
Reactie consultatie CO₂-heffing industrie, 29 mei 2020

Onze positie:

VNO-NCW pleit voor zorgvuldige besluitvorming over de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie. Dit klemmt te meer nu de Corona-crisis duidelijk maakt dat onze welvaart gedragen wordt door een sterke economische basis, zoals de Denktank van de SER uiteen heeft gezet.¹ De basisindustrie vormt daar een zeer belangrijk onderdeel van. De impact van de economische recessie op het investeringsvermogen van bedrijven maakt een zorgvuldige afweging extra belangrijk, omdat juist nu versnelling van investeringen in de energietransitie gewenst is. Zowel met het oog op de bestrijding van de crisis als het kunnen blijven realiseren van de klimaatdoelen. Nederland kiest met de CO₂ heffing voor een instrument zonder precedent in Europa en in de rest van de wereld. Wij concluderen dat het voorstel dat nu ter consultatie is voorgelegd nog vele onzekerheden kent, maar op basis van wat nu wel bekend is, een te negatieve impact heeft op de economie. Daarmee ontstaat ook de kans dat het klimaat er door verplaatsing van productie en emissies naar het buitenland niks mee op schiet. De risico's van invoering van het concept zoals nu voorligt, achten wij te groot. Nu de Europese Unie naar verwachting in het najaar van 2020 een voorstel doet voor een hoger tussendoel van 50-55% in 2030, is het vooral van belang dichterbij het EU ETS aan te sluiten. Daarmee blijft de route naar de uiteindelijk gewenste Europese oplossing open. In onze reactie geven wij ook andere mogelijkheden om het voorstel aan te passen opdat de negatieve impact op economie kan worden vermeden.

Samenvatting

De industrie staat achter de klimaatdoelen

De Nederlandse industrie onderschrijft de klimaatdoelen van Parijs volmondig. We willen en kunnen bijdragen aan het behalen van deze doelen. Door het reduceren van onze eigen CO₂-uitstoot. En door duurzame materialen en producten te maken en te leveren zodat ook andere sectoren zoals transport, landbouw en de gebouwde omgeving kunnen verduurzamen. De Nederlandse industrie doet dat niet alleen voor ons eigen land, maar ook voor alle landen waar onze producten worden afgezet.

Zonder industrie staat alles stil

Dit belang is onlangs door het Kabinet terecht opgeschreven in de "Industrie Visie 2050".² Wij zijn kunnen zonder meer stellen dat zonder de industrie alles letterlijk stil staat: van isolatie voor je huis tot grondstoffen voor medicijnen. Bovendien is de industrie ook sterk verweven met onze dienstensector. Daarnaast laat de coronacrisis nog eens zien hoe belangrijk bepaalde producten uit de industrie zijn. Van desinfecterende gel tot plexiglas: gemaakt door de Nederlandse industrie.

Creëer nu kansen

Als wij de verduurzaming op de juiste manier doen zorgen wij ervoor dat de Nederlandse industrie toekomstbestendig wordt en creëren we zelfs kansen voor Nederland. Ambitieuze klimaatbeleid is hard nodig om de doelen te bereiken, de uitdaging is groot. Dat beleid is het meest effectief als het zo breed mogelijk – liefst wereldwijd – wordt ingevoerd. Daarom is de

¹ <https://www.ser.nl/nl/thema/aanpak-coronacrisis/coronacrisis>

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/15/verduurzaming-basisindustrie-een-kans-voor-nederland>

industrie al jaren voorstander van een wereldwijde beprijzing van CO₂-uitstoot. Het Europese ETS, de grootste CO₂-handelsmarkt wereldwijd, laat zien dat een CO₂-prijs op regionaal niveau ook kan werken als voldoende rekening wordt gehouden met de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie.

Alleen door te investeren kunnen we economie en klimaat helpen

CO₂ reduceren én de energie-intensieve industrie voor Nederland behouden kan alleen door vergaande investeringen die nu veelal nog onrendabel zijn op de markt en derhalve niet vanzelf tot stand komen. Het kabinet heeft dit in haar industrie visie voor 2050 op 15 mei ook duidelijk uiteen gezet. Dit is een visie waar wij ons achter scharen: als het ergens kan, dat kan het in Nederland. Maar dan moeten we wel het investeringsvermogen van de industrie intact houden en worden ondersteund vanwege de positieve externe effecten. Een systeem waarin eenzijdig een forse heffing wordt opgelegd, leidt zonder mitigerende maatregelen tot weglek van productie, investeringen en arbeidsplaatsen. Met per saldo waarschijnlijk meer CO₂-uitstoot door minder efficiënte fabrieken elders. Dat tast het investeringsvermogen van de Nederlandse industrie aan, en is voor het klimaat niet zinvol.

Drie kernvoorwaarden zijn cruciaal bij invoering CO₂ heffing

Het huidige voorstel ter consultatie is een uitwerking van de afspraak in het klimaatakkoord voor een nationale CO₂-heffing voor de industrie op *vermijdbare* CO₂-emissies³. Het nationale reductiedoel voor de industrie gaat substantieel verder dan het EU-ETS systeem. Het akkoord heeft de ambitie dat de hele Nederlandse industrie *beter* presteert dan de Europese benchmark. Oftewel beter dan het gemiddelde van de 10% best presterende bedrijven per sector in Europa, en 59% emissiereductie ten opzichte van 1990. Om deze ambitie waar te maken zien wij drie essentiële kern-voorwaarden waaraan voldaan moet worden:

1. bedrijven moeten de mogelijkheid krijgen om te investeren in CO₂ reductiemaatregelen;
2. bedrijven die investeren en daarmee tot de 10% meest CO₂-efficiënte van Europa behoren zouden niet beperkt mogen worden in hun concurrentiekracht doordat ze alsnog de hoogste CO₂-prijs ter wereld moeten betalen;
3. de overheid moet bedrijven die willen, kunnen en moeten investeren in emissiereductie faciliteren met infrastructuur, innovatie, uitrol van subsidies en versnelde vergunningstrajecten.

Huidige voorstel kan niet voldoende worden beoordeeld – speelveldtoets niet afgerond

De industrie is van mening dat we - op basis van het voorstel dat nu ter consultatie is aangeboden - niet kunnen vaststellen dat aan deze kernvoorwaarden is voldaan. Het voorstel is onvolledig omdat belangrijke elementen (prijspad en grondslag) ontbreken en onzorgvuldig omdat er nog geen speelveldtoets is gedaan naar de effecten op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven als Nederland dit als enige in de EU doet. Ook hebben we bezwaren tegen de gekozen systematiek gezien de onbalans met andere elementen van het klimaatakkoord, zoals garantie voor aanwezigheid van infrastructuur en ondersteunend beleid voor niet rendabele technologieën en projecten.

³ Vermijdbaar kent in deze context geen eenduidige definitie. In de context van het klimaatakkoord is "vermijdbaar" politiek gedefinieerd als 14,3MT additioneel t.o.v. het basispad PBL. De industrie heeft in het klimaatakkoord projecten geïdentificeerd die technisch uitvoerbaar zijn en zouden kunnen optellen tot deze besparing, mits aan de hier genoemde kernvoorwaarden (infrastructuur, SDE++, etc.) voldaan wordt.

Buitengewone omstandigheden

Bovendien vinden we dat de huidige buitengewone omstandigheden om twee redenen verplichten tot een heroverweging van het ontwerp van de heffing.

Ten eerste heeft sinds het sluiten van het klimaatakkoord Europa met de *EU Climate Law* en de *Green Deal* een zeer ambitieuze visie voor 2050 én een aanscherping van het Europese 2030 doel voor ogen. De industrie is dan ook verheugd dat daarmee een van de Nederlandse doelen – het verhogen van het Europese doel naar -55% - binnen bereik komt.

Ten tweede wordt door de wereldwijde uitbraak van corona de economische crisis steeds dieper. De Nederlandse industrie zit volop in zwaar weer en de verwachting is dat dit een langere periode zal duren. Investeringsruimte en investeringskapitaal drogen op, wat de komende jaren het realiseren van investeringen in CO₂-reductiemaatregelen bemoeilijkt.

Een aantal wijzigingen is gelet op het voorgaande noodzakelijk

Het voorstel voor een CO₂-heffing is op belangrijke elementen niet compleet. Het zorgt voor veel onzekerheid in de voorbereiding van projecten en investeringen. En juist investeringen zijn nodig om zowel uit de corona-crisis te komen als om de klimaatdoelen te halen. Daarom pleiten we voor een aantal wijzigingen in het voorstel. Met deze aanpassingen kunnen we het klimaatdoel borgen, investeringen in CO₂-reductiemaatregelen stimuleren, en een inspirerende, toonaangevende duurzame industrie in Nederland realiseren.

1. Verzacht de impact - zorg voor een verstandige aanlooperperiode en lange termijn borging

Zorg met een aantal aanpassingen dat de heffing zo wordt ingericht dat deze zijn werking kan doen als stok achter de deur voor het borgen van het doel in 2030.

Voorkom dat bedrijven al op korte termijn worden geconfronteerd met onvermijdbare lastenverzwaringen. Een grootschalig industrieel reductieproject heeft nou eenmaal een aanlooptijd van 4-8 jaar.

2. Biedt maximale flexibiliteit in het realiseren van emissiereducties

Zorg dat de heffing beter aansluit bij de investeringscycli van bedrijven.⁴ Niet alle partijen kunnen direct een grote CO₂-reductie realiseren omdat investeringen in grote installaties een lange aanlooptijd kennen en afhankelijk zijn van externe factoren en partijen. In de tussentijd is het zinvol om de meest kosteneffectieve opties eerst te realiseren. Het samenspel met de overige elementen van het akkoord – tijdig beschikbare infrastructuur, toegang tot SDE++ en overig instrumentarium – is cruciaal het moment waarop emissiereducties daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. De heffing kan daarin op korte termijn nauwelijks sturen.

3. Maak de randvoorwaarden conditioneel bij het opleggen van de heffing

Zorg voor juiste randvoorwaarden zodat bedrijven – ook in en vlak na corona-tijd – kunnen (blijven) investeren in CO₂-emissiereducties. Neem daarom een zogenaamde *hardheidsclausule* op zodat bedrijven niet de heffingslasten opgelegd krijgen wanneer de overheid haar deel van de voorwaarden niet invult. Bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat zij niet het volledige risico dragen van externe onzekerheden, zoals bijvoorbeeld:

⁴ Terecht wordt dit punt nogmaals benadrukt in de “Visie verduurzaming basisindustrie 2050” van het kabinet. Naar onze mening is dit in het huidige voorstel onvoldoende afgedekt.

- a. ontoereikende ondersteuning van de onrendabele top via de SDE++;
- b. het ontbreken van voldoende (tijdige) infrastructuur;
- c. het ontbreken van ondersteuning voor niet rendabele maatregelen voor niet-standaard technologieën en projecten;
- d. vertraging in vergunningsverleningstrajecten (bijv. als gevolg van de stikstofcrisis);
- e. onvoldoende ondersteuning voor lange termijn verduurzamingsopties, zoals scope 3 maatregelen.

Investerend de klimaat- en economische crisis aanpakken

Wij denken dat met deze aanpassingen, met een zorgvuldig gewogen speelveldtoets, en met een ondersteunend herstelpakket voor de economische crisis, het ambitieuze klimaatdoel van 2030 (14,3 Mton reductie, zo'n 59% reductie ten opzichte van 1990) gerealiseerd kan worden. Wij zijn bereid ons daar volledig voor in te zetten en daar alles aan te doen. Samen komen we investerend uit de crisis en creëren we een gezonde, sterke, en duurzame industrie die zich nu en in de toekomst kan meten op het wereldtoneel.

1 Algemene en technische toelichting

1.1 De industrie staat volledig achter de klimaatdoelen

Laten we voorop stellen dat de Nederlandse industrie de klimaatdoelen ten volste onderschrijft. We onderschrijven het akkoord van Parijs dat een maximale stijging van 2 graden aan het eind van deze eeuw centraal stelt. We onderschrijven ook het beleidsdoel om in Europa in 2050 klimaatneutraliteit na te streven. We steunen het Nederlandse klimaatdoel om in 2030 minimaal 49% CO₂-reductie te realiseren ten opzichte van 1990, ook als dat betekent dat we als industrie een groot deel van deze opgave moeten realiseren.

Daarom zijn we akkoord gegaan met de opgave van een additionele CO₂-reductie van 14,3 MT waarmee we zo'n 59% ten opzichte van 1990 gaan reduceren. Daarmee zouden wij als Nederlandse industrie zowel boven de 49% doelstelling als boven de 55% doelstelling uitkomen. We hebben dat geaccepteerd omdat de industrie meer relatief goedkope oplossingen heeft dan andere sectoren, zoals landbouw of de gebouwde omgeving. Door oplossingen in de industrie te ondersteunen zorgen we samen dat we de klimaatdoelen realiseren.

Veel van de door ons geïdentificeerde CO₂-reductiemaatregelen kunnen we, mits ondersteund door het juiste beleidskader en passend in de investeringscycli van bedrijven, realiseren voor 2030. En met het juiste pakket aan maatregelen leggen we de komende 10 jaar ook de basis voor de verdere, veel lastigere transitie naar een CO₂-neutrale economie in 2050, waarin de industrie een cruciale rol te spelen heeft.

2 Bezwaren tegen het voorstel voor een nationale CO₂ heffing en oplossingsrichtingen voor verbetering

Het voorstel voor de nationale CO₂-heffing, zoals dat nu voorligt, past naar onze mening niet in het pakket aan verstandige maatregelen dat moet leiden tot investeringen in CO₂-reductie maatregelen om de doelen, die we onderschrijven, te realiseren.

We lichten onze bezwaren en voorstellen tot aanpassingen graag hieronder toe.

2.1 Een Europese aanpak heeft de voorkeur boven een nationale aanpak

Sinds het sluiten van het klimaatakkoord heeft de nieuwe Europese Commissie grote stappen genomen in het aanscherpen van de klimaatambities in Europa. De Europese Commissie is voornemens voor 2030 het beleid aan te scherpen naar 50-55% i.p.v. de 40% nu.

Internationaal is dat een enorme stap voorwaarts. Hoe dit specifiek uitwerkt in beleid voor de ETS sectoren (industrie en energie) en de overige niet-ETS sectoren (gebouwde omgeving, transport, landbouw) wordt in de loop van 2021 bepaald.

Additioneel nationaal beleid is het meest effectief als het aansluit op het Europese beleid.

Slim, effectief nationaal beleid zou in Europa moeten leiden tot inspiratie van andere lidstaten en adaptatie van het Europese beleid. Zo hebben we bijvoorbeeld gezien dat de Nederlandse SDE+ aanpak in heel Europa navolging heeft gekregen.

De nationale CO₂-heffing zou dus zo dicht mogelijk moeten aansluiten bij het Europese beleid om de totale klimaatimpact te vergroten én de impact op de internationale concurrentie positie van de Nederlandse industrie te verkleinen.

Het huidige voorstel wijkt significant af van het Europese ETS:

- PBL rekent met een prijsverwachting in het ETS van 46 euro/tCO₂ in 2030. Voor de nationale heffing is in het klimaatakkoord een indicatief tarief genoemd van 125-150 euro/tCO₂ in 2030.

- Het ETS gaat uit van gratis allocatie tot de Europese benchmark voor de bedrijven die gevoelig zijn voor het verplaatsen van activiteiten naar buiten Europa (hoge energie intensiteit en groot export aandeel).⁵ De nationale heffing gaat uit van een additionele reductiefactor tot onder de Europese benchmark.
- Het ETS kent een prijs die bepaald wordt door de markt, waardoor kostenefficiënte maatregelen het eerst worden genomen. Het wetsvoorstel gaat voor de nationale heffing uit van een vast prijspad, jaarlijks oplopend, vooraf bepaald.
- PBL is onlangs in een studie aangetoond dat een extra instrument bovenop ETS leidt tot een minder effectief ETS en voor een waterbed effect ten aanzien van CO₂-emissies. Kortom een nationale heffing gaat ten koste van CO₂-reductie.⁶
- Energy Tax Directive of Europese Energie Belastingrichtlijn (EBR). In haar plan van aanpak omtrent de EBR, heeft de Europese Commissie aangegeven dat de EU EBR meer in lijn moet worden gebracht met de doelstellingen van de EU omtrent klimaat en energie transitie. Verwachting is dan ook dat deze herziening zal leiden tot enige herziening van de belastbare grondslag voor energiebelasting. Dit kan ofwel een gedeeltelijke ofwel een volledige vervanging van de energiebelasting in een CO₂-belasting tot gevolg hebben. Een dergelijke vervanging kan voor alle sectoren in Nederland in de volgende 5 jaar leiden tot behoorlijke veranderingen in de energiebelasting, alsook verminderingen en/of vrijstellingen, en in sommige sectoren tot een invoering en/of een verhoging van de CO₂-beprijzing.

Het is onze inschatting dat het nationale voorstel geen tractie zal vinden in Europa omdat het teveel afwijkt van het EU ETS, en daarmee een nationaal instrument blijft. Terwijl we internationaal hetzelfde doel nastreven in 2050. Verstandiger is het om harmonisatie van beleid in Europa na te streven.

Advies: breng het voorstel meer in lijn met het ETS door aan te sluiten op, in plaats van onder, de benchmark en een realistisch prijspad te kiezen. Zo kan bijvoorbeeld makkelijk aansluiting gevonden worden bij het recente voorstel van Frankrijk en Duitsland voor een minimumprijs in het EU ETS.

2.2 De economische crisis als gevolg van COVID-19 noopt tot heroverweging van de heffing

De economische crisis als gevolg van COVID-19 zal een aanzienlijke impact hebben op de Nederlandse industrie. We staan pas aan het begin van deze crisis en het is nog niet duidelijk hoe groot de impact gaat zijn. De economische bureaus van Nederlandse grootbanken voorspellen allemaal een stevige krimp. ABN AMRO is het mildst van de drie, met een basisscenario dat uitgaat van een krimp van 4%. De Rabobank gaat uit van 5% en ING van 6 tot 8%. Het IMF gaat in de World Economic Outlook uit van 7,5% krimp voor ons land. Deze economische recessie zal in eerste instantie leiden tot vraaguitval, nationaal en internationaal. Hierdoor ontstaat druk op omzet en marges, wat gevolgen heeft voor de cash

⁵ Ter verduidelijking: de Europese benchmark is ingesteld om Europese bedrijven te beschermen op de wereldmarkt. Door gratis ETS rechten te verlenen tot het niveau van het gemiddelde van de 10% best presterende bedrijven per sector ontstaat voor alle bedrijven binnen het ETS een prikkel om op of onder benchmark niveau te presteren. Een heffing tot onder dit niveau – zoals bepleit in het voorstel – legt feitelijk een heffing op *gratis rechten ter bescherming van de internationale concurrentiepositie*. Hiermee wordt aanzienlijk afgeweken van de zorgvuldig vastgestelde Europese norm en staat daarmee op gespannen voet.

⁶ <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-dice-2020-1-Vollebergh-Brink-What-Can-We-Learn-from-EU-ETS-spring.pdf>

flow en winstgevendheid van bedrijven. En daarmee neemt de investeringsruimte van bedrijven af. Op dit moment zien we al dat investeringen *on hold* worden gezet. Bij de laatste economische crisis, in de nasleep van de financiële crisis van 2008, werd gekozen voor een herstelpakket dat zich voornamelijk richtte op de financiële sector en bezuinigingen om overheidsfinanciën op orde te krijgen. Deze crisis is van een andere aard. De vraaguitval als gevolg van Corona zal juist vragen om investeringen om de economie weer vlot te trekken. Een verruimend overheidsbeleid dat zich richt op het faciliteren van de industrie is hierbij cruciaal.⁷

Op dit moment is het niet duidelijk hoe lang het economisch herstel zal duren, maar de verwachting is eerder jaren dan maanden. Het is dan ook onze verwachting dat de industrie een aantal jaren nodig zal hebben om weer voldoende investeringscapaciteit op te bouwen. Die investeringsruimte is cruciaal om de noodzakelijke klimaatinvesteringen te kunnen doen. Voor een uitgebreide analyse van de impact van COVID-19 op de energietransitie verwijzen we graag naar verschillende position papers die ingediend zijn op verzoek van de vaste kamer-commissie door VNO-NCW, MKB NL en de VNCI.⁸

Het huidige voorstel voor een CO₂-heffing past niet in een breed herstelpakket gericht op het investeren uit de economische recessie geraken. De heffingsgrondslag grijpt vanaf 2023 te scherp aan en beperkt daarmee de investeringsruimte van bedrijven die dan qua financiële slagkracht nog niet op het niveau van voor de crisis zullen zitten. Dat is bovendien niet nodig voor een goede werking van het instrument.

*Advies: zorg voor een voorspelbare aanloopperiode die bedrijven de tijd gunt om projecten voor te bereiden. We pleiten voor een ruime toewijzing van dispensatierechten in de eerste periode (tot 2025) en een navenante aanscherping in de tweede periode (tot 2030). Dat is nodig gelet op de verwachte investeringsmogelijkheden van bedrijven en de benodigde tijd om projecten te kunnen implementeren.*⁹

2.3 Het voorstel is onvolledig waardoor de impact nu niet goed kan worden ingeschat¹⁰

De mogelijke impact van de heffing op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven is enorm. De combinatie van een heffingsgrondslag tot onder de ETS benchmark¹¹ en een CO₂-prijs ver boven de ETS prijs leidt zonder mitigerende maatregelen tot een enorme potentiële lastenverzwaring. Het is daarom cruciaal om de impact van het instrument bij invoering zorgvuldig te bepalen en alle inherente onzekerheden uit het instrument te verwijderen. We noemen een aantal cruciale elementen die nodig zijn om een goede integrale afweging te kunnen maken van de impact van de heffing.

- *Het heffingstarief is nog niet bekend.* PBL werkt aan een nieuw model op basis waarvan mogelijk een advies gegeven kan worden, maar dit is onzeker.

⁷ Dit is ook in lijn met het advies van de IEA: <https://www.iea.org/commentaries/how-to-make-the-economic-recovery-from-coronavirus-an-environmentally-sustainable-one> en <https://www.iea.org/commentaries/how-to-make-the-economic-recovery-from-coronavirus-an-environmentally-sustainable-one>

⁸ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D19964&did=2020D19964>

⁹ Zie bijvoorbeeld Navigant, 2018. Zo'n 62% van de investeringen kunnen technisch pas na 2025 plaatsvinden en hebben pas dan effect op CO₂-reducties.

¹⁰ Dat de impact van het wetsvoorstel niet duidelijk is, blijkt ook uit de beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving. Daaruit blijkt dat er gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu worden verwacht, maar niet wat die gevolgen zijn.

¹¹ De ETS benchmark is niet een gemiddelde waarde, maar wordt bepaald door het gemiddeld van de 10% best presterende bedrijven in Europa. *De facto* staat 95% van de bedrijven in Europa boven de ETS benchmark uit.

- *De grondslag (reductiefactor) voor de jaren na 2021 is nog niet bekend.* Bedrijven hebben hierdoor geen duidelijk beeld van waar ze voor aan de lat staan in 2030 en in tussenliggende jaren.
- Veranderingen in de Nederlandse energiebelastingen en accijnzen [unilateraal] alsook veranderingen in de EBR met neerslag op de Nederlandse energiebelastingen, accijnzen en CO₂-beprijzingen (Europees – multilateraal), zullen een invloed hebben om de impact beoordelingen.
- *De speelveldtoets uitgevoerd door PwC ten aanzien van de heffingshoogte is nog niet bekend.* Het is onduidelijk wat de impact is van de voorgestelde heffingshoogte op bedrijven die de heffing niet of slechts ten dele kunnen ontlopen. Hierbij speelt ook een rol waar de Nederlandse industrie zich bevindt ten opzichte van de Europese benchmarks. Uit de eerdere speelveldtoets voor het klimaatakkoord (PwC, 2019¹²) bleek dat de impact op de financiële resultaten van bedrijven significant is in de afwezigheid van mitigerende maatregelen.

Advies: *Zorg dat de speelveldtoets gedegen kan worden uitgevoerd op basis van alle benodigde variabelen van de heffing. De grondslag, heffingshoogte en positie van de Nederlandse industrie ten opzichte van Europese benchmarks zijn cruciale basisvariabelen voor de inschatting van de impact. Zorg ook voor een voldoende representatieve doorsnede van de Nederlandse industrie. Bovendien bevinden we ons in een uitzonderlijke situatie door COVID-19, die gevolgen heeft voor de financiële positie van de industrie. Dit maakt dat de economische omstandigheden thans wezenlijk anders zijn dan enkele maanden geleden. De nieuwe situatie zou meegenomen moeten worden in de impact-assessment voor de heffing. Pas het voorstel vervolgens op basis van de uitkomst van de toets ook navenant aan om de negatieve impact te mitigeren.*

- *Terugsluis van mogelijke heffingsopbrengsten is niet uitgewerkt.*¹³ Uitgangspunt is dat de heffingsopbrengsten terugvloeien naar de industrie, maar de wijze waarop is nog volstrekt onduidelijk. De industrie heeft er steeds voor gepleit om opbrengsten zoveel mogelijk direct te laten terugvloeien naar de aangeslagen bedrijven. De heffingsopbrengst zou bijvoorbeeld nog 5 jaar ter beschikking van het bedrijf moeten kunnen staan om alsnog CO₂-reductie te realiseren. Hiermee wordt de prikkel om te investeren maximaal.
- *De handel in dispensatierechten is niet uitgewerkt.* Het ETS emissiehandelssysteem werkt vanwege liquiditeit, transparantie en duidelijke spelregels voor een gegeven periode. De handel in het nationale systeem is onvoldoende uitgewerkt om net zo effectief te zijn.

Advies: *creëer meer flexibiliteit ten aanzien van het moment van investeren. Het primaire doel van de heffing is CO₂ reductie, niet genereren van inkomsten. Concreet is meer flexibiliteit te realiseren door:*

¹² <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/kamerstukken/2019/06/14/effecten-co2-heffing/kst-32813-347-b1.pdf>

¹³ Zie pagina 105 van het klimaatakkoord.

- *Bedrijven die in 2030 het doel realiseren geen heffing op te leggen of van eerdere heffing vrij te stellen.*
- *Een ruimere carry-back faciliteit te creëren waardoor bedrijven die een CO₂-reductie realiseren voor dat emissievolume gedurende de 5 voorgaande jaren geen heffing op te leggen, ongeacht hun positie ten opzichte van de dispensatielij.*

2.4 De werking van de heffing sluit op verschillende onderdelen niet aan bij de transitie van de industrie

Waar we de systematiek van de heffing wel kunnen beoordelen zien we dat op verschillende onderdelen onvoldoende rekening wordt gehouden met de dynamiek van de klimaattransitie van de Nederlandse industrie. We doen een aantal aanbevelingen om deze dynamiek beter te accommoderen.

2.4.1 Zorg voor ontheffingsmogelijkheden als de randvoorwaarden niet op orde zijn

Het grootste deel van de CO₂-reductie-maatregelen kennen een *onrendabele top*. Met andere woorden: de investeringen zijn verliesgevend in de huidige markt. Om deze te realiseren is compensatie nodig, bijvoorbeeld via de SDE++ of andere regelingen (voor niet generieke maatregelen zoals proces-efficiency). De SDE++ is echter lang niet voor alle projecten toegankelijk op het juiste moment, voor de juiste techniek, en voor de juiste compensatie. Bedrijven zijn ook afhankelijk van tijdige aanwezigheid van infrastructuur, zoals zeer urgent en sterk betoogd door de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie. [TIKI ref]: “[aanbevolen wordt] dat de heffing rekening houdt met de mogelijkheden voor decarbonisatie van individuele bedrijven, en de aanwezige infrastructuur en ontwikkelingen hiervan.” Dit geldt in bijzondere mate voor bedrijven die niet aangesloten zijn bij een industriecluster (ook wel “cluster 6” genoemd).

Advies: *creëer een mogelijkheid tot een ontheffing van de CO₂-heffing (hardheidsclausule) voor het niet realiseren van de CO₂-uitstoot door het ontbreken van infrastructuur en/of alternatieve CO₂-reductie mogelijkheden die binnen redelijkheid kunnen worden verwacht voor 2030.*

Advies: *zorg voor een ruimere SDE++ die alle noodzakelijke generieke technologieën toegang biedt tot tijdige financiële ondersteuning om de heffing te ontlopen en de volledige onrendabele top afdekt.*

Advies: *zorg voor additioneel instrumentarium voor technologische opties die niet geschikt zijn voor de SDE++ zoals energie-efficiëntie maatregelen met langere terugverdientijden.*

2.4.2 Voorkom grote schokken in de systematiek in de periode tot 2025

Het huidige voorstel kent een reductiefactor in 2021 van 1,2. Daarmee wordt 20% additionele ruimte gecreëerd boven de huidige (aangescherpte) benchmark¹⁴. In 2023 stapt het systeem over naar de nieuwe Europese benchmarks. Dan wordt ook de reductiefactor aangepast. In 2025 worden beide wederom aangepast en volgt ook een herijking van de doelen van het klimaatakkoord. De voorspelbaarheid van een systeem dat meermalen wordt aangepast over een korte periode van 5 jaar is beperkt en wij vragen ons af of dit bijdraagt aan het realiseren van de doelen.

Advies: *Zorg voor een zorgvuldig uitgedacht systeem met het startpunt in 2021 op 1,2 en bij voorkeur één aanpassing in 2025. Dat sluit aan bij de verwachte wijzigingen in het EU ETS,*

¹⁴ De huidige benchmark wordt voor de eerste 2 jaar verminderd met circa 3% (jaarlijks 0,2% vanaf 2008).

het herijkingsmoment van de totale opgave van het klimaatakkoord, en de aanpassing van de EU ETS benchmarks voor de periode 2025-30. Een eenmalige aanpassing geeft veel meer duidelijkheid en rust.

2.4.3 Maak maximaal gebruik van de informatie uit de stimulerende instrumenten zoals de SDE++ voor de bepaling van de grondslag in 2030 voor de borging van het doel.

Bij een rustige aanloop van de heffing tot 2025 hoort aanscherping van het instrument naar 2030 als dat nodig is om de doelstelling te bereiken. In 2025 verwachten we dat het economisch herstellepakket, de SDE++ verbreding naar de industrie, en overig stimulerend instrumentarium voor niet generieke technologieën heeft geleid tot significante investeringen en genomen finale investeringsbeslissingen richting 2030. Ook zien we dat er zwaar geïnvesteerd wordt in infrastructuur en er nieuwe samenwerkingen ontstaan in de koploperregio's. Tenslotte wordt in 2025 ook duidelijk of de gestelde sectordoelen nog steeds sturen op het vroegtijdig realiseren van de meest kosteneffectieve CO₂ reducties. Al deze informatie zou meegenomen moeten worden in de overweging in hoeverre heffing nodig is om het klimaatdoel in 2030 te borgen.

Advies: Bepaal het einddoel van de heffingslijn in 2030 niet alleen op grond van een vooraf berekende emissiereductiedoelstelling, maar neem de realisaties en verwachte realisaties van het op kosteneffectiviteit gerichte (SDE++) instrumentarium en regioplannen mee in een integrale afweging. Hierdoor hoeft niet a priori de reductiefactor tot onder de benchmark te worden aangescherpt en worden bedrijven met beperkte economische, technologische of infrastructuurle mogelijkheden tot 2030 minder zwaar belast.

2.4.4 Adresseer de warmtebenchmark problematiek

Er zijn in het Europese ETS 52 productbenchmarks bepaald. Zij vormen in Nederland de grootste uitstoters, zo'n 75-80% van de industriële uitstoot. De overige installaties vallen onder warmte-benchmarks. Zij vormen een bijzondere groep, die bijzonder nadelig geraakt wordt door de nationale heffing. Met name de koplopers in deze groep. Er zijn twee essentiële problemen met de warmtebenchmark.

- De referentie voor warmtebenchmarks zegt enkel iets over de CO₂-efficiëntie van de warmteopwekking van een bedrijf maar niets over de warmte-efficiëntie van het proces. In het verleden was de referentie een gasgestookte boiler, vanaf 2021 is dat een biomassa-gestookte boiler. Hierdoor wordt de warmtebenchmark maximaal aangescherpt en is deze niet te bereiken op basis van wat technisch haalbaar is voor alle bedrijven in Nederland. Deze bedrijven kunnen tenslotte niet *en masse* over naar biomassa voor onze warmte voor 2030.¹⁵
- Koplopers die sinds 2008 sterk hebben geïnvesteerd in meer efficiënte processen, worden sterk benadeeld ten opzichte van de achterlopers. De toewijzing van CO₂-rechten (en dispensatierechten) wordt namelijk gebaseerd op de maximaal aangescherpte warmte benchmark per TJ warmtegebruik. Juist bij de koplopers, de bedrijven die behoren tot de beste 10% in hun sector, is dit de afgelopen jaren fors afgenomen, en precies om die reden hebben zij op dit moment minder kosteneffectieve reductieopties dan achterblijvers. Om hetzelfde einddoel te realiseren in 2030 zullen

¹⁵ Dit is niet alleen onwenselijk vanuit een duurzaamheidsperspectief. Ook vanuit de stikstofproblematiek en het maatschappelijke draagvlak is dit een onrealistisch en onwenselijk transitiepad.

koplopers binnen de voorgestelde systematiek meer CO₂-heffing moeten betalen dan achterblijvers. Dat is een zeer onwenselijke situatie.

Advies: Erken de bijzondere situatie voor de warmtebenchmark bedrijven en zoek met hen naar een eerlijke oplossing. Een mogelijkheid zou zijn om gebruik te maken van historische gegevens die sinds 2008 verzameld zijn door RvO in het kader van het MEE / MJA3 convenant. Deze gevalideerde data kunnen gebruikt worden om voor deze groep, met een beperkte inspanning, te komen tot een eerlijker vaststelling van het reductiepad rekening houdend met het feit dat koplopers minder potentieel voor emissiereductie hebben.

Advies: Bij productiestijging en meer inzet van warmte, blijft in de voorgestelde systematiek de hoeveelheid dispensatierechten gelijk. Dit wijkt af van de productbenchmark, waar groei wel geacommodeerd wordt. Het niet aanpassen van het aantal rechten bij besparingen is logisch – dat stimuleert CO₂-reductie – maar bij productiegroei is wel een directe aanpassing van het activiteitsniveau nodig.

2.4.5 Sluit maximaal aan bij de investeringscycli van bedrijven

Er is een bepaalde verdeling tussen bedrijven wat betreft het moment waarop investeringen in CO₂ reductiemaatregelen kunnen plaatsvinden. Dit heeft te maken met zowel interne, maar vooral externe omstandigheden. Zo speelt de voorbereidings- en doorlooptijd van projecten een rol, waar bedrijven zitten in hun onderhouds- en renovatiecyclus (turnaround-momenten). Maar ook welke technologische mogelijkheden bedrijven tot hun beschikking hebben, welke infrastructuur wel en niet aanwezig is, waar bedrijven gevestigd zijn en hoe de transitie zich voor de productgroep en sector zich voltrekt. De transitie zal voor verschillende bedrijven op verschillende locaties dus verschillend – én schoksgewijs – verlopen. Bedrijven die door toevallige omstandigheden pas later kunnen investeren zouden niet gestraft moeten worden met een heffing op voor hen onvermijdbare CO₂-emissies – te meer als de industrie-doelstelling van 14,3MT in zijn geheel wel gehaald wordt.

Advies: De huidige carry-back faciliteit sluit onvoldoende aan bij de investeringscycli van bedrijven. Alleen bedrijven die met investeringen onder de ‘dispensatiecurve’ duiken kunnen hier gebruik van maken. Voor veel bedrijven is het bereiken van de benchmark al een enorme opgave, die slechts op een aantal momenten kan plaatsvinden. Het zou verstandig zijn om de carry-back faciliteit aan te passen, door deze los te koppelen van de positie ten opzichte van de dispensatiecurve en te koppelen aan looptijd van investeringen in significante CO₂ reducties.

2.4.6 Zorg voor een zo liquide mogelijke markt

De charme van het ETS is dat het systeem geen onderscheid maakt tussen waar en wanneer een CO₂-reductie wordt bereikt zolang gedurende een vooraf gestelde periode het emissiedoel gehaald wordt. Om de transitie zo kosteneffectief mogelijk te laten verlopen kent het ETS een liquide en transparante markt, met duidelijke regels vooraf.

In het nationale heffingsvoorstel wordt ook veel verwacht van de verhandelbaarheid van dispensatie-rechten. Er zijn echter meerdere redenen om aan te nemen dat deze handel slechts zeer beperkt zal werken. Principieel is de markt zeer klein, niet transparant en niet flexibel in de tijd. De verwachting is naarmate de reductielijn richting de benchmark tendeert er een zeer beperkt aantal aanbieders en veel vragende partijen zullen zijn. Hierdoor ontstaat een niet-gelijk speelveld zelfs binnen Nederland. Praktisch gezien is er geen partij die de markt faciliteert en helpt de markt te *clearen*.

Advies: Gezien het belang van goede verhandelbaarheid moet dit deel van het voorstel verder uitgewerkt worden. We pleiten voor het faciliteren van de markt door een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld de NEa.

Een liquide markt is ook geholpen bij duidelijke en voorspelbare eigenaarschap van dispensatierechten. Bij warmtelevering tussen ETS partijen sluit het voorstel aan op de systematiek van vrije allocatie onder het ETS. De dispensatierechten komen toe aan de *gebruiker van warmte* die onder de product- of warmtebenchmark valt in plaats van bij de producent van warmte. Tegelijk krijgt de *producent van warmte* de aanslag voor de uitstoot van CO₂, maar geen dispensatierechten. De overdracht van dispensatierechten moet commercieel geregeld worden tussen producent en gebruiker. Binnen de transparante, liquide ETS markt werkt dit principe – de regels zijn duidelijk over langere periode. Binnen het nationale CO₂-heffing systeem - waar jaarlijks afgerekend wordt op oplopende tarieven – leidt dit mogelijk tot aanzienlijke commerciële risico's voor warmteproducenten en onduidelijkheid in de business case voor investeringen in CO₂-reductie.

Advies: In de specifieke omstandigheid waar producenten van warmte leveren aan ETS afnemers is het vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie wenselijk om dispensatierechten toe te kennen aan de producent van warmte. De zekerheid van dispensatierechten stimuleert de producent om warmteproductie efficiënter (dus met minder CO₂-uitstoot) te laten verlopen.

3 Specifieke vragen ten aanzien van het voorstel

Naast onze technische inhoudelijke bezwaren hebben we een aantal vragen ter verduidelijking die we graag willen voorleggen.

1. *Wat is de verwachting voor de prestatie van Nederlandse bedrijven t.a.v. de aangescherpte Europese benchmarks?*

De NEa is al geruime tijd in dialoog met de Europese Commissie over de ingediende cijfers vanuit Nederland en andere lidstaten, maar er is nog geen openbare informatie. Dit is belangrijk om zicht te krijgen op de werkelijke uitdaging voor de industrie in relatie tot concurrerende sectoren in andere Europese lidstaten.

2. *Wat zijn de mogelijke effecten van een nationale CO₂-heffing voor bedrijven, consumenten en andere spelers verderop in de productketen?*

Is de verwachting dat de heffing door zal werken in consumentenprijzen? En op welke manier worden deze spelers geraakt wanneer de heffing leidt tot (forse) lastenverzwaring in de basisindustrie?

3. *Wat is de verwachting voor het handelingsperspectief van de afvalverwerkende industrie (AVIs) industrie?*

Bij AVIs wordt gewerkt met een heffing op basis van de procesbenchmark. Aangezien AVIs niet onder het ETS vallen, worden zij geconfronteerd met een relatief hoge lastenverzwaring. AVIs hebben relatief weinig handelingsperspectief binnen de heffing, en zijn afhankelijk van goede mogelijkheden om CCU toe te passen en maatregelen in de keten (scope 3) te waarderen in het totaal aan maatregelen in het klimaatpakket.

4. *Hoe wordt gegarandeerd dat de heffing niet tot het weglekken van investeringen leidt?*

Veel bedrijven in de procesindustrie opereren ook buiten de grenzen van Nederland of maken onderdeel uit van een internationaal concern. Voorbeeld: bedrijf A heeft een plant in Antwerpen en Rotterdam. Bij invoering heffing zal de investering eerder in Antwerpen worden gedaan omdat er in België geen additionele kosten van een nationale heffing zijn verbonden aan een uitbreiding van productieactiviteiten.

5. *Hoe houdt de CO₂-heffing rekening met de beleidscoherentie op het vlak van de doelstelling voor de circulaire economie?*

Met toenemende recycling zullen ook de scope 1 emissie kunnen toenemen terwijl in de keten er sprake is van een forse CO₂-reductie.

6. *Hoe houdt de CO₂-heffing rekening met langlopende reeds afgesloten contracten?*

Veel bedrijven kopen energie, o.a. in de vorm van stoom, in. Hiervoor worden, vanwege de hoge noodzakelijke investeringen aan de zijde van de warmte producenten, vaak langdurige contracten afgesloten tussen producenten en afnemers. Deze contracten en de installaties welke warme leveren kunnen verouderd zijn, en niet voldoen aan de eisen van de huidige energie transitie. De afnemer heeft als gevolg van het langdurige contract geen mogelijkheid de CO₂-uitstoot te beperken, anders dan het afkopen van het leveringscontract. Alleen dan kan energie elders worden ingekocht of vervaardigd met een lagere CO₂-emissie. Deze contract afkoop sommen kunnen dermate hoog zijn dat deze een belangrijk deel van de investeringskracht in beslag nemen. Je kunt ze vergelijken met de 'bakstenen van welleer'.