

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de heer E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Cc: Staatssecretaris Vijlbrief

BETREFT Reactie op wetsontwerp CO2-heffing industrie

DEN HAAG 26 juni 2020

E-MAIL

ONS KENMERK 20.62349

TOESTELNUMMER

BIJLAGE(N)

Geachte heer Wiebes,

In de internetconsultatie is een reactie op het wetsvoorstel voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie gevraagd. De SER kan niet volstaan met een beoordeling van het wetsontwerp op zich, maar wil dit conform zijn eerdere advies plaatsen in de bredere context van een 'Nationale aanpak voor regionale industriële koplopers'. Dat is de titel van een advies dat de SER in juni 2019 op verzoek van het kabinet heeft uitgebracht.

In dat advies onderschrijft de SER de ambitie van het Klimaatakkoord om de energietransitie te gebruiken om de Nederlandse industrie de komende decennia te transformeren in een circulaire en toonaangevende industrie die nagenoeg geen broeikasgassen uitstoot. De SER vindt dat de industriële transformatie die uit de klimaatopgave voortvloeit een langjarige en consistent volgehouden aanpak vraagt die primair vanuit een regionaal perspectief moet worden ingestoken. Daarbij is – in lijn met het SER-advies Energietransitie en werkgelegenheid (2018) – gerichte aandacht nodig voor de maatschappelijke en economische effecten, zowel op het gebied van de werkgelegenheid als ten aanzien van de lastenverdeling. Dit is cruciaal om voldoende maatschappelijk draagvlak voor deze majeure transformatie te behouden.

De aanpak die de SER voorstaat zou de volgende vier pijlers moeten omvatten:

- Versterken van de regionale aanpak: in het bijzonder door koploperprogramma's voor regionale industriële clusters;
- Versterken van arbeidsmarkt en scholingsbeleid¹;
- Bevorderen van innovatie en mogelijk maken van investeringen met onrendabele top, door innovatiesubsidies en inzet van SDE++-gelden;
- In rekening brengen van maatschappelijke kosten, door versterking van het Emissiehandelssysteem (ETS) van de EU, en door invoering van een nationale heffing over het vermijdbare deel van de CO₂-uitstoot.

Daarbij zijn bovendien een evenwichtige lastenverdeling en behoud van koopkracht van groot belang voor het behoud van maatschappelijk draagvlak. Dat heeft het kabinet ook

¹ Zie de aanbevelingen in: SER-advies Energietransitie en werkgelegenheid (2018).

erkend in de Kamerbrief over de Kabinetsaanpak Klimaatbeleid waar het stelde dat de CO₂-reductieopgave moet worden gehaald op een manier die voor iedereen haalbaar en betaalbaar is: "Dat betekent dat we de huishoudportemonnee zoveel mogelijk ontzien en dat we zorgen voor een eerlijke verdeling van lasten tussen huishoudens en bedrijven, waarbij we rekening houden met het gelijke speelveld voor ons bedrijfsleven."²

Het SER-advies stelt nadrukkelijk: "De effectiviteit van het prikkelen en beprijzen moet worden beoordeeld en gemonitord in samenhang met de andere drie pijlers van de geschetste aanpak. Het uiteindelijke doel is om de CO₂-reductieopgave van de industrie te realiseren, zonder weglek en verlies van werkgelegenheid."

Het wetsontwerp richt zich uitsluitend op de invoering van een nationale CO₂-heffing. Deze wordt wel nadrukkelijk als aanvullend op, en nauw aansluitend bij, het EU-ETS gepositioneerd. Dat is in overeenstemming met het SER-advies.

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp verwijst naar de overige instrumenten in het Klimaatakkoord, waaronder de subsidie voor innovatie en de SDE++-regeling, en het opzetten van de vijf industriële koploperprogramma's. De SER vindt het van essentieel belang dat in het wetgevingstraject en in de daarop volgende invoeringsfase aan de hierboven geschetste samenhangende aanpak wordt vastgehouden. Alleen zo kan de reductiedoelstelling voor de industrie (in 2030 14,3 Mton CO₂-reductie bovenop bestaand beleid in het basispad van PBL) daadwerkelijk worden gerealiseerd zonder grote risico's voor de bedrijvigheid en de werkgelegenheid in ons land.

De SER vindt dat bij de nadere uitwerking en uitvoering van het wetsontwerp terdege rekening moet worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen. Aan de ene kant gaat het dan om de Europese Green Deal die welkome impulsen geeft aan een ambitieuzer Europees klimaatbeleid. Aan de andere kant hebben we te maken met verslechterde economische omstandigheden als gevolg van de coronacrisis.

De SER steunt het voorstel van de Europese Commissie om de Europese Green Deal de groeistrategie voor de komende decennia te laten zijn. De Green Deal vormt ook een belangrijk element van de extra investeringsimpuls die de Denktank Coronacrisis bepleit om een herstart uit de huidige crisis te maken.³ Deze Green Deal moet leiden tot een eerlijke en welvarende samenleving, met een moderne en concurrerende economie die efficiënt met grondstoffen en hulpbronnen omgaat, en waar vanaf 2050 per saldo geen broeikasgassen meer worden uitgestoten. Dat vraagt in Europees verband om forse (publieke en private) investeringen, om de invoering van prikkels die de publieke en private investeringen in duurzame richting stimuleren, en om praktische steun aan initiatiefnemers bij het plannen, ontwerpen en uitvoeren van duurzaamheidsprojecten.

De Green Deal stuurt aan op belangwekkende beleidshervormingen die bijdragen aan een doeltreffende koolstofbeprijzing in de hele economie. Versterking en uitbreiding van het ETS maakt daar onderdeel van uit. Daarnaast is het belangrijk dat de verschillende prijsinstrumenten elkaar aanvullen en een samenhangend beleidskader vormen, waarbij nationale belastingen goed op de klimaatdoelstellingen worden afgestemd. De Europese Commissie komt daartoe met een voorstel voor herziening van de energiebelastingrichtlijn.⁴

² Minister van Economische Zaken en Klimaat, Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 813, nr. 342.

³ Denktank Coronacrisis, De contouren van een intelligent herstelbeleid (mei 2020).

⁴ Europese Commissie, De Europese Green Deal (Mededeling), COM(2019) 640 final, Brussel, 11-12-2019, pp. 5-6.

De coronacrisis zorgt voor een onvoorziene verstoring van de sociaal-economische ontwikkeling. De crisis onderstreept enerzijds het belang van de basisindustrie. Deze levert immers, zoals de minister van EZK in zijn recente Kamerbrief⁵ over de 'Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons' vaststelt, tal van producten die noodzakelijk zijn voor het voorkomen en bestrijden van besmetting en het behandelen van patiënten.

Anderzijds maakt deze diepgaande en mogelijk langdurige crisis het voortbestaan van veel bedrijven – zelfs als zij tot de koplopers in hun sector behoren – ongewis. In ieder geval reduceert het voorlopig de investeringsruimte van veel bedrijven. Op korte termijn zal daardoor waarschijnlijk het tempo afnemen waarin het onvermijdbare deel van de CO₂-uitstoot kan worden teruggedrongen. Dat is een tijdelijk effect. De opgave blijft staan om tijdig de investeringen te plegen die nodig zijn om in 2030 tot de voor dat jaar afgesproken emissiereductie te komen.

Voor de SER blijft het halen van de eerder afgesproken reductiedoelstelling van de industrie voor 2030 vooropstaan. Daarvoor zijn de komende jaren flinke investeringen nodig. De industrie moet werk maken van ambitieuze koploperprogramma's en stevige innovaties doorvoeren. Daar hoort ook een gestaag oplopende CO₂-beprijzing bij.

In bovengenoemde Kamerbrief meldt het kabinet dat het, met het oog op het 'zwaar weer' waarin de industrie momenteel verkeert, heeft besloten:

"tot een voorzichtiger start met de CO₂-heffing, door de zogenaamde reductiefactor in het begin zo vast te stellen dat bedrijven relatief veel dispensatierechten krijgen ten opzichte van de feitelijke uitstoot. De industrie als geheel ontvangt zo in de eerste jaren meer dispensatierechten dan nodig is. Daardoor zal de heffing in de eerste jaren ook tot nagenoeg geen lastenverzwaring voor het bedrijfsleven leiden. Deze voorzichtige start is wenselijk gelet op de onzekere economische ontwikkeling van de komende jaren. Het is een aanvulling op de andere maatregelen die al in het ontwerp van de heffing zijn ingebouwd om bedrijven ruimte te geven om aan te sluiten bij hun investeringscycli."

Het is goed dat het kabinet oog heeft voor de moeilijke positie waarin ook de basisindustrie nu verkeert. In het kabinetsvoorstel wordt beoogd in de timing van de inzet van de heffing op korte termijn rekening te houden met de gevolgen van de coronacrisis. Waar het om gaat, is het afgeven van een geloofwaardig prijssignaal voor 2025 en 2030 met behoud van het level playing field dat richting en vertrouwen geeft aan de investeringsplannen voor de komende jaren. De investeringen van de betrokken bedrijven zijn kapitaalintensief en hebben een gemiddelde doorlooptijd van 6 tot 8 jaar.

Deze crisis vermindert de financieringscapaciteit van investeringen bij deze bedrijven; een onnodige sluiting van productie met als gevolg verlies van werkgelegenheid moet worden voorkomen. Binnen de EU is het belangrijk om een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor investeringen te behouden.

Dit alles levert extra argumenten om een Europese aanpak voorop te stellen. Met het oog op de effectiviteit van dit beleidsinstrument, het gelijke speelveld op de interne markt en de voorspelbaarheid van de CO₂-beprijzing voor derde landen geniet het zoveel mogelijk Europees invullen van de benodigde CO₂-beprijzing de voorkeur. Verdere versterking van het ETS en verdere EU-harmonisatie van de nationale energiebelastingen vormen daarvoor belangrijke instrumenten.

⁵ Van 15 mei 2020, kenmerk DGBI / 20067904.

Nu de Europese Unie later dit jaar een voorstel doet voor een hoger tussendoel van 50-55% reductie in 2030 dat prima aansluit op de 59% reductie voor de industrie in het Klimaatakkoord, adviseert de SER het kabinet maximaal in te zetten op een Europese oplossing door de inzet voor aanscherping van het ETS en verdere harmonisatie van energiebelastingen in Europees verband krachtig te steunen.

Daarnaast is het belangrijk om met de nationale investeringsimpulsen goed aan te sluiten op de EU Green Deal en op de faciliteiten die in het kader van het Next Generation EU Herstelinstrument worden ontwikkeld. Binnen dit Herstelinstrument is terecht veel oog voor het behouden van voortgang van de noodzakelijke klimaatinvesteringen.

Door bij de CO₂-beprijzing en investeringsstimulering zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Europese beleidsinitiatieven kan worden bevorderd dat juist de komende jaren volop geïnvesteerd gaat worden in de klimaatopgave, de doelen voor 2030 binnen bereik blijven, er geen onnodige risico's met Nederlandse werkgelegenheid hoeven te worden genomen en er een goed level playing field wordt verzekerd.

Met vriendelijke groet,

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER