

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)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 oktober 2020

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	2
1.	Aanleiding	4
2.1	Algemeen	6
2.2	Aansluiting op het EU ETS	8
2.3	Belastingplichtigen	11
2.4	De heffingsgrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie	13
2.4.1	Bepaling industriële jaarvracht	14
2.4.2	Vrijstellingsruimte op basis van dispensatierechten	14
2.4.2.1	Dispensatierechten op basis van activiteitsniveaus, EU ETS-benchmarks en reductiefactor	17
2.4.2.2.	Ex-postvaststelling dispensatierechten	18
2.4.3	Overdracht van dispensatierechten	18
2.4.4	Herberekening	18
2.4.5	De monitoring en verslaglegging	19
2.5	Het tarief en de aangifte	19
3.	Verhouding tot nationale en internationale regelgeving	22
3.1	Verhouding tot het EU ETS en de minimum CO ₂ -prijs elektriciteitsopwekking	22
3.2	Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer	22
4.	Uitvoering, toezicht en handhaving	23
4.1	Het bestuur van de NEa en de omvang van industriële jaarvracht en de dispensatierechten	23
4.2	De Dienst Nederlandse emissieautoriteit en het heffen en invorderen	23
4.3	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	23
5.	Financiële gevolgen, de uitvoerings- en regeldrukkosten en de evaluatie	24
5.1	Financiële gevolgen	24
5.2	Regeldrukkosten voor bedrijven	25
5.3	Uitvoeringskosten	25
5.4	Evaluatie	26
6.	Advies en consultatie	26
	BIJLAGE Rapport PBL	26
	OVERIGE	26

I. ALGEMEEN

De leden van VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie. Zij stellen vast dat de CO₂-heffing voortvloeit uit het Klimaatakkoord. De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal vragen over het wetsvoorstel.

De leden van PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wet CO₂-heffing industrie. Zij erkennen het grote belang van het terugdringen van de CO₂-uitstoot om de klimaatdoelstellingen zoals ook neergelegd in het Nederlandse Klimaatakkoord te bereiken. Echter, deze leden achten het allereerst van belang dat bij de aanpak van klimaatverandering, waaronder het terugdringen van de CO₂-uitstoot, de voorkeur ligt en blijft liggen bij een Europese aanpak. Dit is expliciet opgenomen in de brief van de regering bij het Klimaatakkoord, waarin staat dat klimaatbeleid bij uitstek een terrein is voor een Europese aanpak en dit wordt ook bevestigd in de memorie van toelichting. De leden van de CDA-fractie zijn er rondom het Klimaatakkoord duidelijk over geweest dat zij het Europese

pad verkiezen boven het nationale pad. Zij zien echter dat met dit wetsvoorstel op meerdere punten wordt afgeweken van het Europese pad.

De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet CO₂-heffing voor de industrie. Zij verwelkomen de marginale heffing waardoor een eerste stap wordt gezet in het beperken van (te veel) uitstoot van CO₂. Deze heffing is een belangrijk onderdeel van de uitwerking van afspraken uit het Klimaatakkoord. De leden van de fractie van D66 onderschrijven het doel om op de CO₂-uitstoot van de industrie terug te dringen en tegelijkertijd te voorkomen dat de uitstoot, bedrijvigheid en banen naar het buitenland verschuiven. Zij zijn groot voorstander van Europese en internationale samenwerking om de CO₂-uitstoot terug te dringen, bijvoorbeeld door het *Emissions Trading System* (ETS) te versterken. Tegelijkertijd is het goed dat Nederland met deze heffing vooroploopt en daarmee de industrie prikkelt en helpt om te veranderen, te innoveren en de uitstoot naar beneden te brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben het voorliggende wetsvoorstel met interesse gelezen, maar zijn van mening dat dit voorstel niet de vereiste zekerheid biedt die nodig is om het klimaatdoel voor 2030 te behalen. Zij zijn daarom kritisch op het voorliggende wetsvoorstel en zouden graag zien dat de CO₂-heffing wordt aangescherpt.

De leden van de SP-fractie hebben met verbijstering kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij begrijpen niet waarom voor dit uitstelgedrag is gekozen. Hoe kan nog worden gesteld dat hiermee de beoogde reductie wordt gerealiseerd? De leden van de SP-fractie vragen een daadwerkelijke onderbouwing van de aanname dat met deze vormgeving van de heffing het doel van 55% reductie en klimaatneutraliteit in 2050 wordt gerealiseerd. Hoe groot is het gat tussen huidige uitstoot en de klimaatdoelen, van de bedrijven die onder de nationale CO₂-heffing vallen?

De leden van de SP-fractie vragen met hoeveel procent de CO₂-uitstoot van de beoogde bedrijven is afgenomen sinds 2000, sinds 2010 en sinds de afgelopen vijf jaar per jaar. Ook vragen zij om een overzicht waarin uiteengezet wordt wat deze bedrijven in dezelfde periodes aan vrijstellingen, fiscale regelingen en andere subsidievormen (zoals onder andere de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE)-regeling) hebben ontvangen. Ook vragen deze leden hoe de winstontwikkeling bij deze bedrijven is geweest.

De leden van de SP-fractie vrezen dat door de optelsom van én de verwaarloosbare Opslag Duurzame Energie (ODE)-heffing (maar wel de ontvangst van SDE-subsidies) én fiscale regelingen en vrijstellingen én het uitblijven van een feitelijke heffing de grootste uitstoters geen enkele prikkel zullen ervaren die hun inspanningen om te verduurzamen zal vergroten. Zij zien dat juist de grootste uitstoters het meest worden beloond. De leden van de SP-fractie vragen de regering hierbij graag om een reactie.

De leden van de SP-fractie benadrukken nogmaals dat alleen door de industrie en de bedrijven die het meeste uitstoten daadwerkelijk tot zeer drastische CO₂-reductie te dwingen het klimaatdoel om de opwarming te beperken tot 1,5 graden in zicht kan komen. Zij vrezen dat voorliggend wetsvoorstel hier niet of nauwelijks aan zal bijdragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie. Zij achten het van belang dat er een eerlijke prijs komt op CO₂-uitstoot en constateren dat dit voor de industrie helaas nog niet de realiteit is. Onderhavig wetsvoorstel is een

stap in de goede richting, maar bevat tot spijt van de leden van de PvdA-fractie een tekortkoming in de reikwijdte. Kostenefficiënte emissiereductie vraagt om een zo breed mogelijke beprijzing van CO₂. Waarom is er in dit verband niet voor gekozen voor een heffing voor de gehele industrie, te meer gegeven de relatief lage concurrentiegevoeligheid van niet-ETS-industrie?

De leden van ChristenUnie-fractie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat een radicale omslag van het belastingstelsel nodig is, conform het principe «de vervuiler betaalt». Zij zijn van mening dat het beprijzen van uitstoot een krachtige prikkel kan zijn om uitstoot te verminderen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn echter van mening dat de CO₂-heffing zoals deze nu is vormgegeven, in strijd is met het principe «de vervuiler betaalt» en een zwakke prikkel is die zo niet leidt tot verandering. De CO₂-heffing is alleen voor de industrie en laat de andere CO₂-intensieve sectoren ongemoeid. Bovendien is een deel van de uitstoot vrijgesteld doordat er «dispensatierechten» worden afgegeven. De industrie gaat pas op zijn vroegst vanaf 2024 meer betalen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vinden dit verontrustend omdat de staat van het klimaat spoedeisend is en vragen zich af hoe dit beleid past dit binnen de acute noodzaak van het terugdringen van de verdere opwarming van de aarde.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen, onder meer over de toegevoegde waarde van een nationale heffing in het licht van de verhoogde Europese doelstelling voor CO₂-emissiereductie en de gevolgen daarvan voor het EU ETS.

1. Aanleiding

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de vormgeving van de CO₂-heffing erop gericht is te borgen dat de reductiedoelstelling voor de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord wordt gerealiseerd, terwijl het gelijke speelveld met omringende landen zo min mogelijk wordt aangetast. In de brief bij het Klimaatakkoord is echter opgenomen dat de regering tot een verstandige en objectieve CO₂-heffing komt om te zorgen dat bedrijven hun CO₂-uitstoot daadwerkelijk terugdringen op een zodanige wijze dat we voorkomen dat bedrijven naar het buitenland vertrekken. De leden van de CDA-fractie vinden dat zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke afspraken dient te worden gebleven, omdat met weglekeffecten de CO₂-uitstoot niet vermindert en het kan leiden tot het verlies van banen in Nederland. Zij maken zich in dat kader zorgen over de snelle oploop in minimumprijzen per ton CO₂-uitstoot in verband met mogelijke weglekeffecten, namelijk koolstofweglekeffecten en het verplaatsen van bedrijven naar het buitenland met gevolgen voor de werkgelegenheid in Nederland. Volgens de regering is het tarief zodanig dat dit met grote waarschijnlijkheid voldoende prikkel geeft om de investeringen te doen die nodig zijn met het oog op het behalen van het reductiedoel. De regering meent dat de weglekeffecten beperkt zijn, terwijl uit de speelveldtoets van PwC, het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER), het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en ook het advies van de Raad van State duidelijk naar voren komt dat er wel degelijk risico is op weglekeffecten. Zo wijst de Raad van State erop dat de emissieprijs op termijn zodanig hoog zal zijn, dat er een kans bestaat dat bedrijven hun installaties naar het buitenland zullen verplaatsen, hetgeen tot zogenoemde koolstofweglekeffecten kan

leiden. De Raad van State vindt dat de stelling van de regering dat het tarief zodanig zal zijn dat de kans op weglek van CO₂-uitstoot wordt geminimaliseerd, niet voldoende wordt onderbouwd. Met weglekeffecten van CO₂-uitstoot en bedrijven vermindert de CO₂-uitstoot niet en het kan zorgen dat veel mensen werkzaam in de industrie hun baan verliezen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering de stelling verder toe te lichten dat het tarief zodanig is dat weglekeffecten worden geminimaliseerd. Ook vragen zij hoe de regering wil reageren als weglekeffecten worden geconstateerd. Deze leden vragen voorts hoe de regering wil bewerkstelligen dat we zo snel mogelijk tot een Europese oplossing komen, zodat de Nederlandse heffing ofwel niet langer nodig is, of kan worden beperkt. De leden van de CDA-fractie vinden immers dat zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke afspraken moet worden gebleven. Kan de regering haar inzet op EU-niveau uitzetten?

De leden van de CDA-fractie lezen voorts dat volgens de Raad van State onvoldoende aandacht wordt gegeven aan flankerend (subsidie)beleid. Zo halen zij de conclusies in de rapporten van het PBL en PwC aan dat het risico op weglekeffecten niet kan worden uitgesloten, omdat onder meer onzeker is of de beschikbare subsidiemiddelen ten behoeve van verduurzamingsinvesteringen toereikend zijn. Zowel het PBL als PwC zijn in hun rapporten kritisch ten aanzien van de mogelijkheden om de verduurzaming binnen het bestaande subsidie-instrumentarium mogelijk te maken. PwC concludeert aan de hand van drie casestudies, dat geen van de onderzochte bedrijvig in aanmerking komt voor (voldoende) subsidies. De regering zegt dat de industrie tijd en flexibiliteit krijgt om de benodigde investeringen te doen, maar geeft daarbij geen zekerheid over de beschikbaarheid van de mogelijkheden en middelen. De leden van de CDA-fractie vinden dat de regering hier aan de voorkant een duidelijk plan moet hebben liggen hoe ook in de toekomst voldoende subsidies beschikbaar zijn om de transitie binnen bedrijven te bewerkstelligen, zodat meer zekerheid wordt gecreëerd voor de industrie en geen drastische Nederlandse CO₂-uitstootprijzen hoeven te worden gehanteerd. Ook dient in dit plan een goede koppeling te worden gemaakt tussen de investeringen die bedrijven nodig hebben om te verduurzamen en de ruimte die de subsidies hiervoor bieden. Dit plan ligt er nu nog niet. Deze leden vragen de regering op deze problematiek in te gaan en alsnog met een plan te komen hoe in de toekomst weglekeffecten worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie achten het verder een aandachtspunt dat er, zelfs als er al voldoende middelen waren, knelpunten bestaan wat betreft de infrastructuur. Daarover zegt onder andere PwC in haar rapport dat naast subsidies verdere duidelijkheid over de beschikbaarheid van infrastructuur van belang is om investeringen in emissiereductie mogelijk te maken. Zo zijn de infrastructuur voor waterstof en het opslaan van CO₂ (CCS) in veel landen, net als in Nederland, nog in ontwikkeling. Kan de regering hier verder op ingaan? Hoe wil de regering verzekeren dat naarmate bedrijven investeringen moeten gaan doen om te voorkomen dat zij te maken krijgen met hoge CO₂-heffingen, hiervoor ook de juiste en voldoende infrastructuur aanwezig is om deze verduurzaming mogelijk te maken?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij van mening is dat, gezien het negatief bijgestelde basispad van de industrie, het sectordoel van de industrie niet ambitieuzer dient te zijn dan 14,3 Mton. Zij wijzen op de uitleg in de doorrekening van het Klimaatakkoord waaruit blijkt dat de restemissies voor de industrie in 2030 niet uitkomen op 35,7 Mton, maar op 39,9 Mton. Moet het emissiedoel van de industrie dan niet worden aangescherpt?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat gezien de ontwikkelingen in de EU de kans groot is dat het Europese klimaatdoel voor 2030 wordt bijgesteld naar 55 of 60%. Wat zou redelijkerwijs een nieuw emissiedoel zijn voor de industrie bij een klimaatdoel van 55% of van 60% in 2030?

De leden van de ChristenUnie-fractie waarderen het uitwerken van de afspraken uit het Klimaatakkoord om de CO₂-reductiedoelstelling voor de industrie te realiseren. Terecht wordt hier aangegeven dat het gelijke speelveld met omliggende landen zo min mogelijk zou moeten worden aangetast. Juist omdat deze doelstellingen zo belangrijk zijn vinden deze leden het belangrijk om inzicht te krijgen in het precieze effect van deze heffing op de (nationale) CO₂-uitstoot, het *carbon leakage* risico en of de mitigerende maatregelen in dit verband dus voldoende effectief zijn. Kan de regering meer inzicht geven in al deze effecten?

2.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering stelt dat versterking van het EU ETS-systeem altijd de voorkeur heeft boven het unilateraal voeren van beprijzingsbeleid voor de Nederlandse industrie. De leden vragen wat deze stellingname inhoudt op het moment dat het EU ETS, zoals thans het voornemen van de Europese Commissie is, aangescherpt wordt. Is het de bedoeling om na zo'n aanscherping de Nederlandse CO₂-heffing uit te faseren en zo ja, hoe? Wat is de reactie van de regering op de opvatting van de Europese Commissie, die bij monde van Eurocommissaris Timmermans aangaf te hopen met het EU ETS-beleid de Nederlandse CO₂-heffing overbodig te maken?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering waarborgt dat de heffing met grote waarschijnlijkheid voldoende prikkel geeft om de investeringen te doen die nodig zijn met het oog op het behalen van het reductiedoel. De leden vragen voorts hoe de regering dat beziet in relatie tot de PwC-speelveldtoets, in het bijzonder voor die ondernemingen die weinig tot geen mogelijkheden hebben om de kosten door te berekenen aan klanten omdat zij op mondiale schaal opereren, alsmede voor die bedrijven die weinig rendabele opties beschikbaar hebben om voor 2030 hun emissies flink terug te dringen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering in de praktijk beoordeelt of wordt voldaan aan het uitgangspunt dat de kans op weglek van werkgelegenheid en CO₂-uitstoot naar het buitenland zijn geminimaliseerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Nederlandse heffing vergeleken kan worden met vergelijkbare maatregelen in andere EU-lidstaten. Kan de regering ingaan op het gelijke Europese speelveld en de concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven? Hoe worden de gevolgen hiervan gemonitord?

De leden van de VVD-fractie vragen welke waarborgen er in zitten om weglek van CO₂-uitstoot en economische activiteit zoveel mogelijk te voorkomen, en welke mogelijkheden er zijn voor aanvullende waarborgen.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om nader te motiveren waarom het risico op weglek van werkgelegenheid en CO₂-uitstoot naar het buitenland wordt geminimaliseerd.

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de stelling van de regering in de memorie van toelichting dat versterking van het EU ETS altijd de voorkeur heeft boven het unilateraal voeren van beprijzingsbeleid voor de Nederlandse industrie, zowel vanuit economisch als vanuit klimaatper-

spectief. Zij achten een gelijke CO₂-prijs voor de gehele EU van groot belang. Ook lezen zij dat de Commissie in de Green Deal-Mededeling heeft aangekondigd het reductiedoel te willen ophogen van 40% naar 50–55% en dat in Europees verband een verbreding van het ETS naar andere sectoren wordt besproken. Aanscherping van het EU ETS-systeem is eveneens de ambitie van de regering. De leden van de CDA-fractie vragen welk tijdpad de regering ziet voor aanscherping van het Europese systeem en welke stappen de regering neemt om te bewerkstelligen dat zo snel mogelijk Europese actie wordt ondernomen. Kan de regering haar inspanningen op dit gebied toelichten? Voorts vragen deze leden wat de gevolgen zijn van een Europese aanscherping van het EU ETS voor de Nederlandse CO₂-heffing. De Nederlandse doelstelling is 49% CO₂-reductie, welke doelstelling lager ligt dan de Europese voorgenomen doelstelling. Echter, in de EU wordt gekeken naar de CO₂-reductie voor de EU als geheel, waar uitschieters naar boven en naar beneden in zitten. De leden van de CDA-fractie vragen of de beoogde aanscherping van de Europese normen voldoende ambitieus is voor het bereiken van de Nederlandse doelstellingen en of dit ertoe kan leiden dat de voorgenomen Nederlandse CO₂-heffing kan komen te vervallen of kan worden beperkt, bijvoorbeeld alleen naar sectoren die niet onder de EU ETS vallen. Indien de wet in stand blijft, is de regering dan voornemens sectoren die eventueel aanvullend door de EU onder het ETS worden gebracht eveneens onder de Nederlandse heffing te brengen? Kan de regering beschrijven wat de nieuwe ambities van de Europese Commissie betekenen voor dit wetsvoorstel? Kan de regering hierbij toelichten met welke Europese regels dit wetsvoorstel overbodig is? Indien het wetsvoorstel in de toekomst overbodig wordt omdat Europese doelstellingen worden aangescherpt, is er dan kans op schadeclaims richting de Nederlandse overheid over reeds in Nederland onnodig betaalde heffing?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Nederlandse heffing meebeweegt met de fluctuerende ETS-prijs, maar dat deze wel is vormgegeven als effectief tarief, waarbij de hoogte van de heffing niet hoger is dan noodzakelijk om de juiste prikkel af te geven om de concurrentiepositie van Nederland niet onnodig te verstoren. Kan de regering een inschatting geven van de stijging van de EU ETS-prijs in het geval het Europese systeem wordt aangescherpt om 50% of zelfs 55% emissiereductie te bereiken per 2030?

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de verwachting van de Commissie is dat in het meest vergaande scenario EU ETS-prijzen uitkomen op 65 euro in 2030. Hoe kan het verschil zo groot zijn tussen de geraamde EU ETS-prijzen en de voorgenomen Nederlandse CO₂-heffing tarieven als de reductiedoelstelling in de EU hoger wordt gezet dan in Nederland? In hoeverre acht de regering het verschil tussen de verwachte toekomstige EU ETS-prijzen en de Nederlandse minimumprijs gerechtvaardigd?

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting op de ontwikkelingen van innovatie op het gebied van CO₂-reductietechnieken en kostprijzdalingen van bestaande technieken.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven het pleidooi van Nederland in Europa voor een verhoging van de doelstelling naar 55% in 2030. Zij vragen om een uitputtend overzicht van de vrijstellingen en gratis emissierechten onder het ETS aan de Kamer te doen toekomen. De leden van de fractie van D66 vragen of besluitvorming door middel van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV) over schadelijke belastingconcurrentie, bijvoorbeeld als het gaat om het onvoldoende beprijzen van negatieve externe effecten voor het milieu en het klimaat, zou kunnen bijdragen aan ambitieuzere en snellere afspraken om de CO₂-uitstoot in de EU verder te reduceren, bijvoorbeeld

in lijn met het pleidooi van Nederland om de doelstelling naar 55% in 2030 te verhogen. Kan besluitvorming door middel van *QMV* daarmee ook het risico op wegleffecten verkleinen?

De leden van de fractie van D66 vragen om te specificeren wat de regering bedoelt met de omschrijving dat het tarief zodanig zal zijn dat deze met grote waarschijnlijkheid voldoende prikkel geeft om de investeringen te doen die nodig zijn met het oog op het bepalen van het reductiedoel. Kan de regering concretiseren wat zij bedoelt met «grote waarschijnlijkheid»? De leden van de fractie van D66 vragen hoe de dispensatierechten en de beschreven voorzichtige start («*undershoot*») de kans op het doelbereik beïnvloeden. De leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt voorkomen dat de CO₂-heffing wordt ontweken en hoe ontsnappingsroutes zijn dichtgeschroeid.

De leden van de fractie van D66 vragen om een beschouwing van de regering in hoeverre de Europese en internationale noodzaak en wens tot het reduceren van CO₂-uitstoot de kans op wegleffecten verkleint, aangezien ook andere landen genoodzaakt zullen zijn tot het nemen van CO₂-reducerende maatregelen om de doelstelling van het akkoord van Parijs te halen. Welke rol kan een CO₂-tarief aan de Europese grens spelen bij het tegengaan van wegleffecten en het bevorderen van een gelijk speelveld?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in het persbericht dat met het Belastingplan 2021 werd gepubliceerd dat in de CO₂-heffing rekening wordt gehouden met de gevolgen van de coronacrisis voor de industrie¹. Op welke manier is hiermee rekening gehouden? Wanneer zou de industrie als geheel oorspronkelijk voor het eerst voor de CO₂-uitstoot betalen (nu is dat 2024)?

De leden van de GroenLinks-fractie willen dat de heffing ook de facto gelijk effect heeft. Ook in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt hierop gewezen. De Afdeling wijst erop dat meer vrije ruimte in het beginjaar zorgt voor uitstel en dat daarom in een kortere periode de reductiedoelstelling moet worden gerealiseerd. De Afdeling vraagt zich af of deze CO₂-heffing wel voldoende prikkelt. Deze leden delen deze zorgen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat versterking van het EU ETS bij de regering altijd de voorkeur heeft boven het unilateraal uitvoeren van prijszingsbeleid voor de Nederlandse industrie en dat een nationale heffing is voorgesteld, omdat het EU ETS onvoldoende is om het ambitieuzere nationale reductiedoel te halen. Inmiddels is de situatie echter veranderd en heeft de Europese Commissie voorgesteld het Europese reductiedoel voor 2030 te verhogen van 40% CO₂-emissiereductie naar 55%. De 55% doelstelling ligt hoger dan het huidige, nationale streefdoel van 49%, zoals vastgelegd in de Klimaatwet. De leden van de SGP-fractie horen graag wat dan de toegevoegde waarde van de voorliggende heffing nog is.

2.2 Aansluiting op het EU ETS

De leden van de VVD-fractie lezen dat omwille van de uitvoerbaarheid ook de emissies van warmteproductie door elektriciteits- en warmtecentrales ten behoeve van de glastuinbouw en de gebouwde omgeving onder de heffing worden gebracht – met uitzondering van de emissies gerelateerd aan de warmteproductie voor stadsverwarming. Wat betekent dit voor het CO₂-sectorsysteem van de tuinbouw? Graag een uitgebreide toelichting

¹ Ministerie van Financiën, 15 september 2020 (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/15/belastingplan-2021-beter-eerlijker-en-duurzamer-uit-de-crisis>)

welke gevolgen deze uitbreiding heeft voor de glastuinbouw en de energierekening van Nederlanders.

De leden van de VVD-fractie vragen of er meer verteld kan worden over de inzet van Nederland om het ETS te hervormen, en een stand van zaken rond de discussies hierover.

De leden van de VVD-fractie vragen om meer economische informatie over de bedrijven die vallen onder het ETS. Voor hoeveel economische activiteit zorgen zij, voor hoeveel banen, voor hoeveel investeringen en voor hoeveel toegevoegde waarde?

De leden van de VVD-fractie vragen wat voor soort bedrijven niet onder productbenchmarks zullen vallen, en waarom deze twee gekozen «terugvalbenchmarks» dan passend zijn. Om hoeveel bedrijven gaat dit en is het dan niet beter om maatwerk toe te passen?

De leden van de VVD-fractie vragen waarop het percentage van 97% is gebaseerd voor de bedrijven die noch onder de benchmarks, noch onder de terugvalbenchmarks vallen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat ten aanzien van de scope de heffing in hoofdzaak ziet op emissie van broeikasgas bij en voor industriële productie en afvalverbranding, waarbij niet bepalend is of de uitstoot plaatsvindt bij een bedrijf dat bijvoorbeeld op grond van een KvK-inschrijving of volgens de door het PBL gehanteerde sectorindeling als industrie kwalificeert. Zij vragen zich af hoe bedrijven die toch onder de heffing vallen worden geïdentificeerd. Bestaat het risico dat bedrijven onterecht buiten de heffing blijven?

De leden van de CDA-fractie lezen in de noot bij warmteproductie door elektriciteits- en warmtecentrales ten behoeve van de glastuinbouw en de gebouwde omgeving dat deze onder de heffing worden gebracht, omdat uitzondering van warmtelevering naar glastuinbouw en gebouwde omgeving van warmtelevering aan de industrie hoge uitvoerings- en administratiekosten oplevert. Zij vragen zich af waarom voor emissies gerelateerd aan stadsverwarming wel een uitzondering kan worden gemaakt. Levert dat ook geen hoge uitvoerings- en administratielasten op?

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor de allocatie van emissierechten wordt gekeken naar bepaalde product- en terugvalbenchmarks. Aangezien de betreffende afvalverwerkings- en lachgasinstallaties niet onder het EU ETS-systeem vallen vragen deze leden zich af of voor deze installaties bij een productbenchmark kan worden aangesloten, en zo niet, of een van de terugvalbenchmarks dan geschikt is. Zijn deze terugvalbenchmarks niet alleen bedoeld voor uitzonderingssituaties en worden deze suboptimaal geacht ten opzichte van de productbenchmarks? Ook vragen de leden van de CDA-fractie of voor deze installaties geen groter weglekeffect geldt, aangezien zij in andere EU-lidstaten hun activiteiten zonder CO₂-heffing kunnen uitvoeren. Betekent dit dan dat dergelijke installaties meer dispensatierechten krijgen? Weglekeffecten waar deze leden hierbij aan denken zijn bijvoorbeeld het verwerken van afval in grensregio's en verplaatsing van de lachgasfabriek die door het voorstel wordt geraakt naar het buitenland. Deze leden zien dat deze categorieën installaties niet in de speelveldtoets van PwC zijn meegenomen en vragen de regering verder in te gaan op de weglekeffecten bij deze installaties. De leden van de CDA-fractie lezen dat in de eerste jaren van de heffing een aanloopfase geldt waardoor de heffing pas in 2024 werking zal hebben. Wel moeten de doelstellingen in 2030 zijn behaald. Voor de eerste jaren geldt een «undershoot», waardoor bedrijven minder goed hoeven te presteren dan hun EU ETS-benchmarks om geen heffing te hoeven betalen. Deze leden begrijpen uit de reactie van de SER op het conceptwetsvoorstel dat investeringen van de betrokken bedrijven kapitaalintensief zijn en een gemiddelde doorlooptijd van zes tot acht jaar hebben. Hoe verwacht de regering dat de aanloopfase het uitvoeren van dergelijke

investerings beïnvloedt en is de regering van mening dat investeringen tijdig zullen worden gedaan en effectief zijn als de CO₂-heffing pas in de periode van 2025–2030 effect heeft?

De leden van de CDA-fractie lezen dat onder de EU ETS-regels bij levering van warmte tussen twee partijen, de gebruiker van de warmte gratis ETS-rechten gealloceerd krijgt die hij dikwijls op basis van een afspraak met de producent van de warmte compenseert door deze gratis rechten over te dragen. Het nationale systeem dient volgens de regering ook zo uit te werken. Deze leden vragen de regering of er situaties bestaan waaronder Nederlandse producenten van warmte deze warmte overdragen aan een consument over de grens. In dat geval heeft de consument geen gratis dispensatierechten van de Nederlandse overheid tot zijn beschikking om de producent mee te compenseren. Dit maakt grensoverschrijdende warmtelevering mogelijk duurder. Kan de regering toelichten hoe met dergelijke situaties wordt omgegaan?

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de keuze aan te sluiten op het systeem van EU ETS, wanneer óók wordt gesteld dat EU ETS niet voldoende werkt om de doelen te halen. Waarom is niet gekozen een effectief nationaal mechanisme in te voeren? Of, wanneer gezamenlijk EU-optreden als doorslaggevend wordt ervaren, een effectieve Europese CO₂-heffing? Deze leden vragen hier verder op in te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen verder hoe de CO₂-reductie zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van het ETS. Met hoeveel procent is de CO₂-uitstoot van de bedrijven die onder EU ETS vallen afgenomen sinds 2005, sinds 2010 en sinds de afgelopen vijf jaar per jaar? Kan dit voor de gehele EU worden weergegeven? Hoe groot is het gat tussen huidige uitstoot en de klimaatdoelen, van deze EU ETS-bedrijven?

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom ook met betrekking tot de nationale heffing is gekozen voor de mogelijkheid om uitstootrechten te (ver-)kopen én het uitreiken van dispensatierechten. Wordt erkend dat dit mechanisme de effectiviteit ondermijnt? Beide principes worden binnen de EU ETS aangepakt omdat dit de prijzen te laag houdt en de uitstoot niet voldoende terugdringt. Waarom toch deze falende pijlers onder het EU ETS overnemen in de nu voorgestelde CO₂-heffing? Zij zijn van mening dat de argumentatie van de regering hierbij uitermate zwak is. Wanneer wordt vastgesteld dat een bedrijf ten onrechte dispensatierechten krijgt toegekend, dienen deze niet verhandeld te worden om extra uitstoot van een grotere vervuiler in stand te houden. Deze bizarre vorm van ruilhandel maakt huidig klimaatbeleid juist zeer ineffectief én onrechtvaardig, aangezien het in de praktijk de grootste (lees: rijkste) bedrijven met de hoogste uitstoot zijn die deze rechten opkopen. Dat dit nodig zou zijn «voor een goede werking van het systeem» bestrijden de leden van de SP-fractie dan ook ten zeerste. Zij ontvangen graag een reactie.

Verder vragen de leden van de SP-fractie waarop de aanname is gebaseerd dat het verhoogde 55%-doel gerealiseerd zou kunnen worden door een verscherping van het EU ETS. Kan dit worden onderbouwd? Waarom wordt hiervoor niet ingezet op nationaal beleid, zoals een daadwerkelijk effectieve CO₂-heffing? Deze leden vragen een heldere toelichting op deze keuze.

Ook vragen de leden van de SP-fractie waarom vastgehouden blijft worden aan de veronderstelde weglekeffecten, terwijl de speelveldtoets die hieraan ten grondslag ligt daar ten eerste niet eenduidig over is en ten tweede lang niet alles heeft meegewogen. Klopt het dat deze toets is gebaseerd op informatie aangeleverd door de industrie zelf? De leden van de SP-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een objectieve informatievoorziening en daarmee objectieve toets. Waarom worden substantiële voordelen zoals de SDE-subsidies hierin niet meegenomen?

Wordt erkend dat er dus sprake is van een veel betere uitgangspositie van de Nederlandse industrie dan waar de speelveldtoets van is uitgegaan? Wordt ook erkend dat het veilig is te stellen dat de top 12 van grootste uitstoters helemaal geen verhuisplannen heeft omdat het Nederlands vestigingsklimaat uitermate gunstig is en bedrijven met zulke complexe infrastructuur helemaal niet zomaar verplaatst zullen worden? De leden van de SP-fractie vragen ook hoe de speelveldtoets zich verhoudt tot de opvatting van onder andere De Nederlandse Bank, die stelt dat een CO₂-heffing van 50 euro per ton nauwelijks effect heeft op de economie.²

De leden van de PvdA-fractie hebben vernomen dat het Europese reductiedoel zal worden verhoogd naar 55% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990. Wat doet deze voorgenomen verhoging van het Europese doel met de nationale reductiedoelstelling voor de industrie? Is de regering voornemens om de tarieven in onderhavig wetsvoorstel aan te passen bij een ophoging van de (Europese of nationale) reductiedoelstelling?

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie graag een verdere onderbouwing zien van de reden dat niet alle ETS-emissies zijn meegenomen in het wetsvoorstel. De memorie van toelichting geeft aan dat de glastuinbouw en de luchthaven Schiphol niet worden gerekend tot de belastingplichtigen omdat de CO₂-reductiedoelen voor deze sectoren al onder een ander instrumentarium vallen. Kan de regering aangeven om welk instrumentarium dit gaat en hoe wordt gewaarborgd dat aan de reductiedoelen voor deze sectoren wordt voldaan? Kan de regering tevens aangeven waarom dit instrumentarium voor de glastuinbouw en luchthaven Schiphol geschikter is voor het behalen van de reductiedoelen dan het instrumentarium in onderhavig wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat industriebedrijven die terugvallen op een warmtebenchmark in een nadelige positie terecht kunnen komen. Bij de warmtebenchmark wordt in tegenstelling tot de productbenchmark, als deze leden het goed hebben begrepen, geen rekening gehouden met productiegroei en al gerealiseerde hoge efficiency bij aanvang van de referentieperiode. Dit nadeel in het EU ETS zou doortikken in de voorgestelde heffingssystematiek. Is de regering bereid te bezien of een vorm van correctie ingebouwd kan worden, zo vragen deze leden. De leden van de SGP-fractie lezen verderop in de toelichting dat hier nog nader onderzoek naar gedaan zal worden. Zij horen graag wat de stand van zaken is en wat dit gaat betekenen voor de heffingssystematiek en de implementatie daarvan.

2.3 Belastingplichtigen

De heffing zal gaan gelden voor, naar verwachting, 271 EU ETS-installaties. Kan de regering aan de leden van de PVV-fractie mededelen hoeveel EU ETS-installaties er in Nederland zijn?

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering een nadere toelichting te geven op de aanvullende belastingplicht voor afvalverbrandingsinstallaties en installaties met substantiële lachgasuitstoot.

In hoeverre verwacht de regering dat afvalverbrandingsinstallaties CO₂-reducerende maatregelen kunnen treffen? Heeft de regering onderzoek gedaan naar een mogelijke toename van het storten van afval in het geval de CO₂-heffing wordt ingevoerd? Zo ja, kan de regering de conclusies van dat onderzoek delen?

² De Nederlandsche Bank, 30 oktober 2018 (https://www.dnb.nl/en/binaries/De%20prijs%20van%20transitie_tcm47-381440.pdf)

De leden van de fractie van D66 vragen wat de gemiddelde en totale CO₂-uitstoot is van de 271 EU ETS-installaties die belastingplichtig zijn voor de heffing.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de heffing alleen voor de industrie en niet voor andere sectoren wordt ingevoerd, zoals elektriciteit, mobiliteit, landbouw en de gebouwde omgeving, die voor 69% van de totale hoeveelheid broeikasgassen verantwoordelijk zijn (Centraal Bureau voor de Statistiek, cijfers over 2019). We leven in een wereld waarin klimaatverandering een van de grootste bedreigingen van onze tijd vormt. Erkent de regering dit en waarom zijn zo veel grote vervuilers uitgezonderd, terwijl fiscale prikkels een zeer krachtig middel kunnen zijn om verandering van gedrag te bewerkstelligen?

In de memorie van toelichting staat dat de CO₂-reductiedoelen voor andere sectoren al onder een ander instrumentarium vallen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat, gezien de ernst van de klimaatcrisis, een fiscale prikkel voor alle sectoren een noodzakelijke aanvulling is op bestaand beleid (dat nu ontoereikend is). Zij pleiten dan ook voor een uniforme CO₂-heffing die van toepassing is op de volledige uitstoot van alle typen broeikasgassen en alle economische sectoren. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het voordeel van een uniforme heffing is dat het duidelijk wordt gemaakt dat elke ton uitstoot, ongeacht de bron, bijdraagt aan de klimaatcrisis. Door het schrappen van uitzonderingsposities zullen grootverbruikers veel meer gaan betalen en wordt verduurzaming gestimuleerd. De vervuiler betaalt. Zonder een heffing op de uitstoot van alle broeikasgassen door alle economische sectoren blijft het risico bestaan op verder uitstelgedrag ten aanzien van verduurzaming van onze economie en samenleving. Op welke manier vindt de regering het moreel te rechtvaardigen dat de werkelijke kosten van deze uitstoot die onze leefomgeving vernietigt, worden afgewenteld op de samenleving als geheel, zo vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zich af. De rekening zal uiteindelijk elders of in de toekomst landen. Wat vindt de regering ervan dat de rekening dan ook terecht komt bij heel veel mensen die elke dag hun best doen en hun verantwoordelijkheid nemen om hun ecologische voetafdruk te verkleinen, omwille van zichzelf en hun kinderen, en machteloos staan tegenover deze grote vervuilers, die met toestemming van de regering hun gang kunnen blijven gaan en zo de inspanningen van verantwoordelijke individuen ondermijnen? Waarom vindt de regering dit eerlijk?

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de keuze om de heffing ook van toepassing te verklaren voor afvalverbrandingsinstallaties. Bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties hebben al te maken met een verhoging van de afvalstoffenbelasting en een importheffing op afval. Deze leden horen graag wat deze nieuwe heffing betekent voor de positionering van deze bedrijven ten opzichte van afvalenergiecentrales in het buitenland en ten opzichte van warmtecentrales die minimaal 75% van hun warmte aan stadsverwarming leveren, terwijl ook afvalverbrandingsinstallaties warmte leveren aan warmtenetten.

De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering de analyse deelt dat afvalenergiecentrales ten opzichte van de industrie veel minder handelingsperspectief hebben om de impact van de heffing te beperken, omdat er een restafvalstroom is die gewoon verwerkt moet worden en er tegelijkertijd stroom opgewekt wordt. Klop de veronderstelling dat de afvalstoffenbelasting bedoeld is om recycling te stimuleren en de voorgestelde heffing niet, zo vragen deze leden in aansluiting hierop. De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de reststroom van recycling alsnog als restafval verbrand moet worden, met mogelijk bijbehorende CO₂-heffing. Deze heffing betekent een verhoging van de

kostprijs van recycling waardoor de grondstoffen uit het recyclingproces derhalve weer duurder worden ten opzichte van de ruwe, fossiele grondstoffen. Hoe weegt de regering dit?

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de afvalverbrandingssector niet meegenomen is in de speelveldtoets. Is de regering bereid dit alsnog te doen en de voorgestelde heffing voor deze sector te heroverwegen?

2.4 De heffingsgrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voorbeeld genoemd wordt van de keramieksector. Bij wijze van illustratie hoe de heffing een specifieke sector zonder voldoende handelingsperspectief kan raken schetsen de leden van de VVD-fractie hierna de situatie in die specifieke sector. Deze sector heeft grootschalige behoefte aan groengas en waterstof. Is de regering ermee bekend dat keramische fabrieken naar verwachting vóór 2030 niet zullen kunnen beschikken over aanvoer van alternatieve, duurzame brandstoffen ter vervanging van het huidige aardgas (zoals ook blijkt uit het Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Infrastructuur (TIKI)-advies)? Tot die tijd moeten keramische bedrijven het hebben van CO₂-emissiereductie door procesefficiëntie-maatregelen en (indien mogelijk) elektrificatie van specifieke procesonderdelen. Doorbraaktechnologie voor de productie van bouw-keramische producten bestaat (nog) niet, de wijze waarop nu wordt geproduceerd is wereldwijd de stand van de techniek.

Geleidelijk betere technieken en optimalisaties van de bestaande productieconfiguratie zorgen vooralsnog slechts voor een beperkte energiebesparing per productie-eenheid en CO₂-emissiereductie in dit decennium. Aangenomen wordt dat er rond 2030 geleidelijk een of meerdere alternatieve duurzame brandstofopties voor fabrieken toepasbaar en beschikbaar komen. Deze aanvoer van duurzame alternatieven, of de toegang tot CCS-infrastructuur, zal de fossiele CO₂-verbrandingsemissie in een sneller tempo verder kunnen terugdringen. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie hoe de regering de situatie van dit soort bedrijven beoordeelt, indachtig de uitgangspunten dat de heffing idealiter geen opbrengst kent maar wordt ingezet voor verduurzaming, en niet tot weglek van banen en/of CO₂-uitstoot dient te leiden.

De sector is overigens, zo merken de leden van de VVD-fractie op, ook een voorbeeld van een sector die niet aan de beste 10% van de ETS-benchmarks kan voldoen, omdat de gehanteerde ETS-benchmarks gebaseerd zijn op sectorspecifieke prestaties in Zuid-Europa die dakpannen oplevert die vanwege de vorstgevoeligheid niet in Nederland toepasbaar zijn. Dat leidt tot de vraag of de regering zich er rekenschap van heeft gegeven of het voldoen aan ETS-benchmarks binnen de specifieke Nederlandse omstandigheden altijd haalbaar en realistisch is, en zo ja, op welke wijze? De leden van de VVD-fractie vragen of er, vergelijkbaar met ETS, ook geen mogelijkheden zijn om de vrijstellingsruimte beperkt over te dragen naar volgende jaren.

De leden van de VVD-fractie vragen om nog extra in te gaan op het verschil tussen ex ante en ex post toekennen van dispensatierechten. Leidt het ex post vaststellen van de rechten niet tot meer onzekerheid bij bedrijven aan wat voor normen zij moeten voldoen en hoeveel dispensatierechten zij hebben? Waarom is niet de ex ante-systematiek die ook het ETS hanteert vastgehouden?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt omgegaan met processen waarbij de precieze hoeveelheid CO₂-uitstoot moeilijk te bepalen is.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 71k van de Wet Belastingen op Milieugrondslag dat de heffing wordt geheven van diegene die een

industriële installatie exploiteert als bedoeld in 16.11 van de Wet milieubeheer. Op een aantal plekken werkt men in het kader van de Wet milieubeheer met een koepelvergunning. Kan de houder van een koepelvergunning die géén economische zeggenschap heeft over de individuele installaties binnen de koepelvergunning, noch deze emissies rechtstreeks kan beïnvloeden, ervoor kiezen dat de belastingvordering en -plicht rechtstreeks wordt doorgeleid naar die bedrijven (zijnde fysieke exploitant onder die koepel)?

En aanvullend op bovenstaande, vragen de leden van de VVD-fractie of er een mogelijkheid is dat de houder van een koepelvergunning, die geen economische zeggenschap heeft binnen de installaties onder die koepel, in geval van een faillissement van een van de betrokken installaties, gevrijwaard is van de belastingplicht van die betreffende fabriek. De leden van de VVD-fractie vragen of afvalverbrandingsinstallaties te maken krijgen met een dubbele heffing in combinatie met de afvalstoffenbelasting.

2.4.1 Bepaling industriële jaarvracht

De leden van de CDA-fractie lezen dat tot het bepalen van de industriële jaarvracht naast uitstoot gemeten aan de schoorsteen, ook CO₂-leveringen worden gerekend. Zij vragen of CO₂-leveringen worden belast bij de producent of bij de ontvanger van de CO₂. Voorts vragen zij of in het geval van grensoverschrijdende CO₂-leveringen hierover in Nederland of in het buitenland wordt geheven.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het Nederlandse systeem afwijkt van het EU ETS-systeem voor afvang en opslag van CO₂, omdat in Nederland alle vormen van transport van de CO₂-afvang en -opslag zullen worden vrijgesteld, terwijl in de EU alleen CO₂-afvang en -opslag is vrijgesteld met CO₂-transport via pijpleidingen waarvoor een emissievergunning is verleend en bijvoorbeeld niet met transport via schip of vrachtwagen. Wat is de reden dat in de EU alleen transport via pijpleidingen buiten de grondslag blijft? Wat is het risico op lekkages en ongelukken tijdens CO₂-transport per schip of per vrachtwagen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat per 2022 bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor rapportage en monitoring om zicht te houden op het transport en CO₂-emissies in de transportketen te belasten. Begrijpen deze leden hieruit dat ook pas per 2022 alle manieren van transport zijn vrijgesteld? Zo niet, hoe wordt dan gezorgd voor voldoende rapportage en monitoring totdat deze regels wel zijn opgesteld?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom CO₂-levering aan de glastuinbouw (CCU) niet evenals CCS buiten de grondslag is geplaatst. In het kader van het Klimaatakkoord is het van belang dat CO₂-levering aan de glastuinbouw wordt gestimuleerd. Is de regering bereid het voorliggende voorstel zo aan te passen dat dit niet doorkruist wordt door een CO₂-heffing op CO₂-levering aan de glastuinbouw?

2.4.2 Vrijstellingsruimte op basis van dispensatierechten

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering de overwegingen en de uiteindelijke keuze om de vrijstellingsruimte, in afwijking van het EU ETS, niet overdraagbaar te maken tussen jaren nader toe te lichten. Welke overwegingen lagen eraan ten grondslag om de handel in dispensatierechten mogelijk te maken? De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering een cijfermatige onderbouwing te geven waaruit de doelmatigheid ten behoeve van de belastingheffing blijkt betreffende de overdracht van dispensatierechten.

De leden van de CDA-fractie constateren dat emissierechten voor de nationale CO₂-heffing, in tegenstelling tot de EU-heffing, niet

overdraagbaar zijn tussen jaren en de vrijstellingsruimte wordt verstrekt door middel van dispensatierechten voor het betreffende kalenderjaar. Begrijpen zij het goed dat de Nederlandse CO₂-rechten die een ondernemer in het jaar niet gebruikt en ook niet verkoopt alleen kunnen worden ingezet voor herberekening van de CO₂-heffing die over de afgelopen vijf jaren is afgedragen? In het geval er over de afgelopen vijf jaar geen ruimte is voor een herberekening omdat geen CO₂-heffing is afgedragen, vervallen deze dispensatierechten dan? Kan de regering een voorbeeldberekening geven, met name hoe deze rechten in de eerste jaren uitpakken als bedrijven nog niet de heffing betalen, dus naar verwachting ook nog geen rechten kunnen verkopen?

De leden van de CDA-fractie vragen of in een jaar meer vrijgestelde EU ETS-rechten kunnen worden verleend dan Nederlandse dispensatierechten, en of dit tot gevolg heeft dat over de op basis van EU-recht vastgestelde vrijgestelde rechten alsnog de volledige Nederlandse heffing geldt. Deze leden begrijpen voorts dat dispensatierechten ex post, dus na het jaar, worden vastgesteld, in tegenstelling tot het EU ETS-systeem waar de vrijgestelde rechten ex ante worden vastgesteld. Op basis hiervan kan een verschil ontstaan tussen de basis waarop de hoeveelheid gratis emissierechten worden vastgesteld en de hoeveelheid dispensatierechten, waardoor het verschil tussen de Europese en Nederlandse heffing kan vergroten. De leden van de CDA-fractie vragen waarom in Nederland van dit systeem is afgeweken.

Kan het verschil tussen de ex ante EU ETS-vaststelling en de Nederlandse ex post-berekening voor exploitanten van installaties onzekerheid opleveren over de hoogte van de heffing die zij verschuldigd zijn? En ontstaat hier een ongelijke behandeling ten opzichte van andere Europese installaties die de EU ETS-vrijstelling genieten, zonder dat hier eventueel nog een nationale heffing plaatsvindt? Deze vragen stellen de leden van de CDA-fractie eveneens ten aanzien van de Nederlandse afwijking bij van het vaststellen van de dispensatierechten op basis van het daadwerkelijk activiteitsniveau in tegenstelling tot het historisch activiteitsniveau dat onder het EU ETS over een referentieperiode van vijf jaar wordt aangehouden. Zo zouden over dezelfde uitstoot verschillende grondslagen kunnen ontstaan voor het toekennen van gratis emissies en dispensatierechten. Kan de regering toelichten of deze afwijking mogelijk tot onzekerheid en ongelijke behandeling leidt in EU-verband? Bij gebruik van de terugvalopties lezen de leden van de CDA-fractie dat weer wel op het historische activiteitsniveau van het EU ETS wordt aangesloten. Zij vragen zich hierbij af of dan ook niet in binnenlandse situaties een ongelijke behandeling ontstaat.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij ten aanzien van de houdbaarheid van het wetsvoorstel op grond van EU-recht een analyse heeft laten maken door de landsadvocaat of het wetsvoorstel heeft voorgelegd aan de Europese Commissie voor bevestiging of het geen inbreuk vormt op EU-recht. Deze leden vragen zich immers af deze regeling leidt tot een ongelijk speelveld voor Nederland en een verstoring van de interne markt.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre voor de elektriciteitssector dezelfde CO₂-prijs wordt gehanteerd, of dat hiervoor andere normen zullen gelden. Ook vragen zij in of er niet een verdere restrictie moet worden aangebracht in de verhandelbaarheid van dispensatierechten. Wat betreft de leden van de PvdA-fractie moet worden voorkomen dat bedrijven relatief vervuilende installaties in de lucht kunnen houden doormiddel van verhandelbare rechten door partijen die daar een winstmodel op hanteren. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zal worden omgegaan met nieuwe toetreders. Krijgen zij dispensatierechten; kan worden bevestigd dat het aantal rechten gelijk blijft en dat de prijs zal stijgen bij nieuwe toetreders met uitstoot? Is de regering bereid

een maximum op te nemen voor CCS dat kan worden afgetrokken van de jaarvracht? Waarom wordt reductie als gevolg van elektrificatie gelijk behandeld als andere reductietechnieken, terwijl elektrificatie in wezen niets anders is dan verplaatsing van opwekking/uitstoot? Dient er dan vervolgens niet te worden gekeken naar de methode van elektriciteitsopwekking? Treedt er zolang de marginale elektriciteitsopwekking fossiel is, wel een uitstootreductie op die op deze manier beloond dient te worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren voorts dat er een vrijstellingsruimte wordt toegekend die in aftrek wordt gebracht op de industriële jaarvracht. Het bepalen van de vrijstellingsruimte wordt in hoofdlijnen gebaseerd op de regels van het EU ETS. Wat deze leden betreft geldt er een vrijstelling voor een emissieniveau in lijn met de benodigde reductie om het akkoord van Parijs te halen. Kan de regering bevestigen dat de regels van het EU ETS erin voorzien dat de vrijstelling ook echt in lijn is met de benodigde reductie om het akkoord van Parijs te halen? Deze leden vragen tevens hoe de voorgestelde CO₂-heffing zich gaat verhouden tot de te verwachten aan te scherpen daling van uitstootrechten in het ETS-systeem behorend bij de verhoging van de Europese ambitie naar een reductie van 55% CO₂ in 2030. Hoe verhoudt zich een nationale kop met een ETS-systeem passend bij eenzelfde doelstelling als de regering, namelijk 55% reductie in 2030?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de bruto-grondslag, uitgestoten massa's broeikasgassen, wordt verminderd met dispensatierechten. Zij vragen zich af hoe de regering aankijkt tegen het feit dat dispensatierechten van vervuilen een recht maken, net zoals binnen het *Emission Trading System* is gebeurd. Vindt de regering vervuilen een recht? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat via de dispensatierechten de negatieve feedback die de CO₂-heffing in beginsel beoogt, wordt verminderd en zelfs kan worden geneutraliseerd. Kan de regering dit cijfermatig bevestigen of ontkrachten? Verder stellen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie vast dat de regering ervoor kiest een deel van de uitstoot vrij te stellen en alleen de zogenaamde vermijdbare emissies te belasten. Zij betreuren dit. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de Koning in zijn troonrede als eerste van de regering heeft erkend dat we in een klimaatcrisis verkeren en vragen zich af in welke mate de Staatssecretaris de ernst van deze situatie erkent. Klopt het dat de regering het klimaatakkoord als een plafond beschouwt en hoe verhoudt deze zienswijze zich tot de ernst van de klimaatcrisis? Kent de regering de onderzoeken waaruit blijkt dat met het huidige klimaatbeleid van bedrijven en zelfs met het klimaatbeleid van de overheid, de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs niet zullen worden gehaald (bijvoorbeeld het rapport van Oil Change International dat gepubliceerd is op 23 september 2020 en het onderzoek van een partnerschap tussen academici van de London School of Economics en investeerders dat genoemd werd in de Financial Times van 7 oktober 2020)?³ Klopt het dat deze CO₂-heffing hier onderdeel van is? Zo nee, wat maakt dat deze CO₂-heffing, waarbij bedrijven in de eerste jaren meer mogen uitstoten en waarin een prikkel tot verandering dus alsnog ontbreekt, anders is?

³ Milieudefensie, «Klimaatplannen olie-en gasreuzen onvoldoende om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen», 23 september 2020, <https://milieudefensie.nl/actueel/klimaatplannen-olie-en-gasreuzen-onvoldoende-om-gevaarlijke-klimaatverandering-te-voorkomen-1>.

2.4.2.1 Dispensatierechten op basis van activiteitsniveaus, EU ETS-benchmarks en reductiefactor

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten wanneer welke sectoren en bedrijven naar verwachting voor CO₂-uitstoot gaan betalen. Kijkend naar de gegevens van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)⁴ over de prestaties van Nederlandse bedrijven ten opzichte van de EU-benchmark 2008 lijkt het erop dat de Nederlandse industrie gemiddeld pas in ongeveer 2025 moet betalen, en niet in 2024. Kan de regering hier een toelichting op geven? Waarom is er voor een voorzichtigere start gekozen van 20% extra dispensatierechten met een reductiefactor van 1,2? Hoe is deze 20% onderbouwd?

De leden van de SP-fractie vernemen met verbazing dat de dispensatierechten worden vastgesteld aan de hand van activiteitsniveau. Hoe hoger de activiteit, dat wil zeggen hoe groter de productie en daarmee hoe hoger de uitstoot, hoe meer dispensatierechten een bedrijf krijgt. Dit systeem laat daarmee juist de grootste uitstoters het meest ongemoeid. Waarom is voor deze benadering gekozen, een benadering die haaks lijkt te staan op het principe van «de vervuiler betaalt»? Deze leden vragen hier een uitgebreide en heldere toelichting op.

De leden van de SP-fractie vragen of openbaar wordt gemaakt op basis van welke data het aantal dispensatierechten per bedrijf wordt berekend. In hoeverre gaat er sprake zijn van openheid hoe deze berekeningen en toegekende rechten tot stand zijn gekomen? Wat is hierin de rol van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en/of het Ministerie van Financiën? Op welke wijze kan de Kamer hierop zijn controlerende taak uitvoeren? De leden van de SP-fractie vrezen het ontstaan van een black box ten aanzien van de toekenning van dispensatierechten.

De leden van de SP-fractie vragen of er het klopt dat de komende jaren meer dispensatierechten verstrekt gaan worden dan dat er uitstoot is. Voorts vragen zij of dit in de praktijk betekent dat voor vrijwel alle bedrijven geldt dat er helemaal geen heffing gaat zijn. Zo ja, waarom wordt dan een mechanisme opgetuigd dat als uitgangspunt heeft geen enkel effect te hebben?

De leden van de SP-fractie menen dat de coronacrisis niet misbruikt mag worden om een niet-werkend systeem op te tuigen. Er worden talloze horeca- en mkb-bedrijven, culturele instellingen, huishoudens, zzp'ers, enzovoorts, enzovoorts geraakt door de crisis die niet op deze coulante vrijstellingen hoeven te rekenen. Men wordt wel gevraagd ondanks dalende inkomsten stijgende huren en stijgende prijzen voor hun rekening te nemen. Graag een reactie op deze onrechtvaardige scheidslijn. Wordt ook erkend dat de klimaatcrisis helemaal niet kan wachten? Sterker, dat crisisinvesteringen hand in hand kunnen gaan met effectief klimaatbeleid en daar nu de boot compleet gemist lijkt te worden?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering volgens de memorie van toelichting heeft gekozen voor een voorzichtige start wegens de onzekere economische ontwikkelingen als gevolg van de coronapandemie, waardoor het grootste deel van de reductiemaatregelen daarom in de periode 2025 – 2030 genomen zou worden. Zij vragen zich af waarom een crisis vier jaar uitstel rechtvaardigt en wat dit betekent voor de vormgeving bij toekomstige crises. Voorts zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd waarom een hoge heffing tussen 2025 – 2030 door de regering wordt verkozen boven een lagere heffing tussen 2021 – 2030, gegeven een ongewijzigd reductiedoel voor 2030. Graag een toelichting op bovenstaande punten.

⁴ Nederlandse Emissieautoriteit, «Onderzoek CO₂-efficiency», <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/co2-efficiency>.

2.4.2.2. Ex-postvaststelling dispensatierechten

De leden van de VVD-fractie vragen wat dit betekent voor het gelijke speelveld binnen het EU ETS. Wordt het gelijke speelveld hierdoor niet juist in negatieve zin beïnvloed ten opzichte van concurrenten binnen het EU ETS-systeem die dispensatierechten ex ante krijgen toebedeeld? Zo ja, waarom is hiervoor gekozen?

De leden van de VVD-fractie vragen of door een ex post-vaststelling het risico bestaat dat te hoge kosten voor de nationale CO₂-heffing worden doorberekend aan afnemers/consumenten aangezien de daadwerkelijke CO₂-prijs pas aan het einde van het jaar bekend wordt in verband met de ex post berekening van dispensatierechten. Hoe wordt dit risico onderhouden?

2.4.3 Overdracht van dispensatierechten

De leden van de CDA-fractie lezen dat de voorwaarden tussen bedrijven die worden verbonden aan de overdracht van dispensatierechten aan de markt zijn. Zij vragen de regering te bevestigen dat de inkomsten die worden behaald met de overdracht van dispensatierechten, bij de exploitanten tot de belastbare winst in dat jaar worden gerekend.

2.4.4 Herberekening

De leden van de VVD-fractie lezen dat er voor de vormgeving van het wetsvoorstel door de regering een speelveldtoets is uitgevoerd door PwC, waarvan de resultaten als bijlage bij het wetsvoorstel zijn gevoegd. De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op elk van de conclusies en aanbevelingen van deze speelveldtoets. Ter illustratie zijn in de speelveldtoets drie casussen opgenomen. Om een indruk te krijgen van de praktische uitwerking van de wet vernemen de leden van de VVD-fractie graag hoe de regering denkt negatieve gevolgen van de CO₂-heffing voor de bedrijven in de drie casestudies in de PwC-speelveldtoets te mitigeren. In de speelveldtoets is een belangrijke rol weggelegd voor de vormgeving en afbakening van SDE++-subsidies en toegankelijkheid daarvan voor de bedrijven die die CO₂-heffing dienen af te dragen. Welke mogelijkheden ziet de regering om de SDE++ specifiek af te stemmen op de behoefte van bedrijven die onder de CO₂-heffing vallen en op welke wijze is de regering bereid om de toegankelijkheid van de SDE++ voor de bedrijven die de heffing opbrengen te waarborgen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat bij een overschot aan dispensatierechten in een jaar een herberekening kan plaatsvinden van CO₂-heffing die over de afgelopen vijf jaar is betaald. In het geval een herberekening plaatsvindt over een eerder jaar waarin CO₂-heffing is afgedragen, met als gevolg hiervan een belastingteruggaaf, wordt deze teruggaaf dan met terugwerkende kracht tot de belastbare winst gerekend in het betreffende jaar en wordt de aangifte vennootschapsbelasting over dat jaar dan herzien? Of kan in een later jaar een winstcorrectie worden aangebracht? De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe mogelijke administratieve lasten voor de installaties die hieruit volgen kunnen worden beperkt. Zij vragen de regering voorts of ook de lasten voor de Belastingdienst van het eventueel herzien van aangiftes voor de vennootschapsbelasting in kaart zijn gebracht.

In het nader rapport lezen de leden van de CDA-fractie dat in het geval een installatie wordt overgedragen, de nieuwe eigenaar ook vijf jaar terug de heffing kan herberekenen en aanspraak kan maken op een teruggaaf uit een eerder belastingjaar van de heffing bij de voormalig eigenaar. Hoe werkt de teruggaaf aan een andere belastingplichtige dan de belastingplichtige die de heffing heeft afgedragen formeelrechtelijk uit? En werkt

deze ook door naar de vennootschapsbelasting voor de vorige belastingplichtige?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om nader toe te lichten hoe is gekomen tot de gekozen reductiefactor, het afbouwpad en de mate van de voorzichtige start («undershoot»). Zij vragen de regering wat de achterliggende berekening is van de extra dispensatierechten. De leden van de fractie van D66 lezen dat industriebedrijven de mogelijkheid krijgen om de heffing tot vijf jaar te herberekenen. Zij vragen tot wat voor gedrag de herberekeningsmogelijkheid prikkelt. Geeft dit een sterkere of juist zwakkere prikkel tot het doen van investeringen in reductiemaatregelen? Op welke wijze beïnvloedt deze mogelijkheid de timing van dergelijke investeringen? Is overwogen om de herberekening te maximaleren?

De leden van de fractie van D66 lezen dat het belastingjaar dat wordt herberekend moet liggen in de periode 2021 tot en met 2029, waardoor tot en met uiterlijk 2034 een beroep kan worden gedaan op deze regeling. Waarom is voor deze termijn gekozen?

De leden van de fractie van D66 vragen wat de herberekeningsmogelijkheid betekent voor de mogelijkheid om eventuele opbrengsten van deze CO₂-heffing in te zetten voor een verdere verduurzaming van de sector, aangezien mogelijke belastingopbrengsten nog kunnen worden verrekend.

De leden van de SP-fractie vernemen met verbazing dat er sprake gaat zijn van herberekeningen waarbij bedrijven de heffing die in een eerder jaar is betaald weer terug kunnen krijgen. Dat dit zelfs tot vijf jaar terug kan, vinden zij onbegrijpelijk. Dit geeft bedrijven toch volledige carte blanche om de komende jaren te blijven uitstoten, aldus deze leden. De stok achter de deur om vaart te maken met verduurzamingsmaatregelen wordt hiermee verder ondermijnd. Zij vragen hier een reactie op. Ook ligt fraude dan wel het grote risico op foutieve aanslagen op de loer, vrezen deze leden.

2.4.5 De monitoring en verslaglegging

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering nader te motiveren waarom installaties die geen recht hebben op gratis toewijzing onder EU ETS eveneens niet voor de CO₂-heffing recht krijgen op dispensatierechten.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om aan te geven in hoeverre het realistisch wordt geacht dat bedrijven vóór 1 januari 2021 een industrieel monitoringsplan hebben opgesteld en/of dat er voorzien wordt in een overgangsregeling.

2.5 Het tarief en de aangifte

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het PBL alleen een actualisatie heeft gemaakt in plaats van een nieuwe doorrekening voor de vaststelling van het tariefpad. De leden vragen wanneer de nieuwe inzichten komen die mogelijk het tariefpad herijken.

Speelt hier een rol dat niet alle sectoren/bedrijven in gelijke mate hun afgedragen CO₂-heffing kunnen compenseren met investeringen die gedekt worden door SDE++-subsidies? Kan de regering in dit verband in het bijzonder ingaan op de problemen die bedrijven in het zesde cluster gaan ondervinden als gevolg van de CO₂-heffing, bijvoorbeeld omdat de hen ter beschikking staande emissiereducerende technieken zich beperken tot verbetering in de procesefficiency – zoals in de levensmiddelenindustrie – of doordat ze te ver van toekomstige (CCS- of waterstof)infra-

structuur gelegen zijn?⁵ Hoe denkt de regering in zijn algemeenheid om te gaan met heffingsplichtige bedrijven die de eerstkomende zeven tot tien jaar geen toegang hebben tot de benodigde infrastructuur om emissiereducerende technieken in te voeren?

De leden van de PVV-fractie vragen de regering om toe te lichten of zij heeft meegewogen dat de dispensatierechten voor afvalverbrandings- en lachgasinstallaties een relatief hogere waarde hebben dan voor broeikasgasinstallaties die de EU ETS-prijs op het tarief in mindering kunnen brengen?

Heeft de regering in dit kader onderzocht wat de effecten zijn op het beoogde voorgestelde handelssysteem, en zo ja, wat waren de bevindingen?

De leden van de CDA-fractie lezen tot hun verbazing dat het tarief van de heffing kan oplopen tot 125 euro per ton CO₂-uitstoot in 2030, wat volgens de regering voldoende zekerheid geeft dat de reductiedoelstellingen per 2030 worden behaald. Zij begrijpen echter dat het Planbureau voor de Leefomgeving het op dit moment nog niet mogelijk acht een kwantitatieve uitspraak te doen over het heffingstarief dat nodig zou zijn om het industriedoel te behalen. De tarieven uit de tariefstudie van 2019 zijn voorts bepaald uitgaande van 50% kans op doelbereik. Daarbij geldt dat een grotere kans op doelbereik is te realiseren met een hoger tarief, maar ook met minder dispensatierechten of meer subsidiemiddelen. Zoals gezegd maken deze leden zich grote zorgen over de weglekeffecten als over enkele jaren de prijs een enorme stijging heeft gemaakt, terwijl het prijspeil in de Europese Unie veel lager ligt. Kan de regering aangeven wat zij het maximaal acceptabele verschil vindt tussen het Nederlandse tarief en de prijs van de EU ETS, waarmee zij meent dat weglek minimaal is? Deze leden vragen de regering ook verder in te gaan op de zorgen van de SER, de Raad van State, het PBL en PwC, die allemaal de kans op weglekeffecten met te hoge tarieven reëel achten.

Voorts lezen de leden van de CDA-fractie dat de inzichten met betrekking tot beschikbare subsidies nog niet allemaal beschikbaar zijn. Zij achten het onverstandig dat zonder de beschikbaarheid van deze informatie een zodanig oplopend prijspad wordt vastgesteld, terwijl nog niet duidelijk is of het handelingsperspectief voor bedrijven met subsidies voldoende kan worden vergroot. De leden van de CDA-fractie achten het daarom verstandig eerst meer duidelijkheid te creëren ten aanzien van deze nieuwe inzichten alvorens het prijspad wordt vastgesteld wat tot onzekerheid en mogelijke weglekeffecten in de industrie kan leiden, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid en klimaatdoelstellingen. Bij voldoende subsidieruimte acht het Planbureau voor de Leefomgeving enkele tientallen euro's bovenop de ETS-prijs al voldoende om het industriedoel te borgen. Kan de regering verder toelichten hoeveel subsidieruimte nodig is om dit doel te bereiken? Kan al voldoende ruimte worden bereikt met de inzet die de regering beoogt op de SDE++, infrastructuur, voortgang op de Green Deal en aanspraken op verschillende Europese fondsen? Of zijn nog aanvullende middelen nodig om voldoende subsidieruimte te creëren? Kan de regering aangeven wanneer op deze vlakken voortgang wordt verwacht, zodat een realistisch beeld kan worden geschapen voor bedrijven van waar zij met deze heffing aan toe zijn en in hoeverre zij aanspraak kunnen maken op subsidies om de reductiedoelstellingen te behalen? De leden van de CDA-fractie voelen er weinig voor op dit moment akkoord te gaan met een heffingspad dat in de toekomst erg kan oplopen, terwijl deze effecten zich wellicht niet hoeven voordoen bij voldoende andere maatregelen. Deze onzekerheid kan bedrijfsbeslissingen beïnvloeden en onrust veroorzaken.

⁵ Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), <https://www.fnli.nl/klimaattransitie/>.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom bij de oploop van het tariefpad is gekozen voor een oploop tot de ondergrens van de bandbreedte op basis van PBL-berekeningen en bijvoorbeeld niet voor een hoger tarief of de bovengrens. Deze leden vragen om te bevestigen dat een eventuele herijking mogelijk is, als bijvoorbeeld blijkt dat een hoger tarief nodig is om het reductiedoel van de industrie te halen. Deze leden vragen wat een aanscherping van het CO₂-reductiedoel naar 55% in Europees verband betekent voor de CO₂-heffing industrie, de dispensatierechten en de vrijgestelde ruimte.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de stijgende prijzen zich gaan verhouden tot toegekende dispensatierechten. Op welk moment gaan bedrijven daadwerkelijk betalen voor hun uitstoot? Blijft de heffing gekoppeld aan de zogenaamde «vermijdbare» emissies? Waarom wordt het prijspad niet doorgetrokken na 2030; de industrie moet in 2050 immers klimaatneutraal zijn?

Ook vragen de leden van de SP-fractie de voorgestelde tarieven naast de te verwachten ETS-prijzen tot 2030 te zetten.

De leden van de SP-fractie merken op dat voorgestelde tarieven en pad richting 2030 geen enkel effect gaan hebben wanneer deze alleen zouden gelden voor de «vermijdbare» emissies. Helemaal omdat de vaststelling daarvan zeer subjectief tot stand lijkt te gaan komen. Zij vragen deze keuzes toe te lichten. Waarom is niet gekozen voor een olopemde heffing per uitgestoten ton CO₂ zonder alle mogelijke vrijstellingen die er nu aan gekoppeld worden?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er niet meteen is gekozen voor een heffingsvorm met een opbrengst, om de transitie te versnellen. Voorts leidt dit tot een belastingstelsel waarbij de vervuiler betaalt. Ook kan een eventuele opbrengst worden teruggesluisd om de transitie verder te versnellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat de regering het tariefpad voor de CO₂-heffing zal herijken op basis van een nieuwe doorrekening van het PBL, waarbij het PBL zou rekenen met de beschikbare subsidies, en een speelveldtoets. Het belang van deze nieuwe inzichten en daarmee de herijking is evident. Wanneer verwacht de regering dat deze belangrijke nieuwe inzichten wel beschikbaar zijn?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de «zachte landing» van de CO₂-heffing ervoor zorgt dat de industrie de eerste jaren meer kan uitstoten.

Is het juist, zo vragen deze leden, om te concluderen dat de nationale reductiefactor die in 2021 start op 1,2 en ieder jaar met 0,057 zal dalen, ervoor zorgt dat de industrie vanaf 2025 geen gratis rechten meer krijgt en dat heffing dan effectief begint te worden? Kan de regering aangeven tot hoeveel extra uitstoot van broeikasgassen de hogere factor gaat leiden, in de periode tot en met 2030, vergeleken met een reductiefactor die in 2021 begint op 1?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat een hogere uitstoot door de industrie betekent dat de andere sectoren minder moeten uitstoten. Erkent de regering dit? Zo nee, hoe past dit binnen de acute noodzaak van het terugdringen van onze ecologische schuld? Zo ja, is het bestaande instrumentarium voor andere sectoren waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting, voldoende om de uitstoot van de industrie in de komende jaren op te vangen en kan de regering dit aantonen? Zo nee, waarom heeft hij dan geen generieke fiscale prikkels ingebouwd om ook de uitstoot door deze sectoren terug te dringen en zijn er vooralsnog zelfs prikkels om méér uit te stoten?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat herintroductie van het emissiebudget ook kan helpen. Het emissiebudget is de maximale hoeveelheid broeikasgassen, uitgedrukt in CO₂-equivalenten, die Nederland nog mag uitstoten om aan de 1,5°C-doelstelling te voldoen. Effectief, gedetailleerd en wetenschappelijk gefundeerd. De Raad van State noemde dit instrument nuttig omdat een budgetbenadering «dwingt tot het ontwikkelen van een temporale verdelingsstrategie». Door het emissiebudget te herintroduceren wordt het uitstootplafond leidend. Als het emissiebudget het toelaat, kan de regering ervoor kiezen om de industrie vrij te stellen in de eerste jaren. Hoe kijkt de regering aan tegen het instellen van een emissiebudget en is zij bereid om dit te doen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de enige acceptabele manier om de klimaatdoelen te bereiken is door een snel begin waardoor de laatste jaren benut kunnen worden voor het bereiken van de puntjes op de i. Vanwege de cumulatieve werking van broeikasgassen telt het tempo van elke vermeden ton broeikasgassen. Door langer te wachten met uitstootreductie zal de totale hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer hoger uitpakken. Vanuit het veiligheidsoogpunt dient er dus zo snel mogelijk, zo veel mogelijk reductie gerealiseerd te worden, ook vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid.

De leden van de SGP-fractie constateren dat elektrificatie en benutting van waterstof belangrijke opties zijn voor bedrijven om in te spelen op de voorgestelde heffing. Zij constateren eveneens dat bedrijven voor deze elektrificatie en waterstof sterk afhankelijk zijn van de hiervoor noodzakelijke verzwaarde infrastructuur en tijdige aanleg daarvan. Hoe gaat de regering voorkomen dat bedrijven een hoge CO₂-heffing opgelegd krijgen, omdat de infrastructuur voor onder meer elektrificatie niet tijdig aangelegd of verzwaard is?

3. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de uitkomsten van het afrondende onderzoek naar de relatie tot Europese staatssteunkaders verwacht wordt en hoe de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom gekozen is voor een heffing aan de ondergrens van de bandbreedte op basis van PBL-berekeningen bij het Klimaatakkoord. Van het Klimaatakkoord was al hoogst onzeker of de doelen gehaald zouden kunnen worden. Waarom niet een CO₂-prijs waarvan de kans groter is dat deze aan de doelen van 2030 voldoet? Voorts zou het PBL in 2020 (en 2025) worden gevraagd om een update te geven over de benodigde CO₂-prijs. Is dit gebeurd en zo ja, is er een prijsaanpassing geweest naar aanleiding van dit advies?

3.1 Verhouding tot het EU ETS en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

–

3.2 Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer

–

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de NEa naast de uitvoeringstaken die zij op dit moment al heeft ten aanzien van het EU ETS-systeem ook belast zal worden met de heffing en invordering van de CO₂-heffing. Zij vragen hoe de samenwerking van de NEa zal verlopen met de Belastingdienst op het vlak waarop de CO₂-heffing de heffing van de vennootschapsbelasting beïnvloedt en hoe de uitwisseling van gegevens tussen deze twee diensten wordt vormgegeven. Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe de nodige kennis en kunde ten aanzien van het heffen en innen van belastingen bij de NEa wordt verzekerd en hoeveel extra personele inzet hiermee is gemoeid. Zij vragen of de regering hierop verdere toelichting kan geven. Hoe zijn de systemen bij de NEa ingericht om misbruik en fraude van de regeling te signaleren en te voorkomen? Zijn de taken van de uitvoering voldoende te scheiden van de taken van juiste heffing en inning? En vallen ambtenaren die met beide taken te maken hebben onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat of onder de verantwoordelijkheid aan de Minister van Financiën?

4.1 Het bestuur van de NEa en de omvang van industriële jaarvracht en de dispensatierechten

—

4.2 De Dienst Nederlandse emissieautoriteit en het heffen en invorderen

De leden van de VVD-fractie vragen om de zinsnede «Vanwege het karakter van een rijksbelasting komt een eventuele opbrengst van de heffing ten goede aan de algemene middelen van het Rijk, met dien verstande dat in het Klimaatakkoord de afspraak is gemaakt dat eventueel opgehaalde middelen worden benut voor vergroening van de industrie» nader uit te leggen. Betekent dit slechts een politieke afspraak of wordt dit oormerken ook ergens juridisch vastgelegd?

De leden van de PVV-fractie lezen dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) verantwoordelijk is voor het heffen en invorderen van de CO₂-heffing. Kan de regering aangeven in hoeverre de NEa, naast inhoudelijke kennis, beschikt over de benodigde fiscale expertise waarmee de rechtsbescherming van belastingplichtigen wordt gegarandeerd?

4.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe zij het spanningsveld gaat wegnemen tussen enerzijds de nog ontbrekende ministeriële regelingen die bepalen aan welke eisen bedrijven qua informatievoorziening moeten voldoen en anderzijds de beoogde ingangsdatum van 1 januari 2021.

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) blijkt dat door de afwijkingen van het EU ETS-systeem de complexiteit van de systematiek en de uitvoeringslasten bij de NEa vergroten. Ook is het door het ontbreken van nadere regels in een ministeriële regeling moeilijk voor de NEa om in te schatten hoe lastig het voor niet-ETS-bedrijven is om aan de regels voor het aanleveren van informatie te voldoen. Op welke termijn wil de regering zorgen dat deze aanvullende regels bekend zijn, zodat hierover een nader oordeel kan worden gevormd ten aanzien van de druk op bedrijven, met name op niet-ETS-bedrijven?

Ten aanzien van de dispensatierechten stelt de NEa dat het wetsvoorstel brede kaders heeft met betrekking tot voorkoming van administratieve lasten en manipulatie en misbruik van het activiteitsniveau, die eveneens verder worden uitgewerkt in de ministeriële regeling. Zonder deze regeling kan de NEa niet bepalen of de uitgewerkte kaders voldoen aan de HUF-criteria. De leden van de CDA-fractie zouden eerst een uitwerking van de kaders willen zien, voordat zij kunnen beoordelen of het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat om te voldoen aan deze HUF-criteria. Met het oog op fraudebestendigheid adviseert de NEa verificatie van het industrieel emissieverslag en het verslag van het aantal compensatierechten te verplichten. Deze aanbeveling neemt de regering niet over voor bestaande ETS-installaties, omdat de extra administratieve lasten niet opwegen tegen de vereenvoudiging in de uitvoering. Hoe wil de regering toch waarborgen dat de kans op fraude en misbruik voor deze groep wordt geminimaliseerd? De extra heffing houdt immers grote financiële belangen in. De verificatie geldt wel voor het industrieel emissieverslag van de groep ETS-bedrijven zonder toewijzing van gratis emissierechten en de non-ETS-installaties. Hoe beziet de regering voor deze groep bedrijven de extra administratieve lasten van de verificatie, mede gegeven de additionele administratieve lasten en kosten die deze bedrijven reeds zullen ondervinden omdat zij nog niet de juiste systemen hebben voor uitvoering van deze wet?

5. Financiële gevolgen, de uitvoerings- en regeldrukkosten en de evaluatie

5.1 Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de regering vorm geeft aan de afspraak dat de eventuele met onderhavige heffing opgehaalde opbrengst ten goede komt aan vergroening van de industrie. Is hierbij ook ruimte om tegemoet te komen aan specifieke knelpunten indien zij het risico van weglek van banen en/of bedrijven en/of CO₂-uitstoot naar het buitenland in zich hebben?

De regering vermeldt dat het behalen van het emissiedoel voor de industrie volgens het PBL met 50% zekerheid afhangt van de vraag of de beschikbare subsidiemiddelen toereikend zijn om de onrendabele top weg te nemen van emissiereductiemaatregelen die bedrijven zouden moeten treffen. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband hoe de regering waarborgt dat die subsidiemiddelen niet alleen toereikend zijn, maar ook toepasbaar voor de bedrijven die het betreft doordat ze tegemoetkomen aan de daadwerkelijk beschikbare opties voor emissiereductie die deze bedrijven in Nederland hebben.

Hoe denkt de regering om te gaan met het feit dat bedrijven hun investeringen mogelijk opschorten omdat zij op voorhand geen zekerheid (kunnen) verkrijgen over de beschikbaarheid van SDE++-subsidies in hun specifieke situatie?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe een eventuele terugsluis in verduurzaming concreet wordt vormgegeven. Is dat via de SDE-regeling of via een andere regeling?

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om de budgettaire gevolgen tot 2030 weer te geven.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om te reageren op de inschatting van het Centraal Planbureau dat er vanaf het ramingsjaar 2025 een kans is op een substantiële positieve opbrengst, omdat met de prijsprikkel uit de heffing de beoogde emissiereductie mogelijk niet wordt gehaald. Hoe groot is deze kans? Waarop baseert de regering de verwachting dat de heffingshoogte in 2030 voldoende zekerheid geeft dat

het reductiedoel wordt gehaald? De leden van de fractie van D66 vragen hoe het prijspad is vastgesteld.

5.2 Regeldrukkosten voor bedrijven

De leden van de PVV-fractie of de regering een nadere toelichting kan geven omtrent hoeveel lachgasinstallaties er vanaf 2021 onder de regelgeving gaan vallen. Kan de regering in dit kader aangeven of zij tussen 2021 en 2030 een toename verwacht van lachgasinstallaties die onderhevig zijn aan de CO₂-heffing?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regeldrukkosten in de memorie van toelichting inzichtelijk zijn gemaakt voor de vier categorieën bedrijven, waarbij deze leden opmerken dat de kosten voor bedrijven stijgen naarmate deze minder aansluiten bij het EU ETS. Zo wordt voor de groep ETS-installaties met recht op allocatie van gratis emissierechten verwacht dat de wetgeving zal leiden tot incidentele kosten van 216 euro per bedrijf. De structurele kosten bedragen voor deze bedrijven 1.296 euro tot 3.888 euro afhankelijk van de complexiteit van de installaties. Voor de groep ETS-installaties zonder gratis toewijzing zijn deze kosten al hoger; incidenteel 3.024 euro per bedrijf en 6.592 euro structureel. De kosten voor afvalverbrandingsinstallaties zijn iets lager, namelijk 1.728 euro incidenteel en structureel 5.728 euro. De kosten voor de lachgasinstallatie Chemelot zijn echter significant hoger en bedragen incidenteel 2.808 euro, maar structureel 227.024 euro, voornamelijk als gevolg van de aanschaf en onderhoud van de meetapparatuur. De leden van de CDA-fractie lezen dat voor het bepalen van de jaarvracht voor afvalverbrandingsinstallaties en installaties die lachgas uitstoten kan worden afgeweken van de eisen voor het monitoringsplan, waarvan de juiste meetapparatuur onderdeel is, indien dit leidt tot onredelijke kosten. Acht de regering dit hoge bedrag aan structurele kosten onredelijk? Welke alternatieve methode kan er voor deze installatie worden gevonden om de uitstoot te meten? Ook vragen deze leden hoe de regering de redelijkheid van de extra kosten voor de andere drie categorieën installaties beoordeelt.

5.3 Uitvoeringskosten

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om aan te geven wanneer zij een nadere uitwerking van uitvoeringsregels in de lagere regelgeving ter beschikking stelt en daaruit voortvloeiend wanneer zij in staat is om aan de hand daarvan nadere gedetailleerde uitvoeringskosten te kunnen delen.

De leden van de CDA-fractie lezen zowel in de HUF-toets als in deze paragraaf niet wat de concrete personele gevolgen zullen zijn van het wetvoorstel en wat de precieze kosten zullen zijn. Zij menen dat mede vanwege het nog niet beschikbaar zijn van de nadere uitwerking van de uitvoeringsregels nog geen gedetailleerde inschatting kan worden gemaakt van de uitvoeringskosten.

Aangegeven wordt dat een beperkte formatieve uitbreiding van de NEa wordt voorzien, alsmede een investering van de verdere uitwerking van de bestaande systemen voor de gegevensverwerking. Echter, de leden van de CDA-fractie lezen elders in de memorie van toelichting dat de toezichtstaken van de NEa complexer worden en de uitvoering van de wet ook afhankelijk is van nadere regels en inrichting van systemen. Afhankelijk van de verdere uitwerking wordt pas een begroting van de kosten gegeven. Deze leden vragen de regering een meer gedetailleerde uitwerking van de incidentele en de structurele kosten en personele gevolgen van deze wet te geven. Zij achten het erg moeilijk de gevolgen van deze wet te overzien bij het ontbreken van dergelijke informatie.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de NEa op dit moment geen onoverkomelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid ziet. Deze leden vragen de regering om een nadere toelichting. Wat ziet de regering als het grootste knelpunt voor de uitvoering? Kan de regering een inschatting geven van de structurele personele kosten en investeringskosten van de NEa? Wat betekent de herberekeningsmogelijkheid precies voor de toename van de complexiteit van het register?

5.4 Evaluatie

–

6. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen, net als veel consultatie-antwoorden, hoe wordt omgegaan met de huidige economische omstandigheden en de kosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de investeringen van de betrokken bedrijven kapitaalintensief zijn en een gemiddelde doorlooptijd van zes tot acht jaar hebben en dat uit onderzoek van Navigant uit 2018 zou blijken dat een groot deel van de reductiemaatregelen naar verwachting in de periode 2025–2030 getroffen zal worden. Zij vragen bij welk aandeel van de bedrijven de komende twee jaar al grootschalige investeringen worden verwacht om de uitstoot te reduceren. Hoeveel bedrijven hebben al dergelijke investeringsbeslissingen genomen? Wat betekenen de ruimere dispensatierechten, of voorzichtige start, voor deze investeringsbeslissingen? Worden die naar verwachting naar achter geschoven? Mede aangezien de Raad van State aangeeft dat de industrie als geheel tot ruwweg 2024 meer dispensatierechten ontvangt dan nodig is voor de verwachte feitelijke uitstoot. Wat betekent dit voor de herberekeningsmogelijkheden?

De leden van de fractie van D66 vragen wat de opbrengst zou zijn van een generieke vlakke heffing voor de industrie van 10 euro, 20 euro en 30 euro per ton CO₂-uitstoot voor de jaren tot en met 2025 en structureel. De leden van de fractie van D66 vragen of het ontlenen van de benchmark op basis van de beste 10% presterende industriële bedrijven van die sector ook averechtse gedragseffecten kan uitlokken, bijvoorbeeld door kartelvorming. Hoe wordt toezicht gehouden op mogelijke kartelvorming?

BIJLAGE Rapport PBL

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe zij de kans dat met deze CO₂-heffing het sectordoel van de industrie wordt gehaald typeert en hoe de regering het PBL-onderzoek interpreteert. Het lijkt erop dat met deze CO₂-belasting er 50% kans is dat het industriedoel wordt gehaald. Waarom wordt nu gekozen voor 50% zekerheid en niet voor 75% zekerheid of meer? Wat is het tarief bij 75% zekerheid?

OVERIG

De leden van de VVD-fractie vragen in algemene zin op alle onderdelen van het Belastingplan 2021 afzonderlijk een overzicht van de gevolgen van het Belastingplan voor de verschillende uitvoeringsorganisaties, zoals de NEa. Welke taken krijgen deze organisaties erbij? Op basis van welke beoordeling is duidelijk geworden dat dit zonder gevolgen een extra taak kan zijn voor de betreffende uitvoeringsorganisatie? Hebben de uitvoeringsorganisaties meegekeken naar het ontwerp en de specifieke uitvoering van de regeling? Zo ja, waar blijkt dit uit? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan reageren op de vragen en de opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en VNO-NCW.

De leden van de SP-fractie benadrukken afsluitend dat met voorliggend wetsvoorstel een systeem wordt opgetuigd dat niet of nauwelijks effect lijkt te gaan hebben. Zij vinden het onbegrijpelijk dat wordt gekozen voor het uit de wind houden van juist die bedrijven die het meest uitstoten. Waarom wordt al deze tijd en moeite niet gestoken in werkend klimaatbeleid, beleid waarbij de CO₂-uitstoot van de top 12 uitstoters drastisch wordt ingeperkt en waarmee de 1.5 graad-doelstelling weer binnen handbereik komt? Zij wijzen erop dat het hele voorstel getuigt van gebrek aan visie hoe tot een klimaatneutraal industrielandschap te komen de komende decennia. Deze leden wijzen erop dat er opnieuw geen fundamentele keuzes worden gemaakt die de komende jaren wel gemaakt zullen moeten worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen met instemming vast dat het voornemen is om eventuele opbrengsten in te zetten voor verduurzaming en vergroening van de industrie. Deze terugsluis is wat deze leden betreft een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Dat maakt de budgetneutraliteit van deze maatregel verklaarbaar en verdedigbaar. In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat deze terugsluis vormgegeven gaat worden door een generieke subsidieregeling. Wanneer is de regering voornemens hier meer duidelijkheid over te verschaffen? Hoe gaat deze subsidieregeling precies vormgegeven worden en wat is de omvang van de geschatte opbrengsten die vloeien naar deze regeling?