Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1568

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2026

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 5 februari 2026 over evaluatie CO_2-heffing industrie en CO_2-minimumprijs elektriciteitsopwekking (Kamerstuk 32 813, nr. 1553)

De vragen en opmerkingen zijn op 6 maart 2026 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 2 juli 2026 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van der Lee

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

kst-32813-1568
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de evaluatie van de CO_2-heffing voor de industrie. Deze leden hebben enkele vragen over de evaluatie en over het bredere beleid.

Deze leden constateren ten aanzien van het aanvullend beleid dat Nederland als een van de weinige EU-lidstaten ervoor koos om ETS-sectoren extra te beprijzen. Deze leden hebben er begrip voor dat dit kabinet voor een meer Europees gerichte aanpak kiest. Tegelijkertijd constateren deze leden dat het afschaffen van de CO_2-heffing ertoe leidt dat er minder emissiereductie in de industrie zal worden gerealiseerd. Ze vragen wat de algemene inzet is van de Staatssecretaris op dit punt en welke aanknopingspunten de Staatssecretaris ziet in de suggesties van de overlegtafel CO_2-heffing Industrie.

Het kabinet spant zich in voor een stevig Europees pakket. CO_2-beprijzing, bij voorkeur Europees, is de hoeksteen van de beleidsarchitectuur en essentieel om investeringen in verduurzaming financieel aantrekkelijk te maken en het pad naar klimaatneutraal minder vrijblijvend te maken. Daarnaast heeft het kabinet aanvullende middelen gereserveerd voor de SDE++ en voor het verlagen van de kosten van elektriciteit. Deze maatregelen maken verduurzaming aantrekkelijker. Het kabinet treft indien nodig aanvullende nationale maatregelen in het voorjaar van 2027 om het doel van 2040 te halen. Daarbij houdt het kabinet oog voor handelingsperspectief en betaalbaarheid. De borgende maatregelen die zijn gesuggereerd door de Overlegtafel CO_2-heffing Industrie zullen daarbij worden meegewogen.

De leden constateren ten aanzien van het helpen van duurzame bedrijven dat het afschaffen van de CO_2-heffing ertoe leidt dat de concurrentiepositie van bedrijven die vóórlopen in de verduurzaming of al duurzaam zijn verslechtert. Deze leden lezen dat het coalitieakkoord uitspreekt dat het voor de industrie stabiel langetermijnbeleid wil voeren. Ze zijn van mening dat dat ook voor deze bedrijven moet gelden. Ze vragen daarom de Staatssecretaris om inzichtelijk maken welke bedrijven nadeel hebben ondervonden van het afschaffen van de CO_2-heffing. Deze leden vragen voorts of de SDE++ voldoende is om het daardoor ontstane nadeel voor duurzame bedrijven weg te nemen. Daarnaast vragen ze in algemene zin welke inzet de Staatssecretaris pleegt voor deze duurzame bedrijven.

Afschaffen van de CO_2-heffing heeft een negatieve impact op de business case van verduurzaming doordat het uitstoten van CO_2 goedkoper wordt. Tevens heeft het afschaffen van de CO_2-heffing een negatief effect op de bedrijven die reeds verduurzaamd hebben. Bedrijven die voorlopen zouden meer dispensatierechten krijgen dan emissies, waardoor ze dit overschot hadden kunnen verkopen aan andere bedrijven binnen de CO_2-heffing industrie.

De negatieve impact op winstgevendheid van bedrijven die reeds hebben geïnvesteerd is klein. Voor de meeste bedrijven is dit beperkt tot een overschot aan dispensatierechten. Daarnaast neemt ook de winstgevendheid af van bedrijven die in staat waren om de kosten van de nationale heffing af te wentelen op afnemers. Vanwege internationale concurrente geldt dit slechts voor een beperkt aantal bedrijven.

Publiek beschikbare gegevens van de NEa laten zien dat slechts een beperkt aantal bedrijven (5–10 bedrijven) een overschot hadden aan dispensatierechten in 2024. De CO_2-efficiëntie van een aantal van deze bedrijven is niet of slechts in beperkte mate toegenomen na introductie van de CO_2-heffing, wat er op wijst dat deze bedrijven reeds in verduurzaming hadden geïnvesteerd voordat de CO_2-heffing werd geïntroduceerd. Voor deze bedrijven zorgde de introductie van de CO_2-heffing voor een financiële meevaller.

De SDE++ is een verduurzamingssubsidie en is daarmee niet een geschikt instrument om bij bedrijven nadelen weg te nemen die ontstaan door aanpassingen aan de CO_2-heffing. De hoogte van de subsidie is niet afhankelijk van de CO_2-heffing, waardoor bedrijven die hebben verduurzaamd met behulp van de SDE++ niet gekort worden op hun subsidie de komende jaren. Het kabinet vindt het belangrijk dat de duurzame bedrijven hier in Nederland kunnen blijven produceren. Het kabinet trekt daarom voor de periode tot en met 2035 jaarlijks ca. € 1 mld. uit voor het verlengen van de Indirecte Kosten Compensatie (IKC) en het verlagen van de elektriciteitskosten voor de industrie. Dit verbetert de concurrentiepositie voor de in Nederland gevestigde industrie en komt direct ten goede aan bedrijven die reeds veel elektriciteit verbruiken, bijvoorbeeld doordat processen geëlektrificeerd zijn.

De leden van de D66-fractie constateren op het punt van invulling geven aan de ambitie voor verduurzaming van de industrie dat het kabinet stevige ambities heeft op het gebied van verduurzaming van de industrie. Zo lezen ze dat het kabinet vol wil inzetten op een groene industrie met een lagere uitstoot. Deze leden vragen de Staatssecretaris welke beleidsstappen de Staatssecretaris vanuit zijn departement gaat zetten om industrie te verduurzamen. Ze vragen daarbij specifiek naar instrumenten waarmee de overheid daadwerkelijk stuurt op het verduurzamen van industrie.

Het kabinet heeft middelen gereserveerd voor het beperken van de elektriciteitskosten van de energie-intensieve industrie. Lagere kosten voor elektriciteit maken investeringen in elektrificatie aantrekkelijker. Ik zet mij ervoor in dat deze middelen zo goed mogelijk daartoe worden benut.

In het kader van het energiepakket is daarnaast besloten om het aftrekpercentage in de energie-investeringsaftrek (EIA) per 2027 te verhogen. Hierdoor wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om te investeren in CO_2-reducerende en energiebesparende maatregelen.

Ik zet mij tot slot in voor een sterk Europees emissiehandelssysteem en Carbon Border Adjustment Mechanism. Europees instrumentarium is bepalend voor investeringen in verduurzaming en het reduceren van fossiele afhankelijkheden. Belangrijke factoren daarbij zijn een toereikende CO_2-prijs, effectieve koolstoflekkagebescherming gericht op industrie die verduurzaamt en stabiliteit van beleid.

De leden van de D66-fractie constateren op het punt van de inzet door de Staatssecretaris op de knelpunten voor de industrie dat uit de evaluatie van de CO_2-heffing blijkt dat deze op zichzelf onvoldoende is om bedrijven te verduurzamen. Er zijn namelijk stevige knelpunten voor industrie om te verduurzamen. Deze leden noemen in dit kader netcongestie en het stikstofslot. Ze constateren dat uit de evaluatie blijkt dat als de overheid deze knelpunten niet oplost, bedrijven geen handelingsperspectief hebben om serieus te kunnen investeren in verduurzaming. Deze leden zien daarin een goede reden om op dit moment geen aanvullende CO_2-heffing boven op de Europese ETS te heffen. Deze leden constateren wél dat voor

verduurzaming van industrie het wegnemen van deze knelpunten absoluut noodzakelijk is. Ze vragen de Staatssecretaris daarom hoe de Staatssecretaris vanuit zijn departement bijdraagt aan de kabinetsbrede ambitie om stikstof- en netcongestie zo snel mogelijk op te lossen.

Ik erken het belang van het oplossen van knelpunten voor verduurzamingsinvesteringen. Voor de landbouw, natuur en stikstofaanpak wordt een investeringsbedrag van € 20 miljard beschikbaar gesteld. De aanpak van netcongestie ligt hoofdzakelijk bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De leden van de D66-fractie constateren ten aanzien van de inzet in de Europese Unie door de Staatssecretaris dat dit kabinet de klimaatdoelen vasthoudt en alles op alles gaat zetten om doorbraken te realiseren om deze doelen te halen. Deze leden vragen in algemene zin wat de inzet van de Staatssecretaris is om hieraan bij te dragen. Daarnaast constateren deze leden dat het kabinet ook wil inzetten op een ambitieuze Europese klimaataanpak. In dat kader constateren deze leden dat er ook bedrijven zijn waarvoor mondiale overcapaciteit en import uit de Europese Unie vanuit China een belangrijke oorzaak is van de druk op hun verdienvermogen en dat ook zonder de nationale CO_2-heffing ingrijpende keuzes over fabriekssluitingen onvermijdelijk waren geweest. In dat kader vragen de leden van de D66-fractie de Staatssecretaris specifiek hoe de Staatssecretaris zich de aankomende tijd gaat inzetten voor stevige Europese CO_2-beprijzing en een stevig CO_2-beprijzingsinstrument aan de Europese grens.

Het kabinet zet zich in Brussel in voor een sterk Europees Emissiehandelssysteem (EU ETS) en Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Het kabinet ziet deze instrumenten als essentieel voor de transformatie naar energie van Europese bodem en daarmee het verminderen van geopolitieke afhankelijkheden, juist in de huidige complexe geopolitieke context. Het kabinet hecht er daarnaast ook aan dat bedrijven die investeren in verduurzaming voldoende investeringszekerheid hebben.

Richting de aanstaande ETS1-herziening (juli 2026), pleit het kabinet voor verbeteringen in het ETS die zich richten op het versterken van maatregelen tegen koolstoflekkage, bijvoorbeeld door een herverdeling van de gratis ETS-rechten middels de ETS benchmarks. Ingrepen die direct of indirect de prijs of de integriteit van het ETS ondermijnen moeten worden vermeden, ten behoeve van de investeringszekerheid. Het kabinet wil een koploperspositie bekleden voor behoud van een sterk ETS, waarbij we oog houden voor de zorgen vanuit de energie-intensieve industrie ten aanzien van de hoge energiekosten en het concurrentienadeel ten aanzien van derde landen. Het kabinet heeft samen met Zweden, Finland, Denemarken, Luxemburg en Slovenië een non-paper van Spanje gesteund waarin deze positie wordt onderschreven. Het kabinet wil een zo een breed mogelijke coalitie vormen. De steun van Duitsland en Frankrijk is hier van belang. Het kabinet zet hier proactief op in.

Het CBAM speelt een cruciale rol in het behalen van de afgesproken klimaatdoelen. Een goed werkend CBAM voor energie-intensieve sectoren is namelijk noodzakelijk om de industrie te beschermen tegen (oneerlijke) concurrentie van buitenaf. Het kabinet is voorstander van een stapsgewijze uitbreiding van het CBAM met inachtneming van de WTO-conformiteit, administratieve lasten en uitvoerbaarheid. Het kabinet onderzoekt daarom momenteel de mogelijkheden voor uitbreiding naar koolstoflekkagegevoelige sectoren, zoals papier, glas en keramiek. Voor sectoren waar het CBAM (vooralsnog) geen uitkomst biedt, zet het kabinet in op vraagcreatie – bijvoorbeeld via de recent gepubliceerde *Industrial*

Accelerator Act, met voorstellen voor koolstofarme productiestandaarden en industriële versnellingsgebieden, of de *EU Critical Chemical Alliance*, waar Nederland de werkgroep *lead markets* voorzit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de evaluatie CO_2-heffing industrie en CO_2-minimumprijs elektriciteitsopwekking. Deze leden hebben hierover op dit moment geen vragen of opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben de evaluatie met interesse gelezen. Deze leden hebben veel vragen.

Deze leden merken allereerst op dat de evaluatie moeilijk negatief te noemen valt. De evaluatie is kritisch over de minimum CO_2-prijs industrie en de minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking, maar gematigd positief over de CO_2-heffing industrie. Deelt de Staatssecretaris deze lezing of interpreteert de Staatssecretaris de uitkomsten van het onderzoek anders? Zo ja, waarom?

Het kabinet interpreteert de uitkomsten van het onderzoek als negatief over de minimum CO_2-prijs industrie en de minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking. De uitkomsten aangaande de CO_2-heffing industrie zijn minder eenduidig. De CO_2-heffing industrie kan volgens de onderzoekers weliswaar bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix, maar afhankelijk van de snelheid waarmee bedrijven kunnen verduurzamen, en de mate van ondersteuning die zij ontvangen. Het kabinet vindt het belangrijk dat bedrijven in staat worden gesteld tot verduurzaming.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hechten zeer aan onafhankelijke evaluaties van belastinginstrumenten. Het valt deze leden echter op dat met veel ronduit negatieve evaluaties weinig tot niets wordt gedaan. Tegelijkertijd is dit kabinet voornemens de CO_2-heffing af te schaffen, terwijl de evaluatie van de heffing juist gematigd positief is. Kan de Staatssecretaris hierop reflecteren? Vindt de Staatssecretaris onafhankelijke evaluaties van fiscale instrumenten net als deze leden belangrijk? Zo ja, hoe komt het dan dat het kabinet niet van plan lijkt om ook maar één van de aanbevelingen uit evaluaties die de afgelopen jaren verschenen zijn op te volgen?

Het kabinet hecht veel waarde aan de onafhankelijke evaluatie van fiscale instrumenten. Opvolging van de aanbevelingen uit evaluaties moet per fiscaal instrument worden beoordeeld, en laat zich niet eenvoudig generaliseren.

Wat betreft de CO_2-heffing industrie vindt het kabinet de concurrentiepositie van de in Nederland gevestigde industrie en het handelingsperspectief om daadwerkelijk te kunnen verduurzamen doorslaggevende overwegingen. Het kabinet handelt in lijn met de aanbevelingen uit de evaluatie door helderheid te bieden, subsidies voor industriële verduurzaming te verruimen en knelpunten rondom o.a. stikstof en netcongestie aan te pakken. Verder was een aanbeveling uit het onderzoek om de handel van dispensatierechten te bevorderen. De Nederlandse Emissieautoriteit heeft daar verder reeds maatregelen toe genomen. De aanbevelingen van de evaluatie zullen tevens worden betrokken bij de voorjaars-

besluitvorming van 2027, waarin beleidsmaatregelen voor klimaatdoelbereik zullen voorliggen.

De leden van de Groenlinks-PvdA-fractie vragen ook of de Staatssecretaris het geen beter idee zou vinden om te kijken naar de aanbevelingen uit de evaluatie van de CO_2-heffing, in plaats van over te gaan tot het volledig afschaffen of anderszins buiten werking stellen. Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat de Staatssecretaris dat dan ook doen?

Het kabinet hecht aan de concurrentiepositie van de in Nederland gevestigde industrie en het handelingsperspectief om daadwerkelijk te kunnen verduurzamen. Het kabinet geeft met het afschaffen van de CO_2-heffing industrie invulling aan de motie Van Dijk c.s. (Kamerstuk 36 725, nr. 11) In lijn met de aanbevelingen van de onderzoekers zet het kabinet vol in op het mogelijk maken van verduurzaming, onder meer door netcongestieproblemen aan te pakken. Ook maakt het kabinet meer middelen vrij voor verduurzaming.

In die context hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ook nog enkele vragen over alternatieve heffingsvormen die niet zijn meegenomen in de evaluatie. Deze leden wijzen daarbij op de zogenaamde «bezemwagenheffing» in de fichebundel bij het rapport «Routes naar realisatie» (door de CO_2-tafel voor de industrie «benchmarkheffing» genoemd), waarbij een vast heffingstarief wordt ingevoerd, maar enkel boven de ETS-benchmark, waardoor alleen «achterblijvers» extra worden belast. Hoe kijkt de Staatssecretaris naar dit alternatief en naar andere al onderzochte alternatieven? Is de Staatssecretaris bereid om de CO_2-heffing om te vormen in plaats van volledig te schrappen?

Het kabinet treft in het voorjaar van 2027 indien nodig aanvullende nationale maatregelen om emissiereductiedoelen te halen. De borgende maatregelen die zijn gesuggereerd door de Overlegtafel CO_2-heffing Industrie zullen daarbij worden meegewogen.

De leden van de Groenlinks-PvdA vragen wat de Staatssecretaris ervan vindt dat het concurrentievoordeel voor duurzame productie ten opzichte van conventionele productie wegvalt als de CO_2-heffing verdwijnt, en of de Staatssecretaris het met deze leden eens dat investeringen in verduurzaming daardoor minder rendabel worden?

Het kabinet is van mening dat door de CO_2-heffing industrie de concurrentiepositie van de industrie juist onder druk staat. In veel gevallen hebben bedrijven onvoldoende mogelijkheden om daadwerkelijk te verduurzamen, waardoor de prikkel van de heffing niet altijd leidt tot investeringen in Nederland. Als gevolg daarvan bestaat het risico dat productie zich verplaatst naar het buitenland in plaats van dat de uitstoot daadwerkelijk afneemt. Het kabinet acht dat een onwenselijke uitkomst.

Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat afschaffing van de CO_2-heffing invloed kan hebben op de aantrekkelijkheid van duurzame investeringen en op het speelveld tussen duurzame en conventionele productie. Het kabinet is daarom voornemens om in het voorjaar van 2027 eventuele aanvullende nationale maatregelen te nemen om en de emissiereductiedoelen te halen en investeringen in een duurzame in Nederland gevestigde economie te versnellen.

De leden van de Groenlinks-PvdA vragen hoe de Staatssecretaris kijkt naar de conclusie uit de evaluatie dat «de huidige subsidies ontoereikend zijn om alle «financiële knelpunten aan te pakken»?

Het kabinet deelt de conclusie dat de beleidsmix van beprijzend, normerend beleid en de beschikbare subsidies zoals beschouwd door de onderzoekers niet toereikend zijn voor alle financiële knelpunten. Niet alle verduurzamingsmaatregelen met financiële knelpunten zijn subsidiabel, bijvoorbeeld wanneer de maatregelen niet goed passen binnen de bestaande subsidieregelingen. De business case van deze maatregelen hangt ook af van normerend en beprijzend beleid. Wat betreft de hoeveelheid beschikbare subsidiemiddelen verwacht het kabinet dat de vrijgemaakte aanvullende middelen in de SDE++ een belangrijke bijdrage zullen leveren om financiële knelpunten aan te pakken. De Overlegtafel CO_2-heffing Industrie gaat in op de omvang van steun voor verduurzaming van de ETS1-industrie, en becijfert dit op € 13,8 miljard aan directe steun, exclusief te verlenen steun voortkomend uit de jaarlijkse SDE++-openstellingsrondes van 2026 t/m 2032 van € 8 miljard per jaar, waar de ETS1-industrie ook deels gebruik van zal kunnen maken. Hoe dit zich verhoudt tot de omvang van de investeringsopgave met inachtneming van EU ETS is sterk afhankelijk van de ETS-prijs, en van andere kostenontwikkeling (gas, elektriciteit, staal, etc.). Ter indicatie van de ordegrootte, bij een ETS-prijs van circa € 100 per ton in 2030 dekken de subsidiemiddelen indicatief driekwart van de verduurzamingskosten die bovenop EU ETS moeten worden gemaakt om het nationale 2030-doel voor de ETS1-industrie te halen[1]. Ook ander normerend en beprijzend beleid heeft invloed op de mate waarin subsidies toereikend zijn, omdat dergelijk beleid strategische uitstel en/of afstel van investeringen ontmoedigt.

De leden van de Groenlinks-PvdA vragen of de Staatssecretaris erkent dat met het afschaffen van de heffing nog minder financiële ruimte ontstaat voor dergelijke subsidies, en of de Staatssecretaris inzicht kan geven in de totale budgettaire derving tot 2040 als gevolg van het schrappen van de CO_2-heffing? De leden van GroenLinks-PvdA merken op dat uit de evaluatie blijkt dat afschaffing van de CO_2-heffing in de praktijk betekent dat hogere subsidies nodig zijn om verduurzaming rendabel te maken en vragen of het kabinet van plan is fors meer geld voor verduurzamingssubsidies uit te trekken, en zo ja, waar dat geld vandaan moet komen? Zo nee, hoe denkt het kabinet verduurzaming van de industrie te bereiken?

Schrappen van de CO_2-heffing industrie leidt niet tot een budgettaire derving. Sinds de aanpassingen in het Belastingplan 2026 worden er geen inkomsten meer verwacht. Door het wegvallen van de CO_2-heffing dalen de kosten van de uitstoot waardoor de prikkel tot emissiereductie afneemt. Het afschaffen van de CO_2-heffing industrie leidt volgens het PBL tot een beperkte verwachte nationale emissietoename in 2030 van 0 tot 2 megaton.[2] Het kabinet is voornemens om in het voorjaar van 2027 eventuele aanvullende nationale maatregelen te nemen om de emissiereductiedoelen te halen en investeringen in een duurzame in Nederland gevestigde economie te versnellen.

Generieke subsidies worden niet gecorrigeerd voor de betaalde CO_2-prijs onder de CO_2-heffing industrie, zoals bijvoorbeeld de SDE++ dat wel doet voor de hoogte van de ETS-prijs.[3] Desondanks heeft CO_2-beprijzing wel invloed op de mate waarin subsidies toereikend zijn, omdat dergelijk

---

[1] Zie ook bijlage 9 van het rapport «Kantelpunt voor klimaat en industrie». https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/12/03/kantelpunt-voor-klimaat-en-industrie

[2] In deze berekening is uitgegaan van de heffing zoals voorgenomen conform voorjaarsnota 2025. Zie de notitie CO_2-heffing industrie van PBL: link

[3] Binnen de maatwerkaanpak wordt in zoverre rekening gehouden met de CO_2-heffing dat de heffing wordt meegenomen in de analyse van de business case, alleen bovenwettelijke reductie wordt gesubsidieerd en dat daarmee verkregen dispensatierechten niet verhandeld mogen worden.

beleid strategische uitstel en/of afstel van investeringen ontmoedigt. Het kan dus dat het afschaffen van de CO_2-heffing tot hogere uitgaven leidt om het emissiereductiedoel te bereiken. Tegelijkertijd heeft het kabinet ervoor gekozen de CO_2-heffing af te schaffen voor de industrie uit zorgen voor de concurrentiepositie van de in Nederland gevestigde industrie en omdat het handelingsperspectief van de in Nederland gevestigde industrie door o.a. netcongestie onvoldoende is. Voor aanvullende verduurzamingsinvesteringen reserveert het kabinet budget voor zes nieuwe openstellingen van elk € 8 miljard voor de SDE++ vanaf 2027.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen daarnaast dat de CO_2-heffing heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van verduurzamingsplannen en tot het daadwerkelijk investeren in verduurzamingsprojecten bij bedrijven. Vindt de Staatssecretaris dit ook een wenselijke ontwikkeling?

Ja.

Hoe reageert de Staatssecretaris op de klacht dat bedrijven die al hebben geïnvesteerd in verduurzaming benadeeld worden door het afschaffen van de CO_2-heffing?

Afschaffen van de CO_2-heffing heeft een negatieve impact op de business case van verduurzaming doordat het uitstoten van CO_2 goedkoper wordt. Bedrijven die voorlopen zouden meer dispensatierechten krijgen dan emissies, waardoor ze dit overschot hadden kunnen verkopen aan andere bedrijven binnen de CO_2-heffing industrie.

De negatieve impact op winstgevendheid van bedrijven die reeds hebben geïnvesteerd is echter klein. Voor de meeste bedrijven is dit beperkt tot een overschot aan dispensatierechten. Daarnaast neemt ook de winstgevendheid af van bedrijven die in staat waren om de kosten van de nationale heffing af te wentelen op afnemers. Vanwege internationale concurrentie geldt dit slechts voor een beperkt aantal bedrijven.

Publiek beschikbare gegevens van de NEa laten zien dat slechts een beperkt aantal bedrijven (5–10 bedrijven) een overschot hadden aan dispensatierechten in 2024. De efficiëntie van een aantal van deze bedrijven is niet of slechts in beperkte mate toegenomen na introductie van de CO_2-heffing, wat er op wijst dat deze bedrijven reeds in verduurzaming hadden geïnvesteerd voordat de CO_2-heffing werd geïntroduceerd. Voor deze bedrijven zorgde de introductie van de CO_2-heffing voor een financiële meevaller.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de duurzame bedrijven zoals opgenomen in de onderstaande tabel hier in Nederland kunnen blijven produceren. Het kabinet trekt daarom voor de periode tot en met 2035 jaarlijks ca. € 1 mld. uit voor het verlengen van de Indirecte Kosten Compensatie (IKC) en het verlagen van de elektriciteitskosten voor de industrie. Dit zorgt voor een gelijker speelveld voor de industrie en komt direct ten goede aan bedrijven die reeds veel elektriciteit verbruiken, bijvoorbeeld doordat processen geëlektrificeerd zijn.

In hoeverre hecht de Staatssecretaris waarde aan voorspelbaarheid van beleid en zekerheid voor bedrijven die voor een verduurzamingsopgave staan? Hoe denkt hij dat het afschaffen van de CO_2-heffing daaraan bijdraagt?

Investeringsbeslissingen, en daarmee verduurzamingsprojecten, komen enkel tot stand als een bedrijf voldoende zekerheid heeft dat de inves-

tering terugverdiend kan worden. Voorspelbaarheid van beleid draagt bij aan deze zekerheid, waardoor het een belangrijke factor is in het faciliteren van investeringsbeslissingen. Tegelijkertijd is het onwenselijk om bij onvoldoende handelingsperspectief voor verduurzaming een heffing die nooit was bedoeld om inkomsten te genereren in stand te houden.

Is de Staatssecretaris het ermee eens dat de CO_2-heffing meer zekerheid biedt dan het ETS, omdat de ETS-prijs sterk kan fluctueren?

De ETS-prijs kan fluctueren wat onzekerheid met zich meebrengt voor bedrijven. Tegelijkertijd biedt het EU ETS bedrijven wel mogelijkheden om met deze prijsrisico's om te gaan, bijvoorbeeld door emissierechten op voorhand aan te kopen of prijsrisico's af te dekken. Daarmee kunnen bedrijven binnen zekere grenzen meer voorspelbaarheid creëren over hun toekomstige kosten.

Een nationale CO_2-heffing of minimumprijs kan daarentegen zorgen voor een stabielere ondergrens in de CO_2-prijs, maar kan leiden tot onzekerheid over de concurrentiepositie. De heffing leidt tot hogere kosten voor bedrijven in Nederland ten opzichte van bedrijven in andere lidstaten. Dit kan de concurrentiepositie van de in de Nederland gevestigde economie verslechteren en daarmee invloed hebben op investeringsbeslissingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben voorts een aantal vragen over de behandeling van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) in de CO_2-heffing. Deze leden vragen of het kabinet van plan is de CO_2-heffing ook voor AVI's volledig te laten vervallen en of dit plan ook is meegenomen in de analyse van het CPB van het coalitieakkoord, gezien dit naar verwachting zowel budgettaire effecten heeft als koopkrachteffecten.

Het kabinet heeft geen plannen voor het laten vervallen van de CO_2-heffing voor AVI's. Over de hoogte van de heffing wordt de Kamer uiterlijk geïnformeerd op Prinsjesdag 2026. Inkomsten vanuit de CO_2-heffing voor AVI's zijn opgenomen in de begroting en zijn als zodanig meegenomen in de analyse van het CPB van het coalitieakkoord.

Deze leden vragen ook hoe het kabinet de toekomst van de afvalverbrandingssector in Nederland ziet en hoe en wanneer deze sector volgens het kabinet moet gaan verduurzamen.

In de beleidsvisie «Afvalverbranding in 2030 en 2050» is omschreven wat de wenselijke situatie is voor de afvalverbrandingssector in 2030 en 2050[4]. Hier wordt o.a. ingegaan op de verduurzamingsopgave. In de beleidsvisie is vastgelegd dat in 2030 het verbranden van recyclebaar materiaal zoveel mogelijk voorkomen wordt, koolstofverwijdering bij AVI's mogelijk is gemaakt en de CO_2-uitstoot bij AVI's sterk is teruggebracht.

Is de Staatssecretaris het ermee eens dat het handelingsperspectief van AVI's beperkt is?

Tijdens een werkbezoek heb ik zelf van de sector gehoord dat het handelingsperspectief voor verduurzaming voor AVI's per casus verschilt. AVI's hebben ten aanzien van het verminderen van de kosten van de CO_2-heffing twee opties: minder afval verbranden, bijvoorbeeld door meer fossiele afvalstromen uit te sorteren en deze te laten recyclen, en/of CCS toe te passen. Hoewel de CO_2-heffing aan de ene kant de prikkel om CCS toe te passen vergroot, laat de studie van Trinomics ook zien dat de CO_2-heffing de business case voor verduurzaming voor AVI's onzeker

[4] Beleidsvisie afvalverbranding in 2030 en richting 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl

maakt. Voor sommige AVI's geldt ook dat toepassing van CCS minder rendabel is dan voor andere AVI's, vanwege bijvoorbeeld de transportkosten voor afgevangen CO_2. Voor CCS is het handelingsperspectief tevens afhankelijk is van de realisatie en ontwikkelsnelheid van CCS-project Aramis.

Deelt de Staatssecretaris de mening dat afval idealiter zoveel mogelijk wordt gerecycled en dat broeikasgasemissies als gevolg van verbranding van het niet-recyclebare deel zoveel mogelijk beperkt dienen te worden?

Het kabinet is het ermee eens dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat recyclebaar afval wordt verbrand. Afvalrecycling levert een belangrijke bijdrage aan zowel de klimaatdoelen als de strategische autonomie van Nederland en Europa. Daarnaast is het van belang dat broeikasgasemissies als gevolg van verbranding zo veel mogelijk beperkt dienen te worden.

Wat gaat het kabinet de komende jaren doen om deze doelen te bereiken en in hoeverre bestaat volgens de Staatssecretaris het risico dat de export van afval toeneemt en/of de kosten van de CO_2-heffing afgewenteld worden op huishoudens?

Nederland is verplicht om 60% van haar stedelijke afvalstoffen te recyclen in 2030. Dit loopt op tot 65% in 2035. Om dit te bewerkstelligen helpt het kabinet gemeenten en bedrijven met het beter scheiden en voorkomen van afval via het Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof. In aanvulling hierop lopen meerdere verkenningen naar het meer en beter recyclen van afvalstoffen. Zo verkent het kabinet de (on)mogelijkheden voor meer landelijke standaardisering van afvalscheiding en inzameling en wordt voor gerichte recyclebare afvalstromen bekeken hoe voorkomen kan worden dat deze worden verbrand. Het kabinet wil hiermee toewerken naar gerichte maatregelen die bijdragen aan meer en meer hoogwaardige recycling.

De inzet van het kabinet is om zo veel mogelijk te voorkomen dat recyclebaar materiaal wordt verbrand. Daarbij zal er ook een deel niet-recyclebaar afval verbrand worden bij AVI's. Om broeikasgasemissies te kunnen reduceren bij de verbranding hiervan zullen AVI's moeten investeren in CO_2-afvanginstallaties. In de Werkgroep Afvalsector is gewerkt aan een intentieverklaring voor investeringszekerheid in verduurzamingsmaatregels door AVI's. Hierin heeft het rijk haar beleidsintenties vastgelegd om bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties meer zekerheid te bieden zodat zij tot investeringsbesluiten voor verduurzaming kunnen komen.

Uit het rapport van Trinomics blijkt dat door de budgettaire opgave die bij de afvalsector is neergelegd de export van afval mogelijk toeneemt en de import afneemt. Daarnaast is het voor AVI's ook mogelijk om de kosten (deels) door te berekenen, waardoor de kosten voor huishoudens kunnen stijgen. Het afwentelen van verduurzamingskosten richting afvalontdoeners is nodig voor de investeringszekerheid van AVI's. Vanwege de zorgen vanuit de sector en andere mogelijke negatieve effecten heeft de Werkgroep Afvalsector de opdracht gekregen om te zoeken naar een alternatieve dekking voor de budgettaire opgave. Hierover is gerapporteerd in het Eindrapport Werkgroep Afvalsector[5]. Over het fiscale pakket voor de AVI's zal uiterlijk bij de aankomende Miljoenennota worden besloten. Het kabinet zal Uw Kamer met Prinsjesdag ook informeren over

[5] Eindrapport werkgroep afvalsector. 2025. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/10/28/eindrapport-werkgroep-afvalsector

de appreciatie en weging van de alternatieve voorstellen die de Werkgroep Afvalsector voor het beprijzingspakket voor afvalverbrandingsinstallaties heeft gedaan.

Deze leden merken op dat zekerheid nodig is over het rendement van de investeringen in verduurzaming voor de jaren vanaf 2030. Vindt de Staatssecretaris het vanuit dat perspectief niet wenselijk om de CO_2-heffing voort te laten bestaan en zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden over het prijspad voor in ieder geval de komende tien jaar?

De CO_2-heffing voor afvalverbranding blijft bestaan, ook na 2030. De CO_2-heffing vergroot op zichzelf de prikkel om CCS toe te passen, afhankelijk van het tarief. De CO_2-heffing is een belangrijk onderdeel van de business case voor CCS en het kabinet acht het dus van belang dat AVI's in de toekomst voldoende geprikkeld worden om CCS toe te passen. Ik deel dat het wenselijk is om duidelijkheid te bieden voor het prijspad vanwege de te nemen investeringsbeslissingen. De huidige maatvoering betreft een technische dekking, en kent ook risico's voor het speelveld. Het kabinet zal met Prinsjesdag duidelijkheid over het prijspad geven.

Deze leden horen ook graag van de Staatssecretaris wat op dit moment de stand van zaken is van de uitvoering van de motie Stultiens c.s. (Kamerstuk 36 812, nr. 83).

Het kabinet zal Uw Kamer met Prinsjesdag informeren over de appreciatie en weging van de alternatieve voorstellen die de Werkgroep Afvalsector voor het beprijzingspakket voor afvalverbrandingsinstallaties heeft gedaan. Het kabinet heeft meer tijd nodig heeft om deze voorstellen te beoordelen.

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie enkele vragen over de aanbevelingen uit het evaluatierapport. Deze leden lezen dat de onderzoekers aanbevelen om een keuze te maken tussen «(1) het verruimen van subsidies, of (2) het accepteren van een verhoogd risico op verminderde industriële activiteit om het nationale klimaatdoel voor de industrie te halen». Deze leden vragen de Staatssecretaris welke keuze dit kabinet maakt en waarom.

Het kabinet zet in op effectief klimaatbeleid dat leidt tot mondiale emissiereductie. Het verminderen van industriële activiteit in Nederland, met een stijging van productie elders ter wereld tot gevolg, draagt daar niet direct aan bij en kan zelfs leiden tot een stijging van mondiale emissies. Het kabinet kiest daarom voor additionele middelen voor subsidies en reserveert budget voor zes nieuwe rondes van € 8 mld. voor de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) vanaf 2027. De SDE++ dekt een breed scala aan industriële verduurzamingstechnieken waaronder elektrificatie, waterstof, en CCS, de belangrijkste verduurzamingsroutes voor de industrie. Deze subsidies stellen producenten in staat om te verduurzamen én concurrerend te blijven op de internationale markten waarop zij opereren. Ook heeft het kabinet middelen gereserveerd om de kosten voor elektriciteit te beperken. In het voorjaar van 2027 zullen indien nodig aanvullende maatregelen worden genomen om het doel van 2040 te halen.

De leden van de Groenlinks-PvdA-fractie vragen hoe de aanbevelingen om prioriteit te geven aan het aanpakken van knelpunten en het vergroten van de voorspelbaarheid omtrent de CO_2-heffing industrie te rijmen vallen met het rücksichtsloze afschaffen dan wel buiten werking stellen van de gehele CO_2-heffing?

Investeringsbeslissingen, en daarmee verduurzamingsprojecten, komen enkel tot stand als een bedrijf voldoende zekerheid heeft dat de investering terugverdiend kan worden. Voorspelbaarheid van beleid draagt bij aan deze zekerheid, waardoor het een belangrijke factor is in het faciliteren van investeringsbeslissingen. Tegelijkertijd is het onwenselijk om bij onvoldoende handelingsperspectief voor verduurzaming een heffing die nooit was bedoeld om inkomsten te genereren in stand te houden...

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie vinden het belangrijk dat we nu spreken over de evaluatie van de CO_2-heffing. Deze leden wijzen erop dat de nationale CO_2-heffing is ontworpen om samen met subsidiemaatregelen te functioneren als de wortel en de stok om bedrijven te verduurzamen. De evaluatie concludeert dat de (extra) druk van de CO_2-heffing op bedrijven en de overheid om te verduurzamen de transitie naar een klimaatneutrale economie ten goede komt omdat bedrijven zich (blijven) inspannen voor de realisatie van de benodigde infrastructuur voor de verduurzamingsplannen. Tegen die achtergrond achten deze leden het zorgelijk dat juist nu uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de doorrekening van het coalitieakkoord blijkt dat het huidige beleid en de plannen van het kabinet tekortschieten, de CO_2-heffing wordt afgeschaft. Ze hebben daarom de volgende vragen.

Allereerst hebben deze leden vragen over de juridische verplichtingen en klimaatdoelen. Acht de Staatssecretaris, kijkend naar de conclusies van het rapport «Routes naar realisatie» van de commissie-Van Kempen en het vonnis van de rechtbank Den Haag in de klimaatzaak Bonaire, het mogelijk om aan dit gerechtelijk vonnis te voldoen voor het zichtjaar 2030 zonder behoud van de nationale CO_2-heffing voor de industrie? Zo ja, kunnen de analyses worden gedeeld waarop de Staatssecretaris deze verwachting baseert?

De rechtbank heeft de Staat in de rechtszaak Klimaatzaak Greenpeace Bonaire bevolen om binnen achttien maanden in nationale regelgeving absolute emissiereductiedoelstellingen voor de gehele economie vast te leggen voor de periode tot 2050, inclusief tussentijdse doelstellingen en reductietrajecten. Deze emissiereductiedoelstellingen dienen te voldoen aan de in VN-verband gemaakte klimaatafspraken. De Staat moet ook de resterende emissieruimte (met een koolstofbudget of op andere wijze) voor Nederland inzichtelijk maken. [6]De uitspraak van de rechtbank is uitvoerbaar bij voorraad. Dit betekent dat het kabinet de bevelen uit het vonnis direct moet uitvoeren, ongeacht het hoger beroep dat de Staat heeft ingesteld. Concreet betekent dit dat er binnen 18 maanden emissiereductiedoelen in de Klimaatwet moeten worden vastgelegd. De rechtbank stelt hierbij een aantal eisen, maar laat ook ruimte voor invulling. Op dit moment wordt gekeken naar de invulling van het vonnis. De Kamer wordt uiterlijk met Prinsjesdag 2026 nader hierover geïnformeerd.

Het rapport «Routes naar realisatie» concludeert dat het reductiedoel van 55 procent bijna gehaald kan worden met aanvullende maatregelen (pakket B+), maar dat dit onder meer vereist dat de nationale CO_2-heffing voor de industrie niet wordt afgeschaft en mogelijk zelfs moet worden verhoogd. Is de Staatssecretaris bereid om dit advies over te nemen?

[6] Kamerstukken II 2025/26, 32 813, nr. 1552

In het rapport «Routes naar realisatie» zijn enkele illustratieve beleidspakketten doorgerekend. De pakketten A en A+ bevatten geen CO_2-heffing industrie terwijl pakketten B en B+ dit instrument wel bevatten. Voor de CO_2-heffing zoals opgenomen in het B+ pakket wordt een additionele 0,4 Mton CO_2-reductie geraamd richting 2030 en levert daarmee een relatief kleine bijdrage richting het 2030 doel, maar heeft richting 2040 van alle individuele maatregelen het grootste effect (18,2 Mton). De restemissies in de doorrekening komen in A+ en B+ uit op 33 Mton $CO_{2\text{-eq.}}$ in 2030. Op basis hiervan kan het dus niet gesteld worden dat voor het 2030 doel (55% emissiereductie t.o.v. 1990) een CO_2-heffing industrie noodzakelijk is. In deze berekeningen is geen rekening gehouden met weglek. Dit is echter wel een serieus risico. In het rapport is dan ook opgenomen dat voor een effectief klimaat- en energiebeleid én behoud van een gelijk Europees speelveld, het voor de hand ligt om klimaat- en energiebeleid zo veel mogelijk op EU-niveau te voeren. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat Nederland zich inspant voor een ambitieus Europees pakket ten behoeve van een gelijk speelveld en het Europese 2040 doel.

Zo nee, hoe verhoudt dat zich tot de verplichting om aan het gerechtelijke vonnis in de klimaatzaak Bonaire te voldoen?

Het kabinet is aan de slag met de uitvoering van het vonnis. Concreet betekent dit dat er binnen 18 maanden emissiereductiedoelen in de Klimaatwet moeten worden vastgelegd. De rechtbank stelt hierbij een aantal eisen, maar laat ook ruimte voor invulling. Op dit moment wordt gekeken naar de invulling van het vonnis. De Kamer wordt uiterlijk met Prinsjesdag 2026 nader hierover geïnformeerd.

De KEV van het PBL laat zien dat het huidige beleid onvoldoende is om de klimaatdoelen te halen. Kan de Staatssecretaris concreet toelichten hoe het kabinet, bij afschaffing van de nationale CO_2-heffing, alsnog borgt dat de industrie haar reductiedoelen haalt?

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat het kabinet volle kracht aan het werk gaat om de Klimaatdoelen te halen. Het klimaatdoel van 2030 wordt lastig, maar we houden die ambitie vast. Door vol in te zetten op lange termijnbeleid en een slimme Europese aanpak doen we alles wat nodig is om de klimaatdoelen voor 2040 en 2050 te halen. We gaan door met de implementatie en realisatie van maatregelen die reeds zijn afgesproken, lossen knelpunten in de uitvoering op en versnellen doorbraken waar mogelijk. Nederland spant zich in voor een ambitieus Europees pakket ten behoeve van een gelijk speelveld en het Europese 2040 doel. Het Europese pakket samen met het EU-ETS moet leiden tot de benodigde verduurzaming in de industrie richting 2040. De EU-ETS wetgeving wordt momenteel herzien en het kabinet verwacht in juli 2026 een voorstel van de Europese Commissie. Over de inzet van Nederland betreffende het Europees pakket en EU-ETS wordt de Kamer te zijner tijd geïnformeerd. In het voorjaar van 2027 zullen indien nodig aanvullende nationaal geborgde maatregelen worden genomen om het doel van 2040 te halen en met daarbij oog voor betaalbaarheid en handelingsperspectief.

Bestaat er een analyse van de juridische consequenties als niet aan de klimaatdoelen en gerechtelijke uitspraken wordt voldaan en zo ja, kan deze analyse met de Kamer worden gedeeld?

De rechtbank Den Haag heeft op 28 januari 2026 de Staat onder andere een bevel opgelegd om binnen achttien maanden na het vonnis absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie in nationale regelgeving op te nemen, waaronder tussentijdse doelen en trajecten voor de emissiereductie in de periode tot 2050. Het is belangrijk dat de Staat zich

houdt aan rechterlijke uitspraken; dit volgt uit het beginsel van constitutionele hoffelijkheid. Indien de Staat onvoldoende actie onderneemt om een rechterlijk bevel na te komen, kan de eisende partij een procedure starten tot nakoming. Hierbij kunnen dwangsommen worden gevorderd. Het betalen van dwangsommen ontslaat de Staat niet van de verplichting om het bevel na te komen. Doorgaans worden aan de Staat geen dwangsommen opgelegd omdat het uitgangspunt is dat de Staat zich aan een rechterlijke uitspraak houdt. In de stikstofzaak die door Greenpeace was aangespannen tegen de Staat is wel een dwangsom opgelegd (eenmalig € 10 miljoen).

Deelt de Staatssecretaris de analyse van het PBL dat versterking van klimaatbeleid noodzakelijk is om de klimaatdoelen te halen? Zo nee, op basis van welke analyses of doorrekeningen komt het kabinet tot een andere conclusie dan het PBL, met name in relatie tot het afzwakken of afschaffen van de nationale CO_2-heffing?

Het kabinet zal met volle kracht aan het werk gaan om de klimaatdoelen te halen. De analyses van het PBL in de Klimaat en Energieverkenning (KEV) bevestigen voor het Kabinet dat de uitstootvermindering van 55%, die voor 2030 als doel is gesteld, een enorme opgave is. Het afschaffen van de CO_2-heffing industrie leidt naar verwachting tot een beperkte verwachte nationale emissietoename in 2030 van 0 tot 2 megaton. Het kabinet zet in op een sterk EU-ETS als robuuste prijsprikkel.[7] De verduurzaming van de industrie kent grote uitdagingen op de korte termijn, waaronder in de uitvoering van verduurzamingsprojecten. Daarbij staat ook de concurrentiepositie in Europa en Nederland onder druk. Het kabinet houdt desalniettemin vast aan de ambitie voor 2030. Het kabinet gaat vol door met de implementatie en realisatie van maatregelen die reeds zijn afgesproken, lossen knelpunten in de uitvoering op en versnellen doorbraken waar mogelijk. De doorgang van verduurzamingsprojecten zijn van belang om op koers te blijven, en bieden kansen. Door vol in te zetten op lange termijnbeleid en een slimme Europese aanpak, wil het kabinet alles doen wat nodig is om de klimaatdoelen voor 2040 en 2050 te halen. Hiervoor is aanvullende inspanning nodig. De Europese Commissie komt dit jaar met voorstellen voor het 2040-maatregelen pakket. Nederland spant zich in voor een ambitieus Europees pakket ten behoeve van een gelijk speelveld. We sluiten na het vaststellen van de Europese maatregelen zoveel mogelijk aan bij deze aanpak. In het voorjaar van 2027 zullen indien nodig aanvullende nationaal geborgde maatregelen worden genomen om het doel van 2040 te halen en met daarbij oog voor betaalbaarheid en handelingsperspectief.

Welk concreet en juridisch houdbaar alternatief heeft het kabinet voor de nationale CO_2-heffing dat aantoonbaar dezelfde emissiereductie realiseert binnen de vereiste termijn en hoe wordt geborgd dat hiermee daadwerkelijk wordt voldaan aan de klimaatdoelen en gerechtelijke uitspraken?

In het rapport «Routes naar realisatie» wordt aangegeven dat maatregelen die de kans op het doel in 2030 groot maken, alleen ingrijpende volumemaatregelen zijn. Dat wil zeggen: sterk op de korte termijn gerichte sturing op het volume van emitterende activiteiten die onder de nationale emissieboekhouding vallen. Deze maatregen zijn in kaart gebracht in bijlage 5 van dit rapport.

---

[7] PBL 2025. Notitie CO_2-heffing industrie: toelichting ten behoeve van de overlegtafel CO_2-heffing industrie. https://www.pbl.nl/system/files/document/2025-09/pbl-2025-notitie-co2-heffing-industrie-toelichting-ten-behoeve-van-de-overlegtafel-co2-heffing-industrie-5955.pdf

Zulke maatregelen kunnen op gespannen voet staan met een gedegen transitie naar een klimaatneutrale samenleving omdat ze wel puntdoelbereik ondersteunen maar niet de structurele omschakeling naar duurzame technologieën en praktijken. Het gaat dan dus vooral om maatregelen gericht op afbouw en niet op ombouw van activiteiten. Daarnaast kunnen snelle nationale volumemaatregelen het draagvlak voor de transitie verminderen en leiden deze tot verplaatsing van emissies naar de landen om ons heen, met minder afname of zelfs een toename van de mondiale emissies tot gevolg.

Voor bedrijven die geen concrete plannen hebben om te investeren kunnen volumemaatregelen nationale emissiereductie versnellen. Het mondiale klimaateffect hangt af van de CO_2-efficientie van de installaties, wat sterk varieert afhankelijk van de hoeveelheid investeringen in de installaties in de afgelopen decennia.

Ook hebben deze leden nog een vraag over de maatschappelijke kosten van afzwakken beleid. De klimaatcrisis gaat onverminderd door. De gevolgen hiervan zijn steeds zichtbaarder, onder meer door toenemende extremen in weer, schade aan ecosystemen en risico's voor voedselproductie. Tegelijkertijd wordt klimaatbeleid op verschillende punten afgezwakt of uitgesteld.

Hoe weegt de Staatssecretaris het risico dat het afzwakken van instrumenten zoals de CO_2-heffing leiden tot hogere fysieke en maatschappelijke kosten op de middellange- en lange termijn? Op welke manier worden deze kosten meegewogen in een besluit over een alternatief voor de CO_2-heffing?

Het kabinet houdt vast aan de klimaatdoelen van 2030, om ook op korte termijn voldoende tempo te houden in de transitie. Het kabinet zet daarnaast in op ambitieus Europees beleid met een sterk ETS. In het voorjaar van 2027 zullen indien nodig aanvullende nationaal geborgde maatregelen worden genomen om het doel van 2040 te halen, met daarbij oog voor betaalbaarheid en handelingsperspectief.

De leden vragen hoe het kabinet de positie van bedrijven beoordeelt die reeds hebben geïnvesteerd in emissiereductie of verduurzaming, mede op basis van de invoering en aangekondigde ontwikkeling van de nationale CO_2-heffing voor de industrie, terwijl bedrijven die dergelijke investeringen hebben uitgesteld mogelijk profiteren van het (tijdelijk) afzwakken van deze heffing? Kan het kabinet daarbij ingaan op:

a. *In hoeverre het kabinet het onwenselijk acht dat bedrijven die hun verantwoordelijkheid voor emissiereductie eerder hebben genomen mogelijk worden benadeeld ten opzichte van bedrijven die dat niet hebben gedaan; b. Of het kabinet risico's ziet dat het afzwakken van klimaatbeleid leidt tot strategisch uitstelgedrag van bedrijven bij investeringen in verduurzaming; en c. Welke maatregelen het kabinet overweegt om te voorkomen dat bedrijven, die al hebben geïnvesteerd in emissiereductie of verduurzaming worden benadeeld door het afschaffen of afzwakken van de CO_2-heffing?*

Het kabinet streeft naar een duurzame en concurrerende industrie. Dit vergt een goede balans tussen verduurzamingsprikkels en oog voor internationale concurrentiepositie. Het kabinet kiest er in het coalitieakkoord om deze balans te waarborgen door nauwer aan te sluiten bij het Europese tempo van verduurzaming. Het afschaffen van de nationale CO_2-heffing past bij die ambitie. Het EU ETS blijft borgend voor emissiereductie in de industrie richting 2040 waardoor de industrie nog altijd een verduurzamingsprikkel kent. Het aantal bedrijven dat reeds heeft

geïnvesteerd in verduurzaming en dat wordt geraakt door het afschaffen van de CO_2-heffing industrie is beperkt. De negatieve impact voor duurzame bedrijven, hoewel beperkt, is onwenselijk. Het kabinet zet zich in voor een sterk EU ETS, om verduurzamingsinvesteringen aantrekkelijker te maken. Uiteraard vindt het kabinet belangrijk dat deze duurzame bedrijven in Nederland kunnen blijven produceren. De middelen die in het coalitieakkoord vrij zijn gemaakt voor het verlagen van elektriciteitskosten helpen hierbij.

Het kabinet erkent risico's van strategisch uitstelgedrag bij bedrijven, maar ziet deze CO_2-heffing industrie niet als een goed antwoord hierop. Het generieke karakter en de scherpe doelen van de CO_2-heffing industrie zorgden ervoor dat ook de bedrijven die tijdig hadden geïnvesteerd in het ontwikkelen van handelingsperspectief konden aanlopen tegen een heffing die niet was bedoeld om opbrengsten te genereren.

In de berichtgeving, onder andere in de Volkskrant van 7 april 2025 [8] *, geven bedrijven als LyondellBasell en Covestro aan dat mondiale overproductie, met name vanuit China, hun businessmodel onder druk zet en dat fabrieken ook zonder een nationale CO_2-heffing zouden moeten kunnen gaan sluiten. Kan de Staatssecretaris met cijfers onderbouwen in welke mate de nationale CO_2-heffing daadwerkelijk bijdraagt aan de verslechterende concurrentiepositie van specifieke industriële sectoren? Hoe verhoudt deze invloed zich tot andere factoren zoals de hoge energieprijzen, internationale overcapaciteit en afnemende vraag naar fossiele producten?*

Het kabinet laat jaarlijks een speelveldtoets uitvoeren waarin wordt onderzocht hoe het klimaatbeleid de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie beïnvloedt. In deze studies wordt middels bedrijfsspecifieke case studies inzichtelijk gemaakt hoe verschillende klimaatmaatregelen de winstgevendheid, en daarmee de concurrentiepositie, van de bedrijven beïnvloedt. In de afgelopen jaren is daarbij onder andere gekeken naar de impact van de nationale CO_2-heffing. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de daling in winstgevendheid (uitgedrukt als EBITDA) van de onderzochte bedrijven in de 2024 studie.[9] Omdat de impact sterk afhankelijk is van de onzekere ETS-prijs is de impact voor verschillende scenario's van de ETS-prijs opgenomen zoals opgenomen in de KEV2022. In het hoge ETS-scenario is er geen impact van de CO_2-heffing omdat de ETS-prijs boven het tarief van de CO_2-heffing ligt.

Bedrijf	**Sector**	**Impact winstgevendheid nationale CO_2-heffing in 2030**		
		ETS-laag	**ETS-midden**	**ETS-hoog**
Dow	Chemie	– 13,1%	– 0,3%	0%
Yara	Kunstmest	– 8,8%	– 0,2%	0%
Smurfit Kappa	Papier			
Roermond		– 2,0%	– 0,04%	0%
Nyrstar	Zink	*Geen impact vanwege hoge CO_2-efficiëntie*		
VanderSanden	Keramiek	– 15,4%	– 0,4%	0%
Avebe	Voeding	– 2,1%	– 0,1%	0%

[8] https://www.volkskrant.nl/economie/moeten-we-de-energie-intensieve-industrie-behouden-in-nederland~b4c5ab2c/

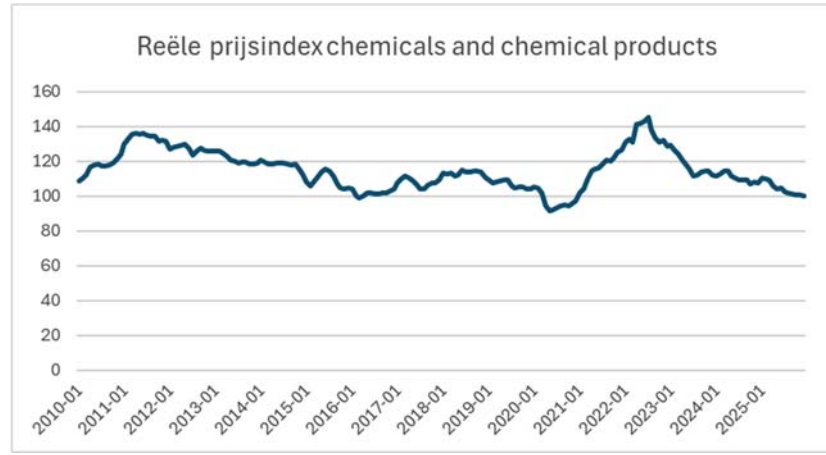
[9] In 2025 is gekozen voor een internationale vergelijking waarin geen winstgevendheid analyse is uitgevoerd. De 2026 studie is nog niet beschikbaar.

De daadwerkelijke impact van de CO_2-heffing is in sterke mate afhankelijk van de CO_2-efficiëntie van bedrijven. De bovenstaande inzichten zijn daarmee niet representatief voor de onderliggende sectoren.

Het is daarbij goed om op te merken, zoals ook opgemerkt door de leden van Groenlinks-PvdA-fractie, dat de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie niet enkel afhankelijk is van de CO_2-heffing. Andere factoren zoals de relatief hoge energieprijzen in Europa en specifiek de hoge elektriciteitskosten in Nederland en mondiale overcapaciteit zetten de winstgevendheid van de Nederlandse industrie onder druk. Ook deze factoren verschillen sterk per bedrijf en sector. Dit geldt met name voor de mondiale overcapaciteit die op dit moment voornamelijk de concurrentiepositie van de chemische industrie aantast.

Een exacte vergelijking van de impact van al deze factoren is niet beschikbaar. De volgende indicatieve cijfers geven een beeld van de ordegrootten. De geraamde jaarlijkse inkomsten van de CO_2-heffing industrie, voorafgaand aan de wijzigingen in het belastingplan 2026, lagen rond de tientallen tot honderden miljoenen euro's per jaar. Het verschil tussen de industriële gasprijzen in Europa versus China en India voor bedrijven onder de CO_2-heffing industrie ligt indicatief rond de één tot enkele miljarden euro's per jaar.[10] Mondiale concurrentie is terug te zien in de druk op marktprijzen. Voor specifiek de chemie lagen de reële prijzen marktprijzen eind december 2025 circa 11 en 17% lager dan het respectievelijk tien- en vijfjaarsgemiddelde (zie figuur). Vergeleken met de omzet van de chemie[11] gaat het om een ordegrootte van tien miljard euro.

Figuur: reële prijsontwikkeling van producentenprijzen bij «manufacture of chemicals and chemical products



Het kabinet vindt het belangrijk dat de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie verbetert. Het kabinet zet daarom vol in op het verlagen van de elektriciteitskosten van de industrie en heeft hiervoor € 1 miljard per jaar tussen 2028 en 2035 beschikbaar gemaakt in het coalitieakkoord.

---

[10] Het prijsverschil is geanalyseerd door Draghi (Pagina 05 van European Commission (2024), the future of European Competitiveness, part B | in-depth analysis and recommendations). Het prijsverschil met de VS heeft gelegen tussen de 15 en 50 euro/MWh, respectievelijk voorafgaand aan en tijdens de piek van de gasprijzen van 2022 en 2023. CBS-cijfers (Aardgasverbruik bedrijven; belastingschijf, SBI2008) geven het aardgasverbruik van industriële sectoren. Dit is niet uitgesplitst naar bedrijven onder de CO_2-heffing industrie, maar op basis van de verdeling van gasverbruik naar belastingschijven ligt het gasverbruik van deze bedrijven totaal op een kleine 10 miljard m^3/jaar.

[11] Chemie in cijfers – VNCI Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie

Tot slot vragen deze leden of de Staatssecretaris de opvatting deelt dat consistent en voorspelbaar klimaatbeleid noodzakelijk is om bedrijven daadwerkelijk te bewegen tot investeringen in emissiereductie en duurzame technologieën?

Het kabinet deelt de opvatting dat consistent en voorspelbaar klimaatbeleid belangrijk is om bedrijven daadwerkelijk te bewegen tot investeringen in emissiereductie en duurzame technologieën. Voor het doen van dergelijke investeringen kijken bedrijven vaak ver vooruit. Wisselend overheidsbeleid zorgt voor onzekerheid bij bedrijven en heeft als risico dat bedrijven investeringen uitstellen of afstellen.

Zo ja, hoe wordt die voorspelbaarheid geborgd wanneer instrumenten zoals de CO_2-heffing telkens ter discussie worden gesteld en/of afgezwakt, terwijl alle analyses erop wijzen dat er aanvullend klimaatbeleid nodig zal zijn en de evaluatie van de CO_2-heffing concludeert dat de heffing de transitie naar een klimaatneutrale economie ten goede komt?

Investeringsbeslissingen, en daarmee verduurzamingsprojecten, komen enkel tot stand als een bedrijf voldoende zekerheid heeft dat de investering terugverdiend kan worden. Voorspelbaarheid van beleid draagt bij aan deze zekerheid, waardoor het een belangrijke factor is in het faciliteren van investeringsbeslissingen. Tegelijkertijd is het onwenselijk om bij onvoldoende handelingsperspectief voor verduurzaming een heffing die nooit was bedoeld om inkomsten te genereren in stand te houden.

Hoe voorkomt het kabinet dat het afzwakken van klimaatbeleid ertoe leidt dat verouderde en vervuilende productiemodellen langer in stand worden gehouden, terwijl deze geen toekomstbestendig perspectief hebben en gepaard gaan met hoge maatschappelijke kosten

Het kabinet kiest ervoor om nauw aan te sluiten bij het Europese tempo van verduurzaming. Door vol in te zetten op lange termijnbeleid en een slimme Europese aanpak, wil het kabinet alles doen wat nodig is om de klimaatdoelen voor 2040 en 2050 te halen. Hiervoor is aanvullende inspanning nodig. De Europese Commissie komt dit jaar met voorstellen voor het 2040-maatregelen pakket. Nederland spant zich in voor een ambitieus Europees pakket ten behoeve van een gelijk speelveld. Binnen Europa bestaat het EU ETS wat emissiereductie binnen de industrie zal realiseren. Vervuilende installaties hebben dankzij dit Europese instrument geen toekomst in Europa en dus ook niet in Nederland. Tegelijkertijd biedt het EU ETS geen zekerheid dat de emissiereductie wordt gerealiseerd middels verduurzaming. Daarvoor is ook Europese inzet nodig op het gebied van marktbescherming en vraagcreatie. Daarnaast zijn er subsidiemiddelen nodig en kiest het kabinet daarom voor additionele middelen voor zes nieuwe rondes van € 8 mld. voor de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) vanaf 2027. Via deze subsidie wordt onder meer de industrie in staat gesteld om hier in Nederland te verduurzamen. In het voorjaar van 2027 zullen indien nodig aanvullende nationaal geborgde maatregelen worden genomen om het doel van 2040 te halen, met daarbij oog voor betaalbaarheid en handelingsperspectief.