

Consultatieverslag van het voorstel van wet Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrievoorstel (Wet CO₂-heffing industrie)

Onderwerp

In het wetsvoorstel wordt ter uitvoering van het Klimaatakkoord een CO₂-heffing ingevoerd. De CO₂-heffing ziet in hoofdzaak op de emissie van broeikasgas bij en voor industriële productie en afvalverbranding. De vormgeving van de heffing is erop gericht te borgen dat de reductiedoelstelling voor de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord wordt gerealiseerd, terwijl het gelijke speelveld met omringende landen zo min mogelijk wordt aangetast.

Looptijd van de consultatie

Vijf weken: van 24 april 2020 tot en met 29 mei 2020.

Voorgelegde vragen

In de consultatie zijn de opvattingen gevraagd over ieder onderdeel van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waarin de CO₂-heffing is uitgewerkt.

Reacties op de consultatie

In totaal zijn 3358 reacties op de consultatie binnengekomen. Bij 1557 reacties hebben de respondenten aangegeven dat de reactie openbaar mag worden gemaakt. Het grootste deel van de respondenten betreffen burgers (ruim 3300 respondenten) waarvan de reacties in ruime meerderheid, oproepen tot een strengere heffing waaronder een hoger prijspad en een grotere grondslag (ongeveer 3200 reacties). Vergelijkbaar standpunt, met daarbij een inhoudelijke motivering, is aangedragen door diverse milieuorganisaties, waaronder Greenpeace Nederland en Natuur & Milieu en de Natuur- en Milieufederaties.

Verder hebben ruim 30 industriële bedrijven of belangenorganisaties, zoals VNO-NCW, MKB NL, VNCI, VNP en FNLI gereageerd op de consultatie. Deze vaak uitgebreide reacties gaan inhoudelijk in op de vormgeving van het wetsvoorstel. In algemene zin spreken deze reacties steun uit voor de Klimaatdoelstellingen maar roepen deze ook op tot uitstel van het wetsvoorstel, onder verwijzing naar de onzekere economische omstandigheden door de COVID-19-uitbraak en de ontwikkeling van de Green Deal in de Europese Unie.

Tot slot heeft een aantal andere overheden een reactie gegeven op de consultatie, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. De SER heeft op 26 juni 2020 haar reactie gegeven.

Opbrengst en verwerking van de consultatie

De reacties op de consultatie zijn per thema geclusterd en voorzien van een reactie.

De hoogte van het prijspad en de omvang van de heffingsgrondslag

- Veruit de meeste reacties (95%), veelal van burgers en milieuorganisaties, benadrukken het belang van het nationaal beprijzen van de CO₂-uitstoot door de industrie. Veel van deze reacties geven aan dat zij een hoge prijs per ton CO₂ willen, waarbij de suggesties variëren van voornamelijk €50 tot €200 per ton CO₂, oplopend per jaar. Daarbij moet de industrie geen vrijstellingen en voordelen hebben. Het risico op weglek wordt in die reacties als gering beoordeeld. Aan de andere kant zijn er reacties, veelal vanuit het industriële bedrijfsleven, die juist kritisch zijn op het nationale karakter van de heffing, omdat daarmee de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven kan worden aangetast. Deze reacties bepleiten een Europese of mondiale aanpak die zoveel mogelijk sectoren omvat en wijzen op de Green Deal die in de Europese Unie wordt ontwikkeld. De regering onderschrijft het belang van een CO₂-heffing die de industrie

prikkelt om over te gaan tot de benodigde broeikasgasreductie. Tegelijkertijd heeft de regering oog voor de zorgen over het ontstaan van een ongelijk speelveld in Europa. Het Klimaatakkoord is daarom evenwichtig opgesteld. Het Klimaatakkoord combineert twee doelstellingen: het bereiken van de klimaatdoelstelling en het faciliteren van het bedrijfsleven om de investeringen in duurzaamheid in Nederland te doen, waardoor geen weglek van CO₂ en banen optreedt. Unilaterale heffingen leiden tot kostprijsverhogingen die veelal niet kunnen worden doorberekend, maar subsidies verminderen dit negatieve effect op het speelveld. Uit de speelveldtoets van PwC blijkt dat Nederland internationaal gezien royaler is met het subsidie-instrumentarium dan andere landen. De heffing is zo ingericht dat het Nederlandse reductiedoel voor de industrie wordt gerealiseerd, met een systeem dat zo dicht mogelijk aansluit op het Europese emissiehandels-systeem. Met het 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.

- Diverse milieuorganisaties bepleiten om naast of in plaats van het wetsvoorstel een vlakke heffing in te voeren, om zo de kostenefficiëntie van de transitie te verhogen en daarmee de maatschappelijke kosten te beperken. Aan de kant van industriële bedrijven wordt de CO₂-heffing gezien als een onderdeel van een cumulatie aan kostprijsverhogende maatregelen, tezamen met de in het Klimaatakkoord aangekondigde ODE-schuif en het aflopen van de regeling indirecte emissiekosten ETS. Men vreest voor de internationale concurrentiepositie en daarmee werkgelegenheidsverlies en bepleit om geen unilaterale aanpak te volgen. Men wijst daarbij ook op de gewijzigde omstandigheden, i.c. de aangekondigde Green Deal-aanpak vanuit de EU en de coronacrisis. Het kabinet is van mening dat de in het Klimaatakkoord afgesproken maatregelenmix, gegeven de budgettaire kaders, op de beste manier het behalen van de reductiedoelstelling verenigt met de doelstelling om industriële bedrijven de klimaattransitie in Nederland door te laten maken.

Moment van invoering van de heffing en de aanlooperperiode

- Milieuorganisaties en veel burgers bepleiten dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking treedt en ook in de eerste jaren (de aanlooperfase) leidt tot een hogere grondslag dan in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Zij wijzen erop dat het doelbereik onder druk kan komen te staan als de benodigde investeringen om emissiereductie te bewerkstelligen achterblijven in de eerste jaren. Zij geven aan dat de combinatie van een voorzichtige start en de mogelijkheid tot herberekening ertoe leidt dat bedrijven pas richting 2030 hun uitstoot hoeven te reduceren, wat het doelbereik onder druk zet. Tegelijkertijd zijn er ook reacties met name vanuit het bedrijfsleven die oproepen tot uitstel van het wetsvoorstel, onder verwijzing naar de economische omstandigheden door COVID-19 en de lage olieprijs, dan wel om een langere aanlooperperiode, waarbij bedrijven niet op korte termijn worden geconfronteerd met een lastenverzwaring. De regering stelt voor het wetsvoorstel, overeenkomstig het Klimaatakkoord, met ingang van 1 januari 2021 in werking te laten treden met een ingroeipad. Daarbij heeft de regering oog voor de huidige economische ontwikkelingen bijvoorbeeld als gevolg van de COVID-19-uitbraak. Daarom stelt de regering voor de reductiefactor in het begin zo vast te stellen dat bedrijven relatief veel dispensatierechten krijgen ten opzichte van de feitelijke uitstoot. Door het vaststellen van een relatief ruime reductiefactor in het begin zal de lastenverzwaring in de eerste jaren voor het industriële bedrijfsleven beperkt blijven. Bovendien geeft de voorzichtige start bedrijven de tijd de benodigde investeringen te doen om hun CO₂-uitstoot te reduceren. 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 conform de doelstelling uit het Klimaatakkoord toelaatbare emissies. De regering verwacht dat, ook met deze aanlooperperiode, industriële bedrijven het oplopende prijspad en de aflopende vrijgestelde emissies meenemen in hun investeringsbeslissingen. Juist doordat de heffing in 2021 wordt ingevoerd en daardoor al voorzien kan worden voor welke inspanning zij komend decennium komen te staan. De SER heeft waardering voor het feit dat het kabinet oog heeft voor de moeilijke positie waarin ook de basisindustrie nu verkeert door in het wetsvoorstel op korte termijn rekening te houden met de gevolgen van de coronacrisis. Volgens de SER gaat het om het afgeven van een geloofwaardig prijssignaal voor 2025 en 2030 met behoud van het level playing

field dat richting en vertrouwen geeft aan de investeringsplannen voor de komende jaren. De SER wijst er daarbij op dat de investeringen van bedrijven kapitaalintensief zijn en een gemiddelde doorlooptijd hebben van zes tot acht jaar.

- Enkele milieuorganisaties vragen waarom de aanlooperperiode een generiek karakter heeft en deze niet per sector wordt vastgesteld. Zij wijzen er ook op dat door de economische omstandigheden door COVID-19 de productie omlaag is gegaan en daarom een generieke aanlooperperiode niet nodig is. De regering heeft bij de vormgeving van de heffing er voor gekozen de heffing te baseren op objectieve en transparante gegevens zoals de EU ETS-benchmarks. Zo wordt een grondslag van de heffing gecreëerd die juridisch houdbaar is. Dit is ook de reden geweest om voor een uniforme reductiefactor te kiezen die voor alle bedrijven en sectoren hetzelfde is. Met deze systematiek wordt gedifferentieerd naar CO₂-efficiency: bedrijven die nu al op of beter dan het niveau van de ETS-benchmark presteren, zullen minder snel door de heffing geraakt worden dan bedrijven die verder van de benchmark af zitten. De omvang van de dispensatierechten die worden toegekend, beweegt over het algemeen mee met de productie. Neemt de productie toe, dan ontvangt een bedrijf meer dispensatierechten en neemt de productie af dan ontvangt het bedrijf minder dispensatierechten.

Ontbrekend prijspad, benchmark en speelveldtoets

- Diverse reacties geven aan dat belangrijke elementen in het consultatievoorstel nog ontbreken, zoals het tarief, de benchmarks, het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving en de speelveldtoets. Hierdoor kan het wetsvoorstel niet volledig worden beoordeeld en kunnen de effecten niet goed worden ingeschat. De regering begrijpt dat het ontbreken van deze elementen tijdens de consultatie onzekerheid geeft, maar wil deze ook relativeren, omdat het Klimaatakkoord hier al richting op geeft. Zo is in het Klimaatakkoord de reductieopgave voor 2030 vastgelegd; deze opgave betekent industriebreed ruwweg een reductie van een derde ten opzichte van de huidige emissies. De regering heeft bovendien besloten om in de jaren 2021 en 2022 nog uit te gaan van de bestaande ETS-benchmarks met daarin verwerkt de minimale aanscherping waarmee tenminste alle benchmarks zullen worden verlaagd. Samen met de reductiefactor van 1,2 in het startjaar geeft dit bedrijven duidelijkheid waar zij voor hun dispensatieruimte vanuit kunnen gaan voor de eerste jaren. In het Klimaatakkoord is een heffingstarief oplopend van 30 euro in 2021 tot 125-150 euro in 2030, opgenomen op basis van de analyse van het PBL van juni 2019 en staat aangegeven dat het uiteindelijke tarief wordt bepaald op basis van een nadere analyse van PBL waarbij de speelveldtoets wordt betrokken. Bij de indiening van de wet zal tevens worden gekeken naar de actuele economische omstandigheden. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op de genoemde onderdelen aangevuld. De analyse van PBL en de speelveldtoets zijn bijgevoegd bij het wetsvoorstel.
- Voor bepaalde sectoren, zoals de papierindustrie, de keramieksector, de olie- en gaswinning, afvalstoffensector, (petro)chemische industrie en staalindustrie zijn sectorspecifieke opmerkingen ingebracht voor wat betreft het speelveld en het handelingsperspectief. In het algemeen wordt gevraagd rekening te houden met de (on)mogelijkheden voor verregaande emissiereductie van individuele bedrijven en sectorspecifieke reductiepaden. De regering houdt zich aan de scope van de heffing zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord. Het vrijstellen van bepaalde sectoren zou bovendien nopen tot een aanscherping van de reductiefactor voor de rest van de heffingsdoelgroep om te komen tot de borging van 14,3 Mton reductie in de industrie ten opzichte van het basispad in 2030; dat beschouwt het kabinet als onrechtvaardig. De regering houdt in het wetsvoorstel rekening met sectorspecifieke omstandigheden. Uitgangspunt is dat dispensatierechten worden gegeven voor de uitstoot tot de benchmark minus een generieke reductiefactor. Deze benchmark is ontleend aan het EU ETS en is gebaseerd op de 10% best presterende installaties. Voorts wordt door de geleidelijke oploop van grondslag en tarief, de systematiek van herberekening en de mogelijkheid van overdracht van dispensatierechten veel tijd gegeven om de vernieuwing aan te laten sluiten bij de investeringscycli en de efficiencyvoordelen in bijvoorbeeld clusterverband maximaal uit te nutten. De inventarisaties uit de regionale koplopersprogramma's geven aan dat technisch gezien op clusterniveau voldoende reductiepotentieel aanwezig is om aan de taakstelling te voldoen.

Aansluiting bij het EU ETS

- Verschillende bedrijven en brancheorganisaties geven aan dat het voorstel nog onvoldoende aansluit op het EU ETS, zoals de ex-post vaststelling van dispensatierechten, beperkte intertemporaliteit, de aparte benadering van industrie en elektriciteit en het gebruik van een extra uniforme reductiefactor. De regering benadrukt dat zo veel mogelijk is aangesloten bij het EU ETS en dat afwijkingen voornamelijk gericht zijn op het verbeteren van de werking van de heffing of het gevolg zijn van afspraken in het Klimaatakkoord (bijv. t.a.v. de doelgroep onder de heffing). In de memorie van toelichting wordt bij de verschillende thema's daarover verantwoording afgelegd.
- Anderzijds is ook bepleit meer uitzonderingen op het EU ETS door te voeren. Zo is bepleit om uit te gaan van nationale benchmarks in plaats van de EU ETS-benchmarks. De regering heeft deze suggestie niet overgenomen. De nationale reductiefactor geeft aan hoeveel efficiënter de Nederlandse industrie moet zijn dan binnen het EU ETS. Geheel eigenstandige benchmarks opstellen zal de uitvoeringskosten voor de NEa sterk verhogen. Bovendien wordt de benchmarks in dat geval gebaseerd op een veel kleiner aantal bedrijven dat bovendien de benchmark waaraan het onderworpen is, sterk kan beïnvloeden.
- Er is bepleit om de nieuwe EU ETS-benchmarks zo snel mogelijk te gaan gebruiken bij de vaststelling van de dispensatierechten voor de CO₂-heffing, en in ieder geval in 2021 de reductiefactor aan de hand van de nieuwe gegevens aan te passen. De regering stelt voor om, vanwege de economische omstandigheden mede als gevolg van COVID-19, de heffing de eerste twee jaren op de reeds bekende benchmarks te baseren en pas in 2023 af te stemmen op de nieuwe benchmarks. Daarmee ontstaat ook op korte termijn meer zekerheid voor bedrijven over de lasten die te verwachten zijn.
- Er is gesteld dat het wetsvoorstel een extra drempel opwerpt voor CCU en warmte- of stoomoverdracht tussen industriële partijen, omdat op dit punt wordt aangesloten bij het EU ETS. Het kabinet is van mening dat hiermee noch een extra drempel noch een extra stimulans gecreëerd is door het EU ETS te volgen. Het kabinet beziet of stimulans van CCU met andere instrumenten dan de heffing kan worden geboden en of dit noodzakelijk is.
- Er is gevraagd naar de wisselwerking tussen de heffing en het EU ETS. Daarbij is erop gewezen dat het benchmarksysteem binnen het EU ETS-systeem mogelijk wordt afgeschaft en het wetsvoorstel daar rekening mee moet houden. De CO₂-heffing sluit automatisch aan op het EU ETS waardoor de nationale heffing relatief minder streng wordt als het EU ETS ambitieuzer wordt. Beide systemen kunnen dus goed naast elkaar bestaan. Ook met een verder aangescherpt EU ETS blijft de heffing van belang voor het realiseren van de nationale doelen uit het klimaatakkoord en de klimaatwet. Mocht het benchmarksysteem binnen het EU ETS worden afgeschaft, dan kan in dat geval voor de nationale CO₂-heffing de meeste recente EU ETS benchmark worden gehanteerd. Overigens heeft het kabinet niet de signalen ontvangen dat het Europese benchmarksysteem zou worden afgeschaft. De SER geeft aan dat het conform haar advisering is dat de heffing nadrukkelijk wordt gepositioneerd als aanvullend op, en nauw aansluitend bij het EU ETS.
- In reactie op enkele vragen bevestigt de regering dat de rekensystematiek van het EU ETS wordt gevolgd bij de splitsing tussen procesemissies en verbrandingsemisies. Daarmee wordt overlap voorkomen tussen emissies vallend onder de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking enerzijds en de CO₂-heffing voor de industrie anderzijds.
- Er is gevraagd of bij een biomassa-WKK met enige fossiele uitstoot bij opstart van de WKK alleen deze fossiele uitstoot voor zoverre die toegerekend kan worden aan warmteproductie relevant is voor het bepalen van de heffingsgrondslag. Het kabinet bevestigt dat dit het geval is.
- Er is gevraagd of de heffing zorgt voor een "waterbedeffect" in het EU ETS, en of overwogen is om ETS-rechten op te kopen. De heffing is erop gericht bedrijven te prikkelen om hun CO₂-uitstoot te reduceren. De problematiek van het waterbedeffect betreft het mogelijke effect dat door het afnemen van vraag naar ETS-rechten de prijs van ETS-rechten kan afnemen, waardoor de vraag naar ETS-rechten elders kan toenemen. De regering verwacht dat het wetsvoorstel de werking en de effectiviteit van het huidige ETS systeem niet in negatieve zin zal beïnvloeden. In het ETS-systeem is namelijk sinds 2019 een mechanisme gecreëerd, waarmee overtollige emissierechten, onder meer ten gevolge van extra emissiebeperkende nationale maatregelen, stapsgewijs worden

weggenomen en vernietigd. Dit mechanisme, de marktstabiliteitsreserve (MSR), maakt het als lidstaat zelf opkopen van emissierechten minder voor de hand liggend. Met de invoering van de MSR en het vernietigen van rechten uit de MSR leiden emissiebeperkende maatregelen niet automatisch tot een toename van emissies op EU-niveau. Dit betekent ook dat vermeden emissies in Nederland, waaronder vermeden emissies als gevolg van dit wetsvoorstel, niet automatisch en direct leiden tot meer emissies elders. Gegeven de beperkte omvang van de Nederlandse emissies in relatie tot het geheel aan emissies vallend onder het EU ETS, is de invloed van de Nederlandse CO₂-heffing industrie op de marktwerking en de prijsvorming van EU ETS-emissierechten verwaarloosbaar.

Circulaire economie en afvalverbrandingsinstallaties

- Meerdere reacties gaan in op de positie van AVI's in het wetsvoorstel, en de relatie van het wetsvoorstel tot de circulaire economie. Er is gevraagd hoe de CO₂-heffing rekening houdt met de beleidscoherentie op het vlak van de doelstelling voor de circulaire economie. De heffing is onderdeel van een breed maatregelenpakket zoals afgesproken in het Klimaatakkoord dat gericht is op verduurzaming van de industrie, waaronder de AVI's. De uitrol van CO₂-reducerende maatregelen wordt daarbij ondersteund met de SDE(+)-subsidieregeling. Daar waar hergebruik leidt tot vermindering van schoorsteenemissie bij een installatie leidt dit tot minder heffingsgrondslag bij die installatie. Specifiek voor de circulaire economie heeft het kabinet daarenboven vanuit de klimaatmiddelen (klimaatveloppe en het Urgendapakket) middelen vrijgemaakt voor circulaire maatregelen die tot CO₂-besparing leiden. Voor de uitvoering wordt een aantal instrumenten ingezet, zoals subsidieregelingen DEI+ en de subsidieregeling circulaire ketenprojecten en fiscale maatregelen zoals de MIA/Vamil.
- Door meerdere respondenten wordt gevraagd de heffing zo in te richten dat deze verschillende ontwikkelingen stimuleert, zoals investeringen in recycling hernieuwbare energie en warmte-uitkoppeling vanuit AVI's, negatieve emissies, CCU en reductie van zogenoemde "scope 3"-emissies. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting is de heffing gericht op het borgen van de CO₂-reductiedoelstelling voor de industrie, en sluit de vormgeving van de heffing zo nauw mogelijk aan bij het EU ETS. Dat betekent dat de emissies aan de schoorsteen, conform het EU ETS, worden belast. Voor AVI's wordt daarbij voor de bepaling van dispensatierechten aangesloten bij de procesemissieaanpak. Hierdoor kunnen CCS en vermindering van afvalverbranding leiden tot een lagere belastbare grondslag en behoud van dispensatierechten. De omgang met negatieve emissies is toegelicht in de memorie van toelichting. CCU leidt niet tot emissiereductie in de industrie en wordt daarom niet gestimuleerd binnen de heffing. Als dispensatierechten worden toegekend aan maatregelen die niet bijdragen aan de reductieopgave industrie, zal dit elders binnen de industrie tot een zwaardere taakstelling moeten leiden.
- Er is gevraagd wat het nut is van de heffing voor de non-ETS-emissies als daarvoor een vrijgestelde voet van 116,4 procent geldt (benchmark van 97 procent en een reductiefactor van 1,2). De reductiefactor zal de komende jaren lineair afnemen. Daardoor worden bedrijven, ook degenen die te maken krijgen met de procesemissieaanpak, geprikkeld om te investeren in CO₂-reductie
- Er is opgemerkt dat de vormgeving van het tarief zorgt voor een ongelijk speelveld tussen ETS- en non-ETS-bedrijven. De hoogte van het tarief wordt zo vastgesteld dat deze met voldoende zekerheid het reductiedoel voor de industrie borgt. Het tarief moet voldoende hoog zijn om ervoor te zorgen dat het aantrekkelijker is om de 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 non-ETS bedrijven geldt dit niet. Hiermee worden beide groepen bedrijven aan dezelfde CO₂-prijs onderworpen.
- Naar aanleiding van de consultatietekst is twijfel gerezen of CCS bij AVI's wel als reductiemaatregel erkend zou worden in de heffing. Het kabinet kan hierop bevestigen dat CCS bij AVI's als reductiemaatregel wordt erkend. De tekst naar aanleiding waarvan twijfel ontstond bevatte een omissie en is in het wetsvoorstel verbeterd.

Herberekening

- Enkele milieuorganisaties merken op dat de voorziening van het herberekenen van belastingjaren een sterke prikkel geeft tot het doen van investeringen. Vanuit industriële belangenorganisaties is echter gepleit voor een ruimere vormgeving van de herberekening. Zij wijzen er op dat herberekening en zo eerder betaalde heffing terugontvangen alleen mogelijk is, als een bedrijf minder uitstoot dan het aan dispensatierechten heeft, terwijl al flink CO₂ moet worden gereduceerd om deze situatie te bereiken. De suggestie is gedaan om bedrijven die in 2030 hun taakstelling halen en dus in dat jaar geen heffing verschuldigd zijn, eventuele betaalde heffingen in de jaren ervoor terug te betalen. De doelstellingen van het Klimaatakkoord zijn immers geformuleerd voor 2030 en deze worden ook op deze wijze gehaald. Het kabinet neemt dit voorstel niet over. Het kabinet is van oordeel dat het voorstel zoals geformuleerd geen prikkel geeft om verduurzamingsmaatregelen zo snel mogelijk te treffen. In het Klimaatakkoord is daarom afgesproken de doelstelling via een rechte lijn naar 2030 te behalen. Vanuit klimaattoegpunt is een eerdere reductie natuurlijk beter dan een latere. Dit past ook in de filosofie van het Klimaatakkoord. We beginnen sneller dan andere landen, maar vragen uiteindelijk niet meer. Wel biedt het kabinet het bedrijfsleven de gelegenheid om zich voor te bereiden op de verduurzaming. Hiertoe is het startpunt van de gewenste reductie royaal boven de huidige benchmarks gezet. Ook heeft het kabinet er oog voor dat grote investeringen niet jaarlijks gebeuren. Via de herberekeningssystematiek wordt rekening gehouden met investeringscycli.
- Er is gevraagd in hoeverre carry-back leidt tot een uitstel van investeringen tot 2030, want herberekenen is alleen mogelijk als een bedrijf in de eerste jaren belasting heeft betaald. De regering acht onwaarschijnlijk dat de herberekening leidt tot uitstel van investeringen, omdat de industrie te maken heeft met lang van tevoren geplande momenten van groot onderhoud waar men bij investeringen in CO₂-reductie zal willen aansluiten.
- Diverse bedrijven vragen om naast carry-back ook carry-forward mogelijk te maken. Zij wijzen er op dat bedrijven die voldoen aan de benchmark anders niet worden beloond voor hun inspanningen uit het verleden. In de aanloopfase levert de handel immers weinig op omdat er meer dispensatierechten zijn dan nodig voor de industriële uitstoot. De regering wijst er op dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat er sprake zal zijn van een ingroeipad voor de heffingsgrondslag. Dit ingroeipad is nu vanwege de onzekere economische omstandigheden extra voorzichtig gekozen. Carry forward zou betekenen dat deze in het ingroeipad extra gegeven ruimte mee kan worden genomen naar de toekomst. Overigens houden bedrijven die goed presteren ten opzichte van hun benchmark vanwege inspanningen in het verleden, dit voordeel, omdat zij voor de heffing minder zullen hoeven te reduceren dan bedrijven die minder goed presteren dan de benchmark.

Berekening van dispensatierechten

- Vanuit de industrie is verzocht om, in de specifieke omstandigheid waar producenten van warmte leveren aan EU ETS-afnemers, dispensatierechten toe te kennen aan de producent van warmte. Dat is effectiever, omdat de zekerheid van dispensatierechten de producent stimuleert om warmteproductie efficiënter (dus met minder CO₂-uitstoot) te laten verlopen. De regering kiest er voor de systematiek van EU ETS te volgen. Binnen het EU ETS worden bij warmteoverdracht tussen bedrijven de emissierechten toegekend aan de ontvanger van de warmte. Dit volgt uit het gebruik van de productbenchmarks: de producent van de producten krijgt rechten op basis van productie, dit is onafhankelijk van de hoeveelheid warmte en structuur van warmtelevering. De ontvanger van de warmte is ook degene die invloed en belang heeft op het efficiënt inzetten van warmte en is de partij die de finale zeggenschap heeft over de wijze waarop hij zijn product produceert, met inbegrip van de keuze gebruik te maken van eventueel extern geproduceerde hulpmiddelen. Binnen het EU ETS maken warmteproducent en warmteconsument in de leveringscontracten afspraken over de verdeling van emissierechten. De regering verwacht dat voor de heffing producenten en consumenten afspraken maken die in lijn liggen met de afspraken die zij hierover in het kader van het EU ETS maken. Dit is nader verduidelijkt in de memorie van toelichting.
- Er is gesteld dat de toekenning van dispensatierechten bij productbenchmarks ex post en op basis van het actueel activiteitsniveau zorgt voor onzekerheid en ongewenste neveneffecten. Zo zou bij een productie lager dan historisch sprake zijn van minder dispensatierechten en wordt het level playing field verslechterd. Ook wordt gesteld dat de ex-postbenadering op gespannen voet staat

met een absoluut tonnendoel. Ten aanzien van het eerste punt verwijst het kabinet naar de memorie van toelichting voor de argumentatie bij deze keuze. Aanvullend daarop merkt het kabinet hierover op dat door die keuze sprake is van een directere link tussen productie en toekenning van dispensatierechten. Een lagere productie zal ook meestal gepaard gaan met een lagere CO₂-uitstoot, wat ook een toekenning van minder dispensatierechten rechtvaardigt. Ten aanzien van het tweede punt wordt opgemerkt dat inzet is alleen bij herijking van het Klimaatakkoord en aanpassing van de EU ETS-benchmarks binnen het EU ETS, het eindpunt en het pad daarnaartoe aan te passen. De ex-postbenadering staat daar los van.

- Er is gevraagd of de activiteitenniveaus twee keer moeten worden vastgesteld (zowel voor het EU-ETS als voor de CO₂-heffing industrie) omdat in het wetsvoorstel in tegenstelling tot het EU-ETS een ex-postbenadering heeft. Het kabinet wijst erop dat ook bij de ex-antebenadering van het EU-ETS de jaarlijkse activiteitenniveaus worden gerapporteerd. Dit ter vaststelling of de actuele activiteitenniveaus niet meer dan 15% zijn gaan afwijken van de historische activiteitenniveaus. Voorts moeten deze worden gerapporteerd ter vaststelling van het historische activiteitenniveau waarop de emissierechtenallocatie in toekomstige EU ETS-handelsperiodes gebaseerd zal zijn. Zowel voor het EU ETS als voor de nationale heffing zal dus jaarlijks het activiteitenniveau moeten worden gerapporteerd. Het gerapporteerde niveau wordt zowel gebruikt voor het eventueel ex ante vaststellen van de nieuwe gratis toewijzing als het ex-post berekenen van het aantal dispensatierechten.
- Er is gevraagd waarom niet wordt aangesloten bij de historische activiteitenniveaus zoals dat voor het EU ETS gebeurt. Omwille van de eenvoud zou het beter zijn om voor alle soorten activiteitenniveaus aan te sluiten bij het EU-ETS. Het kabinet kiest er voor gebruik te maken van de actuele activiteitenniveaus bij productbenchmarks, omdat daardoor sprake is van een directere link tussen daadwerkelijke productie en de dispensatierechten die daardoor verworven worden en dus de heffing die betaald moet worden. Dat heeft als voordeel dat bedrijven een directere CO₂-efficiëntieprikkel krijgen: zij worden precies afgerekend op hun uitstoot en krijgen dispensatierechten op basis van hun werkelijke productie. Daarmee sluit dit ook, beter dan een ex-antebenadering, aan bij het karakter van de heffing als belastingmaatregel.
- Milieuorganisaties wijzen erop dat door de inzet van dispensatierechten er geen prikkel bestaat om meer te reduceren dan de doelstelling voor 2030, terwijl de bedrijven, conform het Parijsakkoord, naar vrijwel nul uitstoot moeten gaan in 2050. Omdat er in deze CO₂-heffing geen prikkel is om meer te doen en wat nodig is voor de CO₂-vrije doelstelling van 2050, bestaat het risico dat bedrijven wachten en het nemen van maatregelen uiteindelijk duurder wordt. De regering verwacht dat bedrijven het oplopende prijspad en de aflopende vrijgestelde emissies meenemen in hun investeringsafwegingen. De verwachting is dat de heffing bijdraagt aan de investeringszekerheid en bedrijven zal prikkelen de transitie in te zetten, zowel richting de 2030- als de 2050-doelstelling. De overdraagbaarheid van dispensatierechten schept daarnaast de mogelijkheid voor bedrijven met een overschot om dit te verkopen. Ook voor bedrijven die minder uitstoten dan zij aan dispensatierechten toegekend hebben gekregen in een bepaald jaar blijft zo de prikkel bestaan verdere stappen te zetten.
- Milieuorganisaties wijzen er ook op dat het voldoen (van alle bedrijven binnen de industrie) aan de EU ETS-benchmarks onvoldoende is om de doelstelling in 2030 te halen. De regering heeft om deze reden in het wetsvoorstel een nationale reductiefactor opgenomen. Deze geeft aan hoeveel efficiënter de bedrijven moeten zijn dan de EU ETS-benchmarks. De hoop is wel dat de benchmarks in substantiële mate neerwaarts worden aangepast, zodat de nationale reductiefactor uiteindelijk beperkt kan blijven. Dan wordt ook tegemoet gekomen aan de het advies van de SER dat aangeeft dat het belangrijk is om zo veel mogelijk een gelijk speelveld voor investeringen te behouden.
- Er is verzocht om negatieve emissies te erkennen als verduurzamingsroute. De regering heeft in het wetsvoorstel negatieve emissies voorsnog niet erkend in de zin dat zij leiden tot een extra aftrekpost op de industriële jaarvrucht. Daarmee wordt gehandeld conform het EU ETS en is voor nu gekozen voor de best uitvoerbare optie. Er zijn geen signalen dat binnen afzienbare tijd op grote schaal installaties negatieve emissies zullen gaan realiseren. Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat negatieve emissies in de toekomst een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen. Het kabinet zet zich er dan ook voor in negatieve

emissies erkend te krijgen binnen het EU ETS, waardoor deze voor de heffing eenvoudig overeenkomstig erkend kunnen worden. Ook wanneer dit niet lukt en negatieve emissies tot het reële en korte termijn handelingsperspectief van heffingsplichtigen gaat behoren, zal opnieuw bezien worden of en op welke wijze negatieve emissies in het heffingssysteem met de toekenning van additionele dispensatierechten erkend kunnen worden.

- Er is geopperd dispensatierechten toe te kennen voor de levering van groen gas aan niet-ETS-bedrijven. De warmte-inhoud die met deze levering gepaard gaat zou dan leiden tot extra dispensatierechten bij de producent van het groen gas. Het kabinet gaat hierin niet mee en sluit aan bij haar bestaande keuze om dit ook niet toe te staan in het EU ETS. Achtergrond bij die keuze is dat er een breed palet aan toepassingsmogelijkheden voor groen gas is (chemie, mobiliteit, hogetemperatuurwarmte, laagtemperatuurwarmte, elektriciteitsproductie, etc.); het kabinet acht het voor de transitie onwenselijk één specifieke inzetroute (van ETS- naar niet-ETS-industrie) ten opzichte van andere inzetroutes aanvullend te stimuleren. Bovendien zou het leiden tot een extra complexiteit binnen het systeem: de data van levering van groen gas zou gekoppeld moeten worden aan de uitstootdata die berust bij NEa. Dit zou problemen opleveren voor de handhaving en monitoring door NEa.
- Er is opgemerkt dat er geen dispensatierechten toegekend worden voor de levering van restwarmte aan stadsverwarmingsnetten, maar wel voor levering van restwarmte van EU ETS-bedrijven aan niet-ETS-bedrijven. Daarbij is gevraagd hoe dit valt te handhaven of te reguleren in het geval sprake is van 'open' warmtenetten. Het kabinet stelt hierbij dat daarbij de regel geldt dat elk van de producenten proportioneel aan elk van de warmteconsumenten van het warmtenet levert. In geval sprake is van warmtenetten zal evenwel in de meeste gevallen sprake zijn van contracten tussen leverancier en ontvanger van warmte. In dat geval kan door de warmteproducent richting NEa dit contract worden gerapporteerd; in dat geval geldt dat de contractueel afgesproken hoeveelheid warmte die de ontvanger ontvangt afkomstig is van de contractuele leverancier, zoals ook geregeld is in het EU ETS. Als er geen sprake is van directe leveringscontracten wordt het warmte netwerk voor dat deel gezien als een separate non-ETS-entiteit en worden de rechten overeenkomstig de regels voor warmteoverdracht berekend.

Overdracht van dispensatierechten

- In diverse reacties is aandacht gevraagd voor het risico dat de handel in dispensatierechten slechts beperkt werkt, omdat de markt klein, niet transparant en niet flexibel in de tijd zou zijn. Verder wordt aangegeven dat naarmate de reductielijn richting de benchmark tendeert er een zeer beperkt aantal aanbieders zal zijn en veel vragende partijen. Hierdoor ontstaat een niet-gelijk speelveld. In dit verband is bepleit om de markt te laten faciliteren door een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld de NEa. De regering wijst er op dat de mogelijkheid van overdracht in de eerste plaats bedoeld is om het systeem van de heffing technisch goed te laten functioneren, zoals in het geval van warmtelevering tussen ETS-bedrijven waarbij conform de systematiek van het EU ETS de dispensatierechten worden toegekend aan de warmteconsument en warmteconsument en warmteproducent onderling de rechten moeten verdelen. Daarnaast biedt de mogelijkheid van overdracht extra flexibiliteit, doordat bedrijven met meerdere installaties investeringen tussen installaties kunnen optimaliseren, het samenwerking binnen de keten of binnen het cluster kan faciliteren of doordat bedrijven dispensatierechten kunnen kopen als zij zelf geen kostenefficiënte maatregelen kunnen nemen. Waar dit binnen de invloedssfeer van de overheid ligt, worden maatregelen genomen om de transactiekosten van overdracht zo laag mogelijk te houden, o.a. door de inrichting van een eenvoudig, toegankelijk, betrouwbaar en fraudebestendig register en door het geven van informatie over emissies en dispensatierechten op geaggregeerd niveau voor de start van de periode van overdracht om zo inzicht in vraag en aanbod te geven en daarmee transparantie van de markt te bevorderen. Het kabinet erkent dat een handelsplatform kan helpen om de transparantie van de markt te vergroten en transactiekosten laag te houden, maar ziet hier vooral ook een rol voor de markt zelf. Binnen het EU ETS zijn in de loop van de tijd verschillende vormen van handel ontstaan. De NEa heeft hier verder geen aandeel in gehad, anders dan het registreren van de overdracht. Ook bij de systematiek Energie voor Vervoer is sprake van een overdrachtsysteem met een relatief kleine markt. Ondanks de kleine markt werkt dat naar behoren

en zijn er in de markt verschillende intermediairs opgestaan om een rol te spelen in o.a. het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Dit sterkt het kabinet in het beeld dat voor nu geen aanvullende maatregelen nodig zijn. Mocht evenwel blijken dat het systeem toch onvolkomenheden heeft, dan zal het kabinet in overleg treden met betrokkenen en deskundigen om eventuele verbeteringen te bezien.

- In de consultatie is bepleit om de mogelijkheid te geven om dispensatierechten te kunnen sparen voor latere jaren. In het Klimaatakkoord is er voor gekozen om het sparen van rechten naar de toekomst niet toe te staan. De regering verwijst hier naar de argumentatie met betrekking tot het niet toestaan van carry forward binnen de herberekening.
- In de consultatie is gevraagd om te publiceren hoeveel dispensatierechten zijn verleend in samenhang met de gerealiseerde emissies geaggregeerd naar sectoren. In het wetsvoorstel is geregeld dat de NEa rapportages over emissies en dispensatierechten kan publiceren.
- De suggestie om de overdracht van een dispensatierecht gepaard te laten gaan met een verlaging van het tonnage CO₂ dat aan dat dispensatierecht is verbonden, heeft de regering niet overgenomen, omdat het belemmerend werkt voor de handel in dispensatierechten en daardoor de prikkel tot het nemen van CO₂-reducerende maatregelen door de industrie zou beperken.

Warmtebenchmark

Er zijn verschillende bezwaren aangedragen tegen het gebruik van de warmtebenchmark uit het EU-ETS. Allereerst is betoogd dat de warmtebenchmark binnen het EU-ETS een onvolkomen efficiëntiemaatstaf is als basis voor het toekennen van dispensatierechten aan bedrijven die met deze benchmark te maken hebben: de warmtebenchmark is alleen een efficiëntiemaatstaf voor de productie van warmte en niet voor het gebruik ervan. Dat leidt er ook toe dat maatregelen in de sfeer van procesefficiëntie voor deze groep niet of onvoldoende beloond worden. Ten tweede wordt betoogd dat koplopers binnen de warmtebenchmark slechter af zijn dan degenen die later verduurzamen. Dat, in combinatie met een vermoedelijk sterke aanscherping van de warmtebenchmark de komende jaren (zie volgende bullet), geeft deze bedrijven een nadeel, zo wordt betoogd. Het kabinet heeft er oog voor dat de warmtebenchmark, in tegenstelling tot de productbenchmarks, geen efficiëntiemaatstaf voor het volledige productieproces is. Om die reden heeft het kabinet er in het wetsvoorstel voor gekozen om, in tegenstelling tot de keuze bij de productbenchmarks, de dispensatierechten te verlenen aan de hand van het historisch activiteitsniveau onder deze benchmark. 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. Hiermee wordt aan een deel van de bezwaren die kleven aan het gebruik van de warmtebenchmark tegemoet gekomen. In aanvulling zal het kabinet, vanwege de generieke aard van de warmte- en brandstofbenchmark onderzoeken of er 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 brandstofbenchmark vallen. Hierbij zal ook worden gekeken naar efficiëntieverbeteringen uit het verleden. Hierbij geldt als harde randvoorwaarde dat eventuele oplossingen objectief, transparant, juridisch houdbaar en uitvoerbaar moeten 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 onderdeel uitmaken van het onderzoek en mogelijke oplossingsrichting. Indien de Europese Commissie nieuwe EU ETS-benchmarks opstelt zullen deze uiteraard in de heffing worden overgenomen. De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich tot de brandstof- en warmtebenchmark. Voor de procesbenchmark volgen wij reeds een andere aanpak en bij productbenchmarks wordt energie-efficiëntie reeds afdoende beloond.

Terugsluis

Meerdere respondenten hebben gevraagd naar de terugsluis van opbrengsten die voortvloeien uit de heffing. Enkele partijen wijzen er daarbij op dat de heffing bij de huidige vormgeving weinig

opbrengsten zal genereren waardoor dus ook weinig subsidiemiddelen beschikbaar komen. Enkele partijen vragen hoe de opbrengsten zullen worden besteed en doen daar soms ook suggesties voor. Zo wordt aangevoerd dat de opbrengsten geheel ten goede moeten komen aan de verduurzaming van de industrie, of specifiek voor de verduurzaming van industriële clusters. De heffing is gericht op het bereiken van CO₂-reductie, en niet op het behalen van een budgettaire opbrengst. De budgettaire opbrengst wordt geraamd aan de hand van de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel. Zoals afgesproken in het Klimaatakkoord worden eventuele opbrengsten ingezet voor verduurzaming van de industrie middels een subsidieregeling.

Monitoring- en rapportageverplichtingen

- Diverse partijen pleiten er voor om voor de monitoring- en rapportageverplichtingen zoveel als mogelijk aan te sluiten bij het EU ETS en de additionele verplichtingen zoveel mogelijk te beperken. De regering kiest er inderdaad voor om voor de monitoring, rapportage en verantwoording in het wetsvoorstel nauw aan te sluiten bij de bestaande monitoringsverplichtingen en rapportages vanuit het EU ETS. Voor het merendeel van de installaties kan daarom voor de heffing aanvullend gevraagde rapportages (het industrieel emissieverslag en het verslag berekening dispensatierechten) met de gegevens uit het ETS-emissieverslag en het ETS-activiteitenverslag en de bestaande monitoring worden volstaan. Alleen voor de niet-ETS-installaties die onder de heffing worden gebracht en de ETS-installaties zonder recht op gratis toewijzing gelden aanvullende monitoringsverplichtingen. Dit betreft een kleine groep installaties.
- Door de afvalverbrandingsbedrijven is gevraagd wat ten aanzien van extra nauwkeurigheid in monitoring nog als proportioneel kan worden gezien. Het kabinet verwijst hiervoor naar de monitoringsverordening ETS die ook voor de heffing wordt gevolgd. Daarin is opgenomen dat indien monitoring met de hoogste nauwkeurigheid leidt tot onredelijke kosten, mag worden teruggevallen op eenvoudigere en minder nauwkeurige methodes. Bij het opstellen van de nationale regeling voor de monitoring zal bezien worden of in aanvulling op de monitoringsverordening, de monitoring van de AVI's kan plaatsvinden op basis van generieke, landelijk vastgestelde emissiefactoren voor afvalstoffen.
- Er is in de consultatie gevraagd om een MKB-toets op de uit het wetsvoorstel voortvloeiende financiële en administratieve belasting. Het kabinet wijst er op dat de doelgroep in hoofdzaak ETS-bedrijven betreft en dat juist voor deze groep de toename van administratieve lasten als gevolg van de heffing beperkt is. Daarom is er afgezien van het uitvoeren van een MKB-toets.
- Vanuit de omgevingsdienst DCMR is gevraagd om duidelijkheid te geven ten aanzien van milieueisen en daaraan gerelateerde procedures. In het wetsvoorstel worden geen (aanvullende) milieueisen gesteld. Wel zijn er rapportage- en monitoringsverplichtingen; de eisen hieraan worden voor zover nodig nader uitgewerkt in de lagere regelgeving.

Reactie op andere opmerkingen

- De regering concludeert dat er geen notificatieverplichting is op grond van de notificatierichtlijn (EU/2015/1535) of de energiebelasting richtlijn (EC/2003/96). Het wetsvoorstel bevat technische voorschriften noch energieproducten of elektriciteit die moeten worden genotificeerd.
- Er is gevraagd of de reductiefactor van 1,2 niet leidt tot onrechtmatige staatssteun. De regering meent dat hier geen staatssteunaspect mee is gemoed omdat de reductiefactor generiek is en niet-selectief en bovendien jaarlijks wordt verlaagd tot in 2030 de reductiedoelstelling is gerealiseerd.
- Er is gevraagd naar het risico op carrouselfraude bij overdracht van dispensatierechten, zoals bij het EU ETS heeft plaatsgevonden. De regering acht dit risico vooralsnog gering omdat, in tegenstelling tot het EU ETS, de deelname aan de overdracht van dispensatierechten is beperkt tot de exploitanten van industriële installaties.
- Er is gevraagd om een hardheidsclausule te introduceren in de wet. Zoals toegelicht in het wetsvoorstel valt de uitvoering van de heffing en invordering, alsook de daaraan verbonden rechtsbescherming, onder het regime van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). De AWR kent een specifieke bevoegdheid, de hardheidsclausule, op basis waarvan de minister van Financiën bevoegd is voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan

onbillijkheden van overwegende aard. Daarvan kan sprake zijn als het gaat om een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien.