35 575 **Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO_2-heffing voor de industrie (Wet CO_2-heffing industrie)**

Memorie van antwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2
2. Effectiviteit 2
3. EU ETS 7
4. Gelijk speelveld 10
5. Afvalverbrandings- en lachgasinstallaties 10
6. Overige vragen en opmerkingen 11

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, D66, de PvdA, de PVV, de SP en de SGP.

Hierna ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in op de vragen en opmerkingen uit het verslag. Hierbij wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Effectiviteit

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het pakket uiteindelijk voldoende is voor de beoogde emissiereductie in 2030 en of de dispensatierechten niet te ruim zijn vormgegeven. De leden van de fractie van de SP vragen of het door de vrijgestelde uitstoot moeilijker wordt om de klimaatdoelstellingen voor 2030 te halen. Deze leden vragen of het klopt dat bedrijven de heffing nog niet gaan betalen en waar dat aan ligt. De CO_2-heffing industrie heeft als doel een effectieve prikkel te geven om de benodigde CO_2-uitstoot in de industrie te reduceren om daarmee de doelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen met een zo klein mogelijk risico op weglek. Om deze reden wordt alleen dat deel van de CO_2-uitstoot belast dat in 2030 gereduceerd moet zijn volgens het Klimaatakkoord. De vrijgestelde uitstoot – in de vorm van dispensatierechten - is gebaseerd op de EU ETS-benchmarks. De ETS-benchmarks zijn een CO_2-efficientiemaatstaf op basis van de 10% meest efficiënte bedrijven in de Europese Unie. Aansluiten bij de EU ETS-benchmarks heeft als voordeel dat een bedrijf dat relatief inefficiënt produceert een relatief grotere opgave krijgt, en bedrijven die vooroplopen een relatief kleinere opgave krijgen. De lineaire reductiefactor zorgt ervoor dat het aantal dispensatierechten daalt in de periode 2021 tot 2030. Door het vaststellen van een relatief ruime reductiefactor in 2021 krijgen bedrijven de tijd de benodigde investeringen te doen om hun CO_2-uitstoot te reduceren. De coronacrisis versterkt de wens om bedrijven niet op korte termijn te confronteren met onvermijdbare lastenverzwaringen. Dit wordt ondersteund door de SER in haar reactie op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd zal de reductiefactor lineair afnemen tot de waarde die nodig is om de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen. Naar verwachting heeft de industrie als geheel in 2024 minder dispensatierechten dan belaste uitstoot. Individuele bedrijven kunnen al in de jaren 2021-2023 een hogere uitstoot hebben dan de verkregen dispensatierechten indien zij momenteel boven de benchmark uitstoten.

Juist doordat de heffing in 2021 wordt ingevoerd en het daarmee voor bedrijven duidelijk is voor welke inspanning zij het komend decennium komen te staan, zal de industrie daar bij investeringsbeslissingen op anticiperen. De doorlooptijden van investeringen in de energie-intensieve industrie zijn gemiddeld genomen lang. Uit

onderzoek van Navigant blijkt dat een groot deel van de reductiemaatregelen naar verwachting in de periode 2025-2030 getroffen zal worden.[1] De investeringsbeslissingen voor deze maatregelen worden echter in de regel al eerder genomen. Door de CO_2-heffing nu in te voeren met de afnemende vrijgestelde uitstoot en het oplopende tarief, worden deze investeringsbeslissingen nu al beïnvloed, ook al worden er in de eerste jaren meer dispensatierechten verleend dan de uitstoot voor de sector als geheel. Daarom verwacht het kabinet dat de CO_2-heffing, ook met de gekozen voorzichtige start, voldoende invloed op investeringsbeslissingen op dit moment heeft en borgingskracht houdt dat de klimaatdoelstelling in 2030 wordt gehaald. Belangrijke aspecten van het maatregelenpakket zijn daarnaast de inzet op versterking van regionale clusters waardoor synergie kan ontstaan via de koplopersplannen en infrastructuur, innovatie en subsidiering. Met het integrale 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 klimaat-doelstelling van Parijs te behalen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de effectiviteit van de CO_2-heffing is onderzocht, hoe de effecten worden gemonitord en door welke instanties deze monitoring wordt uitgevoerd en welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen als de doelen niet gehaald worden. Het kabinet beziet twee doelen: het borgen van de reductiedoelstelling voor de industrie, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord en het risico op weglek zoveel mogelijk beperken.
Het kabinet heeft de CO_2-heffing, zoals opgenomen in het Klimaatakkoord, in 2019 ter doorrekening op CO_2-effecten voorgelegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). PBL constateerde toen dat met deze vormgeving de industriële reductiedoelstelling van 14,3 Mton ten opzichte van het basispad geborgd kan worden. Aan PwC is gevraagd wat de speelveldeffecten zijn van de klimaatmaatregelen voor de industrie in Nederland ten opzichte van ons omringende landen. Deze speelveldtoets laat zien dat weglekrisico's niet kunnen worden uitgesloten. Die risico's zijn door de vormgeving van de heffing en het totale pakket waar de heffing deel van uitmaakt zo veel mogelijk beperkt.
De CO_2-heffing wordt in ieder geval in 2022 en 2024 herijkt. Tussentijdse bijstelling van de vormgeving kan daarnaast nodig blijken om de reductiedoelen uit het Klimaatakkoord te realiseren. De Klimaatwet schrijft een cyclus voor waarop deze bijsturing plaatsvindt: het kabinet zal deze borgingssystematiek bewaken en uitvoeren. De effecten van het voorstel zullen gelijktijdig met de brede herijking van het klimaatbeleid volgend uit de Klimaatwet in 2024, worden geëvalueerd. Als onderdeel van de borgingssystematiek brengt daarnaast PBL jaarlijks de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uit, waarmee het doelbereik van 49% CO_2-reductie in 2030 wordt gemonitord. Aanvullend op de KEV houdt het kabinet in de

[1] Navigant (2018) Transitiepad voor de Nederlandse industrie tot 2030, bijlage bij het SER-advies van 21 juni 2019.

Klimaatmonitor gegevens bij over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatakkoord. Hierin wordt ook verslag gedaan van de doorlopende monitoring door het kabinet op mogelijk werkgelegenheidsverlies als gevolg van een cumulatie van klimaatmaatregelen bij intrinsiek gezonde bedrijven. Deze monitoring is gekoppeld aan de invoering van de heffing. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zal het kabinet tevens het draaiboek opstellen voor de inzet van instrumentarium ter voorkoming van weglek van emissies en werkgelegenheid, inclusief de in het Klimaatakkoord benoemde middelen van € 125 miljoen. Dit draaiboek zal in het voorjaar van 2021 aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan de voordelen te zien van de marginale heffing in het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van een platte heffing, maar stellen wel dat dit complexiteit met zich meebrengt door de benchmarksystematiek en de bedrijfsspecifieke hoeveelheid dispensatierechten die dit met zich meebrengt en de koppeling van de tarifering aan de ETS-prijs. In dat licht vragen zij zich af hoe transparant dit is voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en politiek om op te kunnen sturen dan wel reflecteren.
Ten aanzien van de bedrijfsspecifieke hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten wijst het kabinet erop dat weliswaar niet op voorhand duidelijk is hoeveel bedrijven mogen uitstoten zonder heffing te hoeven betalen, maar wel hoe efficiënt zij in elk jaar moeten produceren zonder te hoeven betalen. De betreffende bedrijven kunnen hierop dus sturen. Voorts wijst het kabinet erop dat de rekenregels voor de berekening van dispensatierechten (gebaseerd op het EU ETS) worden vastgelegd in de ministeriële regeling CO_2-heffing industrie die voor de inwerkingtreding van de heffing zal worden gepubliceerd. De regels voor de berekening zijn daarmee openbaar en controleerbaar. Het toezicht op de berekening en vaststelling van de dispensatierechten, wordt opgedragen aan het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (NEa). Door het toezicht op de berekening van dispensatierechten op te dragen aan het bestuur van de NEa wordt aangesloten bij de systematiek die in dit verband geldt voor de handel in emissierechten op basis van het EU ETS. Het bestuur van de NEa is onafhankelijk en bezit specifieke deskundigheid. Deze beoordeling dient objectief te zijn en mag niet beïnvloed worden door andere dan strikte technisch-inhoudelijke overwegingen. Het bestuur van de NEa voert deze taken, evenals de taken vanuit het EU ETS, daarom uit als zelfstandig bestuursorgaan. Verder wijst het kabinet erop dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat het bestuur van de NEa ervoor zorgdraagt dat alle besluiten en verslagen die verband houden met de hoeveelheid dispensatierechten openbaar worden gemaakt voor zover dit mogelijk is in verband met vertrouwelijke productiegegevens. Dat creëert ook voor maatschappelijke organisaties en politiek de transparantie die nodig is om op te kunnen sturen dan wel te reflecteren op de ontwikkeling van de verstrekte hoeveelheid dispensatierechten per jaar. Ook de jaarlijkse publicatie van de KEV door het PBL, waarmee het doelbereik van het klimaatbeleid wordt gemonitord en de publicatie van de Klimaatmonitor door het

kabinet, met gegevens over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatakkoord, dragen in brede zin bij aan de mogelijkheid tot reflectie en bijsturing door maatschappelijke organisaties en politiek.
Door de heffing voor ETS-plichtigen te koppelen aan de ETS-prijs is er ongeacht de hoogte van de ETS-prijs sprake van een effectief tarief en is tegelijkertijd de hoogte van de heffing niet hoger dan noodzakelijk om de juiste prikkel af te geven om zo de concurrentiepositie niet onnodig te verstoren. De ETS-prijs die daarbij gehanteerd wordt, wordt overigens voorafgaand aan het jaar waarin de heffing geheven wordt vastgesteld, waardoor bij het ingaan van het heffingsjaar voor eenieder duidelijk is wat de hoogte van het tarief voor de nationale CO_2-heffing is.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af hoe effectief de CO_2-heffing is in het reduceren van CO_2. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SP of de effectiviteit van de CO_2-heffing in 2024 voor het eerst duidelijk wordt. Het kabinet heeft de CO_2-heffing, zoals opgenomen in het Klimaatakkoord, in 2019 ter doorrekening op CO_2-effecten voorgelegd bij PBL. PBL constateerde toen dat met deze vormgeving de industriële reductiedoelstelling van 14,3 Mton ten opzichte van het basispad geborgd kan worden. Het PBL brengt jaarlijks met de KEV in beeld hoe onder andere de uitstoot van broeikasgassen zich per sector heeft ontwikkeld en wat de verwachte toekomstig uitstoot is. Volgend jaar zal het PBL gelijktijdig met de KEV een analyse van de CO_2-heffing uitbrengen waarin nader wordt ingegaan op de effecten van de CO_2-heffing en de interacties met ander beleid (subsidies) en exogene variabelen. Met deze doorrekening zal in 2021 dus al meer inzicht worden geboden in de effectiviteit van de CO_2-heffing. In 2024 wordt het Klimaatakkoord geëvalueerd en wordt bezien of een aanpassing in de reductiedoelen wenselijk is. Gelijktijdig wordt ook de CO_2-heffing geëvalueerd en wordt bezien of aanpassing wenselijk is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een indicatie welke bedrijven om welke reden subsidie kunnen krijgen, en hoe wordt gegarandeerd dat geen ‘oversubsidiëring’ plaatsvindt; daarbij vragen zij een reactie te geven op het onevenredige voordeel dat CCS-opslag voor Shell en andere investeerders zou opleveren, zoals betoogd in het FD-artikel van 17 november 2020.

Het kabinet heeft onlangs de SDE++-regeling opengesteld, zodat bedrijven die willen investeren in CO_2-reducerende technieken kunnen meedingen naar subsidie op de onrendabele top van concrete projecten. In de brief over de SDE++ van 17 februari 2020 aan de Tweede Kamer is de systematiek van de SDE++ toegelicht.[2] In deze brief is aangekondigd welke categorieën worden opengesteld en welke subsidiebedragen er worden gehanteerd. Binnen de regeling zijn er waarborgen om

[2] Kamerstukken II 2019/20, 31239, nr. 312.

overstimulering te voorkomen en zoveel mogelijk CO_2 te reduceren per euro subsidie.

Het FD-artikel hanteert een ander vertrekpunt dan het kabinet en gaat voorbij aan de filosofie van het pakket aan maatregelen voor de industrie in het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord gaat uit van de wortel-stok gedachte, waarbij enerzijds geborgd wordt dat de industrie de reductieopgave uit het Klimaatakkoord realiseert (de stok) en anderzijds Nederland aantrekkelijk wordt gehouden voor investeringen door verduurzamende industrie (de wortel). De CO_2-heffing zoals opgenomen in het Klimaatakkoord is dus bedoeld als stok achter de deur: een hoge boete over het te veel aan uitstoot als bedrijven niet investeren in CO_2-reductie. Daar tegenover staat de wortel: een pakket aan maatregelen zoals de verbrede SDE++ om bedrijven in staat te stellen te investeren in CO_2-reductie in Nederland. Investeringen in technologieën die veelal nog niet breed toegepast worden en nu nog niet rendabel zijn. Deze instrumentenmix in onderlinge samenhang zorgt dat beide doelen van het hoofdstuk industrie uit het Klimaatakkoord worden gerealiseerd.

Het kabinet wil dat Nederland een interessante vestigingslocatie blijft om te investeren in een duurzame industrie. Corrigeren voor de CO_2-heffing in de SDE++, zoals in het hierboven genoemde FD-artikel door de heer Klein Kranenburg wordt bepleit, zou de "wortel" wegnemen, doordat de klimaatinspanningen van de industrie daarmee niet meer in aanmerking voor subsidie komen. Het doel van het Klimaatakkoord: Nederland aantrekkelijk houden voor de verduurzamende industrie, raakt dan uit beeld. Het kabinet is daarom niet voornemens om te corrigeren voor de heffing in de SDE++.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor een vlakke heffing, eventueel bovenop de voorgestelde heffing. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het kabinet een voorstel zou doen voor een CO_2-heffing die de reductieopgave van de industrie (14,3 Mton ten opzichte van het basispad) zou borgen en die tegelijkertijd het speelveld ten opzichte van de ons omringende landen zo min mogelijk zou aantasten. Het kabinet heeft de CO_2-heffing, zoals opgenomen in het Klimaatakkoord, in 2019 ter doorrekening op CO_2-effecten voorgelegd bij PBL. PBL constateerde toen dat met deze vormgeving de industriële reductiedoelstelling van 14,3 Mton ten opzichte van het basispad geborgd kan worden. Een vlakke heffing aanvullend op de voorliggende marginale heffing geeft daartoe geen extra prikkel, maar zorgt wel voor extra lasten. Hiermee verwacht het kabinet op basis van een eerdere analyse van PBL van verschillende vormgevingsopties voor een CO_2-heffing dat een generieke vlakke heffing grotere weglekeffecten met zich mee zal brengen dan de voorgestelde CO_2-heffing. Dit beeld wordt ondersteund door de speelveldtoets die PwC heeft uitgevoerd in juni

2019 ten behoeve van het Klimaatakkoord.[3] Om deze redenen acht het kabinet het niet nodig en niet wenselijk een aanvullende vlakke heffing te introduceren.

3. EU ETS

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de regering heeft gekozen voor een afwijkende reikwijdte van de Nederlandse CO_2-heffing ten opzichte van Europese ETS-richtlijn. In het Klimaatakkoord zijn sectorale afspraken gemaakt. De CO_2-heffing voor de industrie is in het Klimaatakkoord afgesproken als borgingsinstrument voor de reductiedoelstelling van de sector industrie. De heffing is daarmee gericht op CO_2-reductie in de industrie en sluit aan bij de sectorale benadering in het Klimaatakkoord, waarbij voor andere sectoren andere afspraken zijn gemaakt gericht op het halen van de beoogde reductiedoelstellingen. Bijvoorbeeld de voorgestelde CO_2-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking, waarvoor het wetsvoorstel op 3 juni 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd, die zal gelden voor elektriciteitsopwekking bij EU ETS-bedrijven.[4] In de CO_2-heffing industrie worden daarom ook enkele installaties die wel onder het EU ETS vallen maar onderdeel uitmaken van andere sectoren dan de industrie uitgezonderd, zoals installaties die onder het EU ETS vallen in de glastuinbouw, gebouwde omgeving en elektriciteitssector.

De leden van de fractie van de VVD en SGP vragen waarom de regering niet de Europese aanpassingen in het EU ETS, de Energiebelastingrichtlijn en een *Carbon Border Adjustment Mechanism*, heeft afgewacht en of een aanvullende nationale CO_2-heffing nodig is. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over reductiedoelstellingen per sector en de (beleids)inspanningen die nodig zijn om de gewenste reductie te realiseren. Naar verwachting komt de Europese Commissie (EC) halverwege 2021 met een voorstel voor aanpassing van de EU ETS-richtlijn.[5] Hoe de aanpassingen in het EU ETS en de Energiebelastingrichtlijn doorwerken is op dit moment nog niet duidelijk en wordt nader onderzocht zodra meer details bekend zijn. Volgens het impact assessment van de EC zal de EU ETS-prijs naar verwachting tussen de € 32 en € 65 per ton CO_2 komen te liggen over een bredere grondslag dan de industrie. De uiteindelijke prijs zal afhankelijk zijn van de exacte invulling van de regelgeving door de EU. De mate waarin een aanscherping van het EU ETS en aanpassing van de Energiebelastingrichtlijn de nationale reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord borgt, is nu nog ongewis. Daarom acht het kabinet de nationale heffing nu noodzakelijk met het oog op het borgen van het nationale reductiedoel dat voor de industrie is afgesproken in het Klimaatakkoord. Tevens is in de vormgeving nauw aangesloten bij de systematiek uit het EU ETS. Een aanscherping van het EU ETS leidt automatisch tot een inperking van de

[3] PwC, De effecten van de overwogen vormgeving van de nationale heffing op broeikasgeas emissies in de industrie, juni 2019.
[4] Kamerstukken II, 2018/19, 35216.
[5] Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PBEU 2003, L 275)

gevolgen van het nationale systeem. Een hogere EU ETS-prijs als gevolg van de aanscherping verkleint immers voor broeikasgasinstallaties het verschil met de nationale CO_2-prijs. Aangescherpte EU ETS-benchmarks leiden tot een beperktere nationale reductiefactor. Een aangescherpt ETS en de CO_2-heffing kunnen dus goed naast elkaar bestaan waardoor er geen noodzaak is voor het uitfaseren van de nationale heffing.

De leden van de fractie van de VVD wijzen erop dat het EU ETS sinds 1 januari 2019 een Marktstabiliteitsreserve (MSR) kent die tot doel heeft het EU ETS schokbestendiger te maken tegen onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod. De Nederlandse CO_2-heffing kent hogere minimumprijzen, wat volgens de leden van de fractie van de VVD de dempende werking van de MSR ondermijnt. De leden vragen of regering dit effect voorzien en bedoeld heeft en of de regering voornemens is om deze mogelijke negatieve effecten te neutraliseren.
De MSR is bedoeld om de prijs te stabiliseren. Dit werkt twee kanten op: door een eventueel overschot aan broeikasgasemissierechten over te nemen of een tekort aan broeikasgasemissierechten aan te vullen. Op die manier worden grote prijsschommelingen voorkomen. De trigger is in deze niet de prijs van de broeikasgasemissierechten, maar het aantal broeikasgasemissierechten in omloop op een vast moment in het jaar. De MSR is een automatisch systeem met vaste drempel-waardes, gekoppeld aan het aantal rechten en niet direct aan de prijs, waarbij het uiteraard logisch is dat een schaarste op de markt tot een prijsstijging zal leiden. De inzet van de MSR wordt derhalve niet apart beoordeeld, ook niet indien op een bepaald moment de ETS-prijs te hoog wordt geacht. Terugvloeien van rechten gebeurt pas als er minder dan 400 miljoen rechten in omloop zijn. Als dit op het jaarlijkse moment (in mei) wordt vastgesteld, dan vloeien er geleidelijk vanaf augustus 100 miljoen rechten terug in het systeem via de veilingen. De CO_2-heffing resulteert in een geleidelijk oplopende, stabielere CO_2-prijs tot een prijs gelijk aan of net iets boven de kosten per ton van de duurst benodigde reductiemaatregel om de reductieopgave voor de industrie te realiseren. Deze vormgeving van de heffing met een geleidelijk oplopend prijspad ondermijnt dus niet de doelstelling en werking van de MSR.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de regering niet de keuze heeft gemaakt de benchmarksystematiek van het EU ETS volledig over te nemen. Het kabinet heeft er op vier elementen voor gekozen af te wijken van de allocatiemethodiek die in het EU ETS is gekozen. Deze zijn ofwel gekozen om de heffing beter te laten borgen dat de industrie het schoorsteenemissiereductiedoel behaalt, dan wel om de heffing zo veel mogelijk het karakter te geven van een efficiëntiemaatstaf met directe koppeling aan productiecijfers.

Allereerst wordt op een tweetal wijzen afgeweken van de allocatiemethodiek van het EU ETS om te borgen dat schoorsteenemissiereductie in de industrie als gevolg

van elektrificatie op gelijke wijze worden beloond ten opzichte van andere reductietechnieken. Dit mede in het licht van elektrificatie als belangrijke route om de reductiedoelstellingen voor de industrie te behalen richting het jaar 2030 en daarna. In de memorie van toelichting (onder paragraaf 2.4.2.7) wordt verder ingegaan op de technische achtergrond van de betreffende afwijkingen.

Ten tweede betreft het de keuze om, in tegenstelling tot het EU ETS, voor levering van warmte voor stadsverwarming door industriële installaties geen dispensatierechten toe te kennen. Gezien de verwachte grote groei van warmtenetten ten behoeve van stadsverwarming en de mogelijke levering van restwarmte vanuit de industrie aan deze warmtenetten, kiest het kabinet ervoor hiervoor geen dispensatierechten toe te kennen. Dat zou in dit geval het borgende karakter op het behalen van de industriële reductiedoelstelling onder druk zetten. Immers, het zou er in bepaalde gevallen toe leiden dat dispensatierechten worden verstrekt voor een handeling waar binnen de industrie geen emissiereductie tegenover staat. Tegelijkertijd voert het kabinet op verschillende manieren beleid om de totstandkoming van warmtenetten in de gebouwde omgeving aan te moedigen.

Ten derde betreft het de keuze dispensatierechten bij de allocatie van gratis rechten ex post vast te stellen in plaats van ex ante. De ex-postbenadering is gekozen zodat wijzigingen in het activiteitsniveau gelijk betrokken kunnen worden bij het vaststellen van de heffing voor een installatie. Er is daardoor, meer dan de ex-antebenadering die in het EU ETS is gesproken, sprake van een directe link tussen daadwerkelijke productie en de dispensatierechten die daardoor verworven worden en dus de heffing die betaald moet worden.

Tot slot is ervoor gekozen om bij de toekenning van dispensatierechten bij productie onder productbenchmarks gebruik te maken van het actueel activiteitsniveau en niet, zoals in het EU ETS, het historisch activiteitsniveau. Deze werkwijze is gekozen omdat de heffing daardoor het meest het karakter van een efficiëntiemaatstaf krijgt. Door de keuze ontstaat immers de meest denkbare link tussen de productie en de aan de installatie toegekende dispensatierechten; bedrijven worden daardoor in termen van dispensatierechten zo veel mogelijk afgemeten aan hun daadwerkelijke productie. Bovendien creëert dit een gelijk speelveld voor toetreders aangezien die gelijk en zonder onderscheid ten opzichte van reeds bestaande installaties dispensatierechten kunnen verkrijgen. Zij worden in het jaar waarin zij zich vestigen gelijk op dezelfde wijze behandeld als installaties die al langer onder het heffingsregime vallen.

4. Gelijk speelveld

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering verplaatsing van bedrijven en investeringen naar het buitenland en import uit landen zonder CO_2-heffing gaat voorkomen. De leden van de PVV vragen hoe getoetst wordt dat het gelijke speelveld niet aangetast wordt. De weglekrisico's en enige aantasting van het gelijke speelveld kunnen niet volledig worden weggenomen, dat geeft ook de speelveldtoets van PwC aan. Wel zijn die risico's zoveel mogelijk beperkt. Enerzijds door de vormgeving van de heffing, zoals de rustige start, de mogelijkheid tot uitwisselen van dispensatierechten en herberekening. Anderzijds door het totale pakket waar de heffing deel van uitmaakt met subsidies voor onder andere de uitrol en voor innovatie. Het kabinet zal deze risico's blijven monitoren, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Indien nodig kan het kabinet overgaan tot flankerend beleid. Hiervoor is in het Klimaatakkoord € 125 miljoen uitgetrokken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering voornemens is een subsidie-instrumentarium in te zetten, of een herijking in het fiscale instrumentarium verwacht wordt en welke uitvoeringsdienst belast is met het verstrekken van bijbehorende subsidies. De CO_2-heffing maakt deel uit van een afgewogen instrumentenmix met, naast de heffing, ook verschillende subsidies voor innovatie, pilots en demo's om zo te komen tot kostendaling van nieuwe technieken en subsidies voor uitrol door afdekking van de onrendabele top via de SDE++. De uitvoering van deze subsidies is bij de RVO belegd. Het kabinet is niet voornemens om het fiscale instrumentarium te herzien, maar zal de risico's en knelpunten blijven monitoren.

5. Afvalverbrandings- en lachgasinstallaties

De leden van de fractie van de VVD vragen tot welke extra administratieve lastendruk de CO_2-heffing leidt voor afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties, die niet onder het EU ETS vallen, bovenop het industrieel monitoringplan, een industrieel emissiejaarverslag, een industrieel monitoringsmethodiekplan en een verslag over het aantal dispensatierechten. De gevolgen voor de administratieve lasten als gevolg van de CO_2-heffing zijn beschreven in de memorie van toelichting. Ten opzichte van die beschrijving van de regeldrukkosten in het wetsvoorstel is er een beperkte aanvulling bij het uitwerken van de ministeriele regeling. Het gaat om de kosten voor het opstellen van een historisch emissieverslag en de verificatie daarvan door afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties. Deze historische emissies zijn bij emissies die onder de procesemissie-aanpak vallen van belang voor het vaststellen van de hoeveelheid dispensatierechten die moet worden toegekend. De regeldrukkosten van het opstellen van een historisch emissieverslag en de verificatie daarvan, zijn voor 2021 ingeschat op in totaal € 68.848. Dit gaat om eenmalige kosten.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat afvalenergiecentrales naast de CO_2-heffing ook belastingplichtig zijn voor de afvalstoffenbelasting en vragen of de regering voor een gemiddelde afvalenergiecentrale een voorbeeldberekening kan geven voor een gemiddelde afvalenergiecentrale van deze verschillende heffingen. Deze leden vragen of de regering de stapeling van deze heffingen heeft meegenomen en waarom is gekozen deze sector mee te nemen in de CO_2-heffing industrie. De gemiddelde belastbare grondslag voor het verbranden van afvalstoffen per afvalverbrandingsinstallatie (AVI) is circa 400.000 ton. Op basis van het geldende tarief van de afvalstoffenbelasting van € 32,63 per ton, betekent dit een verschuldigde afvalstoffenbelasting van circa € 13 miljoen voor een gemiddelde AVI. De 12 AVI's hebben gezamenlijk een fossiele uitstoot van circa 3 Mton CO_2, het gemiddelde per AVI is dus circa 0,25 Mton CO_2. Ervan uitgaande dat deze AVI in de historische referentieperiode (2014-2018) eenzelfde CO_2-uitstoot had, dan ontvangt deze AVI in 2021 circa 0,29 Mton dispensatierechten waardoor de verschuldigde CO_2-heffing zou uitkomen op € 0. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de AVI's, in lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord, op te nemen in de CO_2-heffing industrie omdat de AVI's een substantiële CO_2-uitstoot kennen in de sector industrie. Het kabinet vindt het van belang dat AVI's bijdragen aan de CO_2-reductiedoelstelling voor de industrie en de CO_2-heffing biedt daarvoor de borging.

6. Overige vragen en opmerkingen

De leden van de fractie van de VVD vragen te reflecteren op de in het PBL rapport[6] beschreven 'lekken' in het systeem die voort kunnen komen uit de scope van de heffing. Op pagina 12 uit het rapport van PBL staat beschreven dat het kabinet de scope van de heffing heeft aangepast ten opzichte van de scope die voortkomt uit de sectorindeling van het Klimaatakkoord. Het PBL beschrijft dat indien de scope uit het Klimaatakkoord zou zijn gehanteerd, dit tot lekken in het systeem zou leiden. Om deze reden heeft het kabinet ervoor gekozen om de scope aan te passen om zo te voorkomen dat er 'lekken' in het systeem zouden ontstaan. Het betreft hier de emissies die samenhangen met warmtelevering van de energiesector en emissies die samenhangen met elektriciteitsproductie uit industriële restgassen. Deze zijn onder de heffing gebracht. Als emissies als gevolg van warmtelevering vanuit de energiesector niet onder de heffing zouden vallen (zoals die van joint-venture-WKK's), dan zou dit ertoe kunnen leiden dat industriële bedrijven hun warmteproductie-eenheden zouden onderbrengen in joint ventures en daarmee de heffing ontlopen. PBL beschrijft dit op pagina 12 van haar rapport.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt omgegaan met bedrijven zonder toegang tot de benodigde infrastructuur, bedrijven die geen toegang hebben tot de SDE++-subsidies en/of bedrijven die niet beschikken over de benodigde

[6] Het rapport waarnaar gerefereerd wordt is de 'Actualisatie inzichten CO_2-heffing industrie'. Dit rapport is meegestuurd met het Wetsvoorstel Wet CO_2-heffing industrie.

vergunningen. De kabinetsinzet is om deze eventuele problematiek voor te zijn. Het kabinet heeft onlangs de SDE++-regeling gepubliceerd, die op 24 november 2020 is opengesteld, zodat bedrijven die willen investeren in CO_2-reducerende technieken kunnen meedingen naar subsidie op de onrendabele top van concrete projecten. In de brief over de SDE++ van 17 februari 2020 aan de Tweede Kamer is de systematiek van de SDE++ toegelicht.[7] Door met name de tendering is niet op voorhand met zekerheid te zeggen in hoeverre projecten die de industrie zou willen uitvoeren - en waarvoor subsidie is aangevraagd - gehonoreerd kunnen worden en ook niet hoeveel emissies hiermee gereduceerd worden en in welke mate men dan nog heffing moet betalen. De resultaten van de eerste tender zullen hier meer inzicht in geven. De SDE++ zal de komende jaren worden uitgebreid met nieuwe technieken en worden verfijnd om beter aan te sluiten bij de diverse projecten van bedrijven.

Daarnaast werkt het kabinet aan de verdere uitwerking van het subsidie-instrumentarium, zodat voor de industrie belangrijk technologische reductiemaatregelen daarin terecht kunnen komen. Het kabinet zet zich met de aanpak zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI) ervoor in om knelpunten in infrastructuur zoveel mogelijk voor te zijn.

De industrie is daarbij ook zelf aan zet. Zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord hebben de regionale clusters koplopersprogramma's opgesteld op weg naar een klimaatneutrale industrie. Deze programma's zijn voor de overheid een belangrijke basis om haar instrumenten (inclusief besluiten over infrastructuur) in te richten. Hoe concreter deze programma's zijn hoe beter de overheid kan inspelen op de knelpunten en hoe beter de overheid de transitie naar een klimaatneutrale industrie kan faciliteren.

Ook in de vormgeving van de CO_2-heffing houdt het kabinet rekening met handelingsperspectief van bedrijven. De heffing belast alleen het te veel aan uitstoot, de overige uitstoot wordt vrijgesteld. Hierbij wordt aangesloten bij de EU ETS-benchmarks waardoor rekening wordt gehouden met wat technisch mogelijk is om de CO_2 te reduceren. De heffing kent bovendien een voorzichtige start, zodat bedrijven de tijd krijgen om maatregelen te nemen. Daarnaast geeft de modaliteit van herberekening de mogelijkheid om rekening te houden met de investeringscyclus. Door de mogelijkheid tot overdracht is het voor bedrijven mogelijk om tussen verschillende installaties te optimaliseren of dispensatierechten over te dragen aan andere bedrijven binnen het cluster of daarbuiten.

[7] Kamerstukken II 2019/20, 31239, nr. 312.

Het kabinet zal daarnaast goed vinger aan de pols houden en bijsturen waar nodig. Het kabinet zal daarbij monitoren op het dreigen van werkgelegenheidsverlies als gevolg van een cumulatie van klimaatmaatregelen bij intrinsiek gezonde bedrijven. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zal het kabinet tevens het draaiboek opstellen voor de inzet van instrumentarium ter voorkoming van weglek van emissies en werkgelegenheid, inclusief de in het Klimaatakkoord benoemde middelen van € 125 miljoen. Dit draaiboek zal in het voorjaar van 2021 aan de Kamer gestuurd worden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er een uitvoeringstoets is gedaan door de NEa en de Belastingdienst, welke rol de Belastingdienst speelt en welke verdeling van verantwoordelijkheden van toepassing is en of de NEa voldoende geëquipeerd is om belastingregelingen uit te voeren. De Belastingdienst speelt geen rol in de uitvoering van de CO_2-heffing en heeft daarom geen uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel uitgevoerd. De uitvoering is belegd bij de NEa. Deze uitvoering behelst twee type taken. Ten eerste de taken, bevoegdheden en werkzaamheden die ertoe leiden dat de omvang van de industriële jaarvracht correct wordt vastgesteld door de belastingplichtigen. Deze taken worden toebedeeld aan het bestuur van de NEa, een zelfstandig bestuursorgaan. Ten tweede de taken, bevoegdheden en werkzaamheden met betrekking tot de heffing en invordering van de heffing. De Dienst NEa wordt belast met deze taken. Voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen inzake de heffing staat de Dienst NEa onder het gezag van de Minister van Financiën.

De NEa heeft het wetsvoorstel beoordeeld met een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets), die als bijlage bij het wetsvoorstel is gevoegd. De NEa ziet geen onoverkomelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de wet. De aansluiting die is gezocht bij de bestaande EU ETS systematiek is in belangrijke mate bepalend voor dit oordeel. De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende taken voor de broeikasgasemissies gerelateerd aan industriële en warmteproductie zijn een aanvulling op – en liggen in het verlengde van – het bestaande takenpakket van het bestuur van de NEa. Bij de dienst NEa wordt voor de fiscale taak de benodigde kennis en kunde aangetrokken. Het gaat om een relatief kleine groep van belastingplichtigen en voorzien is voor deze fiscale taak een extra personele inzet van 1 tot 2 fte.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de NEa in de HUF-toets heeft aangegeven dat veel aspecten met betrekking tot de handhaving verder worden beschreven in de ministeriële regeling en vragen of de handhaafbaarheid ondertussen is gewaarborgd. Na de HUF-toets op het wetsvoorstel zijn middels een tweede nota van wijziging Wet CO_2-heffing industrie enkele wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel ten behoeve van de handhaving. De ministeriële

regeling ter uitvoering van het wetsvoorstel (hierna: Regeling CO_2-heffing industrie) is opgesteld en heeft van 7 oktober tot en met 16 november opengestaan voor internetconsultatie. Ook is de Regeling CO_2-heffing industrie voor een HUF-toets voorgelegd aan de NEa. Deze HUF-toets is inmiddels ontvangen en de opmerkingen van de NEa zijn verwerkt. Daarmee is de handhaafbaarheid nu gewaarborgd.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

J.A. Vijlbrief