

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

2342

Vragen van het lid **Bontenbal** (CDA) aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over *de CO₂-heffing en het verduurzamen van de Nederlandse industrie* (ingezonden 2 april 2025).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 2 juni 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2066.

Vraag 1

Kunt u een actueel beeld schetsen van de snelheid waarmee de Nederlandse industrie verduurzaamt en de rol die de realisatie van benodigde infrastructuur en andere randvoorwaarden zoals voldoende snelle vergunningverlening, betaalbare energieprijzen en nettarieven, beschikbare subsidies en de hoogte van de CO₂-heffing daarbij spelen?

Antwoord 1

De Nederlandse bedrijven en industrieclusters zijn hard op weg om zich te transformeren tot een duurzame en sterke industrie door werk te maken van concrete en serieuze plannen om te verduurzamen. In de Kamerbrief van 17 maart jl. over verduurzaming van de industrie zijn hiervan ook verschillende voorbeelden gegeven¹.

Sinds 1990 is de uitstoot van de industriële sector met bijna 46% teruggebracht. Dat is in zowel relatieve als absolute termen de grootste reductie van alle klimaatsectoren. In de meest recente Klimaat- en Energieverkenning van oktober 2024² raamt het PBL dat de industrie naar verwachting uitkomt op 56% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. Uit de RVO interviews die begin vorig jaar zijn gehouden werd de inschatting gemaakt dat op basis van zekere verduurzamingsplannen en -projecten mogelijk 57,5% emissiereductie in 2030 kon worden gerealiseerd ten opzichte van 1990. Inclusief projecten met een hogere mate van onzekerheid, die aanlopen tegen grotere knelpunten ten aanzien van onder andere financiering en infrastructuur, lag het potentieel op maximaal 65,5%. Hierbij werd wel uitgegaan van sluitingen zoals op dat moment bekend, maar werden veranderingen in productievolume niet meegenomen in de prognoses. De uitkomsten van de RVO-

¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 826, nr. 234.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1416.

interviews van dit jaar kunnen naar verwachting voor de zomer met de Kamer worden gedeeld.

Een combinatie van belemmerende factoren zorgt ervoor dat de verduurzamingsambities van verschillende bedrijven verder onder druk zijn komen te staan het afgelopen jaar. Dit speelt onder andere bij de chemische industrie. Hierbij spelen de betaalbaarheid van energie- en grondstofprijzen evenals de huidige onzekerheid ten aanzien van marktontwikkelingen een belangrijke rol. Bedrijven die hiermee geconfronteerd worden hebben moeite om op dit moment grootschalige investeringen in verduurzaming in Nederland te maken, wat leidt tot uitstel en in sommige gevallen afstel van verduurzamingsprojecten en -plannen. Het is derhalve de verwachting dat een groter deel van de plannen, die in de RVO interviews als onzekerder werden aangemerkt, geen doorgang vinden.

Begin dit jaar zijn deze interviews opnieuw afgenomen onder industriële bedrijven met relatief hoge broeikasgasemissies. Deze resultaten worden momenteel verwerkt en zullen in een rapportage met de Kamer worden gedeeld. Met de rapportage kan verder worden geconcretiseerd wat het effect is geweest van de reeds genoemde factoren op de verduurzamingsplannen en investeringen.

Vraag 2

Kunt u tevens in beeld brengen wat de gevolgen voor de Nederlandse CO₂-emissies zijn van de recente besluiten van industriële bedrijven om hun productie in Nederland af te schalen of te stoppen? Hoeveel CO₂-reductie zal het stoppen van deze productielocaties opleveren?

Antwoord 2

De recente besluiten van bedrijven om hun productie te stoppen resulteert in een CO₂-emissiereductie van ongeveer 1,5 Mton CO₂-eq. Hierbij gaat het onder andere om de sluiting van de naftakraker bij SABIC, het stilleggen van productie bij BioMCN (onderdeel van OCI) en de sluiting van de Gunvor raffinaderij. Ook is hierbij de recente aankondiging van LyondellBasell (LYB) om haar fabriek (LYB/Covestro) op de Maasvlakte te sluiten meegenomen. Daarnaast is ook het productievolume bij de energie-intensieve industrie afgenomen over de periode 2021 tot en met 2024. De totale uitstoot van de industrie in 2021 was 53,4 Mton CO₂-eq. en in 2024 is dit gedaald tot 46,8 Mton CO₂-eq. Een deel komt door de voorgenoemde sluitingen en stilgelegde productie. Een beperkt deel van deze verlaging van uitstoot komt door de realisatie van verduurzamingsprojecten (zoals de lachgas emissiereductie die is gerealiseerd bij Fibrant). Het grootste deel van deze afname van 6,6 Mton CO₂-eq. is echter te wijten aan een daling van het productievolume.

Vraag 3

Wat betekenen de ontwikkelingen met betrekking tot de snelheid waarmee de industrie verduurzaamt voor de verwachte opbrengsten van de CO₂-heffing industrie? Klopt het dat alleen de emissies die gereduceerd moeten worden om het heffingsdoel van de CO₂-heffing te halen, worden beprijsd en dat het feit dat er opbrengsten van de CO₂-heffing worden verwacht dus betekent dat het heffingsdoel niet wordt gehaald?

Antwoord 3

Het klopt dat de heffing zo is ontworpen dat de enkel de emissies worden belast die conform het industrie klimaatdoel gereduceerd zouden moeten worden. Voor de emissies die de industrie nog mag uitstoten onder het klimaatdoel, ontvangt de industrie dispensatierechten en hoeft geen belasting te worden afgedragen. Op deze manier ontstaat een sterke prikkel om dat deel van de uitstoot te realiseren waarvan het kabinet het realistisch acht dat er reductie mogelijk is. Bij de introductie van de CO₂-heffing werd het tarief zo vastgesteld dat werd verwacht dat de heffing de industrie voldoende prikkel zou geven om uitstoot te gaan minderen in plaats van de heffing af te dragen, daarom werd niet uitgegaan van een budgettaire opbrengst. De vertraging in de verduurzaming van de industrie leidt echter tot verwachte opbrengsten van de CO₂-heffing gedurende deze kabinetsperiode. Dit blijkt onder andere uit de tariefstudie die PBL heeft uitgevoerd in opdracht van het kabinet. Dit is de reden dat vorig jaar voor het eerst inkomsten waren geraamd van de CO₂-heffing industrie. Op 1 mei jl. heeft de NEa echter

bekend gemaakt dat er voor 2024 geen inkomsten zijn als gevolg van de heffing³. De opbrengst afkomstig van de industriële producenten vloeit terug naar de industrie via het klimaatfonds.

De heffing stuurt op een specifiek reductiedoel in 2030. Dit wordt geoperationaliseerd door een deel van de emissies niet te belasten middels dispensatierechten. De hoeveelheid dispensatierechten in 2030 vormt daarmee het heffingsdoel. Als de emissies in 2030 het aantal dispensatierechten overschrijden dan wordt het heffingsdoel niet gehaald. Het feit dat er in de tussenliggende jaren inkomsten worden verwacht betekent op zichzelf niet dat het heffingsdoel niet gehaald wordt, want het kan bijvoorbeeld ook komen doordat bedrijven natuurlijke vervangmomenten (*turnarounds*) gebruiken voor het realiseren van hun verduurzamingsplannen, of dat een verduurzamingsproject in voorbereiding is, en daardoor een aantal jaren hun heffingsdoel niet halen. Wel is de ingeboekte opbrengst een duidelijke indicatie dat de industrie niet op koers ligt om in totaliteit het reductiedoel te halen. Ook in de eerder genoemde RVO-interviews en op basis van individuele contacten met bedrijven (onder meer via de maatwerkaanpak) is bekend dat niet alle bedrijven hun heffingsdoel in 2030 zullen halen, door verschillende omstandigheden. In de tariefstudie heeft PBL becijferd dat op basis van de verwachte productieniveaus het heffingsdoel in 2030 26,9 Mton bedraagt. De studie laat tevens zien dat bij het huidige beleid (en gemiddelde EU ETS-prijs) de emissies 32,9 Mton bedragen in 2030 en dat het heffingsdoel dus niet wordt gehaald.

Vraag 4

Welke berekening ligt ten grondslag onder de raming van de opbrengsten van de CO₂-heffing en met hoeveel megatonnen CO₂ wordt het heffingsdoel overschreden? Kunt u de berekening van de verwachte inkomsten van de CO₂-heffing delen met de Kamer?

Antwoord 4

Opbrengsten van de CO₂-heffing industrie worden gebaseerd op een berekening van grondslag vermenigvuldigd met het tarief. De gehanteerde grondslag is de verwachte uitstoot met inachtneming van emissiereductie, minus de vrijgestelde uitstoot (dispensatierechten). De gehanteerde prijs is het wettelijke tariefpad minus de verwachte ETS-prijs. Bedrijven leveren per installatie die onder de heffing valt een rapportage in waarmee de heffingsgrondslag voor die installatie wordt bepaald.

De raming van de opbrengsten van de CO₂-heffing is opgesteld ten tijde van de Miljoenennota 2025 op basis van de op dat moment bekende inzichten en is weergegeven in prijzen 2024. Het laatst bekende realisatiejaar voor de uitstoot en dispensatierechten was op dat moment het jaar 2023. Zoals aangegeven is voor de raming uitgegaan van de PBL tariefstudie voor het jaar 2030. Hierbij zijn de PBL uitkomsten gecorrigeerd voor de uitstoot van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Voor de tussenliggende jaren is op basis van bekende projecten in de pijplijn, de reductie richting de 2030-raming van het PBL bepaald. Ook is een correctie gedaan voor een toename van de uitstoot in 2024 vanwege bekende verminderde productie in 2023.

Voor de ontwikkeling van de dispensatierechten is uitgegaan van de lineaire afbouw van dispensatierechten die volgt uit de nationale reductiefactor. Hierdoor resteert een afstand tot het heffingsdoel en daarmee verwachte grondslag voor de CO₂ heffing van 2 Mton in 2025, oplopend tot 4,6 Mton in 2028. Door dit tekort te gebruiken als basis voor de berekening is impliciet aangenomen dat alle bedrijven met een overschot aan dispensatierechten deze volledig verkopen aan bedrijven met een tekort aan dispensatierechten en dat bedrijven daarnaast gebruik maken van de carry back; alleen het «netto» tekort wordt in deze berekeningen belast.

Onder de CO₂-heffing industrie wordt uitstoot belast tegen het verschil tussen de CO₂-heffing en de ETS-prijs. Hierbij werd uitgegaan van een oplopende ETS-prijs van 72 euro in 2024 tot 111 euro in 2030 conform de Klimaat en Energieverkenning 2023 en ontwikkeling van de marktprijzen op het moment van ramen. Dit leidt tot een heffing onder de CO₂-heffing van € 9 euro in

³ <https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/nieuws/2025/05/01/nea-verwacht-nog-geen-opbrengsten-co2-heffing-industrie-over-2024>

2025 tot € 27 per ton CO₂ in 2028. De jaarlijkse budgettaire opbrengst volgt door vermenigvuldiging van het tarief met de belastbare grondslag en telt cumulatief tijdens de kabinetsperiode op tot € 291 miljoen.

	2025	2026	2027	2028
Dispensatierechten in Mton	38,0	35,4	32,8	30,2
Uitstoot in Mton	40,0	39,6	37,1	34,9
Verwachte belastbare grondslag in Mton	2	4,1	4,2	4,6
ETS prijs	78	85	91	98
Tarief CO₂-heffing	87	100	112	125
Verschil	9	15	21	27
Budgettaire opbrengst	17	61	88	125

De recent aangekondigde wijzigingen in de CO₂-heffing zullen een effect hebben op de raming. Deze effecten zullen worden doorgerekend met behulp van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2025 van het PBL.

Naast de opbrengsten uit de CO₂ heffing voor industrie zijn er inkomsten uit CO₂ heffing specifiek voor AVI's. Deze opbrengsten zijn geraamd voor het Belastingplan 2025 en bedragen 51 miljoen in 2027 en 99 miljoen in 2028. Deze ramingen zijn gecertificeerd door het CPB en toegelicht in de ramingstoelichtingen bij het Belastingplan 2025⁴.

	2025	2026	2027	2028
Budgettaire opbrengst CO₂ heffing bij AVI's	0	0	51	99

Vraag 5

Worden de inkomsten van de CO₂-heffing nog steeds geraamd op 291 miljoen euro of is er inmiddels een nieuwe raming beschikbaar? Indien deze niet beschikbaar is, wanneer wordt er dan wel een nieuwe raming verwacht?

Antwoord 5

In beginsel worden de verwachte inkomsten van de CO₂-heffing industrie alleen aan het begin van de kabinetsperiode geraamd. Indien inkomsten worden verwacht, wordt dit bedrag gereserveerd aan de uitgavenkant van de begroting onder het Klimaatfonds. Gedurende de kabinetsperiode wordt alleen een nieuwe raming gemaakt, als er sprake is van een beleidsmatige wijziging die impact heeft op de raming.

Zoals uw Kamer heeft kunnen lezen in de meest recente klimaat- en energiebrief van 25 april jl.⁵ heeft het kabinet besloten wijzigingen door te voeren voor de CO₂-heffing. Een nieuwe raming zal onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel voor de CO₂-heffing industrie dat wordt gepresenteerd met Prinsjesdag.

Ook in 2026 zal de raming worden herzien vanwege de invoering van de nieuwe EU ETS benchmarks. Deze benchmarks worden ook binnen de Nederlandse CO₂-heffing gehanteerd en de aanpassing hiervan zal leiden tot een nieuwe waarde van de nationale reductiefactor.

Vraag 6

In hoeverre gaat de stelling van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) nog op dat met name in cluster 6 de kans bestaat dat bedrijven zonder reëel handelingsperspectief een heffing zullen moeten betalen, omdat de kans op tijdige toegang tot energie-infrastructuur (CO₂, waterstof, elektriciteit) daar kleiner is dan in de vijf grote clusters⁶?

⁴ Ramingstoelichtingen en CPB certificering Belastingplan 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 33 043, nr. 114.

⁶ Planbureau van de Leefomgeving, 15 april 2024, «Tariefstudie 2024: analyse tarief CO₂-heffing industrie». (https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-04/pbl-2024-analyse-tarief-co2-heffing-industrie-tariefstudie-2024_5250.pdf)

Antwoord 6

Uit de Landelijke Cluster Energie Strategie van cluster 6 blijkt dat 73% van de verduurzamingsplannen van cluster 6 bedrijven, die nieuwe of uitgebreide energie-infrastructuur nodig hebben, geen doorgang kunnen vinden voor 2030.

De netcongestiekaart kleurt echter in het gehele land rood of oranje. Ook binnen de vijf geografische clusters lopen bedrijven tegen vergelijkbare problemen aan. Vanwege de verspreide geografische ligging van cluster 6-bedrijven zijn er wel aanvullende en specifieke knelpunten bij (een deel van) de cluster 6-bedrijven zichtbaar, zoals hoge kosten voor een aansluiting vanwege een grote afstand tot de hoofdinfrastructuur of voorlopig geen uitzicht op een aansluiting op bijvoorbeeld de waterstofinfrastructuur.

Vraag 7

Hoe groot is de kans op tijdige toegang tot energie-infrastructuur (CO₂, waterstof, elektriciteit) in de verschillende industrieclusters? Zijn er daarbij grote verschillen tussen de clusters? Is hier recent studie naar gedaan? Zo niet, acht u het dan wenselijk om hier wel zo snel mogelijk onderzoek naar te laten doen?

Antwoord 7

De kans op tijdige aansluiting van een bedrijf op energie-infra in een van de industrieclusters is afhankelijk van veel verschillende factoren. Bijvoorbeeld in welk industriecluster het bedrijf zich bevindt en waar in het cluster een bedrijf zich bevindt. Maar ook wat voor een aansluiting het bedrijf nodig heeft en wanneer het bedrijf die aansluiting precies nodig heeft. Hier is dus geen eenduidig antwoord op te geven. In de Cluster Energie Strategieën (CES'en) hebben de industrieclusters hun toekomstige energievraag in kaart gebracht en de infrastructuur geagendeerd die daarvoor noodzakelijk is. Middels o.a. het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK), de versterkte clusteraanpak met de clusterregisseurs, de stuurgroep Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) en het Landelijk Actieplan Netcongestie (LAN) werk ik op alle vlakken met nationale en regionale stakeholders samen om de knelpunten die zich voordoen bij realisatie van de verschillende modaliteiten op te lossen. Hiervoor is geen studie gedaan voor het totaal van alle modaliteiten. De kamer wordt wel regelmatig geïnformeerd over de voortgang van MIEK-projecten, de waterstof backbone, de Delta Rhine Corridor en de ontwikkeling van de CO₂ infrastructuur. Zoals aangegeven in de laatste voortgangsbrief netcongestie werken netbeheerders binnen het LAN aan het geven van meer inzicht in de plannings(onzekerheden) van de netuitbreiding. Op deze wijze wordt steeds meer transparantie gegeven aan grootverbruikers zodat zij tijdige investeringsbeslissingen kunnen nemen over verduurzaming en uitbreiding. Meer onderzoek is daarbij niet nodig. Voor bedrijven in de industrieclusters zullen de aankomende jaren meer aansluitingen op energie-infrastructuur gerealiseerd kunnen gaan worden. De clusters aan de kust hebben daarbij de beste mogelijkheid tot ontsluiting voor waterstof en CO₂, hoewel de realiteit is dat ook hier de realisatie nog wel een aantal jaar op zich zal laten wachten. Ook voor elektriciteit geldt dat het nog jaren zal duren voordat de congestie in alle industrieclusters volledig zal zijn opgelost.

Vraag 8

In hoeverre acht u het uitvoerbaar en rechtvaardig om naar aanleiding van de motie Postma/Rooderkerk (Kamerstuk 29 826, nr. 240) alleen cluster 6 bedrijven met plannen voor elektrificatie vrij te stellen van de CO₂-heffing of te compenseren en dit voor de andere industrieclusters niet te doen? Voor hoeveel cluster 6 bedrijven zou een dergelijke regeling een uitkomst kunnen zijn en op welke wijze moeten deze bedrijven aantonen dat zij in aanmerking komen voor vrijstelling of compensatie?

Antwoord 8

In het debat van 20 maart waar deze motie is ingediend heeft het kabinet de motie ontraden. De reden hiervoor was tweeledig, zoals toegelicht tijdens het debat. Allereerst zijn er zorgen over de uitvoerbaarheid van de motie. Zo is het de vraag of het mogelijk is om onderscheid te maken tussen bedrijven die tijdig een netwerkaansluiting hebben aangevraagd en onverhoopt lang

moeten wachten en bedrijven die te laat een aanvraag hebben ingediend. Daarnaast is de motie niet technologie-neutraal, wat mogelijk onrechtvaardig is. De problematiek van ontbrekende energie-infrastructuur richt zich niet enkel op het elektriciteitsnet. Zo kan voor cluster 6-bedrijven met hoge temperatuurprocessen bijvoorbeeld ook waterstofinfrastructuur belangrijk zijn. Deze situatie sluit aan bij de eerder aan de Kamer gecommuniceerde juridische en uitvoeringsbezwaren⁷ die het kabinet ziet bij een algehele hardheidsclausule voor vermijdbare uitstoot, waar om werd verzocht in de motie Erkens⁸.

Wel heeft het kabinet met de recent aangekondigde wijzigingen in de CO₂-heffing besloten om bedrijven, waaronder cluster 6 bedrijven, onder de CO₂-heffing industrie meer tijd te bieden voor verduurzaming. Ook wordt de flexibiliteit onder de CO₂-heffing industrie vergroot door het aanpassen van het carry-back mechanisme en het opzetten van een handelsplatform.

Vraag 9

In hoeverre zal een vrijstelling voor cluster 6 bedrijven leiden tot onwenselijke gevolgen zoals onduidelijkheid en juridische procedures die ook als risico werden genoemd in de discussie over een hardheidsclausule?

Antwoord 9

Zie het antwoord op vraag 8.

Vraag 10

Indien er toch vrijstelling wordt verleend aan cluster 6 bedrijven, klopt het dat dit (net zoals bij het schrappen van de gehele CO₂-heffing) effect heeft op het doelbereik van de CO₂-heffing? Hoeveel megaton CO₂-reductie zal hiermee niet ingevuld worden?

Antwoord 10

Het klopt dat het verlenen van een vrijstelling aan een deel van de bedrijven die onder de CO₂-heffing vallen effect heeft op het doelbereik van de CO₂-heffing. De CO₂-heffing maakt onderdeel uit van een bredere beleidsmix gericht op het verduurzamen van de industrie. Deze bredere beleidsmix leidt volgens de Klimaat- en Energieverkenning tot 2030-emissies van 32,1 (–14,5) tot 42,3 (–4,3) Mton in 2030, ten opzichte van 2023-emissies van 46,6 Mton. Zoals eerder aangegeven hanteert de CO₂-heffing daarbij een heffingsdoel van 26,9 Mton. De CO₂-heffing is een marginale heffing, bedoeld als stok om emissiereductie over het teveel aan uitstoot te borgen, en subsidies zoals SDE++ als wortel om bedrijven in staat te stellen de verduurzamingsslag te maken. De heffing versterkt de effectiviteit van de subsidies. Dit interactie-effect is niet kwantificeerbaar waardoor een kwantitatieve inschatting van de impact van enkel de CO₂-heffing naar verwachting een onderschatting is van de daadwerkelijke bijdrage aan CO₂-reductie. Indicatief wordt ambtelijk ingeschat dat, zonder rekening te houden met deze interactie-effecten, het effect van een vrijstelling van cluster 6 van de CO₂-heffing onder de 0,1 Mton ligt. Dit is uitgaande van het aandeel in de emissies van cluster 6 van ongeveer 7%.

Het kabinet heeft niet besloten tot het specifiek vrijstellen van cluster 6 bedrijven, maar om generiek bedrijven binnen de CO₂-heffing industrie meer tijd, flexibiliteit en mogelijkheden te bieden voor verduurzaming. Hierbij is het goed om op te merken dat het vanwege staatssteun ook niet mogelijk is om enkel cluster 6 bedrijven te ontzien van de heffing.

Vraag 11

Klopt het dat het rekenmodel waarmee het PBL de CO₂-uitstoot van de industrie berekent ook netwerkkosten, energiebelastingen, de IKC en de VCR meeneemt? Klopt het dat als een of meerdere van deze variabelen wijzigt, dit altijd tot een verandering van de CO₂-uitstoot in 2030 leidt (dus niet alleen als de CO₂-heffing aangepast wordt)?

⁷ Kamerstuk II 2024/25, 29 826, nr. 214.

⁸ Kamerstuk II 2023/24, 36 410 XIII, nr. 40.

Antwoord 11

Ja, het rekenmodel waarmee het PBL de CO₂-uitstoot van de industrie berekent, houdt ook rekening met een grote verscheidenheid aan beleidsmaatregelen en exogene factoren. Hieronder vallen onder andere de energiebelastingen, het subsidie-instrumentarium en de IKC en ook de factoren die de energiekosten beïnvloeden. Het model berekent of en wanneer een verduurzamingsproject financieel logisch is om uit te voeren (vergelijkt de kosten van een bedrijf als zij wel of niet een verduurzamingsproject uitvoert) voor de grotere installaties, waarbij onder andere CO₂- en energiekosten, maar ook normen en subsidies, zoals de SDE++, worden meegewogen. In de meest recente KEV is door onder andere gestegen netwerkkosten ook rekening gehouden met een minder sterke ingroei van elektrificatie.

Nee, het is niet het geval dat het aanpassen van deze variabelen zonder uitzondering emissiereductie in 2030 realiseert. In de KEV wordt geen uiteenzetting gegeven van de effecten van verschillende maatregelen doordat er ook complexe interacties optreden in het model. Hierdoor kan niet met zekerheid emissiereductie worden toegeschreven aan de eerdergenoemde maatregelen en is het dus niet mogelijk te stellen dat een beleidsmaatregel *altijd* een impact heeft op de emissies van de industrie in 2030. Daarnaast maakt ook het moment van wijziging uit, want het effect kan ook na 2030 optreden.

Vraag 12

Op welke manier zit het ongelijke speelveld dat ontstaat in Europa in het rekenmodel van het PBL? Houdt het model ook rekening met de verschillen in energie- en netwerkkosten tussen Europese lidstaten en het verschil tussen Nederland en de rest van de wereld?

Antwoord 12

Op het moment dat er sprake is van productievermindering als gevolg van een ongelijk speelveld wordt dit door het PBL meegenomen als zogenoemde exogene factor, oftewel het is input die het model gebruikt. Het is echter geen uitkomst van het model. De afweging of een verduurzamingsmaatregel financieel logisch is voor een installatie houdt geen rekening met of het financieel logisch is om de installatie in Nederland in gebruik te houden. Het kan dus het geval zijn dat het in het model financieel verstandig is om een installatie te verduurzamen, gelet op energie- en CO₂-prijzen in Nederland, maar dat de installatie in Nederland, ten opzichte van buitenlandse installaties, minder rendabel is om in gebruik te houden. Uit de uitkomsten van het model kan daardoor niet worden afgeleid in hoeverre er sprake is van productievermindering of verduurzaming. In andere woorden, het model in de tariefstudie geeft niet aan of er sprake is van weglek, en houdt daar geen rekening mee.

Vraag 13

Klopt het dat het PBL zelf aangeeft dat in het rekenmodel geen rekening wordt gehouden met een verandering in productievolumes van de industrie, terwijl dit wel op dit moment het geval is (lagere productie)? Wat zou er gebeuren als er wel rekening gehouden wordt met veranderende productievolumes? Moet het rekenmodel op dit punt worden aangepast of is dat te complex?

Antwoord 13

Het PBL houdt al rekening met verandering in productievolumes door de volumes als exogene inputvariabele toe te passen. De veronderstelde volumes die het PBL hanteert baseert ze op economische trends en de plannen van industriële producenten. Deze worden regelmatig aangepast. Het PBL publiceert de veronderstelde productievolumes ook in de tabellenbijlage bij de KEV. Voor 2025 en daarna heeft het PBL in de laatste KEV een sterke stijging in de productievolumes van de industrie verondersteld. Het PBL geeft daarbij aan dat een van de grootste onzekerheden ten aanzien van de industriële emissies het productievolume is en dat het daarmee rekening houdt binnen de bandbreedte. Dat wil zeggen dat een minder hoog productieniveau, vergeleken met de veronderstelling van het PBL, in de onderkant van de bandbreedte terugkomt. Het is aannemelijk dat een bijstelling van de

veronderstelde productievolumes naar het recente niveau richting 2035 resulteert in een lagere puntschatting voor de restemissies binnen de industrie.

Vraag 14

Klopt het dat het PBL al jarenlang, maar ook nog in de Tariefstudie 2024, waarschuwt voor wegleffecten? Is dat wat we nu in de praktijk zien gebeuren?

Antwoord 14

Het klopt dat PBL in het verleden, en ook in de tariefstudie, heeft gewezen op het feit dat een vermindering in productie in Nederland kan optreden als de unilaterale kosten van het klimaatbeleid toenemen. De recente sluitingen van verschillende industriële productielocaties kunnen echter niet alleen worden toegewezen aan nationaal klimaatbeleid. Ook andere factoren spelen een rol in de keuze voor bedrijven om hier in Nederland te blijven produceren zoals ontwikkelingen op de mondiale markt waarop de bedrijven concurreren en de hoge energiekosten in Nederland.

Vraag 15

Klopt het dat het PBL ook al jarenlang zegt dat er sprake is van een waterbedeffect binnen de EU, namelijk dat een lagere emissie in de industrie in Nederland gecompenseerd wordt binnen het EU Emissions Trading System (EU ETS) in andere EU-lidstaten?

Antwoord 15

Nee, het PBL stelt niet dat er sprake is van een waterbedeffect binnen de EU. Wel stelt het PBL dat het mogelijk is dat dit in de toekomst plaats kan gaan vinden. In 2019 is in het EU ETS een marktstabiliteitsreserve (MSR) in werking getreden, waarbij elk jaar dat het totale aantal rechten in omloop boven de grens van 833 miljoen is, een deel (24 procent) van het totaal aantal rechten in omloop in de MSR wordt geplaatst en uiteindelijk wordt vernietigd. Extra emissiereductie leidt in dat geval tot extra vernietiging van emissierechten, wat volgens het PBL door de jaar-op-jaarstapeling zou kunnen oplopen tot vrijwel de gehele extra reductie. De jaar-op-jaaropstapeling werkt als volgt: als er door extra emissiereductie in NL 100 ETS-rechten ongebruikt blijven, worden er een jaar later 24 ETS-rechten vernietigd. Weer een jaar later worden er 18 vernietigd (24% van de resterende 76), enzovoorts. Op dit moment ligt het totale aantal rechten in omloop ruim boven deze grens, waardoor er op dit moment dus nog geen sprake is van een waterbedeffect. Echter, zodra het totale aantal rechten in omloop onder de gestelde grens komt, zal het waterbedeffect wel in werking treden. Het PBL stelt dat verschillende studies een ander beeld geven over wanneer dit plaats kan vinden, waarbij sommige studies aangeven dat dit al voor 2030 zou kunnen plaatsvinden, anderen indiceren dit pas ruim na 2030. Het PBL tekent hierbij aan dat hierbij ook het toekomstige beleid in andere EU-landen van belang is. Wanneer in meerdere EU-landen klimaatbeleid gevoerd wordt voor ETS-activiteiten, kan het aantal rechten in omloop langer boven de grens blijven, waardoor meer rechten vernietigd worden en het waterbedeffect dus langer achterwege kan blijven. Bovendien zal de werking van de MSR in EU-verband periodiek opnieuw worden beoordeeld, en is het denkbaar dat nadere afspraken worden gemaakt die bijdragen aan het mitigeren van waterbedeffecten.

Vraag 16

Neemt u de waarschuwing van het PBL serieus dat een te hoge nationale CO₂-heffing de kans op afschalen van industriële productie in Nederland vergroot, waarmee wel de emissies in Nederland worden verminderd, maar er niet wordt bijgedragen aan de verduurzaming van de industrie in Nederland?

Antwoord 16

Ja, deze waarschuwing neemt het kabinet serieus. Het kabinet kijkt naar een gebalanceerde mix van beprijzing, normering en subsidies. Dit totaalpakket moet er toe leiden dat de industrie in Nederland verduurzaamt. Het doel van de CO₂-heffing is altijd tweeledig geweest: stimuleren van verduurzaming

mét behoud van bedrijvigheid. Het kabinet hecht grote waarde aan effectief klimaatbeleid en dat betekent dat koolstoflekkage zoveel mogelijk moet worden beperkt. Voor het klimaatprobleem maakt het immers niet uit waar op de wereld de CO₂-emissies plaatsvinden. Om de risico's op koolstoflekkage in de gaten te houden laat het kabinet dan ook jaarlijks een speelveldtoets uitvoeren waarin de effecten van het Nederlandse klimaatbeleid worden onderzocht. Het nieuwe rapport is recent met het voorjaarspakket met uw Kamer gedeeld⁹.

Vraag 17

Deelt u de constatering dat dit risico zich al voordoet en dat het verlagen of schrappen van de nationale heffing een snelle en effectieve maatregel is om afschalen van industriële productie te voorkomen, zodat de Nederlandse industrie wel hier kan verduurzamen?

Antwoord 17

Nee, het kabinet is van mening dat er sprake is van een gebalanceerd pakket aan beleidsinstrumenten waarbij de verschillende belangen, verduurzaming en bedrijvigheid, uitgebreid zijn afgewogen. Dit pakket vindt daarin een goede balans. Er zijn verschillende risico's die de industrie nu rond investeren in Nederland ervaart, uiteindelijk is het een optelsom van vele factoren. Uit de speelveldtoetsen blijkt wel dat unilateraal beleid, zoals bijvoorbeeld de nationale CO₂-heffing het risico op weglekeffecten vergroot. De speelveldtoets stelt dat dit risico met name aanwezig is in de jaren richting 2030 waar de heffing een grotere impact heeft vanwege het oplopende tarief en aflopende dispensatierechten. Dit is onder andere waarom het kabinet heeft besloten om de afname van de reductiefactor aan te passen tussen 2027 en 2032, en deze minder snel af te laten lopen. Op deze manier hebben bedrijven langer meer vrije uitstootruimte, en krijgen zij de kans om tijdig verduurzamingsmaatregelen te treffen.

Het is echter ook belangrijk om de heffing te bezien als onderdeel van de bredere beleidsmix. Deze is in Nederland ambitieus: we hebben relatief hoge emissiebegroting, als marginale heffing, maar zetten daar ook veel subsidies voor de industrie tegenover. Ook ruim in vergelijking tot andere landen. Deze ambitieuze beleidsmix is zo ingericht om onze wettelijke klimaatdoelen te halen, en de KEV2024 leert ons dat er meer nodig is om deze doelen daadwerkelijk binnen bereik te brengen. Een afschaffing van de nationale CO₂-heffing leidt tot een vertraging van de verduurzaming en zal deze meer afhankelijk maken van het ETS en (de beschikbaarheid van en) vraag naar subsidies. De ambitieuze beleidsmix met hoge emissiebegroting maar ook ruime beschikbaarheid van subsidies (ook voor de komende jaren) maakt het mogelijk om nu juist de verduurzaming te versnellen.

⁹ Bijlagen bij Kamerstukken II 2024/25, 33 043, nr. 114.