

Vergaderjaar 2024–2025

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

29 826

Industriebeleid

Nr. 1521

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2025

Op woensdag 25 juni heeft de Tweede Kamer de motie Van Dijk c.s.¹ aangenomen. In deze motie wordt de regering opgeroepen om de CO₂-heffing industrie zo snel mogelijk af te schaffen. Het kabinet had deze motie ontraden, omdat het onverstandig is om de CO₂-heffing af te schaffen zonder de volledige consequenties hiervan goed te overzien en alternatieven, om het doel dat we met elkaar gesteld hebben te bereiken, voldoende in kaart te hebben gebracht.

Situatie in de industrie

De Nederlandse industrie staat onder zware druk. Hoge energieprijzen, vertraging in de benodigde infrastructuur, onzekerheid rondom vergoedingverlening door de stikstofproblematiek én goedkope import, vaak afkomstig van gesubsidieerde overproductie door met name Chinese bedrijven, tasten de concurrentiepositie ernstig aan. Dit terwijl wij de industrie in Nederland juist keihard nodig hebben in de huidige turbulente en onzekere geopolitieke realiteit. We moeten onze strategische autonomie waarborgen, banen behouden en onze energie-onafhankelijkheid vergroten. Verduurzaming is daarom essentieel voor de industrie – dat is ook de essentie van het rapport van dhr. Draghi uit 2024.

Maar, de verduurzaming van de industrie kent op korte termijn grote uitdagingen. In 2050 moet de hele Nederlandse economie klimaatneutraal zijn. Dit alles vergt omvangrijke investeringen. Veel bedrijven hebben hier plannen voor ontwikkeld, en voeren die deels al uit. Toch blijven cruciale grote projecten achter.² Daar komt bij dat deze investeringen momenteel vaak nog niet rendabel zijn. De markt voor groene producten komt traag op gang, waardoor het lastig is om de stap naar een duurzame toekomst

¹ Kamerstukken 36 725, nr. 11

² Kamerstukken 29 826, nr. 214 en bijlage «Inventarisatie CO₂-reductieplannen en knelpunten daarvoor bij de Nederlandse industrie»

daadwerkelijk te zetten. Ook in Europees verband zet het kabinet zich daarom in voor het versterken van de markt voor de toekomstbestendige industrie, en het verbeteren van de concurrentiepositie.

In het pakket voor Groene groei³ heeft het kabinet een aantal grote stappen gezet om het speelveld voor de industrie gelijkier te maken, en om verduurzamingsinvesteringen van de industrie dichterbij te brengen. De Kamer maakt met de aangenomen motie echter duidelijk dat er op korte termijn meer moet gebeuren.

Het kabinet deelt de zorgen en herkent dat de concurrentiepositie van de industrie onder druk staat. Ook ziet het kabinet in dat de CO₂-heffing in de huidige vorm anders uitpakt dan initieel beoogd, omdat het handelingsperspectief voor bedrijven om te verduurzamen in Nederland in veel gevallen ontoereikend is, met als mogelijk gevolg dat eventuele CO₂-effecten in Nederland vooral door weglek worden gerealiseerd. En dat is nooit de bedoeling geweest.

Het kabinet hecht hierbij aan een zorgvuldig proces. De CO₂-heffing is namelijk onderdeel van een bredere beleidsmix, en het afschaffen van de CO₂-heffing heeft een aantal (mogelijke) gevolgen die goed in beeld moeten worden gebracht alvorens tot een definitief besluit over te gaan. De oproep van de motie om de CO₂-heffing zo snel mogelijk af te schaffen, vat het kabinet daarom op door wel zorgvuldigheid te betrachten bij een definitief besluit over de toekomst van de CO₂-heffing.

Zo snel mogelijk definitief besluit over opschorten CO₂-heffing tot 2030

Om aan de motie tegemoet te komen is het voornemen van het kabinet om de CO₂-heffing zo snel mogelijk op te schorten tot 2030 door het tarief op 0 te zetten. Omdat dit een wetswijziging vergt is opschorten van de heffing op z'n vroegst vanaf 2026 mogelijk. Op korte termijn geldt dat de CO₂-heffing niet altijd vermeden kan worden, omdat het handelingsperspectief ontbreekt. Het kabinet zet dan ook volop in op het verbeteren van de randvoorwaarden. De impact van de CO₂-heffing in termen van CO₂-reductie tot 2030 lijkt ook vrij beperkt, en bestaat deels uit weglek. Dit rechtvaardigt voor het kabinet om op korte termijn de motie in te vullen door de heffing op te schorten. De wijze waarop de heffing opgeschort kan worden vergt nadere uitwerking, met oog voor onder meer uitvoeringstechnische aspecten.

Voordat het kabinet definitief besluit een wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen, moet een aantal zaken nog beter worden uitgezocht. Het gaat dan in ieder geval om de volgende 3 punten.

In de eerste plaats moet goed worden bepaald hoe om te gaan met de emissiebronnen die niet onder het EU ETS vallen en wel binnen de scope van de CO₂-heffing. Het gaat dan om afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en lachgasinstallaties.

In de tweede plaats heeft afschaffing van de CO₂-heffing ook financiële consequenties, die in de aangenomen motie niet worden gedekt. Voor de industrie geldt dat de opbrengst van de CO₂-heffing terugvloeit in het klimaatfonds, in het perceel Verduurzaming Industrie. Bij opschorten van de CO₂-heffing moet hiervoor een correctie plaatsvinden in dit perceel. Als ook AVI's binnen de scope van de motie vallen, is ook daar een budgettaire derving. Alvorens definitief tot een opschorting van de CO₂-heffing te

³ Kamerstukken 33 043, nr. 114

kunnen besluiten, moeten de financiële gevolgen en de dekking ervan in beeld zijn.

Een ander financieel punt is dat de CO₂-heffing als hervorming is opgenomen in het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).⁴ Het opschorten van de heffing kan hierdoor mogelijk leiden tot een korting op de middelen die Nederland ontvangt vanuit het HVP. Deze korting kan oplopen tot 600 miljoen euro per mijlpaal (dus 1,2 miljard euro in totaal). De komende weken zal in nauw overleg met de Europese Commissie in kaart worden gebracht welke opties er zijn om dit effect te mitigeren. Als een korting niet afgewend kan worden, dan moet er eerst overeenstemming zijn over de dekking.

In de derde plaats moeten we oog hebben voor bedrijven die wel willen en kunnen verduurzamen, en die op dit moment baat hebben bij de CO₂-heffing. Zo kan het opschorten van de CO₂-heffing impact hebben op lopende gesprekken met een aantal maatwerkbedrijven, en kunnen koplopers negatief geraakt worden door het opschorten van de heffing. Zij gingen bij hun investeringsbeslissing immers uit van de heffing. Hoewel dit vanwege de grote verduurzamingsopgave slechts een klein aantal bedrijven betreft acht het kabinet dit een onwenselijke neveneffect, en is het nodig hier meer inzicht in te hebben, als ook in de mogelijkheden om dit effect te mitigeren.

Het kabinet zal zo snel mogelijk de Kamer informeren en een definitief besluit nemen voor de periode tot 2030. Bij het definitieve besluit moeten als gezegd eventuele budgettaire gevolgen ofwel zijn afgewend, ofwel van dekking zijn voorzien.

Alternatief CO₂-heffing: overlegtafel CO₂-heffing industrie benutten

Voor de langere termijn is een breder gesprek nodig over de verduurzaming van de industrie, ook voor de jaren kort na 2030 en richting 2040 en verder. Het kabinet is gecommiteerd aan de klimaatdoelen, en borgende instrumenten zijn nodig binnen de beleidsmix om zekerheid te bieden dat emissiereductie wordt gerealiseerd. Daarom is het belangrijk om in kaart te brengen welke impact het afschaffen van de CO₂-heffing op het klimaatdoelbereik van de industrie heeft. Daarbij speelt als gezegd mee – zeker op de korte termijn – hoe snel de randvoorwaarden verbeteren. Ook speelt mee dat het EU ETS in 2026 wordt herzien.

Het kabinet heeft in het pakket voor Groene groei aangekondigd om in gesprek te gaan met de industrie en overige stakeholders, met betrokkenheid van het PBL, over de CO₂-heffing. Daarbij staat het kabinet open voor alternatieven die in aanvulling op de beschikbare subsidies de benodigde CO₂-reductie borgen. Dit kunnen ook borgende maatregelen in plaats van de CO₂-heffing zijn. De CO₂-heffing is voor het kabinet een middel om een doel te bereiken, en geen doel op zich.

Om het gesprek met de industrie en andere stakeholders goed te kunnen begeleiden, wordt een externe voorzitter aangesteld. In het pakket voor Groene groei is aangekondigd dat het kabinet de uitkomsten uiterlijk volgend voorjaar wil kunnen wegen. Het is evident dat dit sneller moet.

⁴ De afspraken zijn vastgelegd in twee juridisch bindende mijlpalen die toezien op: 1) de inwerkingtreding van een wet tot vaststelling van een nationale CO₂-heffing voor de industrie en 2) geleidelijke verhoging van de CO₂-heffing naar 82,80 euro per ton in 2026. Deze hervorming is reeds behaald. Het terugdraaien van een hervorming is niet toegestaan volgens art. 24(3) van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) Verordening.

Deze voorzitter zal daarom de opdracht mee krijgen om uiterlijk 1 november tot een eindrapport te komen. Het eerste gesprek van de overlegtafel moet nog deze zomer plaatsvinden. Het kabinet wil daarbij benadrukken dat er geen taboes bestaan.

In de opdracht aan de onafhankelijke voorzitter zal worden gevraagd om beleidsopties te schetsen. Daarbij wordt gevraagd in te gaan op de borgende werking voor de klimaatdoelen in 2030 en op de beleidsmix die voor de industrie nodig is in de periode richting 2040 gelet op klimaatdoel, speelveld en geopolitieke en Europese context. In het verlengde daarvan wordt gevraagd welke borgende instrumenten inclusief alternatieven voor een heffing daarbij een rol (moeten) spelen. De onafhankelijke voorzitter zal worden ondersteund door een ambtelijk secretariaat.

Het kabinet rekent erop dat de alle deelnemers constructief bijdragen aan het overleg aan de tafel. De verduurzaming van onze industrie is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid die inspanning van alle partijen vraagt.

Tot slot

Het kabinet deelt de zorgen van de Kamer en gaat voortvarend aan de slag met de uitvoering van de motie. Om ondoordachte stappen te voorkomen wil het kabinet de komende tijd verschillende gevolgen van het afschaffen van de heffing van de CO₂-heffing of alternatieven ervoor goed in beeld laten brengen, zodat die gevolgen kunnen worden meegenomen bij een besluit.

Voor de periode tot 2030 is het voornemen om de CO₂-heffing op te schorten, waar het kabinet zo snel mogelijk een besluit over zal nemen.

Voor de langere termijn, na 2030, versnelt het kabinet het proces van de overlegtafel industrie.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen