

Wet CO₂-heffing industrie

Position paper samenwerkende milieuorganisaties

In 2021 wordt het wetsvoorstel CO₂-heffing ingevoerd, zoals dat ook in het Klimaatakkoord is afgesproken. Ook in deze tijd van corona is het belangrijk dat we doorgaan met maatregelen om de klimaatcrisis tegen te gaan. Om groener uit de crisis te komen, is effectief klimaatbeleid nodig dat bijdraagt aan het daadwerkelijk reduceren van de uitstoot 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 effectieve manier.

CO₂-heffing is effectief en noodzakelijk om CO₂-uitstoot tegen te gaan

De kosten van klimaatverandering zitten momenteel weinig tot niet verwerkt in prijzen, waardoor uitstoot van CO₂ te goedkoop is - en in feite dus een verdienenmodel - en duurzame alternatieven niet lonen. Een CO₂-heffing is een effectieve en eerlijke maatregel die de maatschappelijke schade van niet duurzame producten veel meer in de kostprijs van die producten verdisconteert. In economische termen: de negatieve externaliteiten worden beprijsd, zodat duurzamere alternatieven concurrerender worden. Een goede CO₂-heffing is van extra belang in deze tijden van corona nu ten gevolge daarvan de energieprijzen en de investeringen in duurzame energie en industrie teruglopen. Een CO₂-heffing is economisch gezien een goede prikkel om investeringen te stimuleren en duurzame keuzes rendabeler te maken. Uit diverse studies van o.a. [DNB](#) en [PBL](#) blijkt dat 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.

De Wet CO₂-heffing industrie moet verbeterd worden om effectief en rechtvaardig te zijn

Wij hebben als samenwerkende milieuorganisaties in het Klimaatakkoord gepleit voor een generieke (vlakke) CO₂-heffing op alle uitstoot. Het kabinet heeft uiteindelijk gekozen voor een heffing alleen op 'vermijdbare' uitstoot. Onder die benchmark krijgt de industrie gratis 'dispensatierechten'. Daarbovenop krijgt de industrie vanwege de coronacrisis tot en met 2025 (!) gratis dispensatierechten zodat er geen prikkel is tot verlaging van de uitstoot. Dit is onnodig, onrechtvaardig en het werkt averechts. Het is bovendien een complex en ontransparant geheel geworden. Daarnaast wordt de SDE++ subsidie voor CO₂-reductie in de industrie via de Opslag Duurzame Energie (ODE) grotendeels betaald door het mkb, dat daardoor in de problemen komt. Wij pleiten voor:

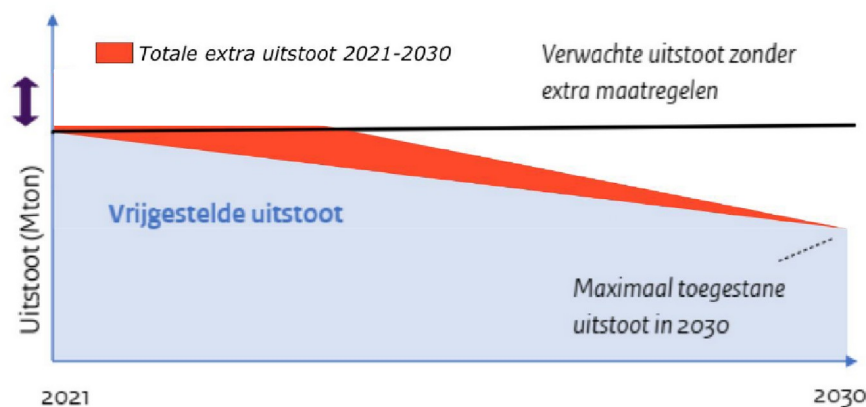
1. Een rechtvaardige CO₂-heffing die alle uitstoot beprijsd, door de vrijgestelde uitstoot onder de benchmark te belasten met een lagere heffing die de verduurzamingsubsidies voor de industrie financiert.
2. Een effectieve heffing zonder extra dispensatierechten. Per bedrijf of sector kan wel worden bepaald wat voor soort steun in het kader van corona nodig is, maar dit dient buiten het wetsvoorstel van deze CO₂-heffing geregeld te worden en zeker niet via afzwakking van het klimaatbeleid.
3. Aanscherping van de CO₂-heffing om het doel van 55% minder uitstoot in 2030 in Nederland te halen.

Ad 1. Een rechtvaardige CO₂-heffing beprijst alle uitstoot

In het wetsvoorstel worden alleen de zogenaamde vermijdbare emissies belast. Hierdoor wordt niet alle uitstoot beprijsd, terwijl in een toekomstgerichte economie alle milieuschade een prijs heeft. Naast onvolledig, is dit ook een onrechtvaardig ontwerp van de CO₂-heffing. Met de CO₂-heffing worden nu in principe geen inkomsten gegenereerd, terwijl de industrie wel subsidie kan krijgen voor vergroeningsmaatregelen, in de vorm van de SDE++ regeling voor de industrie. Deze regeling loopt op van 388 miljoen euro in 2020 tot 550 miljoen euro in 2030. De SDE++ wordt gefinancierd vanuit de Opslag Duurzame Energie (ODE), maar de grootste vervuilers betalen juist niet tot weinig aan de ODE.¹ Uit gegevens verstrekt op basis van een WOB-verzoek blijkt dat het industriële MKB de SDE++ regeling voor de zware industrie voor 80% financiert. Door de nu nog vrijgestelde uitstoot onder de benchmark ook te belasten, wordt er wel geld opgebracht waarmee de SDE++ regeling voor de industrie gevuld kan worden. Zo betaalt de vervuiler en wordt de CO₂-heffing effectiever en rechtvaardiger. De huidige concurrentiepositie hoeft niet aangetast te worden door een milde CO₂-heffing voor de uitstoot onder de benchmark toe te passen die begint bij 10 EUR/ton in 2021 en oploopt tot 20 EUR/ton in 2030. Bovendien kan hierdoor de ODE-tarieven voor het MKB naar rato worden verlaagd. Onderzoek van [CE Delft](#) laat zien dat een dergelijke lage heffing nauwelijks leidt tot productieverplaatsing naar het buitenland.

Ad 2. Extra dispensatierechten zorgen voor meer uitstoot

In het wetsvoorstel is het grootste deel van de uitstoot vrijgesteld van de CO₂-heffing. Daarbovenop is vanwege de coronacrisis gekozen voor uitstel, waarbij er in de eerste jaren zelfs 20% méér dispensatierechten worden verstrekt dan dat er uitstoot is. Het doel voor 2030 blijft staan, maar in onderstaande figuur is te zien dat de totale CO₂-uitstoot in die hele periode wél hoger is dan eerst voorzien (= het gekleurde vlak). Deze extra uitstoot kan oplopen tot 32 miljoen ton CO₂ over de periode tot 2030. Ook eenvoudige energiebesparingsmaatregelen, die nu nog niet worden genomen door de industrie², worden zo opnieuw uitgesteld, wat tot meer CO₂-uitstoot leidt. Voor de feitelijke klimaatverandering telt niet het behaalde doel in 2030 maar is óók relevant in welke snelheid het doel wordt bereikt. Elke ton CO₂ telt en *flatten the curve* is ook voor het klimaat bijzonder relevant.



¹ <https://milieudefensie.nl/actueel/wob-onderzoek-mkb-betaalt-vergroening-zware-industrie>

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/07/industriële-uitstoot-kan-eenvoudig-omlaag-a4005207>

Hoewel sommige bedrijven die onder deze heffing vallen, geraakt worden door de coronacrisis, presteren andere bedrijven juist beter. Per bedrijf of sector dient bepaald te worden bepalen wat voor soort steun in het kader van corona nodig is. Dit dient buiten het klimaatbeleidsinstrument van deze CO₂-heffing gehouden te worden. Sterker nog, een CO₂-heffing op de korte termijn lokt investeringen uit, en dus werkgelegenheid. In deze tijden is klimaatbeleid uitstellen ook economisch onhandig.

Ad 3. CO₂-heffing blijft nodig bij ophoging Europese doelstelling naar 55% reductie

Hoewel er inmiddels een 65%-reductiedoelstelling³ wordt gehanteerd in de wetenschap en beleidsadviezen, heeft de Europese Commissie voorgesteld de doelstelling voor CO₂-reductie aan te scherpen naar 55% in 2030. Hierbij moet helaas worden opgemerkt dat de Commissie tevens voorstelt de rekenmethode te verwateren door de opname van CO₂ door de natuur (zgn. LULUCF sinks) toe te voegen. Er is dus geen sprake van een 55% CO₂-reductiedoel maar slechts van een emissiedoel van 50,5 - 52,8%, afhankelijk van deze *sinks*. Als het Europese Parlement en de Europese Raad wel gaan voor een werkelijk doel 55% CO₂-reductiedoel, dan is dit een stap in de goede richting. Het maakt een snelle implementatie van een generieke, nationale CO₂-heffing eerder noodzakelijk dan wenselijk, gezien het feit dat het huidige wetsvoorstel nog geijkt is op een achterhaalde CO₂-reductiedoelstelling van 49%. Het duurt nog zeker 3-4 jaar voordat de verhoogde, Europese doelstelling in wetgeving is verwerkt en de gevolgen voor het ETS duidelijk zijn. Die tijd hebben we niet. Het klimaat wacht niet en Nederland moet nu aan de slag. Nederland heeft een relatief grote energie-intensieve industrie, die de omslag moet maken. We kunnen hierin niet op Europa leunen en nóg langer wachten. Daarnaast is het ETS breder dan de industriector alleen. Reductie onder het ETS betekent niet automatisch dat de Nederlandse industrie voldoende verduurzaamt, terwijl dat wel nodig is voor het verdienvermogen. Bovendien is ieder land die het Parijsakkoord heeft getekend individueel verantwoordelijk om te voldoen aan de klimaatdoelen. Nederland heelt relatief veel industrie en kan een nationaal doel van 55% reductie alleen halen door bovenop het ETS een nationale kop te zetten. Dat is ook kosteneffectief, want in de industrie kan tegen relatief lage kosten voor CO₂-reductie worden gerealiseerd. De Nederlandse industrie krijgt met de nationale heffing juist een voorsprong in aanloop op de verhoging van de Europese doelstellingen, doordat zij eerder zal gaan investeren in verduurzaming.

Een rechtvaardige en ambitieuze CO₂-heffing is nodig om klimaatverandering tegen te gaan

De CO₂-heffing moet verbeterd worden om rechtvaardig te zijn. Voor een gezonde economie dient alle uitstoot geprijsd te worden. Daarom pleiten wij ervoor de vrijgestelde uitstoot onder de benchmark te belasten met een heffing die de verduurzamingssubsidies voor de industrie financiert. Zo betaalt de vervuiler voor verduurzaming. We moeten extra uitstoot voorkomen door de generieke extra dispensatierechten te schrappen. Tot slot hoeven we niet te wachten op aanscherping van het Europese emissiehandelssysteem, maar een voorsprong nemen in nationaal klimaatbeleid voor de industrie, en Nederland duurzame koploper maken een de transitie naar een duurzame economie.

³<http://www.caneurope.org/publications/press-releases/1990-factsheet-science-shows-65-emission-reduction-by-2030-is-feasible-and-pays-off>

Appendix: commentaar PWC speelveldtoets 2020

De vraag is niet of er weglekeffecten zijn, maar in welke mate, en of die aanvaardbaar zijn

Nationaal klimaatbeleid zal veranderingen in het internationale speelveld teweeg brengen. Daar is voor gekozen door in het regeerakkoord met een reductiedoelstelling van 49% verder te gaan dan het Europese doel. We moeten af van het idee dat er geen internationale effecten van nationaal klimaatbeleid zouden mogen zijn. De vraag is in welke mate deze weglekeffecten aanvaardbaar zijn. Eerder onderzoek van CE Delft en het PBL laten zien dat het risico op weglek zeer beperkt is bij een milde CO₂-heffing. Door naast de CO₂-heffing subsidies voor vergroening aan te bieden kan de weglek helemaal worden gemitigeerd, laat PWC zien. Daarnaast moeten alle omringende landen ook aan Parijs voldoen en zullen zij vroeg of laat ook maatregelen nemen. Over de mate van weglek in 2030 door een nationale heffing nu valt zo bezien weinig zinnigs te zeggen.

Speelveldtoets gaat niet enkel in op effect van CO₂-heffing, maar is breder

PWC concludeert dat het klimaatbeleid negatieve effecten zou kunnen hebben. Dat gaat niet alleen om de CO₂-heffing, maar ook om wijzigingen in energiebelasting en ODE en de kostencompensatie voor indirecte ETS kosten als bedrijven elektriciteit inkopen. Zo laat de case van papierfabrikant Smurfit Kappa in de speelveldtoets zien dat zij nauwelijks last hebben van de CO₂-heffing, maar wel van de wijziging van de ODE. En daarin komt het erop neer dat Smurfit Kappa de rekening betaalt voor de verduurzaming van de zware industrie.

Subsidies verlagen kostenverhogingen. Nederland loopt voorop in subsidies voor de industrie

PWC geeft aan dat voldoende en tijdige verstrekking van subsidies de kostenverhoging voor bedrijven kan verminderen doordat het verduurzaming mogelijk maakt. Er zijn aandachtspunten, maar het is goed te vermelden, zoals ook PWC doet, dat Nederland voorop loopt door structurele (jaarlijkse) subsidies voor grootschalige emissiereductie in de industrie te gaan verstrekken. Daarnaast kan PWC door de vele onzekerheden vanuit PBL over de subsidies geen harde conclusies trekken over de toereikendheid van de subsidies. Zij geven aan dat nader onderzoek naar de onrendabele top en de mate waarin subsidiepotten toereikend zijn, nodig is. De aanbeveling van PWC is dan ook niet om geen heffing in te voeren, maar vooral nader te kijken naar het subsidiebeleid, zodat negatieve effecten verminderd worden en daarbij te onderzoeken of het huidige beleid kostenreductie en technologische ontwikkeling op de lange termijn voldoende ondersteunt.

Vele factoren bepalen het vestigingsklimaat, niet enkel de CO₂-heffing

Klimaatbeleid is niet allesbepalend voor een bedrijf en er zijn vele factoren die bepalen waar een bedrijf zich vestigt. Nederland heeft een sterke economie, is een aantrekkelijke vestigingsplaats door haar goede infrastructuur, ligging aan de kust met grote havens, hoogopgeleid personeel en betrouwbare rechtsstaat. PWC zegt hierover: "Nederland zou in principe ook na een dergelijke impact op financiële resultaten aantrekkelijk kunnen blijven als vestigingsplaats omdat alle andere vestigingsfactoren heel gunstig zijn. Een volledige analyse van alle vestigingsfactoren en de invloed daarvan op productiekosten behoorde nadrukkelijk niet tot de reikwijdte van de speelveldtoets."