

Begeleidende overzichtsnotie bij de internetconsultatie van de vormgeving CO₂-heffing op hoofdlijnen

Deze notitie bevat een overzicht van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie. Het betreft een concept van de wet die met Prinsjesdag aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Bij het uitwerken van het wetsvoorstel voor de CO₂-heffing voor de industrie heeft het kabinet oog voor de economische ontwikkelingen. En die worden nu sterk bepaald door Corona. Hoe lang en daarmee hoe diep Corona tot een economische crisis zal leiden is nog onbekend. Zeker is echter dat de industrie momenteel in zwaar weer is. Daarom heeft het kabinet besloten tot een voorzichtigere start met de CO₂-heffing. Door de zogenaamde reductiefactor in het begin zo vast te stellen dat bedrijven relatief veel dispensatierechten krijgen ten opzichte van de feitelijke uitstoot. De industrie als geheel ontvangt in de eerste jaren meer dispensatierechten dan nodig is. Daardoor zal de heffing in de eerste jaren ook tot nagenoeg geen lastenverzwaring voor het bedrijfsleven leiden.

Deze voorzichtige start is wenselijk gelet op de onzekere economische ontwikkeling van de komende jaren. Het is een aanvulling op de andere maatregelen die al in de aanpak zijn ingebouwd om bedrijven volop ruimte te geven om aan te sluiten bij hun investeringscyclus. Tegelijkertijd zal de reductiefactor lineair afnemen tot de waarde die nodig is om de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen. In 2030 zal de onbelaste uitstoot gelijk zijn aan de conform de doelstelling uit het Klimaatakkoord toelaatbare emissies. De analyse om te komen tot de benodigde reductiefactor in 2030 wordt op dit moment gemaakt.

In het Klimaatakkoord is een prijspad voor de heffing opgenomen. Het kabinet zal aan de hand van nadere informatie – onder andere speelveldtoets en advies van het Planbureau voor de Leefomgeving – en de actuele economische ontwikkeling bij de indiening van het wetsvoorstel later dit jaar met een actueel prijspad komen.

Onderstaand volgt een samenvatting van de verschillende elementen. Bij de vormgeving van de CO₂-heffing is zoveel mogelijk bij het EU ETS aangesloten.

A. Scope van de heffing

- Onder de scope van de heffing vallen de ETS industrie, afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en substantiële N₂O-uitstoters (voor zover die nog niet onder het ETS vallen), conform het Klimaatakkoord (KA).
- De emissies die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking vallen niet onder de heffing. Deze emissies worden al geïnstrumenteerd door de CO₂-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking.
- Restgasverbranding t.b.v. elektriciteitsopwekking in de energiesector (niet toe te rekenen aan de elektriciteitsopwekking zelf), valt wel binnen de scope van de heffing. Dat voorkomt dat processen waarvan restgassen worden afgevoerd richting energiecentrales, niet beheven zouden worden.
- Ook de warmtelevering uit de energiesector wordt onder de heffing gebracht. Het moet voor een bedrijf vanuit de prikkel van de heffing niet uitmaken of het bedrijf warmte zelf opwekt of geleverd krijgt. Het gaat erom dat er een prikkel is om de warmte op een zo CO₂-efficiënt mogelijke manier te produceren. Ook ontstaat zo geen prikkel om een WKK die nu als industrieel geregistreerd staat, te registreren onder de elektriciteitssector.
- Dit betekent dat de emissies in de energiesector gerelateerd aan warmteleveringen aan de heffingsplichtige industrie, aan de non-ETS industrie, glastuinbouw en de gebouwde omgeving (m.u.v. stadsverwarming) onder de heffing worden gebracht.

- Omdat de warmtelevering voor stadsverwarming vanuit de energiesector niet met een CO₂-heffing wordt belast en die vanuit de industrie wel, is er in de wet een definitie voor de energiesector opgenomen.
 - Of een bedrijf wel of niet als "energiesector" kwalificeert, wordt bepaald aan de hand van de hoeveelheid warmte-uitkoppeling richting stadsverwarming als percentage van de totale warmte-uitkoppeling. Als dit percentage meer dan 75% bedraagt dan zien wij het als "energiesector".
 - Er is voor 75% gekozen om te voorkomen dat een industrieel bedrijf met een kleine aanpassing als energiebedrijf kwalificeert. Tegelijkertijd is 75% ver genoeg verwijderd van het percentage dat energiebedrijven aan warmte richting stadsverwarming leveren zodat de kans dat een energiebedrijf onterecht als industrie wordt gekwalificeerd zeer klein is (ook bij een aanpassing in warmtelevering).

B. Dispensatierechten

- De CO₂-heffing is vormgegeven als een heffing met een afnemende vrijgestelde voet. Over de vrijgestelde emissies hoeft geen belasting te worden betaald. Alleen de emissies boven de vrijgestelde voet zijn belast.
- Een heffingsplichtige krijgt vrijgestelde emissies in de vorm van dispensatierechten. Deze dispensatierechten zijn een resultante van hoe efficiënt de heffingsplichtige produceert per eenheid product vermenigvuldigd met hoeveel de heffingsplichtige produceert (a.d.h.v. gerapporteerde productievolumes).
- Als efficiëntiemaatstaf worden de EU ETS-benchmarks en de nationale reductiefactor gebruikt. De dispensatierechten worden dus berekend aan de hand van de volgende formule:

$$\text{Dispensatierechten} = \text{productievolume} * \text{relevante productbenchmarks} * \text{uniforme nationale reductiefactor}$$

- De uniforme nationale reductiefactor daalt lineair, zodanig dat deze in 2030 die uitstoot vrijstelt die dan nog is toegestaan, gegeven de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord. De reductiefactor is voor alle bedrijven hetzelfde ongeacht de benchmark.
- Het ETS gebruikt een systeem van benchmarks voor het alloceren van gratis ETS-emissierechten. Dit systeem van benchmarks wordt gebruikt voor het toekennen van dispensatierechten onder de heffing. Op deze manier wordt de toelaatbare uitstoot gerelateerd aan wat technisch mogelijk is voor de productgroep wat het handelingsperspectief voor de bedrijven vergroot. Bovendien wordt op deze manier het internationaal speelveld minder verstoord. Op technisch niveau brengen we enkele aanpassingen aan die beter aansluiten bij de heffing als belastingmaatregel.
- Voor de emissies die we onder de heffing brengen, maar die buiten het ETS vallen, wordt de procesemissieaanpak uit het ETS gebruikt. Het betreft de AVI's en de lachgasuitstoot die niet al onder het ETS valt. In die gevallen wordt vrijgestelde ruimte toegekend aan de hand van de factor 0,97 (die in ETS voor procesemissies wordt gehanteerd) maal het niveau van de historische emissies van die installaties.
- In het Klimaatakkoord is opgenomen dat voor de grondslag van de heffing zal worden aangesloten bij de op dat moment meest recente EU ETS-benchmarks die beschikbaar zijn. De verwachting is dat de benchmarks voor de nieuwe handelsperiode niet tijdig beschikbaar zullen zijn voor de indiening van het wetsvoorstel. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal daarom worden uitgegaan van de huidige EU ETS-benchmarks met daarin een aanscherping van 0,2%; dit is het minimale percentage waarmee alle benchmarks zullen worden aangescherpt. De benchmarks en reductiefactor zullen in 2022 middels een wetswijziging worden aangepast aan de benchmarks voor de

nieuwe handelsperiode. In 2023 wordt dan overgegaan op de nieuwe ETS-benchmarks.

- De reductiefactor zal bij de start worden vastgesteld op 1,2 ten opzichte van de ETS-benchmarks. Bedrijven krijgen hiermee bij de start relatief veel dispensatierechten ten opzichte van de feitelijke uitstoot. De industrie als geheel ontvangt in de eerste jaren meer dispensatierechten dan nodig is. Daardoor zal de heffing in de eerste jaren ook tot nagenoeg geen lastenverzwaring voor het bedrijfsleven leiden. Tegelijkertijd zal de reductiefactor lineair afnemen tot de waarde die nodig is om de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen. In 2030 zal de onbelaste uitstoot gelijk zijn aan de conform de doelstelling uit het Klimaatakkoord toelaatbare emissies. De analyse om te komen tot de benodigde reductiefactor in 2030 wordt op dit moment gemaakt.

C. Overdracht van dispensatierechten

- Heffingsplichtigen krijgen aan het einde van het kalenderjaar dispensatierechten op basis van hun productie, relevante benchmarks en de in dat jaar geldende reductiefactor. Deze dispensatierechten zijn in dat jaar inzetbaar of indien het bedrijf dispensatierechten over heeft te gebruiken voor de herberekening van eerder jaren (zie de toelichting onder F). Dispensatierechten kunnen niet gespaard worden en zo naar komende jaren worden meegenomen.
- Dispensatierechten kunnen tussen heffingsplichtigen worden overgedragen. Deze overdracht dient bij de NEa te worden geregistreerd. Indien er tussen de heffingsplichtigen voorwaarden aan deze overdracht worden gesteld, betreft dit een privaatrechtelijke aangelegenheid waar de overheid verder geen rol in speelt.

D. Het tarief

- De heffing wordt vormgegeven als een minimumprijs. Het betreft voor installaties die onder ETS vallen een combinatie van de ETS-prijs met daarbovenop een nationale heffing. Indien de ETS-prijs boven het tarief uit de wet ligt, bedraagt de nationale heffing nul euro. De ETS-prijs voor het kalenderjaar wordt conform de systematiek in de wet CO₂-minimumprijs elektriciteitsopwekking bepaald.
- De heffing kent een lineair oplopend tarief. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat het tarief in 2021 start op 30 euro per teveel uitgestoten ton CO₂ en oploopt tot 125-150 euro in 2030. Het kabinet zal aan de hand van nadere informatie – onder andere de uitkomsten van de speelveldanalyse en advies van het Planbureau voor de Leefomgeving – en de actuele economische ontwikkeling bij de indiening van het wetsvoorstel later dit jaar met een actueel prijspad komen.

E. Erkende reductiemaatregelen

- Op een aantal punten erkent het ETS reductiemaatregelen in de industrie niet, die volgens het PBL wel als CO₂-reductie erkend zouden moeten worden. Op die plaatsen is gewerkt aan een vormgeving van de heffing die erin voorziet dat verschillende reductiemaatregelen zoveel mogelijk op gelijke wijze behandeld worden. Het gaat om elektrificatie van warmte en processen en de toepassing van transport voor CCS met een andere modaliteit dan buisleidingen binnen Nederland (zoals per schip of per vrachtwagen)¹. Voor negatieve emissies wordt een haakje geplaatst, zodat deze in de toekomst indien gewenst ook erkend kunnen worden.
- Op een aantal punten erkent het ETS reductiemaatregelen wel met het idee dat deze elders (buiten het ETS) leiden tot lagere emissies. Aangezien de

¹ Voor de controlebaarheid en handhaafbaarheid zal de toepassing van CCS met een andere modaliteit dan per buis vooralsnog beperkt zijn tot Nederland en Nederlandse installaties totdat internationale afspraken zijn gemaakt.

CO₂-heffing industrie gericht is op emissiereductie binnen de industrie en hierin een borgend karakter heeft, is ervoor gekozen warmtelevering vanuit de industrie aan stadsverwarming niet te erkennen. Hiervoor worden onder de heffing dus geen dispensatierechten verleend.

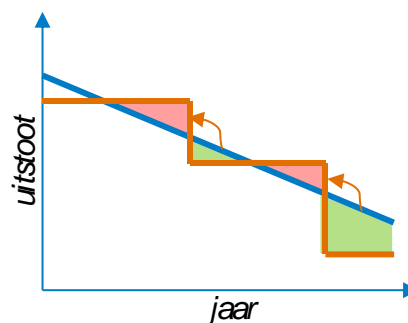
- Warmtelevering vanuit de heffingsplichtigen² (dus ook de energiesector) aan de non-ETS-industrie wordt wel erkend, aangezien dit naar verwachting leidt tot een reductie van de CO₂-uitstoot binnen de industrie. Ook voor de warmtelevering aan glastuinbouw en de gebouwde omgeving (m.u.v. stadsverwarming) worden dispensatierechten verstrekt. Het is uitvoeringstechnisch lastig om onderscheid te maken tussen warmtelevering aan non-ETS-industrie en andere non-ETS sectoren. Voor warmtelevering aan stadsverwarming bestaat een aparte regeling binnen het EU ETS waardoor deze warmtelevering goed te onderscheiden is.

Samengevat:

	Meetellend voor industriedoelstelling?	Erkend in ETS?	Erkend in heffing
CO ₂ -levering buiten heffingscope (bijv. t.b.v. glastuinbouw)	✗	✗	✗
Warmtelevering buiten heffingscope	✔ Warmtelevering binnen industrie ✗ Warmtelevering buiten industrie	✔	✔ Warmtelevering non-ETS (m.u.v. stadsverwarming) ✗ Warmtelevering aan stadsverwarming
Elektrificatie	✔	✗	✔
Energiebesparing (incl. procesefficiëntie)	✔	✔ Product-benchmark ✗ Warmte- en brandstof-Benchmark en procesaanpak	✔ Product-benchmark ✗ Warmte- en brandstof-Benchmark en procesaanpak
CCS per buis	✔	✔	✔
CCS per andere modaliteit dan per buis binnen Nederland	✔	✗	✔

F. Herberekening

- Op verschillende manieren wordt in het ontwerp van de heffing rekening gehouden met investeringscycli van bedrijven. Het gaat om de mogelijkheid om vrijgestelde emissieruimte over te dragen, de geleidelijke oploop van de heffingsgrondslag en het tarief.
- Daarnaast is het in de heffing mogelijk gemaakt om een overschot aan vrijgestelde emissies met eerdere jaren te verrekenen. De heffing uit de voorafgaande jaren wordt dan herberekend.
- Als een bedrijf vrijstellingsruimte over heeft, wordt dit (na de periode van ruil) – op basis van tonnen – automatisch verrekend met tekorten aan vrijstellingsruimte in eerdere jaren. Bedrijven kunnen zo (een deel van) eerder betaalde CO₂-heffing terugontvangen. Hoe groter het overschot aan vrijstellingsruimte dat zij met de investering realiseren, des te groter deel van de eerder betaalde heffing teruggekregen kan worden. De figuur hieronder illustreert de werking.
- Bedrijven kunnen tot vijf jaar terug vrijstellingsruimte



² Wanneer een AVI warmte levert aan derden, dan ontvangt een AVI hiervoor geen bijstelling op de dispensatierechten. Wanneer die levering plaatsvindt aan een installatie die tot de doelgroep van de heffing behoort dat worden de dispensatierechten van de ontvanger gekort naar rato van het aantal PJ afgezet tegen de warmtebenchmark. Hiermee wordt voorkomen dat via de procesemissieaanpak reeds vergeven dispensatie elders dubbel telt.

verrekenen. De verrekening geschiedt als eerste tegen het oudste jaar, aflopend tot het overschot en vrijstellingsruimte op is of alle eerder betaalde heffing uit de vijf voorafgaande jaren verrekend is.

- De mogelijkheid van verrekening is begrensd tot de boekjaren in de periode 2021-2029. Een tekort in 2029 kan nog worden verrekend (met overschotten tot en met 2034), een tekort in 2030 kan niet meer worden verrekend. Deze begrenzing dient om de reductieopgave uit het Klimaatakkoord te blijven borgen.

G. Mogelijke opbrengsten

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat eventueel opgehaalde middelen in het kader van de CO₂-heffing worden benut ten behoeve van de vergroening van de industrie.