

Vergaderjaar 2020–2021

35 575

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie (Wet CO₂-heffing industrie)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN ¹

Vastgesteld 26 november 2020 om 16.00 uur

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Graag stellen zij de volgende vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van **PVV** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij wensen van de gelegenheid gebruik te maken om een vraag te stellen.

De leden van de fractie van **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling: Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), (voorzitter), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Karimi (GL), (ondervoorzitter), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van Wely (FVD) en Van der Voort (D66).

De fractieleden van de **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. In de schriftelijke inbreng willen de fractieleden enkele vragen stellen.

2. Effectiviteit

De leden van de fractie van **GroenLinks** beschouwen de CO₂-heffing aan de marge als een stap vooruit op weg naar (betere) beprijzing van emissies. Dat werd hoog tijd. Zij hebben zorg over de vraag of het uiteindelijke pakket voldoende is voor de beoogde emissiereductie in 2030. Zij vragen de regering dit nogmaals aan te geven. Zijn bijvoorbeeld de dispensatierechten niet te ruim vorm gegeven, zo vragen deze leden.

De CO₂-heffing die bovenop de EU-afspraken gelden, hebben tot doel om de industrie aan te moedigen om minder CO₂ te produceren en uit te stoten. De leden van de **D66**-fractie vragen de regering om aan te geven of de effectiviteit van deze maatregel is onderzocht en wat de resultaten daarvan waren. Zijn er plannen voor monitoring van de effecten en door welke instanties wordt deze monitoring uitgevoerd? Welke mogelijkheden zijn er om in te grijpen als de doelen niet gehaald worden?

De leden van de **PvdA**-fractie zien veel complexiteit in de voorgestelde CO₂-heffing voor bedrijven. Zij zien het voordeel van een «marginale» heffing, ten opzichte van een platte. Maar het is wel complexer dat emissiedoelen per sector en zelfs per bedrijf moeten worden vastgesteld, gemonitord en ook nog mede afhankelijk zijn van de ETS-prijs, die onzeker en beweeglijk zal zijn. Hoe transparant is dit voor bedrijven, maar ook voor maatschappelijke organisaties en de politiek om er op te kunnen sturen c.q. te reflecteren? En dat geldt in nog sterkere mate voor het potje voor flankerend beleid, waarvan het kabinet nota bene zelf zegt dat het nog geen idee heeft hoe dit zal werken. Deze leden willen graag een indicatie vragen welke bedrijven om welke reden subsidie kunnen krijgen, en hoe wordt gegarandeerd dat geen «oversubsidiëring» plaatsvindt? Dat kan het gevolg zijn als men een lage ETS-prijs heeft, c.q. deze gemakkelijk aan anderen kan verkopen, en slechts een lage marginale heffing hoeft te betalen, en ook nog subsidie uit het potje krijgt. Kan in dit verband de regering een reactie geven op het onevenredige voordeel dat CCS-opslag voor Shell en andere investeerders kan opleveren, zoals consultant Bram Klein Kranenburg toelichtte?²

De leden van de **SP**-fractie vragen zich af hoe effectief de voorgestelde CO₂-heffing is met betrekking tot het behalen van de klimaatdoelen. Klopt het, zo willen de voornoemde leden weten, dat daar pas in 2024 duidelijkheid over komt? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat de vele vrijstellingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen het moeilijker maken de klimaatdoelstellingen voor 2030 te behalen, een zorg zoals die ook door de Raad van State is geuit?³ En klopt het dat bedrijven deze heffing volgend jaar nog niet gaan betalen, en zo ja waar ligt dat dan aan? Voorts vragen de leden van de SP-fractie waarom de regering niet gekozen heeft voor een vlakke heffing, eventueel bovenop de voorgestelde heffing zoals opgenomen in het voorliggende voorstel? Welke overwegingen liggen hier aan ten grondslag?

² Carel Grol, «Investeren in CO₂-opslag wordt onnodig lucratief», *Financieel Dagblad*, 17 november 2020.

³ *Kamerstukken II, 2020/21, 35 575, nr. 4.*

3. EU-ETS

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het wetsvoorstel de invoering regelt van een belastingheffing voor de emissie van broeikasgassen (waaronder CO₂) door de industrie met ingang van 1 januari 2021. De belastingheffing is bedoeld als aanvulling op het Europese systeem van emissiehandel EU-ETS. De reikwijdte van dit wetsvoorstel is echter niet dezelfde als die van het EU-ETS. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat vanwege de beperkte omvang van de Nederlandse emissies onder het EU-ETS, de CO₂-heffing geen noemenswaardige gevolgen zal hebben voor de werking en effectiviteit van het EU-ETS.⁴ De Raad van State merkt op dat dit niet betekent dat het voorstel daarmee in overeenstemming is met de doelstellingen van de ETS-richtlijn.⁵ De fractieleden van de VVD vragen waarom de regering de keuze heeft gemaakt voor een afwijkende reikwijdte van de Nederlandse CO₂-heffing ten opzichte van de Europese ETS-richtlijn?

In Europees verband wordt er gewerkt aan een samenhangend systeem van CO₂-beprijzing door middel van aanpassingen in EU-ETS en de Energiebelastingrichtlijn. Hierbij is het de bedoeling dat het *Carbon Border Adjustment Mechanism* de markt beschermt tegen mogelijke prijsdumping door vervuilende risico's. Waarom heeft de regering niet eenvoudigweg gewacht met het invoeren van een belasting met een nul-opbrengst totdat in Europees verband een gelijklopende CO₂-heffing wordt ingevoerd?

Het EU-ETS kent sinds 1 januari 2019 een marktstabilisatiereserve die tot doel heeft het EU-ETS schokbestendiger te maken tegen onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod. De Nederlandse CO₂-heffing kent hogere minimumprijzen, hetgeen feitelijk de dempende werking van de marktstabilisatiereserve ondermijnt. Heeft de regering dit effect voorzien en bedoeld? Op welke wijze is de regering voornemens om deze mogelijke negatieve effecten te neutraliseren?

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat voor de benchmarks zoveel mogelijk is aangesloten bij EU-ETS.⁶ Waarom heeft de regering niet de keuze gemaakt om de benchmarks volledig te laten aansluiten bij EU-ETS?

De Europese Commissie zal het CO₂-emissiehandelssysteem zo inrichten dat de industrie op gepaste wijze bijdraagt aan het realiseren van de voorgestelde doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2050 en 100% CO₂-reductie in 2050. De leden van de **SGP**-fractie vragen wat dan de noodzaak en de toegevoegde waarde zijn van een nationale heffing gezien de hoogte van de heffing op Europees niveau?

4. Gelijk speelveld

De ETS-richtlijn heeft nadrukkelijk tot doel om weglekeffecten tegen te gaan. Uit een rapport van PWC blijkt dat de negatieve impact van de weglekeffecten van de Nederlandse CO₂-heffing significant kan zijn voor bedrijven. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering hoe voorkomen wordt dat bedrijven anticiperend op oplopende emissieprijs naar het buitenland vertrekken of investeringen in het buitenland gaan doen? Hoe voorkomt de regering dat import uit landen zonder CO₂-heffing zal gaan plaatsvinden? Is de regering voornemens, net als bij de ODE, tot

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35 575, nr. 3, p. 25.

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 575, nr. 4, p. 11.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 575, nr. 3, p. 6, 7.

inzet van een subsidie-instrumentarium met als gevolg dat er een te voorspellen herijking van het fiscale instrumentarium in het verschieft ligt?

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie. Om de opwarming van de aarde te beperken heeft het kabinet zich met het Klimaatakkoord ten doel gesteld om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990. De leden van de **PVV**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij verzoeken de regering aan te geven hoe exact getoetst wordt dat het gelijke speelveld met andere landen en vooral met de omliggende landen niet wordt aangetast.

5. Afvalverbrandings- en lachgasinstallaties

Afvalverwerkingsinstallaties en lachgasinstallaties vallen niet onder EU-ETS, maar wel onder de Nederlandse CO₂-heffing. De leden van de **VVD**-fractie vragen tot welke extra administratieve lastendruk, bovenop het industrieel monitoringplan, een industrieel emissiejaarverslag, een industrieel monitoringsmethodiekplan en een verslag over het aantal dispensatierechten, dit leidt voor deze bedrijven?

Afvalenergiecentrales hebben niet alleen te maken met de voorgestelde CO₂-heffing, maar ook met de afvalstoffenheffing c.q. de verbrandingsbelasting en met de importheffing voor buitenlands afval. De leden van de **SGP** vragen of de regering voor een gemiddelde afvalenergiecentrale een voorbeeldberekening kan geven van de optelsom van de verschillende heffingen? Heeft de regering de gevolgen van de stapeling van deze heffingen meegenomen in haar afweging? Waarom heeft de regering er toch voor gekozen deze sector mee te nemen in het voorliggende wetsvoorstel?

6. Overige vragen en opmerkingen

Het PBL heeft op 15 september 2020 geconstateerd dat het belangrijk is om de scope van de CO₂-heffing aan te passen om «lekken» in het systeem te voorkomen.⁷ De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de regering toch voor de huidige afbakening heeft gekozen? Hoe beoordeelt zij de gevolgen van de «lekken» die door PBL worden geschetst? 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 vergunningen? De Dienst Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt belast met de heffing en invordering van deze rijksbelasting. Is deze dienst voldoende geëquipeerd om belastingregelingen uit te voeren? Welke rol heeft de Belastingdienst in deze? Welke uitvoeringsdienst is belast met het verstrekken van de bijbehorende noodzakelijke subsidieregelingen? Welke verdeling van verantwoordelijkheden is van toepassing? De handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) opgesteld door NEa op 26 mei 2020 vermeldt dat de handhavingsbevoegdheden in het wetsvoorstel niet verankerd zijn overeenkomstig het EU-ETS.⁸ Veel aspecten met betrekking tot de bevoegdheden worden verder beschreven in de ministeriële regeling, waardoor de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid eind mei volgens NEa nog niet gewaarborgd was. Is ondertussen de handhaafbaarheid gewaarborgd? Is er een uitvoeringstoets door de Belastingdienst en het NEa gedaan?

⁷ Bijlage «actualisatie inzichten CO₂-heffing industrie» p. 12 bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 35 575, nr. 3.

⁸ Bijlage «NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO₂-heffing industrie» bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 35 575, nr. 3.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de memorie van antwoord graag uiterlijk vrijdag 27 november 2020.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Frentrop

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren