welke manier de afvalsector wel verder kan bijdragen aan de gewenste reductie. De sector heeft aantoonbaar stappen gezet en is gemotiveerd haar verantwoordelijkheid blijvend te nemen. In deze notitie lichten wij onze visie op hoofdlijnen toe en in de bijlage werken wij dit meer gedetailleerd uit.

De VA ziet een toekomst waarin circulariteit vanzelfsprekend is. Een toekomst waarin zo weinig mogelijk afval ontstaat en waarin circulair geproduceerde materialen zo veel mogelijk een nieuw leven krijgen. Producten zijn hierbij volwaardige dragers van grondstoffen en energie geworden. Als resultaat hiervan helpt de sector broeikasgasemissies verder te verminderen. In deze wereld heeft onze sector een vitale functie. Als dienstverlener in de waardeketen werken we intensief samen met alle ketenpartijen en komen met innovatieve oplossingen. Wij zijn lokaal geworteld, maar hebben een internationale oriëntatie en gelijk Europees speelveld nodig om ons werk goed te kunnen doen. Zo blijft de Nederlandse afvalinfrastructuur koploper in Europa.

De AVI's nemen een bijzondere positie in binnen de beoogde doelgroep van de heffing, omdat het géén productiebedrijven zijn, maar milieudienstverleners. Het uitvoeren van de primaire taak – het op milieuverantwoorde wijze restafval verbranden - leidt direct tot onvermijdbare CO₂-emissies (de koolstof zit immers in het afval), die door de gekozen uitwerking zouden worden belast. De heffing heeft daarmee geen oog voor wegleffecten van CO₂ én marktactiviteiten, het Europese speelveld, het investeringsvermogen op duurzaamheid en het reeds bestaande fiscale kader voor de AVI's.

De afvalsector ondersteunt uiteraard het streven naar een minimalisering van broeikasgasemissies volledig en wil graag vanuit bovengenoemd toekomstperspectief komen tot een alternatieve maatregel die wél emissies helpt te reduceren door effectieve positieve en negatieve prikkels op de juiste plek in de keten. Deze maatregel moet:

- een daadwerkelijke stimulans zijn voor CO₂-reductie, conform de doelstelling van het Klimaatakkoord;
- concreet handelingsperspectief bieden;
- daarvoor erkenning bieden aan vermeden ketenemissies met het oog op verduurzamingsinvesteringen;
- AVI's (economisch) de kans bieden zich te blijven inzetten voor de klimaat- en energietransitie;
- zo veel mogelijk een gelijk speelveld opleveren met andere Europese landen;
- vanuit een integrale (regionaal, nationaal en Europees) en lange termijn visie worden beoordeeld.

In de bijlage werken wij onze visie verder uit. Verder verwijzen wij u in algemene zin naar de reactie van VNO-NCW.



BIJLAGE bij notitie VA d.d. 29 mei 2020

Standpunt Afvalsector

In onze huidige op consumptie gerichte maatschappij ontstaat onvermijdelijk restafval. Zolang niet onze economieën drastisch zijn hervormd waardoor de meeste producten kunnen worden hersteld, opnieuw gebruikt of gerecycled naar daadwerkelijk toegepaste nieuwe grondstoffen, zal de verbranding van restafval een efficiënte en noodzakelijke wijze van afvalverwerking blijven. Restafval, residustromen van recyclingprocessen en sommige gevaarlijke afvalstromen vinden hun weg naar de Nederlandse AVI's. De Europese economie heeft nog een grote slag te maken om weg te komen van grootschalig storten van recyclebaar en brandbaar afval. Daarvoor is een hervorming van de Europese economie als geheel noodzakelijk. De Nederlandse en Europese overheid zullen hierin een steviger regierol moeten nemen.

Om aan de doelstellingen van meer recycling en toepassing van recycleaat te kunnen voldoen, zal de Nederlandse capaciteit voor verbranden van afval nog geruime tijd noodzakelijk blijken te zijn om restafval en residustromen van recyclingprocessen te verwerken, van zowel binnen- als buitenlandse stromen. Maar ook binnen de circulaire economie reteren afvalstromen waarvan verdere scheiding en recycling uit milieuhygiënisch oogpunt niet wenselijk en/of mogelijk is, bijvoorbeeld uit te faseren stoffen (ZZS) en residustromen van recycling. Juist in het kader van de circulaire economie is het uit de keten halen van deze stromen noodzakelijk. Nu er voor verbranden van (rest)afval geen alternatieve verwerkingsmethode bestaat, bespaart een heffing gericht op scope 1 emissies geen CO₂. Op deze wijze worden onvermijdbare CO₂-emissies belast. Emissies reduceren is feitelijk alleen mogelijk door minder afval te verbranden of fossiele CO₂ af te vangen. Een CO₂-heffing werkt dan feitelijk hetzelfde als de reeds bestaande afvalstoffenbelasting voor verbranden van restafval in AVI's (een platte heffing) en betekent de heffing een dubbele belasting op dezelfde koolstofatomen. Wij hebben vragen bij de juridische houdbaarheid van deze dubbele heffing en vragen ons af of dit is onderzocht. Het voorkomen van niet-recyclebare stromen in een circulair systeem is een brede ketenverantwoordelijkheid die niet alleen maar met heffingen en prijsprikkels bij eindverwerkers en recyclers kan worden bewerkstelligd, dit werkt zelfs contraproductief.

De voorgestelde heffing houdt geen rekening met de Europese context. De afvalmarkt is namelijk een Europese markt, waarbij afvalverwerking in Nederland op een hoogwaardige wijze plaatsvindt; de Europese context wordt ook erkend door de Nederlandse overheid (in LAP3) en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen die spreekt over 'Europese zelfvoorziening'. Door de voorgestelde heffing is er geen Europees gelijk speelveld, waardoor Nederlands afval direct in het buitenland voor sortering kan worden aangeboden of na sortering eenvoudig naar (vaak minder hoogwaardige) AVI's buiten Nederland kan worden gebracht waar alsnog uitstoot van CO₂ plaatsvindt (en meer andere emissies bij een laagwaardigere rookgasreiniging-installatie en lagere emissie-eisen). Wanneer buitenlands afval niet meer in Nederland wordt verbrand maar in het buitenland wordt gestort, leidt dat tot een hogere uitstoot van broeikasgasemissies. Nederland exporteert overigens meer afval dan het importeert. Dit gaat om rest-, recyclebaar - en gevaarlijk afval. Ingrijpen in de internationale afvalmarkt is ook ingrijpen in de structuren van milieuhygiënisch verantwoorde be- en verwerkingsmogelijkheden.

Ook voor de recyclingindustrie heeft de maatregel gevolgen. De CO₂-heffing lijkt een stimulans tot recycling te zijn, maar hier past een belangrijke nuance bij. Hoewel een hoger verbrandingstarief weliswaar afvalscheiding kan bevorderen, maakt de heffing de verwerking van de residustroom en daarmee secundaire grondstoffen nog duurder ten opzichte van fossiele grondstoffen. Wij zien juist dat recycling en afvalverbranding door de verwerking van de residustromen hier hand in hand gaan en samen binnen de keten moeten concurreren met fossiele grondstoffen. Deze heffing werkt in dit verband contraproductief. Wanneer de verbranding van de residustroom



voor recyclers in Nederland vrijwel onbetaalbaar wordt, zullen ook recycling- en sorteerprocessen van Nederlands afval worden 'geëxporteerd'.

Hierbij is ook van belang dat het kabinet per 1 januari 2020 een importheffing op buitenlands afval heeft geïntroduceerd als klimaatmaatregel om CO₂-uitstoot te besparen. Onderzoeken van PwC, TNO, CE Delft en Enomia tonen aan dat de importheffing in Europese context tot meer CO₂-uitstoot zal leiden. Voor de afvalsector is een stapeling van deze belastingen, die de sector in Europa uit de markt prijs, niet aanvaardbaar.

De heffing houdt eveneens geen rekening met de bijdrage die afvalverbranding levert aan vermeden emissies elders in de keten. Ook de grote bijdrage die de AVI's leveren aan de energietransitie (duurzame energie en aardgasloze toekomst) wordt op deze wijze niet erkend en dat werkt averechts voor de bijdrage die AVI's (gaan) leveren in de Regionale Energie Strategieën.

Met de voorgestelde heffing wordt het beoogde doel - CO₂-reductie om de klimaatdoelen te bereiken en klimaatverandering tegen te gaan - niet bereikt; het leidt eerder tot een toename van CO₂-uitstoot, weglek van afval en CO₂ en mogelijk sluiting van verbrandings- en sorteerinstallaties. In dit verband willen wij wijzen op de speelveldtoets die PwC momenteel uitvoert, waarin AVI's niet zijn meegenomen. Gezien onze grote zorgen voor de grootschalige weglek van afval naar het buitenland, verzoeken wij u een dergelijk onderzoek alsnog te laten uitvoeren voor de afvalsector. De (Nederlandse) afvalsector maakt als dienstverlenende sector door een actieve bijdrage zowel de klimaat-, als ook de energietransitie mogelijk en levert eveneens een belangrijke bijdrage naar de hervorming van de economie tot een circulaire. Ook de AVI's hebben in elk van deze transitieën een belangrijke rol in de afvalinfrastructuur te vervullen. Van het grootste belang is dat overheidsbeleid (regionaal, nationaal en Europees) op deze genoemde functies en transitieën integraal en vanuit een lange termijn visie wordt beoordeeld.

De afvalbranche heeft als sector al een forse emissiereductie gerealiseerd (circa 60% ten opzichte van 1990) en kan en wil verder bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. Dit vergt echter een geheel andere invulling dan de voorgestelde heffing. Het oogmerk van afval- en recyclingbedrijven is immers anders dan dat van de industriële bedrijven; de bedrijven in de afvalsector zijn geen productiebedrijven maar milieudienstverleners. De sector helpt de maatschappij emissies te reduceren door op milieuverantwoorde wijze afval te verwerken met zoveel mogelijk terugwinning van materialen en energie. Deze activiteiten zorgen voor CO₂-emissies, maar zorgen er tegelijkertijd voor dat elders CO₂-emissies worden vermeden en geen fossiele brandstoffen hoeven te worden ingezet.

In de brief van minister Wiebes van 15 mei jl. over de visie op de verduurzaming van de basisindustrie worden enkele goede voorbeelden van vooruitstrevende bedrijven en een (provinciale) overheid benoemd; bij die voorbeelden is de afvalsector in een aantal gevallen betrokken. Bijvoorbeeld doordat de restwarmte of stoom van de AVI het mogelijk maakt de basisindustrie te verduurzamen. Ook recycling en CCU worden als gewenste ontwikkelingen in de brief genoemd, terwijl de vermeden CO₂-emissies uit hernieuwbare energie, recycling en CCU geen plaats krijgen binnen het instrumentarium van de CO₂-heffing.

Specifiek voor de afval- en recyclingsector heeft het ministerie van IenW aangekondigd te zullen komen met haar visie op de toekomst van de afvalsector. Bij de ontwikkeling hiervan zal de sector betrokken worden. Tegelijkertijd is het voorliggend conceptwetsvoorstel mogelijk al dusdanig bepalend dat we grote zorgen hebben over de toekomstbestendigheid van de afvalsector die noodzakelijk is voor de ondersteuning van de transitie van de industrie in Nederland.

Immers, de voor deze heffing gekozen (ETS) vormgeving is niet geschikt voor een dienstverlenende industrie; hiervoor is maatwerk nodig. Uitgangspunt is allereerst dat de maatregel – conform de doelstelling van het Klimaatakkoord – een stimulans is voor CO₂-reductie. Het is voor de sector onaanvaardbaar dat door het ontbreken van handelingsperspectief impliciet gestuurd lijkt te worden op volumevermindering (afbouw capaciteit)



als beleidsdoelstelling, terwijl een dergelijke doelstelling op geen enkele wijze deel uitmaakt van het Klimaatakkoord.

De sector wil graag met de overheid werken aan een maatregel die wel leidt tot de beoogde reductiedoelstelling. In de uitwerking van zo'n maatregel zijn verder het gelijke speelveld, handelingsperspectief, aangrijpingspunt in de keten, dubbele belastingen en het voorkomen van onnodige kosten voor de sector van belang.

Uitgangspunten CO₂-heffing

De uitgangspunten van de overheid voor de heffing zijn (onder meer) borging van de additionele reductieopgave, ETS-vormgeving (efficiency en niet volume), geen weglekeffecten van CO₂ en investeringen, rekening houden met economische ontwikkelingen en een budgetneutraal instrument in lijn met de afspraken van het Klimaatakkoord.

- 1 Voor de afvalsector staan twee uitgangspunten van de overheid haaks op elkaar; door de ETS-vormgeving kan de additionele reductieopgave niet worden geborgd. Een heffing gericht op scope 1 emissies bij AVI's leidt tot belasting van onvermijdbare CO₂-emissies en werkt als een platte heffing. Door de gekozen uitwerking is alleen reductie op volume mogelijk, niet op efficiency. De CO₂-heffing wordt vormgegeven naar ETS-leest. Echter, in de voorgestelde uitwerking hiervan plaatst dit de AVI's voor een onmogelijk te realiseren opgave; de ETS-systematiek blijkt voor AVI's niet toepasbaar. Bij de uitwerking wordt al op diverse punten selectief afgeweken van het EU-ETS, bijvoorbeeld bij elektrificatie. Dit schept een precedent om ook op meer punten af te kunnen wijken, zeker als blijkt dat de systematiek feitelijk niet werkt voor een bepaalde doelgroep. Juist voor installaties die niet onder het ETS-systeem vallen is het mogelijk uitzonderingen te creëren. De vraag is waarom dit dan niet wordt gedaan, wat betekent dit voor de doelmatigheid van het instrument?
- 2 In het verleden is op goede gronden er juist voor gekozen om afvalverbranding niet onder het Emissions Trading System (EU-ETS) te laten vallen, maar onder de Effort Sharing Regulation (ESR). Het is daarom onlogisch om voor een CO₂-reductiemaatregel voor de afvalverbrandingssector in Nederland de ETS-vormgeving als uitgangspunt te nemen.
- 3 In verband met de economische ontwikkelingen heeft het kabinet besloten tot een voorzichtige start met de heffing. De reductiefactor wordt in de beginjaren zo ingesteld dat het tot nagenoeg geen lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zal leiden. In hoeverre biedt deze keuze van het kabinet de gelegenheid om de wet effectief later in werking te laten treden zodat er meer ruimte is om te komen tot een anders ingevulde, maar effectieve maatregel voor CO₂-reductie in de afvalsector?

Voor de afvalsector zijn het gelijke speelveld, handelingsperspectief en aangrijpingspunt in de keten belangrijke uitgangspunten voor een reductiemaatregel. De voorgestelde uitwerking van de CO₂-heffing voldoet in het geheel niet aan deze punten en stelt de bijdrage van AVI's aan de ontwikkeling van de toekomstige industriële infrastructuur in de waagschaal.

Gelijk speelveld

- 4 De VA is geen voorstander van een heffing die zich alléén richt op emissiereductie binnen Nederland. De afvalsector is van mening dat een dergelijk instrument alleen kan werken op ten minste Europese schaal. De afvalmarkt is een vrije Europese markt, waarbij afvalverwerking in Nederland op een hoogwaardige wijze plaatsvindt. De Europese context wordt ook erkend door de Nederlandse overheid (in LAP3) en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen die spreekt over 'Europese zelfvoorziening'. Wij hebben dan ook grote zorgen over het level playing field en de positie van de Nederlandse AVI's in de Europese afvalmarkt en weglekeffecten naar ons omringende landen, die de positie van de Nederlandse afvalsector schaden en kunnen leiden tot hogere emissies in het buitenland.



- 5 De voorgestelde heffing vormt een stapeling met de reeds bestaande heffingen op afvalverbranding (afvalstoffenbelasting en importheffing) en betekent een dubbele belasting op dezelfde fossiele koolstofatomen. De importheffing op buitenlands afval is ingevoerd in kader van het Urgendavonnis om CO₂ te reduceren, precies hetzelfde oogmerk als de CO₂-heffing. Emissies binnen de doelgroep van de heffing die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking worden niet onder de CO₂-heffing gebracht omdat deze al elders nationaal geïnstrumenteerd zijn; dit zou uit soortgelijke overwegingen ook van toepassing moeten zijn op emissies gerelateerd aan afvalverwerking. In ieder geval is een stapeling van heffingen per definitie niet gewenst en werkt averechts; het leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de rentabiliteit, waardoor verdere verduurzamingsinvesteringen bij bedrijven onder grote druk komen te staan. Eén type heffing op afvalverwerking heeft de voorkeur, ook om een eenduidig en beheersbaar sturingsmechanisme te realiseren.

Afvalverwerking: aangrijpingspunt in de keten

Voorkomen dat (rest)afval ontstaat

- 6 De afvalhiërarchie en -wetgeving bepaalt op welke wijze afval wordt behandeld en is daar sturend in. De Nederlandse overheid zou met effectief beleid fors moeten inzetten op het voorkomen van ontstaan van (rest)afval. Dat vereist in de eerste plaats een hervorming van onze wijze van produceren en consumeren in de richting van een circulaire economie. De huidige beleidsfocus op de achterkant van de keten gaat daarbij zeker niet helpen. Financiële middelen kunnen het beste ingezet worden op de manier die de meeste CO₂-emissiereductie oplevert. Het huidige voorstel miskent de waarde van investeringen in hergebruik/gescheiden inzamelen en het vervangen van fossiele door niet-fossiele brandstoffen, terwijl hiermee wel het beleid op het punt van circulaire economie en klimaat het meest wordt ondersteund.
- 7 Omdat er restafval ontstaat en er residustromen en uit te faseren (ZZS-)stromen zijn, zullen deze dan ook verwerkt moeten worden en hiervoor is verbranden met energierugwinning de enige mogelijkheid. Deze emissies zijn feitelijk onvermijdbaar. Eerder in de keten moet een keuze worden gemaakt om dit afval te voorkomen door slim te produceren, het beter te scheiden, het te gebruiken of te recyclen; eenmaal aangeboden als restafval bij een AVI, heeft een AVI daar geen invloed meer op. Tot een bepaalde hoogte kan mogelijk nog een sorteerslag plaatsvinden maar dat is relatief beperkt en slechts voor een enkele stroom haalbaar. Een CO₂-heffing werkt dan feitelijk hetzelfde als een verbrandingsbelasting, die Nederland al kent en werkt daarmee louter kostenverhogend voor de ontdoener en stimuleert de weglek van verbrandings- en sorteeractiviteiten.
- 8 Minder afval verbranden om te komen tot CO₂-emissiereductie is feitelijk ook in tegenspraak met de uitgangspunten van de heffing, die zegt dat de heffing op efficiency plaatsvindt en niet op volume. Om te voorkomen dat er een weglekeffect plaatsvindt naar omringende landen, moet volumevermindering in de Nederlandse AVI's niet leiden tot verbranding in het buitenland (met vaak ook een lager energetisch / technologisch niveau en lagere emissie-eisen), maar voortkomen uit preventie, hergebruik of recycling. Inzet op "pull-maatregelen" om dat te bereiken en borging dat geen verplaatsing naar verbranding in buitenland plaatsvindt – ook niet via (slechte) sortering in binnen- en buitenland - is dan ook zeer gewenst.

Handelingsperspectief

- 9 De CO₂-emissies bij afvalverbranding komen vrijwel volledig uit het afval zelf. Emissies uit eventuele hulpbrandstoffen zijn beperkt; daar waar mogelijk zullen deze worden gereduceerd. Scope 1 emissies reduceren is feitelijk alleen mogelijk door minder afval te verbranden of fossiele CO₂ af te vangen en op te slaan (CCS) (zolang CCU niet wordt toegerekend aan de afvangende partij). De sector wil graag bijdragen aan emissiereducties in Nederland, maar dit is vooral mogelijk door additionele bijdragen te leveren aan ketenreducties. De voorgestelde heffing gaat hieraan voorbij.



Het is van belang dat breder wordt gekeken dan scope 1 emissies; scope 2, 3 en vermeden emissies zouden ook in ogenschouw genomen moeten worden om zo de meest efficiënte en optimale emissiereducties in Nederland te realiseren. Dit draagt er aan bij dat meer verduurzamingsinvesteringen door de sector kunnen worden gedaan. Dit impliceert ook dat de scope van een heffing zich niet richt op installatieniveau maar op inrichtingsniveau zodat een bedrijf de meest optimale keuze kan maken.

CO₂-afvangst en -hergebruik (CCU)

10 De afvalsector richt zich primair op CO₂-afvang en hergebruik (CCU). Dit past beter in de circulaire economie en is goed voor de uitstoot van Nederland, maar levert emissiereductie buiten de afvalsector op. Immers, met de huidige (ETS-)systematiek wordt de emissiereductie bij CCS wel aan de afvangende partij toegewezen, terwijl bij CCU de CO₂-levering aan bijvoorbeeld tuinders of industrie niet wordt erkend als CO₂-reductie door de afvalsector. De uitwerking van de regelgeving voor de CO₂-heffing heeft tot gevolg dat de ontwikkeling van CCU om op lange termijn het sluiten van koolstofkringlopen bij afvalverbrandingsinstallaties mogelijk te maken wordt geblokkeerd. Er wordt dan ook geheel voorbij gegaan aan de toekomstige koolstofbehoefte van de (chemische) industrie als onderdeel van de circulaire economie. Daarnaast kent de inzet van CO₂ momenteel géén rendabele businesscase. Voor de realisatie van CCU spelen subsidiemogelijkheden een belangrijke rol.

CO₂-afvangst en opslag (CCS)

- 11 Het afvangen en opslaan van CO₂ is nog niet mogelijk; hiervoor is de juiste infrastructuur nodig waarbij het ook de vraag is of alle AVI's hiertoe toegang hebben (o.m. gezien hun geografische locatie). Verder is het nog de vraag of de voorgenomen SDE++ regeling geschikt is voor CCS-projecten in de afvalsector, uit een oogpunt van locatie, biogeen/niet biogeen CO₂ en ETS/niet-ETS. Dit kan leiden tot een ongelijk speelveld in de sector en tussen sectoren. Daarnaast zit er een cap op SDE++ voor CCS, waardoor mogelijk niet alle CCS-projecten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. De vraag is verder of CCS bij AVI als mogelijke reductiemaatregel wordt erkend, zie punt 13 scope heffing. Daarnaast wordt door de voorgestelde heffing een onevenredige grotere inspanning van de AVI's gevraagd t.o.v. andere industriële installaties omdat AVI's een mix van biogeen/fossiele emissies (verhouding ~63:37) uitstoten (zie punt 19 jaarvracht).
- 12 CCS kost relatief veel energie. Bij verbranding van afval komt energie vrij die nu zoveel mogelijk wordt ingezet voor energielevering. Mogelijk is het vanuit klimaat oogpunt zinvoller deze energie te gebruiken in warmte/stoomnetten en aldaar CO₂ te reduceren dan deze energie in te zetten voor CCS. Dit sluit ook aan bij de wens in de Regionale Energie Strategieën om warmte uit AVI's in te zetten om het gebruik van aardgas door huishoudens en industrie terug te dringen. In het kader van de CO₂-heffing is het voor de afvalsector van groot belang om hiervoor erkenning te krijgen en belemmeringen in de inzet van warmte/stoom weg te nemen,

Vormgeving heffing

Scope

13 De CO₂-heffing gaat gelden voor broeikasgasinstallaties (industriële ETS-bedrijven), de 12 afvalenergiecentrales en een lachgasinstallatie, zoals verwoord in artikel 71j. In datzelfde artikel, lid 2 staat ook dat geologische opslag van CO₂ buiten de heffingsgrondslag wordt gelaten; echter lid 2 is uitsluitend van toepassing op broeikasgasinstallaties. Dit impliceert dat CCS niet van toepassing is voor AVI's, waardoor een AVI geen handelingsperspectief meer heeft om bij gelijkblijvend niveau van dienstverlening CO₂ te reduceren binnen de scope van de heffing. De vraag is of dit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Grondslag

14 Als het daadwerkelijke (jaarlijkse) activiteitenniveau meer dan 15% gaat afwijken van het historische activiteitenniveau vindt in principe aanpassing plaats van de toegekende hoeveelheid dispensatierechten op basis van het daadwerkelijke activiteitenniveau (artikel 16b.17). Dit betekent dat als een AVI ervoor kiest zijn



capaciteit substantieel niet te benutten om zo zijn reductiedoelstelling te halen, er een correctie wordt uitgevoerd op de hoeveelheid toegekende dispensatierechten. Hierdoor kan de exploitant enerzijds niet de (beoogde) compensatie vinden doordat hij geen dispensatierechten kan verhandelen voor de niet gebruikte capaciteit; anderzijds wordt de AVI geconfronteerd met een nieuwe reductiedoelstelling door de verlaging van de vrijgestelde ruimte. Doel van het ETS en het Klimaatakkoord is CO₂-efficiency en niet volumevermindering; daarmee is deze heffing niet geschikt voor de door de overheid beoogde sturing op volumevermindering.

- 15 Warmtelevering door AVI's wordt niet gecompenseerd met dispensatierechten omdat AVI's dispensatierechten krijgen op basis van historische emissies. Er wordt gesteld dat dit anders zou leiden tot het dubbel verstrekken van dispensatierechten. Echter het alleen toekennen van dispensatierechten op basis van historische emissies stimuleert het uitkoppelen van warmte bij AVI's niet, terwijl warmtelevering vanuit een AVI aan de industrie juist leidt tot emissiereductie en bijdraagt aan de industriedoelstelling. Het is vreemd dat een heffing gericht op emissiereductie in de industrie een zo voor de hand liggende milieu- en kosteneffectieve maatregel niet stimuleert.
- 16 De ETS-benchmark is gebaseerd op de 10% CO₂-efficiënte installaties van Europa. Bij een AVI heeft een benchmark op basis van scope 1 emissie geen onderscheidend vermogen, aangezien de CO₂-uitstoot voornamelijk door volume wordt bepaald. Vanuit het uitgangspunt efficiency behoren de Nederlandse AVI's echter tot de meest efficiënte installaties in Europa. Uit dat oogpunt, en uit het oogpunt van een aanzienlijk capaciteitstekort in Europa voor verbranding van afval, zelfs als de recyclingdoelstellingen van de EU voor 2035 worden gehaald, is een heffing op scope 1 emissies voor AVI's geen goede zaak voor het klimaat. In Europa wordt nog 170 Mton (brandbaar) afval gestort en de Nederlandse AVI's kunnen, mits sprake is van een gelijk speelveld, eraan bijdragen dit terug te helpen dringen en daarmee de Europese CO₂-emissies helpen te reduceren.

Jaarvracht

- 17 In de Memorie van Toelichting (paragraaf 5.2.4) wordt aangegeven dat voor de registratie van de CO₂-uitstoot bij AVI's de exploitant kan kiezen voor meting aan de schoorsteen of voor de standaard administratieve methode, waarbij verder wordt verkend of enige onderscheid mogelijk zou zijn op basis van nauwkeurige rapportage van binnengekomen stromen op de locatie. In eerste instantie kunnen de door Rijkswaterstaat vastgestelde factoren worden gebruikt. Tegelijkertijd komt er een onderzoek of op proportionele wijze de ETS-nauwkeurigheid verkregen kan worden. Wat wordt in dat kader als proportioneel gezien ten aanzien van de te maken kosten in relatie tot de omvang van de te verwachten CO₂-heffing in een belastingtijdvak? Wanneer de overheid er onverhoopt aan vasthoudt alleen naar scope 1 emissies te kijken, is de sector voorstander van een administratieve methode om administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Wel is hier nog een aantal aandachtspunten bij. Zo zijn de veronderstelde kosten (Memorie van Toelichting paragraaf 5.2.4) zeer laag ingeschat; op basis van ervaring met de NO_x-protocollen worden de weergegeven kosten eerder per AVI dan voor alle 12 AVI's geschat.
- 18 Negatieve emissies worden binnen de nationale CO₂-heffing niet erkend in de zin dat zij leiden tot een extra aftrekpost op de industriële jaarvracht. In de Memorie van toelichting (paragraaf 2.4.6) wordt aangegeven dat er geen signalen zijn dat er binnen afzienbare tijd op grote schaal negatieve emissies door installaties worden gerealiseerd. De regering zet zich in om negatieve emissies erkend te krijgen binnen het EU-ETS; mocht dat niet lukken dan wordt bekeken op welke wijze negatieve emissies in het nationale heffingssysteem kunnen worden erkend. Deze constatering gaat voorbij aan de mogelijkheden van een AVI, waar juist negatieve emissies bij CCS kunnen worden gerealiseerd. Dat betekent dat of CCS niet als mogelijke emissiereductie bij AVI's wordt erkend (letterlijke opvatting artikel 71j) of dat bij CCS een onevenredig grotere inspanning van een AVI wordt gevraagd t.o.v. andere industriële installaties. De vraag is of dit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel



Tarief

- 19 De heffing op CO₂-emissies die moet worden betaald is de delta tussen de heffingsprijs (tarief) en de ETS-prijs. AVI's mogen de ETS-prijs niet aftrekken van het tarief en moeten dus de volledige heffingsprijs betalen. Uitgangspunt van de overheid hierbij is dat dit zou leiden tot gelijk speelveld tussen ETS en niet-ETS bedrijven, omdat ETS-bedrijven al de ETS-prijs betalen via het ETS regime en niet-ETS bedrijven niet. Echter op deze wijze worden niet-ETS bedrijven alsnog (min of meer) binnen het ETS regime getrokken, zonder zelf de ETS-prijs mede te kunnen beïnvloeden.
- 20 Daarnaast leidt dit tot een ongelijk speelveld tussen alle heffingsplichtigen omdat er twee verschillende tarieven worden gehanteerd voor dezelfde dispensatierechten binnen een nationaal systeem. Met overdracht van dispensatierechten wil de overheid een kostenefficiënte transitie stimuleren. Dat wil zeggen, bedrijven die tegen relatief lage kosten kunnen reduceren, kunnen extra CO₂ reduceren en hun dispensatierechten verhandelen met partijen waarvoor reductie duurder is. ETS-bedrijven die CO₂ afvangen kunnen (moeten) CO₂ credits verhandelen op twee markten. De waarde op de CO₂ heffingsmarkt is daarmee lager voor ETS-bedrijven dan voor niet-ETS bedrijven. Het wordt daarmee erg lastig voor niet-ETS-bedrijven zoals AVI's om te concurreren met ETS-bedrijven op de markt voor credit op CO₂ heffing.
- 21 Daarnaast wordt er reeds belasting geheven op verbranding van afvalstoffen (WBM). Een CO₂-heffing en een afvalstoffenbelasting betekent feitelijk een dubbele heffing op dezelfde koolstofatomen. Een tarief inclusief ETS voor AVI's leidt juist tot een ongelijk speelveld met ETS-bedrijven.