

Bijlage D – Toelichting besluitvorming CO₂-heffing

Besluit CO₂-heffing korte termijn

Per 1 januari 2026 verlaagt het kabinet het tarief van de CO₂-heffing voor ETS1- en lachgasinstallaties naar €78,67 en houdt dit tarief vervolgens constant.¹ Daarnaast verlaagt het kabinet tevens de belastbare uitstoot voor ETS1- en lachgasinstallaties vanaf 2026 aanzienlijk ten opzichte van het basispad door het terugdraaien van de nationale reductiefactor naar 1,022. De lasten van de heffing voor de industrie zijn afhankelijk van 1) de uitvoering van de voorgenomen verduurzamingsplannen van de industrie en 2) de ontwikkeling van de ETS-prijs. In de praktijk zorgen deze wijzigingen aan de CO₂-heffing ervoor dat ETS1- en lachgasinstallaties gemiddeld genomen vanaf 2025 per saldo geen CO₂-heffing meer hoeven te betalen (zie Tabel 1). Op basis van de huidige verwachting voor de ETS-prijs (circa 71 euro/ton CO₂ in 2026), wordt weliswaar in 2026 nog voor 13 mln. aan inkomsten verwacht, maar dit kunnen bedrijven in latere jaren naar verwachting verrekenen met een overschot aan dispensatierechten via het 'carry-back' systeem. Mocht de ETS-prijs richting 2030 laag blijven, dan bedragen de kosten voor 2027 in dezelfde orde grootte als 2026.

Voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) geldt dat de CO₂-heffing onveranderd blijft, en de verhoging van het tarief van de heffing naar €295 per ton CO₂ in 2030 als technische dekking blijft staan.

Tabel 1 – verwachte financiële impact CO ₂ -heffing op ETS1- en lachgasinstallaties						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Verwachte impact in mln. euro	48	13	-15	-42	-4	0

Langere termijn

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 1 juli jl. is een breder overleg met de industrie en andere stakeholders gestart over de verduurzaming van de industrie. In dit overleg wordt nader gekeken naar de borgende werking voor de klimaatdoelen in 2030, de benodigde beleidsmix richting 2040 en de rol van alternatieve instrumenten naast de CO₂-heffing, rekening houdend met het speelveld en de geopolitieke en Europese context. Op basis hiervan kan uiterlijk volgend jaar worden besloten over de vormgeving en maatvoering van de CO₂-heffing of alternatief instrument. Daarmee wordt gewerkt aan een toekomstbestendig pad waarin het industriële concurrentievermogen geborgd blijft en investeringszekerheid centraal staat. Dit overleg staat onder leiding van Bernard Wientjes als onafhankelijk voorzitter. In dit overleg zijn verder deelnemers gevraagd op basis van hun expertise. Deelnemers zijn vertegenwoordigers vanuit verschillende industriële ETS1-sectoren, de wetenschap, NGO's, de RVO, de NEa en relevante beleidsdepartementen. In Bijlage D1 is de taakopdracht meegezonden. Het eindrapport van deze overlegtafel wordt 1 november 2025 verwacht.

Analyse uitzoekpunten

In de brief van 1 juli jl. heeft het kabinet drie uitzoekpunten gedefinieerd: financiële consequenties zowel vanuit het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) als voor het Klimaatfonds, de impact op de maatwerkbedrijven en koplopers en de omgang met andere emissiebronnen die buiten het EU-ETS vallen. Hieronder wordt ingegaan op de uitkomst van deze exercitie.

Financiële consequenties

¹ Het tarief zal jaarlijks worden geïndexeerd zoals ook nu het geval is.

Herstel- en Veerkrachtplan (HVP)

Zoals in de Kamerbrief van 1 juli jl. aangegeven, heeft Nederland in het HVP twee mijlpalen opgenomen betreffende de CO₂-heffing. Hierin is vastgelegd dat Nederland een CO₂-heffing introduceert en dat het minimum tarief in 2026 € 82,80 per ton CO₂ zal bedragen.² In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van 3 juli 2025 heeft de Kamer verzocht de consequenties van het opschorten van de CO₂-heffing in relatie tot het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan te schetsen. Middels onderstaande informatie voorziet het kabinet aan dit verzoek

Het terugdraaien van mijlpalen is gedurende de looptijd van de HVP niet toegestaan. Indien het kabinet ervoor kiest om de heffing op te schorten tot 2030, geheel af te schaffen of het tarief op € 0 te zetten, dan heeft dit tot gevolg dat de Europese Commissie (EC) per mijlpaal maximaal € 600 miljoen terug kan vorderen (in dit geval maximaal € 1,2 miljard). De hoogte van deze korting wordt door de EC bepaald; zij heeft daarin discretionaire bevoegdheid.³ Een mogelijke korting wordt afgetrokken bij het uitbetalen van volgende betaalverzoeken. Nederland is voornemens nog drie betaalverzoeken in te dienen, waarvoor de uitbetaling beoogd is voor 2026. Daarmee is er op korte termijn geen ruimte om de CO₂-heffing af te schaffen, op te schorten of het prijspad op € 0 te zetten zonder dat dit leidt tot een ongedekte korting.

Indien een of meerdere mijlpalen niet meer haalbaar blijken, kan Nederland een verzoek tot wijziging van het HVP indienen bij de EC. De Herstel- en veerkrachtfaciliteitverordening stelt dat het mogelijk is mijlpalen en doelstellingen te wijzigen als (een onderdeel van) een maatregel vanwege onvoorziene en objectieve omstandigheden in de huidige vorm niet langer haalbaar is, er sprake is van een administratieve fout of als er een beter alternatief aangedragen wordt. Het wijzigen van het HVP is echter geen eenvoudige opgave. De gewijzigde of vervangende maatregel moet voldoen aan alle criteria van de HVP-verordening, en het gewijzigde plan – inclusief vervangende maatregel – moet in het geheel opnieuw beoordeeld worden door de EC, en vervolgens goedgekeurd worden door alle lidstaten in de Ecofinraad. Tevens dient de nieuwe hervorming of investering uiterlijk in augustus 2026 van kracht te zijn en het ambitieniveau van het originele plan moet in stand blijven. Op basis van informele gesprekken met de EC blijkt dat een alternatief pakket niet opportuun is, omdat het onzeker is of het alternatieve pakket voldoende emissiereductie kan borgen en of alle onderdelen van een alternatief pakket tijdig, dat wil zeggen uiterlijk 31 augustus 2026, kunnen worden gerealiseerd en aangetoond. Gezien de complexiteit en looptijd van het wijzigingsproces, de onzekerheid over de uitkomst en de beperkte ruimte voor aanvullende beleidsvoorstellen, is de conclusie dat de betreffende mijlpalen niet tijdig kunnen worden vervangen.

Binnen het HVP is het mogelijk om tot 5% af te wijken van een in mijlpaal of doelstelling afgesproken vereiste.⁴ Mijlpaal 4 van het HVP bepaalt dat het heffingstarief in 2026 € 82,80 per ton is. In lijn met de minimale afwijking zou het heffingstarief in 2026 € 78,67 kunnen bedragen, zonder dat dit leidt tot een schending van een van de mijlpalen en de daarmee gepaard gaande korting. Daarnaast is het mogelijk om de vrijgestelde uitstoot in 2026 te verruimen binnen de grenzen van het HVP. Hierdoor wordt een kleiner deel van de uitstoot van

² Voor de exacte mijlpaalomschrijvingen, zie pagina's 2 en 10 van het [Raadsuitvoeringsbesluit](#), waarin de juridisch bindende afspraken van het Nederlandse HVP zijn vastgelegd.

³ Over de kortingsmethodologie is Uw Kamer meermaals geïnformeerd. Zie o.a. Kamerstukken II 2024/25, 21501-07 nr. 2121

⁴ Zie hiervoor [COM \(2023\) 99 final](#). In deze communicatie van de EC wordt op pagina 16 toegelicht dat een afwijking van 5% is toegestaan.

bedrijven belast, waardoor bedrijven minder snel te maken krijgen met de heffing. In combinatie met een verlaagd tarief wordt de financiële impact van de heffing gedempt.

Klimaatfonds

In het coalitieakkoord van Rutte IV is afgesproken dat de eventuele opbrengsten van de CO₂-heffing industrie via het Klimaatfonds ten goede komen aan de verduurzaming van de industrie. De geraamde opbrengsten van de CO₂-heffing zijn daarom ingeboekt op het perceel Verduurzaming industrie en innovatie mkb. Het afschaffen van de CO₂-heffing industrie zal een totale derving van € 274 miljoen betekenen van reeds ingeboekte inkomsten (voor de jaren 2026-2028). Deze derving is opgevangen binnen het perceel VI-MKB (Verduurzaming industrie en innovatie mkb) in het Klimaatfonds.

Voor de afvalverbrandingsinstallaties blijft een verhoging van het tarief in de CO₂-heffing voor naar € 295 euro/ton CO₂ in 2030 staan, nadrukkelijk als technische dekking. Eveneens blijft als technische dekking staan dat de vrijgestelde uitstoot naar nul gaat in 2033 en de dispensatierechtenhandel wordt beperkt. De resterende opgave van € 285 mln. euro structureel om de totale jaarlijkse opgave van € 567 mln. te dekken als technische dekking wordt, conform afspraken dit voorjaar, gerealiseerd middels een generieke tariefsverhoging in de afvalstoffenbelasting per 2028. Het kabinet erkent tegelijkertijd het belang van investeringszekerheid voor afvalverbrandingsinstallaties. Een onlangs ingestelde Werkgroep Afvalsector is daarom verzocht om te komen tot een afsprakenpakket dat investeringszekerheid biedt voor verduurzaming van afvalverbranding. Daarnaast biedt het kabinet de mogelijkheid aan deze werkgroep om te komen met een lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de generieke tariefsverhoging in de afvalstoffenbelasting en de verhoging van de CO₂-heffing voor AVI's. Besluitvorming hierover is beoogd bij Voorjaarsnota 2026, deze technische dekking kan dan dus nog wijzigen.

Omgang afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en lachgasinstallaties

Om een onderscheid te kunnen maken tussen het heffingstarief van AVI's, lachgasinstallaties en ETS-installaties dient rekening gehouden te worden met het gelijkheidsbeginsel en de staatssteunkaders. Vanuit het gelijkheidsbeginsel wordt verlangd dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, tenzij er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor een ongelijke behandeling. Bij toepassing van verschillende tarieven voor verschillende soorten installaties moet worden gekeken of er relevante verschillen bestaan die een afwijkende behandeling rechtvaardigen.

De staatssteunregels zijn neergelegd in artikel 107 VWEU. De voorgestelde maatregel door het hanteren van een belastingvoordeel of gunstiger tarief kan staatssteun opleveren als er daarnaast sprake is van selectiviteit in de zin dat het bepaalde ondernemingen een economisch voordeel oplevert ten opzichte van andere ondernemingen die op dezelfde markt met elkaar concurreren.

In het geval van emissiebronnen die onder de CO₂-heffing vallen zijn een aantal onderscheiden te maken die een andere tarifiering rechtvaardigen, met inachtneming van zowel het gelijkheidsbeginsel als de staatssteunkaders. De Nederlandse lachgasinstallaties concurreren, net als ETS-installaties, op dezelfde internationale markt. De lachgasinstallaties worden daarbij geconfronteerd met dezelfde uitdagingen met betrekking tot het gelijk speelveld als de EU ETS bedrijven. Derhalve is het gewenst om ETS installaties en lachgasinstallaties zoveel mogelijk gelijk te behandelen in de tarifiering en reductiefactor van de CO₂-heffing. Aangezien AVI's niet concurreren met andere installaties die onder de

CO₂-heffing vallen en het verbranden van afval volgens de EC een aparte productmarkt⁵ betreft, zou een alternatieve tarifiering (ten opzichte van de lachgasinstallaties en ETS-installaties) voor AVI's binnen de CO₂-heffing geen marktverstorende werking hebben zolang alle AVI's op dezelfde wijze worden behandeld. Hiermee zou het gelijkheidsbeginsel niet worden geschonden. Daarnaast kan worden vastgesteld dat installaties die een gunstiger tarief krijgen nog steeds een voordeel ontvangen, en dat dit selectief wordt opgelegd aan een bepaalde sector. Er is echter geen sprake van staatssteun in dit geval, aangezien er niet aan vijf cumulatieve staatssteuncriteria wordt voldaan.⁶ De voorgestelde maatregel voldoet immers niet aan het vijfde criteria: 'de maatregel vervalst de mededingen (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU'. Aangezien de AVI's op een eigen productmarkt opereren verstoort de maatregel de mededinging in potentie niet en dreigt ook niet te leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Impact op koplopers en maatwerkbedrijven

Het opschorten of afschaffen van de CO₂-heffing, of het invoeren van een verlaagd tarief kan verschillende effecten hebben. In algemene zin heeft het afschaffen of opschorten van de CO₂-heffing een negatief effect op de verduurzaming. Hierdoor wordt het namelijk goedkoper om CO₂ uit te stoten, wat de business case van CO₂ reductie projecten verslechtert. Het is hierbij natuurlijk wel van belang dat er ook daadwerkelijk handelingsperspectief is voor bedrijven om te investeren in verduurzaming. Indien een bedrijf de CO₂-heffing voor kan blijven, kunnen niet-benutte CO₂-rechten (dispensatierechten) worden verkocht⁷ en kunnen de opbrengsten daaruit worden ingezet voor verduurzamingsinvesteringen.

Bij bedrijven die niet tot de grootste industriële bedrijven (buiten de 'top 15') behoren en die reeds in verduurzamingsprojecten hebben geïnvesteerd (de koplopers), zal de business case verslechteren. Het is niet geheel bekend hoe de business case van bedrijven is opgebouwd en met welke ETS- en CO₂-heffingsprijsramingen is gerekend. Wel is duidelijk dat als bedrijven hebben gerekend met een CO₂-prijs boven de ETS-prijs en de vermeden kosten van de CO₂-prijs als inkomsten hebben ingeboekt, de business case verslechtert ten gevolge van een afzwakking, opschorting of afschaffing van de CO₂-heffing waar men mee heeft gerekend. De cumulatieve schade ten gevolge van verslechtering van deze business cases is niet met zekerheid vast te stellen en verschilt per geval. Of de aanpassing van de CO₂-heffing impact zal hebben op concrete investeringsbeslissingen is daarom niet met zekerheid te zeggen. Op dit moment hebben we hiervan geen concrete indicaties.

Maatwerkbedrijven

De lopende maatwerktrajecten zijn te verdelen in drie groepen: 1) bedrijven met een bindende maatwerkafpraak, 2) bedrijven met een Joint Letter of Intent (JLoI) en 3) bedrijven met een Expression of Principles (EoP).

Voor een bedrijf met een bindende maatwerkafpraak geldt dat er een verplichting tot een totale CO₂-reductie is opgenomen. Opschorting, afschaffing of een verlaagd tarief heeft een effect op de business case van de investeringsbeslissing. Het maximale steunbedrag is vastgesteld in de subsidiebeschikking. Als dit subsidiebedrag uitkomt op een lager bedrag, dan kan het meerdere worden

⁵ Zie bijvoorbeeld de volgende concentratiebesluiten van de Europese Commissie: COMP/M.5901 - MONTAGU/ GIP/ GREENSTAR ([link](#)), en M.10047 - SCHWARZ GROUP / SUEZ WASTE MANAGEMENT COMPANIES ([link](#))

⁶ Zie artikel 107, lid 1 VWEU

⁷ Gezien de verlaagde belastbare uitstoot vanaf 2026 door het verhogen van de nationale reductiefactor naar 1,022 zullen deze overschotten gelijk staan aan die van het EU-ETS.

teruggevorderd. Zolang er echter geen finaal investeringsbesluit (FID) is genomen, kan het bedrijf eventueel besluiten om de subsidie te retourneren indien er geen investering wordt gedaan. Op dit moment is er één bedrijf waarmee een bindende maatwerkafsprake is gemaakt, namelijk Nobian.

Voor bedrijven waarmee een JLoI is getekend, zijn eveneens inspanningsverplichtingen overeengekomen die zien op de totale CO₂-reductie. Alvorens overgegaan kan worden tot een definitieve maatwerkbeschikking, wordt opnieuw de business case met actuele cijfers berekend. Naar verwachting zal de business case verslechteren bij opschorting, afschaffing of een verlaagd tarief, hetgeen mogelijk tot een hogere financiële steunvraag leidt of vertraging in het proces naar bindende maatwerkafspraken. Op dit moment zijn er twee bedrijven waarmee een JLoI is getekend, maar nog geen finale maatwerkafsprake is gesloten: AnQore en Cosun.

Bij de start van de maatwerkaanpak, is er voor alle bedrijven met een EoP gerekend met een bepaalde reductiefactor van de CO₂-heffing. Maatwerk dient namelijk additioneel te zijn aan de beoogde emissiereductie onder de CO₂-heffing. Uiteindelijk is de reductiefactor medebepalend voor deze te behalen additionele CO₂-reductie. Om duidelijkheid te geven aan bedrijven, die nog geen JLoI hebben ondertekend en hier wel naartoe werken, is het kabinet voornemens om voor deze maatwerktrajecten dezelfde reductiefactor aan te houden als bij de bedrijven die eerder een JLoI hebben ondertekend. Dit staat los van een besluit over opschorting, afschaffing of een verlaagd tarief. Hierdoor wordt het additionaliteitsvereiste op dezelfde manier gehanteerd als bij de eerder overeengekomen JLoI's. Het kabinet wil hier pragmatisch mee omgaan. Goede verduurzamingsplannen zullen welwillend gezien worden in hun context