



Wetsvoorstel CO₂-heffing industrie Input Natuur & Milieu en de Natuur- en Milieufederaties 29 mei 2020

In het Klimaatakkoord is een CO₂-heffing voor de industrie afgesproken, die wordt momenteel omgezet in wetgeving. Een goede eerste stap. Het is goed en belangrijk dat het kabinet nu doorpakt met het voorgenomen klimaatbeleid en laat zien dat we ook in deze tijd van corona door moeten gaan met de maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan. Effectief klimaatbeleid draagt bij aan het daadwerkelijk reduceren van CO₂ én het realiseren van vergroening van de industrie, ook op de langere termijn. Een goede beprijzing van vervuiling is hiervoor bewezen de meest efficiënte manier. Of de CO₂-heffing gaat werken en voor de industrie een prikkel geeft om CO₂ te reduceren hangt af van de uitwerking van de CO₂-heffing. Hierbij reageren Natuur & Milieu en de Natuur- en Milieufederaties op het concept van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie.

1. CO₂-heffing als zeer efficiënte manier om CO₂-uitstoot tegen te gaan

In de huidige economie worden de maatschappelijke kosten van de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ vrijwel niet in de prijs van producten verwerkt. Dat houdt in dat het verbruik van fossiele brandstoffen hoger is dan nodig, duurzame alternatieven moeilijk concurreren met fossiele processen en er geen prikkels zijn voor bedrijven om schoner te produceren. Dit marktfalen kan worden opgelost door het beprijzen van milieuschade. Zoals met een CO₂-heffing waarmee, in economische termen, de negatieve externaliteiten worden beprijst. Duurzame alternatieven worden relatief goedkoper zodat ook de consument wordt gemotiveerd om duurzamere producten te kopen. Een CO₂-heffing is vanuit economisch perspectief een zeer efficiënte manier om CO₂-uitstoot tegen te gaan¹.

- Natuur & Milieu en de Natuur- en Milieufederaties hebben in het Klimaatakkoord dan ook altijd gepleit voor een generieke (vlakke) CO₂-heffing op alle uitstoot, met een tarief zodanig dat er een prikkel bestaat om te verduurzamen en dat er nauwelijks effecten zijn voor de concurrentiepositie van de bedrijven.

2. Europese emissiehandelssystem (ETS) is niet toereikend

Het Europese systeem voor emissiehandel, dat uitstoot een prijs geeft, is niet toereikend voor de doelstellingen van Nederland en de ambitie van Europa om te voldoen aan Parijs. Waar de Nederlandse doelstelling voor 2030 49% CO₂-reductie is, ligt de Europese doelstelling nog op 40%. Bovendien is de tot nu toe behaalde reductie onder het ETS voornamelijk toe te schrijven aan de CO₂-reductie in de elektriciteitssector dan aan de industriële sectoren onder het ETS². De ambitie is uitgesproken dat deze doelstelling wordt verhoogd naar 55%. Maar voordat dit erdoor is, de impact hiervan op lidstaatniveau en het ETS duidelijk is en het wetgevingsproces is gestart zijn we minstens 3 jaar verder. Ook moet blijken of het überhaupt mogelijk is een verhoogde doelstelling effectief te maken binnen de ingewikkelde context van de Europese besluitvorming. En die tijd hebben we niet. Ook de al voorziene aanpassingen van de ETS-benchmark en de werking van het Marktstabiliteitsreserve (MSR) brengen ons niet naar Parijs. Industriële

¹ DNBulletin: [DNB roept op tot groen herstel uit de coronacrisis](#), mei 2020

² Gemiddelde CO₂-reductie 2012 - 2018 onder ETS (excl. luchtvaart) was 14%, waarvan de elektriciteitssector een reductie van 22% liet zien en de industriële sector 1% reductie. Zie: Carbon Market Watch, [Cracking Europe's hardest climate nut](#), april 2019.

sectoren krijgen, ook onder de voorziene aanpassing van het ETS, nog evenveel gratis rechten³. Uit eerder onderzoek bleek dat de industriële sector meer gratis uitstootrechten krijgt dan ze nodig heeft, waardoor het ETS eerder als verdienmodel werkt dan als prikkel om te verduurzamen⁴. Een nationale CO₂-heffing voor de industrie is dus nodig om de Nederlandse doelstellingen te behalen en ervoor te zorgen dat de industrie voor wat betreft CO₂-reductie een inhaalslag kan maken. De Nederlandse industrie krijgt met de nationale heffing ook een voorsprong in aanloop op de verhoging van de Europese doelstellingen. De Nederlandse industrie kan, zoals ook minister Wiebes in de kabinetsvisie over de verduurzaming van de basisindustrie stelt⁵, een belangrijke bijdrage leveren aan het eigen duurzame verdienvermogen én aan oplossingen voor de mondiale uitdaging van klimaatverandering, door voorloper te worden in de transitie.

- Wij pleiten ervoor dat het kabinet, naast het invoeren van de CO₂-heffing voor de industrie, in Europees verband werkt aan een versterking van het ETS door in ieder geval de volgende maatregelen te bepleiten:
 - Het vormen van een minimumprijscoalitie binnen Europa met landen als Duitsland en Frankrijk, met het 55%-reductiedoel als basis voor een ETS-minimumprijs.
 - Verhoging van het CO₂-reductiedoel naar 55% in 2030 met een scenario voor een 65%-reductiedoel.
 - De lineaire reductiefactor van het ETS te verhogen naar minstens 4,2%.
 - De rechten voor lidstaten uit te breiden om rechten uit de markt te halen bij het sluiten van installaties onder het ETS.
 - Het invoeren van een 'carbon border adjustment mechanism' *in plaats van* het toewijzen van gratis emissierechten om weglekeffecten te minimaliseren.

3. Afzwakkingen in het voorstel zijn onnodig en werken averechts

Natuur & Milieu heeft, samen met de samenwerkende milieuorganisaties, in het Klimaatakkoord gepleit voor een generieke (vlakke) CO₂-heffing op alle uitstoot. Er is uiteindelijk gekozen voor een heffing op de vermijdbare uitstoot. Het is in tegenstelling tot hoe een vlakke heffing eruit kan zien, een vrij complex geheel geworden, met veel factoren en variabelen. Een aantal factoren ondersteunen wij. Zo is het goed dat dispensatierechten niet meegenomen kunnen worden naar volgende jaren, een goede aanvulling ten opzichte van de ETS-methodiek. Dit geeft meer zekerheid dat de doelstelling in 2030 behaald wordt. Daarnaast geeft de mogelijkheid tot verrekening van een overschot aan dispensatierechten met tekorten uit het verleden een sterke prikkel voor bedrijven om CO₂-reducerende maatregelen te nemen. Deze CO₂-heffing kan in potentie werken, maar er bestaat ook het risico dat de CO₂-heffing zijn doel niet haalt. In de concept-uitwerking lijkt dit laatste, door een stapeling maatregelen die de CO₂-heffing afzwakken, helaas het geval.

Aanvullende generieke heffing

Een deel van de uitstoot wordt vrijgesteld, alleen de aan de ETS-benchmark gerelateerde uitstoot wordt belast. Hierdoor wordt niet alle vervuiling beprijsd en blijft het eerder genoemde marktfalen, het niet beprijsen van externaliteiten, in stand. Bovendien ontstaat er geen prikkel 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.

- Wij pleiten er daarom voor om naast een heffing op de uitstoot boven de ETS-benchmark, een generieke CO₂-heffing toe te voegen op het deel onder de benchmark. Het tarief voor de uitstoot onder de ETS-

³ De EC verwacht in de periode 2023-2030 6,3 miljard aan gratis rechten. Zie: Europese Commissie, [Detailed questions and answers on the proposal to revise the EU emissions trading system \(EU ETS\)](#), 2015

⁴ Carbon Market Watch, [Industry windfall profits from Europe's carbon market 2008-2015](#), 2016

⁵ [Kamerbrief met visie kabinet op verduurzaming basisindustrie 2050](#), mei 2020

benchmark kan een lager, milder tarief zijn dan het tarief voor de uitstoot boven de ETS-benchmark. De Nederlandse industrie kent al lagere tarieven voor energie dan omliggende landen. Bij een milde heffing hoeven er daarom nauwelijks negatieve effecten te zijn. Het huidige concurrentievoordeel wordt dan niet aangetast door een CO₂-heffing. Een eenvoudigere vlakke generieke heffing kan bovendien de onevenredigheid die in het voorstel ontstaat tussen bedrijven onder de ETS-benchmarks en de heatbenchmarks wegnemen, omdat een vlakke heffing enkel naar de daadwerkelijke uitstoot kijkt.

Schrap extra uitstoot ruimte boven de ETS-benchmark

Er wordt gewerkt met een ‘undershoot’: bedrijven mogen meer uitstoten dan hun ETS-benchmarks en hoeven daarover geen heffing te betalen. Vanwege de corona-crisis is gekozen voor deze voorzichtigere start. Het is echter onduidelijk wat de onderbouwing is van dit percentage. Wij begrijpen dat bedrijven door de corona-crisis in zwaar weer zitten en dat daar rekening mee wordt gehouden. Maar hoewel sommige bedrijven die onder deze heffing vallen, geraakt worden door de coronacrisis, presteren andere bedrijven juist beter⁶. Door de generieke undershoot krijgen sommige bedrijven in plaats van een prikkel om te verduurzamen, juist een indirecte subsidie die ze kunnen doorverkopen aan minder goed presterende bedrijven. Dit zal voor de totale CO₂-reductie vervolgens niets opleveren. Ondanks dat het einddoel voor 2030 blijft staan, zal er tot 2030 meer uitgestoten worden door deze undershoot. Terwijl we nu zo snel mogelijk de uitstoot naar beneden moeten brengen, 20% extra ruimte is bovendien veel en niet nodig. Een lagere productie door de corona-crisis geeft namelijk ook een voordeel voor bedrijven, de gratis emissierechten onder het ETS blijven immers hetzelfde voor dit jaar, terwijl de productie eigenlijk lager ligt. Deze gratis emissierechten mogen binnen het ETS meegenomen worden naar volgende jaren. Deze undershoot kan bovendien averechts voor de bedrijven werken. Als bedrijven de eerste jaren niets hoeven te betalen, worden ze niet geprikkeld om te verduurzamen. Zij zullen dan later tegen extra hoge kosten oplopen, want het doel in 2030 blijft gelijk en richting 2050 moeten we naar nul uitstoot. Voorts willen we erop wijzen dat de duurzame alternatieven die door de CO₂-heffing sneller rendabel worden en ook door de coronacrisis worden geraakt, door de undershoot juist nog meer worden benadeeld, terwijl we juist groener uit de crisis moeten komen.

- Wij pleiten er voor om de generieke undershoot te schrappen en per bedrijf of sector te bepalen wat voor soort steun in het kader van corona nodig is en dit buiten het klimaatbeleidsinstrument van deze CO₂-heffing te regelen.

Voer zo snel mogelijk de nieuwe ETS-benchmarks in

In het najaar worden de nieuwe ETS-benchmarks voor de handelsperiodeperiode 2021 - 2025 gepubliceerd, maar er wordt gekozen deze pas in 2023 in te voeren. De huidige ETS-benchmarks zijn gebaseerd op de cijfers uit 2005-2007. Het is van belang zo snel mogelijk de nieuwe cijfers te gebruiken. Het voorstel voor de CO₂-heffing steunt daarnaast zwaar op de Europese benchmarks. Wijzigingen hierin hebben grote invloed op het functioneren van de CO₂-heffing, maar daar wordt in het voorstel geen grote aandacht aan besteed.

- Wij pleiten er voor om de nieuwe ETS-benchmarks zo snel mogelijk in te voeren, en in ieder geval in 2021 de reductiefactor aan de hand van de nieuwe gegevens aan te passen.
- Wij vragen explicieter duidelijk te maken op welke manier eventuele wijzigingen in het ETS van invloed zijn op deze CO₂-heffing voor de industrie en hoe het doel van deze CO₂-heffing onder eventuele wijzigingen geborgd blijft.

⁶ NOS, [CO₂-heffing kost industrie voorlopig weinig](#), 26 mei 2020

Maak het tarief hoog genoeg om een prikkel voor verduurzaming te geven en stel deze objectief vast

Het tarief zal aan de hand van nadere informatie van het PBL en de uitkomsten van de speelveldanalyse door het kabinet bepaald worden. Doordat het tarief nog niet bekend is, is het nog moeilijk te zeggen of deze CO₂-heffing de prikkel gaat vormen voor CO₂-reductie in de industrie. Ook voor de investeringsvoorspelbaarheid voor de bedrijven is het van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over het tarief, als ook over de reductiefactor. De vraag is daarnaast welke invloed de speelveldanalyse kan en mag hebben op de tariefbepaling. De vorige speelveldanalyse is mede gebaseerd op interviews met en informatie van de grote energie-intensieve bedrijven. De onderzoekers van de vorige speelveldanalyse geven zelf aan dat op deze informatie geen kwaliteitscontrole, of ‘due diligence’ is gedaan⁷. Gezien de CO₂-heffing tot een lastenverzwaring van de energie-intensieve bedrijven kan leiden, bestaat er een risico dat informatie die wordt gebruikt voor de speelveldanalyse niet objectief is, of niet objectief genoeg is voor de juiste tariefbepaling voor een effectieve CO₂-heffing.

- Wij pleiten er voor vast te houden aan het uitgangspunt dat de tarifiering voor een prikkel tot verduurzaming moet zorgen en daarom in ieder geval hoger moet zijn dan de CO₂-vermijdingskosten van de maatregelen die genomen moeten worden om de CO₂-reductiedoelstelling te behalen. Als de CO₂-reductie achterblijft bij de geplande reductie zal het tarief naar boven moeten worden bijgesteld. Daarnaast dient de tarifiering gebaseerd te worden op onafhankelijke en objectieve informatie.

4. Conclusie: stapeling van afzwakkingen is onnodig en werkt averechts

De voorgestelde CO₂-heffing is erg defensief ingestoken. Op voorhand zijn er allerlei afzwakkende maatregelen ingevoerd om lastenverzwaring bij bedrijven te voorkomen. Hoewel er oog moet zijn voor de concurrentiepositie van bedrijven, zorgt deze stapeling van afzwakkingen voor een CO₂-heffing die niet de juiste prikkel geeft voor verduurzaming. Bovendien worden bedrijven zelf benadeeld, omdat zij later alsnog moeten verduurzamen om het doel van 2030 te bereiken. Daarnaast worden de duurzame alternatieven en bedrijven die daarmee bezig zijn benadeeld, terwijl ook zij last hebben van de coronacrisis. De afzwakkingen zijn ook niet nodig. Uit studies blijkt dat Nederlandse bedrijven internationaal gezien relatief weinig betalen voor CO₂-uitstoot en er dan ook weinig bezwaren zijn tegen een CO₂-heffing en dat het risico op weglekeffecten bij de meeste varianten van een CO₂-heffing gering is, ook bij een vlakke CO₂-heffing^{8,9}.

Het voorstel voor de CO₂-heffing voor de industrie is een goede eerste stap om vervuiling te beprezen. Wij zien echter in de uitwerking teveel onnodige afzwakkingen waardoor er vooral in de eerste jaren na invoering de prikkel om te verduurzamen mist. Dit is niet alleen risicovol voor het behalen van onze klimaatdoelstellingen, maar zorgt er tevens voor dat bedrijven sneller en tegen hogere kosten moeten verduurzamen om het doel van 2030 te bereiken. Samengevat, pleiten wij daarom voor onderstaande zaken:

1. Voer een aanvullende generieke heffing in op alle uitstoot. Studies laten zien dat dit de meest kostenefficiënte variant is en binnen het speelveld gerealiseerd kan worden¹⁰.
2. Voer geen stapeling van maatregelen in die de CO₂-heffing afzwakken, dit is niet nodig en werkt averechts.
3. Werk in Europees verband tegelijkertijd aan het versterken van het ETS, maar wacht daar niet op en neem voorsprong in nationaal klimaatbeleid.

⁷ PWC, [De effecten van een nationale heffing op broeikasgas in de industrie](#), maart 2019

⁸ PBL, [Effect kabinetsvoorstel CO₂-heffing industrie](#), 2019

⁹ DNB, [De prijs van transitie](#), 2018

¹⁰ CPB / PBL Policy Brief, [Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken](#), juni 2019