

Concept d.d. 21 januari 2019

**[Kamerstuknummer]      Voorstel van wet van de leden Klaver en Van der Lee tot**  
**[evt. Rijksnummer        wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in**  
**tussen haakjes]        verband met de invoering van een belasting op de uitstoot van**  
**CO<sub>2</sub> (Wet CO<sub>2</sub>-belasting)**

**Nr. 3**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **I. ALGEMEEN**

De klimaatverandering voltrekt zich nog sneller dan verwacht en kan zonder tegenmaatregelen tot zeer ingrijpende gevolgen leiden, die de toekomst van vele generaties na ons ernstig kan schaden. Erkenning van dit partij-overstijgende belang heeft tot een brede parlementaire steun voor de Klimaatwet geleid.

De Klimaatwet stelt duidelijke doelen: in 2030 moet de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot met 49% zijn gedaald en in 2050 met maar liefst 95% ten opzichte van het niveau in 1990. Ook het Klimaatverdrag van Parijs verplicht Nederland om de maatregelen te nemen die de temperatuurstijging beperken tot ruim onder de twee graden Celsius of bij voorkeur zelfs tot anderhalve graad. Dat is niet niks. Het behalen van deze doelen is de grootste opgave voor Nederland sinds de wederopbouw. Onze energie moet voortaan 100% schoon worden opgewekt en er zijn tal van aanpassingen nodig in de wijze waarop wij producten produceren, verplaatsen en consumeren. Zeker de industrie dient haar productiemethoden ingrijpend te veranderen, omdat deze relatief een zeer groot aandeel heeft in de uitstoot van de broeikasgassen die opwarming veroorzaken. Deze ingrijpende transitie is niet alleen nodig om klimaatverandering tegen te gaan, maar ook om nieuwe én duurzame werkgelegenheid te creëren en zal tevens bijdragen aan de noodzakelijke verbetering van de luchtkwaliteit.

De opgave is niet alleen zeer omvangrijk, er is ook grote haast geboden. Het Urgenda-vonnis is de juridisch bindende uitspraak die ons verplicht op korte termijn en op grootschalige wijze de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen te verlagen. Tegelijkertijd dient deze transitie op eerlijke wijze gefinancierd worden: ‘de vervuiler moet betalen’. Een CO<sub>2</sub>-belasting is hét middel om de verlaging van de uitstoot van broeikasgassen op eerlijke wijze te realiseren. In het rapport “De prijs van transitie” pleit ook De Nederlandsche Bank (DNB) voor een nationale CO<sub>2</sub>-belasting. Nederlandse bedrijven stoten zoals gezegd veel CO<sub>2</sub> uit in vergelijking met de bedrijven in de landen om ons heen en uit dezelfde vergelijking blijkt dat deze bedrijven hier echter relatief weinig voor betalen. De introductie van een Nederlandse CO<sub>2</sub>-belasting schept daarmee ook een gelijk speelveld, dat de aanpak van klimaatverandering zowel in Nederland als in onze buurlanden versterkt.

De industrietafel heeft in het ontwerp-Klimaatakkoord echter een aanpak voor de industrie voorgesteld die geen belasting op CO<sub>2</sub> kent. In plaats van een simpele, eerlijke en effectieve CO<sub>2</sub>-belasting wordt een ingewikkeld bonus-malus systeem opgetuigd met maatwerk voor 300 afzonderlijke grootverbruikers van energie. Dat zal leiden tot een complexe, arbeidsintensieve uitvoering, met ingewikkelde juridische en uitvoeringsvragen, waardoor het zeer onzeker is of dit systeem in de buurt kan komen van de effectiviteit van een CO<sub>2</sub>-belasting en tot voldoende CO<sub>2</sub>-reductie leidt. Wij kunnen ons de tijd niet meer veroorloven

om zo'n risicovol experiment aan te gaan. Het is cruciaal dat de energietransitie in de industrie voortvarend wordt ingezet en snel tot onomkeerbare stappen leidt; daar biedt een CO<sub>2</sub>-belasting - die meerjarig en met vooraf bekende stappen in de tijd oploopt - uitzicht op. Dit wetsvoorstel kan dus tevens worden gezien als alternatief voor de CO<sub>2</sub>-malus uit het ontwerp-Klimaatakkoord.

Dit wetsvoorstel regelt dat er over de uitstoot van bedrijven die deelnemen aan het Europese Emissiehandelssysteem (EU-ETS) belasting wordt betaald, met uitzondering van bedrijven die elektriciteit opwekken. Dit zorgt voor een directe prikkel voor de industrie om door voortvarende innovatie de CO<sub>2</sub>-uitstoot te beperken. Hiermee wordt beter verzekerd dat de klimaatdoelen van Nederland, zoals opgenomen in de Klimaatwet, kunnen worden gehaald. Tegelijkertijd wordt met de opbrengsten van de CO<sub>2</sub>-belasting de energierekening van huishoudens verlaagd door de zogenaamde teruggave energiebelasting aanzienlijk te verhogen. Ook wordt met de opbrengsten een tegemoetkoming voor de bedrijven ten gunste van de energietransitie gefinancierd.

### *Eerlijk, efficiënt en effectief*

De CO<sub>2</sub>-belasting is een eerlijke, efficiënte en effectieve aanpak om de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot te beperken. Een CO<sub>2</sub>-belasting is eerlijk omdat het direct de rekening legt bij diegenen - 'de vervuiler'- die maatschappelijke kosten veroorzaken. De uitstoot van broeikasgassen door de industrie draagt in belangrijke mate bij aan klimaatverandering. Ongeveer 80% van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot komt van bedrijven en wereldwijd wordt 71% van de uitstoot door slechts honderd bedrijven veroorzaakt. Een groot deel van de kosten als gevolg van klimaatverandering (kosten door extreem weer, de zeespiegelstijging, droogte, verzilting, de verspreiding van ziektes, enzovoorts) worden dus veroorzaakt door de industrie. Deze maatschappelijke kosten worden momenteel nog nauwelijks betaald door degenen die de broeikasgassen uitstoot. Een CO<sub>2</sub>-belasting dwingt de vervuiler wél te betalen én zich aan te passen.

De CO<sub>2</sub>-belasting is efficiënt omdat de belasting relatief eenvoudig uit te voeren is en weinig extra operationele kosten kent. In het voorliggend wetsvoorstel wordt de CO<sub>2</sub>-belasting binnen een bestaande wet geregeld met informatie die al beschikbaar is. Dit is daarmee een hele efficiënte manier om de CO<sub>2</sub>-uitstoot direct te beprizen.

Tot slot is een CO<sub>2</sub>-belasting effectief omdat dankzij de juiste prijsstelling voor CO<sub>2</sub>, de maatschappelijke kosten van CO<sub>2</sub>-uitstoot worden doorberekend; dan loont het ook om maatregelen te nemen om die kosten te vermijden. Het Europese emissiehandelssysteem (EU-ETS) is een bestaand instrument, dat enig effect heeft, maar bij lange na nog niet toereikend is. Ook wijst niets er op dat dit op korte termijn zal verbeteren. De invoering van een Nederlandse CO<sub>2</sub>-belasting is hier een oplossing voor. Wellicht inspireert dit buurlanden of de EU om vergelijkbare stappen te zetten, als zij dat al niet gedaan hebben, zoals het Verenigd Koninkrijk.

### *Gelijk speelveld*

Op dit moment is er in de EU geen sprake van een gelijk speelveld. Vergeleken met andere Europese landen (Duitsland en Frankrijk bijvoorbeeld) is elektriciteit en aardgas voor grote Nederlandse bedrijven relatief goedkoop. Ook is de belastingdruk voor grootverbruikers veel lager dan voor huishoudens. Nederland is uitzonderlijk in de mate waarin de grootste verbruikers van energie zeer vergaand vrijgesteld kunnen worden van energiebelastingen,

dankzij lage tarieven en teruggaafregelingen. Het invoeren van een CO<sub>2</sub>-belasting draagt bij aan het gelijk maken van het speelveld, waardoor de aanpak van klimaatverandering zowel in Nederland als in onze buurlanden versterkt wordt.

In het rapport “De prijs van transitie” van DNB wordt uitgebreid ingegaan op de gevolgen van een CO<sub>2</sub>-belasting op de internationale concurrentiepositie van Nederland. DNB stelt dat zonder overheidsingrijpen de maatschappelijke kosten van de uitstoot van broeikasgassen niet voldoende worden verwerkt en dat dit een marktfaal is dat opgelost kan worden met een CO<sub>2</sub>-belasting. Doordat de CO<sub>2</sub>-belasting uiteindelijk weer terechtkomt bij de huishoudens (in het DNB-rapport gaat men uit van een verlaging van de inkomstenbelasting) heeft een nationale CO<sub>2</sub>-belasting veel positieve effecten. De werkloosheid daalt, het bruto binnenlands product gaat omhoog en ook het reële beschikbare huishoudinkomen gaat omhoog.

Bij een belasting van € 50 per ton broeikasgas, kan volgens de centrale bank de concurrentiepositie in de ETS-sectoren met 0,8% verslechteren. Dit is een overzichtelijk en voor onze economie te hanteren effect. In sommige bedrijfstakken, zoals delfstoffenwinning en chemie, verslechtert de concurrentiepositie iets meer. Door een deel van de opbrengsten van de CO<sub>2</sub>-belasting ter beschikking te stellen aan energie-intensieve bedrijven om hun energietransitie te versnellen, wordt de concurrentiepositie van energie-intensieve bedrijven weer verbeterd.

Ook het Centraal Planbureau (CPB) heeft in haar notitie “De productiviteitseffecten van (milieu-) regelgeving” de effecten onderzocht van nationale milieumaatregelen op de productiviteit van het bedrijfsleven. Het CPB concludeert dat bij unilaterale milieuregelgeving de productiviteit vaak in het begin wat terugvalt, maar later stabiliseert en relatief vaak naar het basispad terug beweegt, omdat het door innovatie in relatief korte tijd mogelijk is de uitstoot substantieel te reduceren. Ook acht het CPB het aannemelijk dat de brede welvaart groeit door unilaterale milieuregelgeving.

#### *EU-ETS is niet voldoende*

Op dit moment bestaat er al een systeem voor CO<sub>2</sub>-beprijzing in de Europese Unie: EU-ETS. Dit emissiehandelssysteem schiet echter tekort. Zo komt de prijs per ton CO<sub>2</sub> niet overeen met de daadwerkelijke maatschappelijke kosten. Dit wordt veroorzaakt doordat er teveel emissierechten in het systeem zitten. Ook worden veel emissierechten nog gratis weggegeven aan bepaalde sectoren. Bedrijven hebben dankzij het gratis weggeven van emissierechten flink verdiend aan de emissiehandel. Tussen 2008 en 2014 is hier maar liefst € 8 miljard mee verdiend.

Dit wetsvoorstel vangt de tekortkomingen van het Europese emissiehandelssysteem op door een hogere CO<sub>2</sub>-prijs in te voeren, die beter overeenkomt met de maatschappelijke kosten van de uitstoot van broeikasgassen.

#### *Wet belastingen op milieugrondslag*

De CO<sub>2</sub>-belasting past prima in de Wet belastingen op milieugrondslag. Het gaat hier immers om een belasting die wordt opgelegd om milieuredenen. Een extra hoofdstuk in deze wet is een relatief simpele manier om de CO<sub>2</sub>-belasting te bewerkstelligen.

#### *Betreffende bedrijven*

De CO<sub>2</sub>-belasting heeft betrekking op bedrijven die vallen onder de EU-ETS sectoren, met uitzondering van bedrijven die elektriciteit produceren. De bedrijven die onder de EU-ETS vallen zijn grote industriële bedrijven; denk aan olieraffinaderijen, de chemiesector en metaalproducenten. Ook vliegtuigexploitanten vallen onder de EU-ETS. Energiebedrijven zijn uitgezonderd, omdat voor bedrijven die elektriciteit produceren al een minimum CO<sub>2</sub>-prijs is opgenomen in het regeerakkoord en dit een meer gedetailleerde uitwerking heeft gekregen in het ontwerp-Klimaatakkoord. Vooral nog wordt er in dit wetsvoorstel van uitgegaan dat deze afspraken tot stand komen, waardoor de CO<sub>2</sub>-beprijzing voor bedrijven die elektriciteit produceren niet in dit wetsvoorstel geregeld hoeft te worden.

De transportsector en de landbouwsector zijn zogenaamde non-ETS sectoren: sectoren die niet onder EU-ETS vallen. Uiteindelijk moet in deze sectoren ook de uitstoot op een rechtvaardige wijze in de prijs van hun producten worden opgenomen. Dit is echter niet onmiddellijk uitvoerbaar omdat noodzakelijke voorwaarden nog ontbreken. Omdat er sprake is van een hoge urgentie om de energie-intensieve industrie eerlijk te laten betalen voor haar vervuiling is door de initiatiefnemers ervoor gekozen om de CO<sub>2</sub>-belasting voor non-ETS bedrijven nog niet in deze wet te regelen. Er moet nog worden bezien op welke manier dit het beste kan worden gedaan en welke bedrijven dit exact betreft. Zo is het mogelijk om slechts bedrijven die boven een bepaalde grens uitkomen met hun CO<sub>2</sub>-uitstoot te belasten zodat het kleinere MKB wordt ontzien. Bovendien bestaat er voor non-ETS bedrijven nog geen nauwkeurig centraal systeem voor registratie van de uitstoot van broeikasgas. Het invoeren van een CO<sub>2</sub>-belasting op non-ETS bedrijven zal daarom pas op een later tijdstip mogelijk worden dan de invoering van deze belasting voor ETS-sectoren.

## **Financiële gevolgen**

### *Tarief*

DNB stelt in haar rapport “De prijs van transitie” dat een CO<sub>2</sub>-prijs van € 50 bovenop de EU-ETS en bestaande belastingen wenselijk is. DNB ziet dit als startpunt van een oplopende prijs. De gevolgen voor de economie als geheel zijn beperkt.

Om een schok te voorkomen zal het tarief in 2020 starten met € 25. In 2021 geldt het tarief van € 50 per ton CO<sub>2</sub>. Vervolgens zal de CO<sub>2</sub>-prijs jaarlijks stijgen met € 5 per jaar. In 2031 is de prijs dan opgelopen tot € 100 en in 2051 is de CO<sub>2</sub>-prijs € 200. In het vijfjaarlijkse klimaatplan, onderdeel van de Klimaatwet, zal worden geëvalueerd of de hoogte van de CO<sub>2</sub>-prijs effectief is en of de hoogte wellicht moet worden aangepast. Mocht de EU-ETS in de toekomst wel toereikend zijn, dan kan de hoogte van de CO<sub>2</sub>-belasting worden bijgesteld en op termijn mogelijk zelfs worden afgeschaft.

### *Bestemming inkomsten uit CO<sub>2</sub>-belasting*

Het geld dat wordt geïnd via de CO<sub>2</sub>-belasting vloeit terug naar de algemene middelen. Hierdoor kan de belastingvermindering voor huishoudens op de energiebelasting omhoog zodat de energierekening van huishoudens omlaag gaat. In het Belastingplan voor 2020 kan dit al geregeld worden. Deze verlaging van de energierekening kan worden bekostigd met de belasting van € 25 per ton CO<sub>2</sub> die middels deze wet wordt ingevoerd. Deze wet heeft dan ook een hefboomeffect: door de industrie en dus de vervuiler te laten betalen kan de energierekening van huishoudens omlaag en zal het draagvlak voor het bredere klimaatbeleid stijgen. Ter illustratie is het zinvol om te vermelden dat het verhogen van de teruggave energiebelasting met € 50, € 100 of € 150 per jaar momenteel € 400, € 800 of € 1.200 miljoen zou kosten.

Daarnaast gaat ook een deel van de inkomsten naar een tegemoetkoming voor bedrijven ten gunste van de energietransitie. Bij een prijs van € 50 per ton wordt ruim € 2 miljard geïnd bij de huidige uitstoot van energie-intensieve bedrijven.

### **Inwerkingtreding**

Getracht wordt het voorliggende wetsvoorstel in te laten treden op 1 januari 2020.

### **Verhouding met nationaal klimaatakkoord en andere wetgeving**

#### *Klimaatwet*

Een CO<sub>2</sub>-belasting is cruciaal voor de doelen die zijn opgenomen in de Klimaatwet. Het voorliggende wetsvoorstel kan dan ook een belangrijk middel zijn voor het behalen van de doelen die in de Klimaatwet zijn opgenomen.

In het wetsvoorstel staat opgenomen dat er in de vijfjaarlijkse klimaatplannen een evaluatie dient plaats te vinden rondom de CO<sub>2</sub>-belasting. Via die weg kan bijvoorbeeld het tarief voor de uitstoot van broeikasgassen bijgesteld worden.

#### *Klimaatverdrag van Parijs*

Dit wetsvoorstel sluit goed aan bij het Klimaatverdrag van Parijs waarin is afgesproken om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de twee graden Celsius en bij voorkeur tot anderhalve graad. Ook kan de invoering van een nationale CO<sub>2</sub>-belasting in Nederland ertoe leiden dat andere landen dit voorbeeld volgen en vergelijkbare stappen zetten.

#### *EU-ETS en belastingwetgeving*

De CO<sub>2</sub>-belasting van dit wetsvoorstel komt bovenop de bestaande EU-ETS en andere belastingen, zoals de energiebelasting. Dit wetsvoorstel wijzigt dus niets aan de EU-ETS of andere belastingen en hebben in die zin geen invloed op elkaar.

Met de opbrengst van de CO<sub>2</sub>-belasting beoogt dit wetsvoorstel de belastingvermindering op de energiebelasting te verhogen. In die zin heeft dit wetsvoorstel wel invloed op het Belastingplan voor 2020.

#### *Klimaatakkoord*

In het ontwerp-Klimaatakkoord wordt een nationale CO<sub>2</sub>-belasting niet genoemd. Dit wetsvoorstel beoogt deze tekortkoming te repareren. Wanneer deze wet wordt aangenomen kan ook het bonus-malus systeem, oftewel de “bedrijfsspecifieke CO<sub>2</sub>-reductieplannen en targets”, van het ontwerp-Klimaatakkoord geschrapt worden. De CO<sub>2</sub>-belasting is een eenvoudiger en effectiever instrument.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel I*

#### *Onderdeel A*

In dit onderdeel wordt een artikel toegevoegd aan de Wet belastingen op milieugrondslag waarmee de CO<sub>2</sub>-belasting onderdeel wordt van deze wet.

### *Onderdeel B*

In dit onderdeel wordt een hoofdstuk ingevoegd aan de Wet belastingen op milieugrondslag met daarin de begripsbepaling, de tariefbepaling en de tijdsplanning.

In artikel 72 wordt voor het begrip broeikasgassen dezelfde definitie gebruikt als in de Klimaatwet zodat de CO<sub>2</sub>-belasting hierbij goed aansluit. Het begrip ETS-deelnemer komt voort uit het Europese Emissiehandelssysteem en bestaat uit verschillende categorieën bedrijven die verplicht zijn om deel te nemen aan EU-ETS. Het betreft grote, energie-intensieve bedrijven, zoals staalproducenten en chemieproducenten. Ook vliegtuigexploitanten vallen hier onder. Een energiebedrijf wordt gedefinieerd als elektriciteitsproducent.

In artikel 74 wordt vastgelegd van wie de CO<sub>2</sub>-belasting wordt geheven. Het betreft ETS-deelnemers, met uitzondering van bedrijven die elektriciteit produceren. Zoals eerder in deze memorie van toelichting genoemd worden deze bedrijven uitgesloten van de CO<sub>2</sub>-belasting omdat hierover afspraken staan opgenomen in het ontwerp-Klimaatakkoord.

In artikel 75 wordt vastgelegd dat de belasting wordt berekend per ton koolstofdioxide-equivalent. Het is internationaal gebruikelijk om hiermee te rekenen: elk broeikasgas heeft een andere invloed op het broeikaseffect. Door dit om te rekenen naar de sterkte van CO<sub>2</sub> kan eenvoudig worden bepaald wat de te heffen CO<sub>2</sub>-belasting bedraagt.

In artikel 76 wordt bepaald dat op 1 mei de CO<sub>2</sub>-belasting verschuldigd is. Dit geeft alle betrokkenen de tijd om exact te berekenen wat de hoeveelheid broeikasgasemissie was van het voorgaande jaar. Bovendien sluit deze termijn aan bij de termijn uit de ETS; op 1 mei moeten de emissierechten over de uitstoot van het voorgaande kalenderjaar zijn ingeleverd.

Het tarief voor de CO<sub>2</sub>-belasting in 2021 is gebaseerd op het advies van DNB, die adviseert om te beginnen met een belasting van € 50 per ton CO<sub>2</sub>. Om de overgang minder abrupt te maken wordt in 2020 een tussentarief van € 25 gehanteerd. Na 2020 wordt elke tien jaar het tarief verdubbeld tot € 200 in 2050. Dit wordt in artikel 77 geregeld.

Artikel II geeft aan dat de belasting voor het eerst verschuldigd is over uitstoot van CO<sub>2</sub> die een bedrijf heeft uitgestoten in het jaar 2020.

In de artikelen III en IV wordt geregeld welke tarieven van toepassing zijn. Vanaf 2021 geldt een tarief van € 50 dat in de jaren daarna elk jaar met € 5,56 wordt verhoogd. Vanaf 2030 geldt dan een tarief van € 100 per ton dat vervolgens elk jaar met € 5 wordt verhoogd, zodat in 2050 de prijs op € 200 per ton ligt.

In artikel V wordt de Klimaatwet gewijzigd, indien deze tot wet wordt verheven. In de Klimaatwet wordt geregeld dat de CO<sub>2</sub>-belasting wordt geëvalueerd in het vijfjaarlijkse Klimaatplan.