

## **Inbreng wetsvoorstel CO<sub>2</sub>-heffing Industrie**

Mei, 2020

Met dit document reageren Carbon Market Watch en World Information Service on Energy (WISE) op de internetconsultatie wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie.

Het is positief dat de Nederlandse overheid werkt aan een mix van instrumenten om de industrie te stimuleren om te verduurzamen, met als onderdeel hiervan een CO<sub>2</sub>-heffing. De heffingsvariant die nu ter consultatie op tafel ligt, kent enkele goede elementen. Uit het verbod op het sparen van overschotten van dispensatierechten blijkt dat een cruciale les is geleerd van het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS), waar een overschot is opgebouwd van maar liefst twee miljard uitstootrechten. Daarnaast is de herberekening en terugbetaling van historische heffingen een sterke prikkel voor de industrie om te investeren in het reduceren van emissies. Deze twee elementen van de CO<sub>2</sub>-heffing steunen wij.

Toch is het globale ontwerp van de CO<sub>2</sub>-heffing dat nu op tafel ligt niet eerlijk en weinig effectief. De lusten en lasten zijn oneerlijk verdeeld en het behalen van de reductiedoelstelling van 14,3 Mt is onvoldoende gewaarborgd. Zoals de heffing nu is ontworpen, zal het bovendien een complex en duur systeem worden met hoge administratieve lasten voor de overheid en de industrie. Evengoed zet de heffing waarschijnlijk weinig zoden aan de dijk: er zijn minimale opbrengsten voor de staatskas en de impact op investeringsbeslissingen van de industrie is gering, zeker in de eerste én meest cruciale jaren.

### **Het Europees Emissiehandelssysteem (EU ETS) faalt voor industriële emissies**

Industriële emissies worden op Europees niveau gereguleerd onder het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS). De talrijke vrijstellingen en de uitgifte van gratis emissierechten die in de wetgeving zijn opgenomen, hebben het EU ETS niet tot een effectief instrument gemaakt om de uitstoot van broeikasgassen voor de industrie te verminderen. De CO<sub>2</sub>-reductie die is behaald onder het EU ETS is vooral toe te schrijven aan de elektriciteitssector<sup>1</sup>. De industrie heeft onder het EU ETS nauwelijks uitstoot gereduceerd, industriële broeikasgasemissies zijn in de Europese Unie een magere 1 % gedaald tussen 2012 en 2018<sup>2</sup>. Lange tijd werkte het EU ETS eerder als verdienmodel voor de industrie dan als prikkel om te verduurzamen, omdat de industriële

---

<sup>1</sup> NEa Voortgang Emissiehandel, 2019.

<sup>2</sup> Ember, EU ETS emissions fall as wind and solar replace coal, 2019

sector meer gratis rechten krijgt dan ze nodig heeft<sup>3</sup>. Over de periode 2008-2030 zal de Europese industrie gratis emissierechten ontvangen ter waarde van ongeveer € 383 miljard<sup>4</sup>.

Ook na de herziening van de ETS-richtlijn in 2018, krijgt de industrie zeker 6,3 miljard emissierechten gratis (ter waarde van € 165 miljard)<sup>5,6</sup>. En dat betekent dat de komende jaren 90% van de industriële broeikasgassen geen kosten met zich mee zal brengen onder het EU ETS<sup>7</sup>. Voor de industriële sector is er dus nagenoeg geen marktprikkel, met als gevolg dat zij er onvoldoende op zijn gericht hun uitstoot te verminderen en te investeren in schone technologieën, zeker als het gaat om technieken die kapitaalintensief zijn of lange terugverdiertijden hebben. Een robuust ontworpen heffing kan hierin een groot verschil maken voor de Nederlandse industrie en bedrijven helpen een voortrekkersrol op zich te nemen qua duurzaamheid, zowel binnen Europa als op het wereldtoneel.

### **Nut en noodzaak van een CO<sub>2</sub>-heffing**

De Nederlandse industriële deelnemers aan het EU ETS kregen in 2018 nog 43 miljoen gratis uitstootrechten toegewezen. Ondertussen is de uitstoot van de industriële sectoren in Nederland ten opzichte van 2013 niet gedaald.<sup>8</sup> Nu het huidige kabinet heeft besloten broeikasgassen in een versneld tempo terug te dringen, moet de industrie in razend tempo verduurzamen om de doelstellingen uit het Nederlandse klimaatakkoord van 14,3 Mt reductie in 2030 te halen. In 2018 concludeerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat er voldoende technisch potentieel is om de doelstelling te behalen, maar dat de beleidsinstrumenten ontbraken om resultaten te borgen.<sup>9</sup>

Mits goed uitgevoerd, kan een CO<sub>2</sub>-heffing de industrie van Nederland stimuleren om energieverbruik te verminderen en CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren. Juist als de betaalbaarheid van de klimaattransitie een belangrijk argument is, ligt belasting voor de hand. Een CO<sub>2</sub>-heffing stimuleert een versnelde afschrijving, waarmee het de kosten van de transitie als geheel minimaliseert. Met een CO<sub>2</sub>-heffing levert de industrie bovendien een bijdrage aan zijn eigen subsidie. Dat maakt het Nederlandse klimaatbeleid eerlijker; het zorgt namelijk voor een meer evenredige lastenverdeling tussen huishoudens, midden- en kleinbedrijf (mkb) en de industrie. Een heffing op CO<sub>2</sub> biedt dus de mogelijkheid om een belangrijk voornemen uit het regeerakkoord – namelijk de naleving van het principe ‘de vervuiler betaalt’ – eindelijk in de praktijk te brengen. Dat is hard nodig.

---

<sup>3</sup> Carbon Market Watch, [Industry windfall profits from Europe’s carbon market 2008-2015](#), 2016

<sup>4</sup> ODI, [Phase-out 2020: monitoring Europe’s fossil fuel subsidies](#), 2017

<sup>5</sup> NEa [Presentatie herziening ETS richtlijn](#), 2018.

<sup>6</sup> Europese Commissie (EC), [Revision for Phase 4 \(2021-2030\)](#), heden.

<sup>7</sup> [Carbon Market Watch, Cracking Europe’s haredest climate nut, 2019](#)

<sup>8</sup> NEa [Voortgang Emissiehandel](#), 2019.

<sup>9</sup> PBL, [Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord](#), 2018.

# Aanbevelingen

## 1. Zet een prijs op alle uitstoot

Bij de heffingsvariant die nu ter consultatie op tafel ligt, zal er in de eerste jaren geen lastenverzwaring plaatsvinden voor de industrie, omdat er is gekozen voor een CO<sub>2</sub>-heffing op de ‘vermijdbare’ uitstoot. Naar verwachting gaat de industrie als geheel pas in 2024 betalen voor die CO<sub>2</sub>-uitstoot. Dat is in onze visie een gemiste kans. Met de vrijstellingsruimte wordt afgezien van inkomsten die de overheid had kunnen investeren in de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie (SDE++). De industriële transitie vereist grote investeringen in innovatie – we moeten ervoor zorgen dat burgers niet opdraaien voor deze kosten en dat vervuilers meebetalen aan duurzame oplossingen.

De vrijstellingsruimte betekent bovendien dat er in de komende jaren geen stimulans zal zijn voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen in industriële productieprocessen in Nederland. We riskeren de fouten van het EU ETS te herhalen: afzwakkingen en vrijstellingen voor industrie leiden niet tot emissiereducties, maar tot problemen voor het marktsysteem, onterechte winsten en de vertraging van de klimaattransitie.

Om dit te corrigeren moet alle vervuiling worden beprijsd, ook de CO<sub>2</sub>-uitstoot onder de ETS-benchmark. Dit kan door middel van het invoeren van een additionele, generieke heffing. Omdat de Nederlandse industrie in vergelijking met de ons omringende landen lagere tarieven kent voor energie, zullen er nauwelijks negatieve effecten optreden, want een deel van deze kosten kunnen worden doorberekend aan klanten zonder verlies van marktaandeel<sup>10</sup>. We moeten daarbij ook in gedachten houden dat er al substantiële subsidies bestaan voor industrie onder het EU ETS, waaronder de subsidies voor zogeheten ‘indirecte kosten’. Voor de Nederlandse industrie was dat bijna € 37 miljoen, alleen al in 2018.

## 2. Stel de heffing niet langer uit

Vanwege de corona-crisis is er gekozen voor een ‘voorzichtige start’. Er is een toegestane overschrijding opgenomen: bedrijven mogen meer CO<sub>2</sub>-uitstoten dan de ETS-benchmark toelaat zonder te worden belast. Ook in coronatijd moeten we ervoor zorgen dat stimuleringspakketten de transitie naar een duurzame samenleving ondersteunen. Het is van cruciaal belang dat ogenschijnlijk pijnlijke klimaatmaatregelen niet langer worden uitgesteld. De kosten van CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen zullen alleen maar oplopen, want de doelstellingen voor 2030 en 2050 blijven tenslotte onveranderd.

Bovendien heeft de coronacrisis ook ETS-kostenposten doen slinken: er is minder CO<sub>2</sub>-uitstoot door de terugval van industriële productie, en de ETS-prijs is aanzienlijk gedaald de afgelopen

---

<sup>10</sup> CE Delft, [Analyse van het invoeren van een CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor de industrie](#), 2018.

maanden. De verminderde uitstoot, zolang het niet meer is dan 50%, leidt tot 2021 niet tot een wijziging in gratis emissierechten. Kort gezegd: sommige bedrijven zullen hierdoor een aanzienlijk overschot aan emissierechten kunnen opslaan of verkopen.

De 20% boven op de benchmark is dus erg royaal. Deze coronabonus zou niet alleen lager moeten zijn (hooguit 5%), maar er moet ook duidelijkheid zijn over hoe deze zal worden afgebouwd. Idealiter is deze bonus van korte levensduur en worden de Nederlandse benchmarks al vanaf volgend jaar gebruikt, zonder extra ruimte. De vraag is ook of deze bonus niet als onrechtmatige staatssteun bestempeld zou kunnen worden door Europese mededingingsautoriteiten. Kortom, klimaatbeleid is niet het juiste instrument voor compensatie voor onvoorziene crises. De coronacrisis mag niet gebruikt worden als een excuus voor het verzwakken van de CO<sub>2</sub>-heffing.

### **3. Scherp de benchmark aan**

Nederland versnelt het tempo waarin broeikasgassen worden teruggedrongen. Het is daarom onnodig en onwenselijk om de prestaties van de Nederlandse industrie te spiegelen aan fabrieken elders in Europa, middels het gebruik van de Europese ETS-benchmarks. Door het bijhouden van activiteitsniveaus onder een productbenchmark zijn de gegevens van de nieuwe, toekomstige benchmarks in Nederland voorhanden. En die gegevens kunnen dienen voor toekomstige benchmarks. Dat verkleint de kans op onvoorziene effecten, waarbij onnodig veel dispensatierechten worden berekend. Er zou dus gebruik gemaakt moeten worden van de Nederlandse benchmarks. Het gebruik van een EU-benchmark kan wél toepasselijk zijn voor sectoren in Nederland met weinig installaties die onder de heffing vallen.

Als er niet wordt overgegaan op een Nederlandse benchmark, dan is het zaak om de nieuwe ETS-benchmarks voor de handelsperiodeperiode 2021-2025 zo snel mogelijk in te voeren. De huidige ETS-benchmarks zijn tenslotte gebaseerd op verouderde gegevens (2005-2007) en de benchmarks zullen bovendien vanaf 2021 jaarlijks worden aangescherpt. De Nederlandse nationale CO<sub>2</sub>-heffing zou in elk geval de meest recente en scherpe benchmark moeten toepassen.

### **4. Zorg voor een échte prijsprikkel**

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat het tarief in 2021 start op 30 euro per ton CO<sub>2</sub> en oploopt tot 125-150 euro in 2030. Het kabinet komt later dit jaar - aan de hand van nadere informatie van het PBL en een speelveldanalyse - met een actueel prijspad. Het is cruciaal dat er zo snel mogelijk meer helderheid wordt verschaft over het tarief, om de doeltreffendheid van de CO<sub>2</sub>-heffing te kunnen beoordelen. Daarbij maken wij ons grote zorgen over de invloed die de speelveldanalyse zal hebben op de tariefbepaling. Alleen wanneer de prijsprikkel hoog genoeg is om het gebruik van schone technologieën te stimuleren, kan de heffing het behalen van de reductiedoelstelling van 14,3 Mt waarborgen. De voorgenomen nationale CO<sub>2</sub>-heffing moet verder omhoog en niet omlaag, als wij onze handtekening onder het Parijs-akkoord serieus nemen.

Het tarief van de heffing wordt ook ondermijnd door enkele gemaakte keuzes: de ETS-prijs die wordt gebruikt om het heffingstarief te bepalen, is complex en wel heel genereus, gezien die meer dan een jaar op voorhand vastgelegd is. De redenering dat het voorspelbaarheid biedt voor de heffingsplichtigen, strookt bovendien niet met de marktfilosofie van het EU ETS. De prijs fluctueert, maar de lange termijn trend wordt grotendeels door beleid gezet. Er is geen geldige reden om dezelfde filosofie niet te hanteren voor de Nederlandse CO<sub>2</sub>-heffing. Wij adviseren om de gemiddelde prijs voor jaar t te gebruiken om de heffing voor datzelfde jaar te bepalen.

De opening voor negatieve emissie offsets is een tweede voorbeeld van de wijze waarop in het wetsvoorstel onnodig veel ruimte wordt gegeven aan de industrie. Offsets toelaten ondermijnt de kracht van het systeem en heeft het klimaat ook niets te bieden. Om Nederland klimaatneutraal te maken, moeten we onze uitstoot reduceren, en geen uitvlucht zoeken in het compenseren van emissies binnen noch buiten onze landsgrenzen.

### **5. Gebruik opbrengsten voor de energietransitie**

Het wetsvoorstel zou aan kracht winnen als daarin werd opgenomen dat de opbrengsten uit de belasting ten goede komen aan de verduurzaming van Nederland. In het Klimaatakkoord is tenslotte afgesproken dat eventueel opgehaalde middelen in het kader van de CO<sub>2</sub>-heffing worden benut ten behoeve van de vergroening van de industrie. Het is eveneens raadzaam om de opbrengsten van het EU ETS ten goede te laten komen aan de energietransitie. Dat is momenteel niet helemaal het geval. De Nederlandse veilingopbrengsten uit het EU ETS worden overgedragen aan het Ministerie van Financiën en verdwijnen in de Nederlandse staatskas, waarbij slechts een deel van de opbrengsten wordt gealloceerd voor de verduurzaming van de industrie.

### **6. Schep duidelijkheid over de interacties tussen EU-beleid en de heffing**

Het EU-klimaatbeleid, en daarmee ook het EU ETS, zal in de komende jaren sterk veranderen, inclusief de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050. De heffingsvariant ter consultatie heeft in zijn huidig ontwerp onvoldoende oog voor die aanstaande wijzigingen. Er moet duidelijkheid komen over de voorwaarden waaronder de CO<sub>2</sub>-heffing wordt verscherpt of teruggeschoefd. Wanneer wordt het EU ETS als voldoende ambitieus beschouwd om de nationale CO<sub>2</sub>-heffing te laten varen?

Een tweede mogelijke interactie is de afschaffing van gratis emissierechten binnen het EU ETS door het implementeren van een CO<sub>2</sub>-tax aan de Europese grenzen. Dat kan als gevolg hebben dat het gehele benchmarksysteem wordt afgeschaft. Het ontwerp van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-heffing moet dus rekening houden met het mogelijkerwijs wegvallen van die cruciale poot.

## 7. Lobby op Europees niveau voor aanscherping van het EU ETS

Het is van groot belang dat Nederland in Europa blijft lobbyen voor de noodzakelijke aanscherping van het EU ETS. Het systeem vertoont grote gebreken in haar huidige opzet. Het Market Stability Reserve (MSR) kan bij lange na niet voldoen aan de eisen voor een effectief emissiehandelsbeleid. Volgens recente berekeningen betreden zeker 2 miljard overtollige emissierechten tussen 2021 en 2030 de Europese emissiemarkt, als gevolg van de kolenuitstap. Tegen 2040 zijn dit er 6,18 miljard<sup>11</sup>. Aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk om een overschot en daarmee prijsdaling binnen het EU ETS te voorkomen en om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de Europese industrie drastisch te verminderen. Het moet ambitieuzer.

Met de volgende maatregelen komt het EU ETS weer op het pad van de klimaatdoelen van Parijs:

- Schaf de toewijzing van gratis emissierechten voor de industrie zo snel mogelijk af.
- Verhoog het CO<sub>2</sub>-reductiedoel in 2030 naar 55% met een scenario voor een 65%-reductiedoel.
- Verhoog de *intake rate* van emissierechten door het MSR naar 36%.
- Pleit voor het automatisch annuleren van rechten, ouder dan 5 jaar, in het MSR.
- Verhoog de lineaire reductiefactor (LRF) van het ETS naar minstens 4,2 %.
- Verruim artikel 12.4 van de ETS-richtlijn zodat lidstaten eenvoudig hun veilingsvolumes verminderen bij het sluiten van installaties in alle sectoren die vallen onder het EU ETS.

Voor vragen, informatie of toelichting kunt u contact met ons opnemen:

Kirsten Slevén (WISE), [kirsten@wisenederland.nl](mailto:kirsten@wisenederland.nl)

Wijnand Stoefs (Carbon Market Watch), [wijnand.stoefs@carbonmarketwatch.org](mailto:wijnand.stoefs@carbonmarketwatch.org)



---

<sup>11</sup> Carbon Market Watch (2019) Avoiding A Carbon Crash: how to phase out coal and strengthen the EU ETS.