

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1664

Vragen van het lid **Bontenbal** (CDA) aan de Ministers van Klimaat en Groene Groei en van Financiën over *het behoud en de verduurzaming van de Nederlandse industrie* (ingezonden 28 februari 2025).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 18 maart 2025).

Vraag 1

Hoe kijkt u naar de oproep vanuit de Nederlandse industrie¹ en het beroep dat vanuit de Clean Industrial Deal² op lidstaten wordt gedaan om vergaande maatregelen te nemen om de industrie te redden en versneld te verduurzamen?

Antwoord 1

Op 19 februari jl. heeft de Nederlandse industrietop met diverse brancheverenigingen, vakbonden, bedrijven en decentrale bestuurders plaatsgevonden. Daar is een rapport van PwC Strategy& aan het kabinet aangeboden, waarin wordt onderbouwd hoe groot het belang van de industrie is voor onze economie. Deelnemers gaven aan dat de concurrentiekracht van met name de basisindustrie de afgelopen jaren is verslechterd. Men riep op om snel maatregelen te nemen die de neergaande trend kunnen keren, die de investeringszekerheid vergroten en de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie versterken.

Het rapport bevestigt dat de industrie van groot belang is voor onze welvaart, werkgelegenheid en innovatievermogen en een centrale rol speelt in de transitie naar een duurzaam energiesysteem en een circulaire economie. Het kabinet voelt ook dat de concurrentiepositie van de industrie onder druk staat en de weg naar klimaatneutraliteit hobbelig is. Onder meer de opgelopen rente voor investeringen, hoge energieprijzen in Europa – in Nederland in het bijzonder – en onzekerheid over energie-infrastructuur, zorgen ervoor dat investeringsbeslissingen worden uitgesteld. De Nederlandse industrie staat

¹ De Telegraaf, 19 februari 2025, «Bedrijfsleven: kabinet moet dit voorjaar nog over de brug komen, anders gaat industrie ten onder». (<https://www.telegraaf.nl/financieel/1260401330/bedrijfsleven-kabinet-moet-dit-voorjaar-nog-over-de-brug-komen-anders-gaat-industrie-ten-onder>)

² NOS, 26 februari 2025, «Reddingsplan voor Europese industrie komt voor bedrijven geen moment te vroeg». (<https://nos.nl/artikel/2557385-reddingsplan-voor-europese-industrie-komt-voor-bedrijven-geen-moment-te-vroeg>)

voor een verduurzamingsslag, maar dit kunnen we niet los zien van het concurrentievermogen. Het verbeteren van het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie staat niet voor niks in het Regeerprogramma, bijvoorbeeld op het gebied van energiekosten. Belangrijk is daarbij dat het kabinet heeft afgesproken door te gaan met de klimaatafspraken, daar wordt nu aan gewerkt. We leggen mogelijke maatregelen langs de meetlat van haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid. Het vergroten van de investeringszekerheid is een belangrijk aandachtspunt. Het kabinet wil dat bedrijven in Nederland verduurzamen, dat is de kern van groene groei. Nederland is al langere tijd actief betrokken bij Europese discussies m.b.t. de uitdagingen van de industrie en de invloed daarvan op de NL/EU concurrentiepositie en de verdere verduurzaming. Het kabinet verwelkomt dan ook de expliciete prioriteit die de Commissie hieraan geeft met de presentatie van de Clean Industrial Deal en steun de oproep om concurrentiekracht en klimaatdoelstellingen in nauwe samenhang te adresseren. Op dit moment wordt bezien hoe de kansen die de Deal biedt zo goed mogelijk kunnen worden benut in Nederlandse context, daarvoor onderhouden we o.a. contact met de Europese Commissie. De inhoudelijke kabinetsappreciatie van de aangekondigde Clean Industrial Deal zal met de Kamer worden gedeeld via de standaard BNC-procedure.

Vraag 2

Wat is uw reactie op het feit dat er zowel vanuit de Nederlandse industrie als vanuit Europa op wordt aangedrongen op het verlagen van (energie)belastingen voor de industrie? Welke mogelijkheden ziet u hiervoor?

Antwoord 2

In het kader van het Affordable Energy Action Plan, onderdeel van de Clean Industrial Deal, zal de Europese Commissie aanbevelingen aan lidstaten doen om de energiebelasting op elektriciteit te verlagen. Over het algemeen heeft de Nederlandse industrie hier positief op gereageerd. De inzet van de Europese Commissie sluit aan bij haar voorstel uit 2021 voor een herziening van de energiebelasting richtlijn (Energy Tax Directive), met als doel de belasting op energieproducten in lijn te brengen met EU-beleid inzake energie en klimaat om schone technologieën om te stimuleren. Het kabinet sluit zich aan bij deze inzet. In dit verband is ook het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur gepubliceerd, waarvan de uitkomsten zullen worden meegenomen in de Voorjaarsbesluitvorming³.

Vraag 3

Hoe kijkt u in dit licht naar het feit dat vanaf dit jaar voor het eerst opbrengsten worden verwacht als gevolg van de Nederlandse CO₂-heffing voor de industrie? Klopt het dat CO₂-heffing industrie destijds is ingesteld met als doel het borgen van de CO₂-reductiedoelstelling en het stimuleren van verduurzaming van de industrie, en niet het behalen van een budgettaire opbrengst?

Antwoord 3

Het doel van de heffing is inderdaad om verduurzaming binnen de industrie te stimuleren, en niet het behalen van een budgettaire opbrengst. De vormgeving van de heffing sluit aan bij dit doel: bedrijven ontvangen gratis uitstootrechten (dispensatierechten) waardoor een deel van de uitstoot van bedrijven wordt vrijgesteld. Enkel de emissies die gereduceerd moeten worden om het heffingsdoel te halen worden beprijsd. Met andere woorden: als een bedrijf voldoende snel emissiereductie behaalt, hoeft de heffing niet te worden betaald. Een spreekwoordelijke stok achter de deur. Het feit dat de Nederlandse industrie dit jaar voor het eerst serieuze kosten van de heffing ondervindt laat zien dat de verduurzaming langzamer gaat dan beoogd. Hier is voor een deel rekening mee gehouden bij het vormgeven van de heffing. Bedrijven hebben namelijk de mogelijkheid om betaalde heffing op een later moment terug te vorderen op het moment dat zij via verduurzaming een overschot hebben aan dispensatierechten (en de heffing dan

³ Zie ook Kamerstuk 29 023, nr. 553

«voor» blijven). De vertraging door ontbrekende randvoorwaarden was echter niet voorzien.

Het kabinet houdt de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie nauwlettend in de gaten. Daartoe laat het kabinet jaarlijks een speelveldtoets uitvoeren, deze wordt tegelijkertijd met de voorjaarsnota naar de Kamer verzonden. Uit eerdere speelveldtoetsen blijkt inderdaad dat de CO₂-heffing het risico op weglekeffecten verhoogt. Een stapeling met andere maatregelen (zoals het afschaffen van bepaalde vrijstellingen in de energiebelasting) kan een groter weglekeffect hebben. Hierbij is het tevens belangrijk om de CO₂-heffing als onderdeel te zien van de bredere beleidsmix voor de energie- en klimaattransitie die wij in Nederland hebben. Er zijn immers ook significante hoeveelheden subsidie beschikbaar (zoals de SDE++) voor verduurzamingsprojecten waarmee de industrie de emissies kan verlagen en zo de additionele kosten van de heffing kan ontlopen, mits de randvoorwaarden op orde zijn.

Ook is het goed om op te merken dat de raming van € 291 mln. aan het begin van de kabinetsperiode is gemaakt. Deze raming is inherent onzeker. Als de industrie sneller verduurzaamt dan aangenomen, bijvoorbeeld doordat benodigde infrastructuur sneller wordt gerealiseerd, zullen de daadwerkelijke kosten voor de industrie lager zijn. Aan de andere kant leidt het ontbreken van de randvoorwaarden tot een vertraging van de verduurzaming en als die vertraging groter is dan ingeschat ten tijde van de raming leidt dit tot hogere inkomsten voor de staat. Het kabinet zet daarom in op het versnellen van de realisatie van de randvoorwaarden.

Vraag 4

Kunt u weergeven welke opbrengsten het kabinet de komende jaren uit belastingen en heffingen vanuit de industrie verwacht, zoals de energiebelasting, CO₂-heffing, EU Emissions Trading System (EU ETS) inkomsten en andere milieubelastingen?

Antwoord 4

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verwachte opbrengst van milieugerelateerde belastingen in de industrie. De opbrengst van de energiebelasting is moeilijk af te bakenen naar alleen ETS1 industrie, de tabel laat daarom de opbrengst voor de hele industrie zien (inclusief bijvoorbeeld kleinere industriële bedrijven die onder ETS2 gaan vallen). Ten aanzien van de CO₂-heffing industrie is afgesproken dat de verwachte opbrengst wordt terugsluist naar het Klimaatfonds. Via het Klimaatfonds komen deze middelen daarom weer ten goede aan de verduurzaming van de industrie.

(Verwachte) Opbrengsten uit industrie in mln. € prijspeil 2025.	2025	2026	2027	2028
Energiebelasting Gas	1.003	976	979	866
Energiebelasting Elektriciteit	591	569	637	690
CO ₂ -heffing industrie	17	61	88	125
Kolenbelasting	1	1	90	79

Tevens zijn hieronder de geraamde EU-ETS inkomsten voor de komende jaren weergegeven. De inkomsten uit het EU ETS komen uit het veilen van emissierechten. De veilingen worden overkoepelend voor het gehele EU ETS gehouden en niet per sector individueel. Daarom is niet direct af te leiden welk deel van de inkomsten uit de industrie komt. Om hier toch een beeld van te geven, kan worden geschat welk deel van de veiling van emissierechten ten behoeve van de industrie gebeurt. Het grootste deel van de industrie valt onder het ETS1, waar een significant deel van de uitstootrechten gratis wordt verstrekt en dus geen veilinginkomsten genereert. Het overige deel van de industrie zal vanaf 2027 onder het ETS2 gaan vallen, waar geen gratis rechten zijn voorzien. Naast de industrie vallen ook andere sectoren onder het EU ETS, waaronder de elektriciteitssector en lucht- en scheepvaart in ETS1 en de gebouwde omgeving en mobiliteit in ETS2. Rekening houdend met het aandeel gratis rechten en verhouding tot overige sectoren in zowel ETS1 als ETS2 kan, op basis van 2022 worden geschat dat ca. 13% en ca. 10% van de ETS1 en ETS2 veilinginkomsten, respectievelijk, uit de industrie komt. Voor het ETS1 is hierin de CO₂-efficiëntie van de Nederlandse industrie ten

opzichte van de Europese benchmarks bepalend. Indien de Nederlandse industrie minder snel verduurzaamt dan de Europese benchmarks zal het percentage stijgen, en vice versa. De Europese benchmarks worden in 2026 en elke 5 jaar daarna opnieuw vastgesteld op het niveau van de 10% meest CO₂-efficiënte bedrijven in de EU. De 13% is daarmee een redelijke inschatting tot en met 2025. Voor de periode na 2025 kan op dit moment geen goede inschatting worden gemaakt, maar vanwege de aanscherping van de benchmarks op korte termijn leiden tot een stijging van de bijdrage en kan deze later afnemen als bedrijven succesvol verduurzamen.

(Verwachte) Opbrengsten EU-ETS in mln. € prijspeil 2025.	2025	2026	2027	2028
EU-ETS 1	850	1.150	1.300	1.300
EU-ETS 2	0	0	3.600	2.650

Vraag 5
Kunt u, in het licht van de vorige vraag, weergeven hoeveel ondersteuning de industrie de komende jaren naar verwachting krijgt om te verduurzamen en innoveren?

Antwoord 5
Een overzicht van de verduurzamings- en innovatiesubsidies die aan de industrie ter beschikking staan is vorig jaar weergegeven als onderdeel van de factsheet «Verhoging tarief CO₂-heffing industrie»⁴. Tabel 3 geeft een overzicht van de beschikbare subsidies. Het gaat om zowel subsidies voor CO₂-reductie die specifiek voor de industrie zijn bedoeld (zoals de NIKI en VEKI) als om generieke CO₂-reducerende subsidieregelingen waar de industrie ook gebruik van kan maken, zoals de EIA en SDE++. Naast subsidies voor CO₂-reductie zijn er ook innovatiesubsidies zoals de DEI+-regeling. Hierbij is innovatie en verdere techniekontwikkeling het doel. Daarnaast zijn er middelen opgenomen die randvoorwaardelijk zijn voor verduurzaming, maar niet direct ten goede komen aan de industrie, zoals voor waterstofinfrastructuur.
Het betreft veelal onder voorwaarden gereserveerde bedragen in het Klimaatfonds, de bedragen die daadwerkelijk beschikbaar komen kunnen lager zijn. Deze mogelijkheid bestaat in ieder geval voor de DEI+, Maatwerk, de NIKI en de VEKI. Voor specifiek de SDE++ geldt, als aangegeven in de Kamerbrief openstelling SDE++ 2025 van 21 februari jl.⁵, dat de door het PBL geraamde energie- en CO₂-prijzen fors lager zijn dan in 2024, waardoor de SDE(+)(+)-uitgaven toenemen. Op basis van de meest recente raming zijn voldoende middelen beschikbaar voor een openstellingsbudget in 2025 van € 8 miljard. Op basis van deze ramingen is met de resterende financiële middelen onvoldoende ruimte voor een openstelling in 2026. Voor de zomer informeert het kabinet de Kamer over de mogelijkheden voor een openstelling in 2026.

Vraag 6
Bent u niet bezorgd dat de CO₂-heffing Nederlandse bedrijven nog verder op achterstand zet ten opzichte van concurrenten elders in Europa en de wereld? Betekent een verwachte opbrengst van de CO₂-heffing van 441 miljoen euro tot en met 2028 niet simpelweg dat de productie van de industrie verder zal dalen en bedrijven hun activiteiten gaan staken?

Antwoord 6
Zie het antwoord op vraag 3.

Vraag 7
Heeft u berekend wat de belastingderving zal zijn als de industrie in Nederland de komende jaren fors krimpt? Heeft deze derving een plek in de overwegingen van dit kabinet ten aanzien van de steun voor de industrie?

⁴ Factsheet CO₂-heffing industrie | Brochure | Rijksoverheid.nl
⁵ Kamerstuk 31 239, nr. 418

Antwoord 7

Nee dat zou nader onderzoek vergen. Het kabinet zet juist in op het verduurzamen van de industrie in Nederland, want met verplaatsing over de grens is het klimaatbeleid niet gebaat. Naast de CO₂-heffing bestaat de instrumentenmix daarom uit een breed scala aan subsidies, zoals in vraag 5 nader toegelicht.

Vraag 8

Is de CO₂-heffing volgens u op dit moment nog een doelmatig middel om het doel van CO₂-reductie te realiseren of wordt dit doel straks vooral bereikt doordat de industrie krimpt of uit Nederland verdwijnt?

Antwoord 8

Om groene groei in Nederland te realiseren, moet het aantrekkelijk blijven voor zowel bestaande als nieuwe bedrijven om in ons land te investeren in verduurzaming. Het doel van de CO₂-heffing is dan ook tweeledig: het stimuleren van emissiereductie binnen de industrie met behoud van duurzame bedrijvigheid. Het is onwenselijk als de reductiedoelen worden behaald door krimp van de industrie in Nederland, omdat dit zal leiden tot een toename van productie elders in de wereld. Dit draagt niet bij aan het oplossen van het klimaatprobleem.

Dit jaar wordt de CO₂-heffing industrie geëvalueerd. In deze evaluatie wordt onder andere de doelmatigheid van het instrument onderzocht. Naar verwachting wordt het onderzoek in het laatste kwartaal van dit jaar met de Kamer gedeeld.

Vraag 9

Hoe interpreteert u de volgende oproep vanuit de Europese Commissie: «To provide short-term relief to industry, in particular energyintensive industry investing in decarbonization, Member States should also lower taxation levels on electricity and eliminate levies that finance policies unrelated to energy. The Energy Taxation Directive allows to decrease electricity taxation down to zero for energy intensive industries. In that regard, the Commission will issue a recommendation on how to effectively lower taxation levels in a cost-effective way»?

Antwoord 9

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 10

Is het kritisch bekijken van belastingen voor de industrie zoals de Nederlandse CO₂-heffing en de voorgenomen plastic-heffing wat u betreft ook onderdeel van de Nederlandse uitwerking van dit deel van de Clean Industrial Deal? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Een van de doelen van de CID is het gelijke speelveld in de gehele EU voor industrie te verbeteren zonder daarbij de klimaatdoelen uit het oog te verliezen. Belastingen zijn van invloed op het vestigingsklimaat van een land en belastingen, zoals de CO₂-heffing, dragen mogelijk ook bij aan het stimuleren van duurzaam gedrag en daarmee aan de mogelijke uitwerking van (klimaat)doelen en de CID. Het verschaffen van een gelijk speelveld voor de industrie heeft de volle aandacht van het kabinet in de verdere uitwerking van de CID.

Vraag 11

Kunt u deze vragen voor het debat over de Klimaat- en Energieverkenning op 11 maart beantwoorden?

Antwoord 11

De antwoorden worden naar de Kamer verzonden voor het debat over de verduurzaming van de industrie op 20 maart.