

Vergaderjaar 2022–2023

36 206

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie (Wet minimum CO₂-prijs industrie)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 oktober 2022

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 tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I Algemeen Deel

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie nemen met instemming kennis van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het door de regering omschreven belang van industrieën zekerheid te bieden over CO₂-heffingen door een minimumprijs te hanteren. Zo weten ondernemers zeker dat hun verduurzamingsinvesteringen lonend zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennis genomen van de Wet minimum CO₂-prijs industrie en hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierbij nog wel enkele vragen, met name over het nut en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit wetsvoorstel.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben geen verdere vragen.

1. Aanleiding

De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie vinden dat de huidige energiecrisis vraagt om drastische maatregelen, zoals verregaande energiebesparingsmaatregelen. De regering vond het zelfs geoorloofd om de productiebeperking van kolencentrales op te heffen. Daarbij werd beloofd deze extra uitstoot te compenseren via andere maatregelen. In het voorjaar werd 880 miljoen euro subsidie uit het Klimaatfonds wegbezuinigd, die gecompenseerd zou worden met extra normering en beprijzing. Kan de regering aangeven welke normerende maatregelen genomen worden om deze bezuiniging recht te zetten? Dit roept bij de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie de vraag op of er ook een doelmatigere inzet is van de klimaatgelden die meer uitgaat van normering. Kan de regering inzichtelijk maken welke extra normerende maatregelen genomen worden? Deelt de regering de mening van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie dat doelmatige inzet noodzakelijk is, en als er naast subsidiëring andere maatregelen mogelijk zijn deze de voorkeur hebben?

Vervolgens vragen de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie de regering de voortgang van de CO₂-reductiedoelen inzichtelijk te maken. In de voorlopig Klimaat- en Energieverkenning wordt duidelijk dat in 2030 slechts 39 tot 50 procent reductie behaald wordt. Kan de regering hierop reflecteren en specifiek op de reductiedoelen en reductieramingen van de industrie? Welke extra inspanning doet de regering om de doelen wel te halen?

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest, gelet op de huidige hoge CO₂-prijs, om de aangekondigde evaluatie van het minimumprijspad bij de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking af te wachten en het wetsvoorstel daarna in te dienen.

Wat is de toegevoegde waarde van het voorliggende wetsvoorstel nu op basis van de Europese Green Deal geen lage CO₂-prijzen zijn te verwachten, gerichte verduurzamingsmaatregelen voor de industrie op stapel staan (energiebesparingsverplichtingen, verplicht aandeel groene waterstof) en er sprake is van gestegen prijzen voor fossiele brandstoffen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Zijn er niet voldoende verduurzamingsprikkels, ook voor de CO₂-uitstoot, waar dispensatierechten voor verkregen zijn? Mocht sprake gaan zijn van lage CO₂-prijzen zal dat dan niet eerder te maken hebben met voldoende effectiviteit van andere verduurzamingsprikkels dan met te hoge CO₂-plafonds in het ETS?

2.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of de voorgestelde wijzigingen niet pas moeten worden doorgevoerd na de aangekondigde evaluatie.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een overzicht te bieden van de ontwikkeling van de ETS-prijs (Emissions Trading System) over de afgelopen jaren en specifiek het afgelopen jaar. Wat is volgens de regering een geschikte ontwikkeling van de ETS-prijs en welke invloed kan de Nederlandse regering hier in Europees verband op uitoefenen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering wat voor effect deze wet zal hebben. De leden vragen de regering wat de bedoeling is van het geven van een prijs aan schade aan het milieu. De leden vragen de regering waarom geen hogere prijs berekend kan worden. De leden vragen de regering of het wel duidelijk is wat er met deze belasting gebeurt. De leden vragen de regering wat het nut van deze wet is nu het volledig bestaat uit symboliek. De leden vragen de regering wat het opbrengt. De leden vragen de regering of de vervuiler betaalt met deze wet.

Gezien de eerder geschetste context zijn de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie van mening dat besparing en CO₂-reductie belangrijker is dan ooit. De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie zijn dan ook negatief verrast over de uitwerking van deze minimum CO₂-prijs voor de industrie. Deze minimum CO₂-prijs kan een belangrijk verschil maken voor de reductie van CO₂ in Nederland. Kan de regering bevestigen dat dit het doel is? Kan de regering reflecteren op het effect dat de minimum CO₂-prijs kan hebben op het behalen van deze reductiedoelen? De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie maken zich ernstige zorgen wanneer wordt gerekend met een te lage CO₂-prijs. Kan de regering nader toelichten waar de herijking van de minimumprijzen van de CO₂-prijs industrie en elektriciteitsopwekking, die is voorzien voor het najaar van 2022, op wordt gebaseerd? Hoe doeltreffend en doelmatig verwacht de regering dat dit tarief zal zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie zien graag een onderbouwing van de regering om te kiezen voor een minimum CO₂-prijs van slechts 16 euro in 2023 en een inschatting van de effecten van dit tarief. Heeft de regering andere CO₂-prijzen overwogen en kan de regering inzichtelijk maken wat het effect is van een CO₂-prijs van 30, 40, 50, 75 en 100 euro?

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie eens dat deze prijs niet in lijn is met het 1,5-gradenscenario of het tweegradenscenario? Kan de regering haar duiding delen met de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie over wat er volgens de consensus in de wetenschap nodig is voor wat betreft de minimale hoogte van een CO₂-prijs om in lijn te blijven met het Parijs-akkoord? Kan de regering aangeven welk tarief gehanteerd zou moeten worden om wel in lijn te zijn met het Parijs-akkoord? Welk nut heeft een dergelijke prijs voor bedrijven die onder EU-ETS vallen, gezien de huidige ETS-prijzen?

Kan de regering inzichtelijk maken wat de uitvoeringsaspecten zijn van het verhogen van de minimum CO₂-prijs op een later moment, vragen de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie. Deelt de regering de mening dat vanuit gedragsperspectief de eerste minimum CO₂-prijs een essentiële is, en dat de huidige prijs van 16 euro dat doel niet bereikt?

De leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie verzoeken de regering de WLO (Welvaart en Leefomgeving) scenario's van het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) van de CO₂-prijs die nog uitgaan van maximaal 65 procent CO₂-reductie in 2050 te actualiseren, conform de Klimaatwet. In een eerdere kabinetsreactie liet het kabinet weten dat het CPB indien nodig een «gevoeligheidsanalyse» uitvoert, waarbij een CO₂ prijs wordt gehanteerd die wel in lijn is met het

tweegradenscenario. Kan de regering aangeven wat deze CO₂-prijs is en toelichten waarom het deze CO₂-prijs niet gebruikt als minimum CO₂-prijs? Ook de Wereldbank maakt schattingen over de bandbreedte waarbinnen CO₂-prijzen nu zouden moeten liggen om aan het Parijsakkoord te voldoen. Wat is deze bandbreedte en hoe reflecteert de regering op deze CO₂-prijzen? Wat zou het effect kunnen zijn van de minimum CO₂-prijs als de regering de onderkant van deze bandbreedte als minimum hanteert? Indien de regering deze voorstellen niet als mogelijk ziet, kan zij dan toelichten welk afwegingskader gebruikt wordt om te bepalen in welke gevallen het wel, en in welke gevallen het niet nodig wordt geacht om te voldoen aan het Parijs akkoord?

Verder willen de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie weten op welke manier de CO₂-prijs geïndexeerd wordt. Kan de regering toelichten hoe deze indexatie samenhangt met de huidige hoge inflatie? De leden van GroenLinks-fractie en PvdA-fractie zijn van mening dat gezien de huidige hoge inflatiecijfers dit een belangrijk aspect voor het verdere verloop van de minimum CO₂-prijs is.

De regering heeft aangekondigd dat er een Interdepartementaal beleids-onderzoek (IBO) komt met aanbevelingen rondom normering en beprijzing ten aanzien van klimaatbeleid. Kan de regering toelichten of het IBO deze minimum CO₂-prijs ook meeneemt in de aanbevelingen? Kan de regering normerende beleidsopties meenemen in dit IBO? En kan worden toegezegd dat de CO₂-prijs zo snel als mogelijk verhoogd wordt tot het niveau dat wordt aanbevolen in het IBO?

Kan de regering aangeven wat volgens haar het belang is van het beprijzen van externaliteiten voor de economie? Kan zij daarbij specifiek aangeven wat het belang is van een CO₂-prijs voor de financiële stabiliteit? Hoe kijkt zij naar de rol van financiële instellingen in de energietransitie van de industrie? Wat zijn de transitierisico's en wat is de rol van overheidsbeleid daarin? Welke hoogte van een CO₂-prijs is nodig om een schoksgewijze transitie te voorkomen en de financiële stabiliteit te waarborgen?

2.2 Hoogte minimum CO₂-prijs industrie

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij het met deze leden eens is dat van een hoge ETS-prijs gebruik gemaakt kan worden om de CO₂-minimumprijs hoger vast te stellen, zodat de zekerheid van het rendement van verduurzamingsinvesteringen nog verder verstevigd kan worden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering dit jaar een tussenevaluatie houdt van de hoogte van het minimumprijspad van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking om te kunnen komen tot een gewijzigd prijspad per 2024. Gelijktijdig zal ook de hoogte van de minimum CO₂-prijs industrie worden onderzocht en zal op basis van de uitkomsten het tarief worden herijkt. Deze leden vinden het opmerkelijk dat de hoogte van de minimum CO₂-prijs industrie al dit jaar wordt onderzocht, nog voordat deze met ingang van 1 januari 2023 is ingevoerd. Zij vragen de regering waarom het nodig is om de hoogte van de minimum CO₂-prijs al voor het invoeren daarvan te onderzoeken. Ook vragen zij de regering om te verduidelijken op basis waarvan tot het herijken van de prijs zal worden overgegaan en wanneer en op welke wijze hierover een besluit zal worden genomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering er voor kiest om de hoogte van de minimum CO₂-prijs voor industrie gelijk te stellen aan de CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking, en dat de regering deze keuze maakt om snelle invoering van een minimum CO₂-prijs mogelijk te maken. Deze leden vragen om een toelichting hierop. Waarom kan de invoering van een minimum CO₂-prijs sneller indien wordt aangesloten bij de prijs voor elektriciteitsopwekking? Hoeveel tijd wordt hiermee gewonnen? Boet de minimumprijs door deze vormgeving in aan effectiviteit, nu de minimumprijs lager is dan het bestaande tarief van de CO₂-heffing industrie? Welke mogelijkheden zijn er om de minimumprijs te verhogen naar dat niveau? Acht de regering dat wenselijk?

3. Budgettaire aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat er gebeurt met mogelijke inkomsten als de EU-ETS onder de prijs van deze nationale minimumprijs valt? Komt er volgens de regering dan een terugsluis naar de industrie voor verduurzaming?

De leden van de SGP-fractie lezen dat er geen budgettaire opbrengst voorzien is, ook niet structureel. Op korte termijn kunnen deze leden dat begrijpen; een structurele opbrengst van nihil betekent echter dat dit wetsvoorstel nooit opbrengsten genereert en daarmee geen effect heeft. Hoe ziet de regering dit? Is de verwachting dat dit wetsvoorstel op lange termijn wel opbrengsten genereert?

4. EU-aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke andere Europese landen bovenop het ETS-systeem werken met een nationale minimum CO₂-heffing. Wat is de hoogte en het voorgestelde prijspad van deze andere nationale minimum CO₂-heffingen? Kan de regering daarbij specifiek ingaan op het Duitse voorstel?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering in andere EU-landen soortgelijke aanmoediging van verduurzamingsinvesteringen ziet door zekerheid te bieden over de CO₂-minimumprijs. Kan de regering andere EU-regeringen aanmoedigen om soortgelijke maatregelen te treffen?

5. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering aangeeft dat een minimumprijs voor CO₂ tot investeringszekerheid kan leiden bij verduurzaming. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook zeer verbaasd dat de regering aangeeft dat zij in 2024 het minimumprijspad kan gaan wijzigen. De leden van de VVD-fractie lijkt het verstandig om daarom te wachten – conform advies van de Raad van State – zodat er in 2024 in één keer een definitief prijspad vastgesteld kan worden. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook kritisch op de zeer korte reactie van de regering in het nader rapport op deze valide zorgen van de Raad van State. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het doel van de wet (investeringszekerheid) juist langetermijnzekerheid in de minimumprijs behoeft? Is de regering het daarom eens met de leden van de VVD-fractie dat het beter is direct met een doeltreffend en uitvoerbaar voorstel te komen dat ingaat op 1 januari 2024 in plaats van een gehaast voorstel waarbij veel twijfels bestaan?

De leden van de CDA-fractie merken ook op dat de regering in reactie op het oordeel van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) dat de minimum CO₂-prijs industrie slechts beperkt doeltreffend en doelmatig is, stelt dat

de doeltreffendheid in 2024 zal worden vergroot aan de hand van de tussenevaluatie. Zij vragen de regering hoe zij deze stelling moeten opvatten. Welke mogelijkheden, anders dan het verhogen van de prijs, ziet de regering om de doeltreffendheid van de minimum CO₂-prijs industrie te verhogen? Kondigt de regering hiermee aan dat de minimum CO₂-prijs industrie in 2024 zal worden verhoogd of is het bijvoorbeeld ook mogelijk dat de minimum CO₂-prijs industrie in 2024 wordt opgeheven als uit de tussenevaluatie blijkt dat deze niet doeltreffend en doelmatig is? Tot slot vragen deze leden zich, samen met de Raad van State, af waarom niet eerst de tussenevaluatie wordt afgewacht alvorens het wetsvoorstel in te voeren. Kan de regering daar nogmaals op reflecteren?

De leden van de SGP-fractie vragen naar het precieze doel van dit wetsvoorstel. Welk probleem wordt hiermee opgelost? Hoe kan de doeltreffendheid en doelmatigheid bepaald worden? Deze leden constateren dat het grootste deel van de paragraaf over de doeltreffendheid en doelmatigheid gewijd is aan de verwachting dat de scenario's van businesscases voor bedrijven afnemen. Is dat de maatstaf voor de regering voor wat betreft de doelmatigheid en doeltreffendheid? De leden van de SGP-fractie zien graag een uitgebreidere toelichting van het doel van deze wet.

6. Gevolgen voor bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de huidige hoge energieprijzen door de regering zijn meegenomen in dit wetsvoorstel. Is de regering bereid om een studie te laten uitvoeren op het risico van weglek van de sectoren die vallen onder deze heffing? Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie zich af waarom er zo'n haast achter dit voorstel zit gezien de huidige hoge energieprijzen. Heeft de regering overwogen om het voorstel later in te voeren gezien de huidige energiecrisis?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het conceptwetsvoorstel niet ter consultatie aan het bedrijfsleven is voorgelegd?

7. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de NEa aanbeveelt om dit wetsvoorstel niet in te dienen aangezien het moeilijk uitlegbaar is en weinig doeltreffend zou blijken te zijn. Hoe apprecieert de regering deze zorgen? Is de regering het eens met de leden van de VVD-fractie dat de administratieve last van dit voorstel afgezet moet worden tegenover de doeltreffendheid van het voorstel? Hoe gaat de regering voorkomen dat deze nog niet doeltreffende maatregel veel uitvoeringscapaciteit bij de NEa zal gebruiken terwijl er vanuit Fit for 55-pakket al veel doeltreffende voorstellen op de NEa afkomen die tot meer effect sorteren?

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de NEa aanbeveelt om dit wetsvoorstel niet in te dienen, omdat het moeilijk uitlegbaar is en omdat het slechts beperkt doeltreffend en doelmatig is. Ook draagt het nauwelijks bij aan de klimaatdoelstelling van de industrie. Deze leden lezen dat de regering aangeeft dit wetsvoorstel toch in te dienen, met het argument dat de lasten voor het bedrijfsleven klein zijn en de uitvoering door de NEa beperkt. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat hiermee de bezwaren van de NEa weggenomen zijn. Kan de regering uitgebreider ingaan op de bezwaren van de NEa? Daarbij wijzen deze leden ook op het feit dat de doeltreffendheid en doelmatigheid naar alle waarschijnlijkheid laag is, terwijl er wel uitvoeringskosten gemaakt zullen worden en de regeldruk opnieuw stijgt. Wat is de reflectie van de regering daarop?

8. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie constateren dat veel bedrijven willen verduurzamen maar dat ze vaak moeten wachten op de overheid. Is de regering bereid om bij de evaluatie ook te bezien op welke knelpunten de overheid zelf moet handelen om verduurzaming van bedrijven die onder deze heffing gaan vallen mogelijk te maken?

De leden van SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting, waaronder in paragraaf 8, dat dit wetsvoorstel ook zou moeten bijdragen aan de klimaatambities van dit kabinet. Hoe draagt dit wetsvoorstel daar precies aan bij? Hoe draagt dit voorstel op korte termijn bij aan het verduurzamen van de industrie?

De voorzitter van de vaste commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling