

Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken
t.a.v.
per email:

Onderwerp
Uitvoeringstoets wetswijziging
CO₂-heffing belastingplan 2026

Datum
Datum ondertekening is tevens
verzenddatum

Kenmerk
NEA-2025/14030

Bijlage(n)

Uw brief
19 mei 2025

Uw kenmerk

Afschrift

Persoonsgegevens

Geachte

Op 19 mei 2025 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van uw ministerie het verzoek om het concept 'Aanpassingen wetteksten CO₂-heffing industrie' binnen zes weken te toetsen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (hierna: uitvoeringstoets). In deze brief vindt u de resultaten van de uitvoeringstoets.

Conclusie uitvoeringstoets

Voorspelbaarheid van de CO₂-prijs is cruciaal om vertrouwen te geven aan investeringsplannen van bedrijven. Hoewel de voorgestelde wetswijziging langdurige duidelijkheid over de minimale CO₂-prijs in Nederland biedt, beïnvloedt zij opnieuw de nationale CO₂-prijs in de komende jaren. De terugkerende veranderingen aan de CO₂-heffing doen af aan voorspelbaarheid. De NEa dringt er daarom op aan wijzigingen zoveel mogelijk te vermijden.

Tevens zorgt de verplaatsing van het heffingsdoel van 2030 naar 2032 ervoor dat aanvullende maatregelen nodig zullen zijn om op andere manieren de doelen in de Klimaatwet te halen.

De systematiek van de CO₂-heffing is zodanig vormgegeven dat deze in uitvoering nauw aansluit bij het Europese emissiehandelssysteem (hierna: EU ETS). Dit zorgt voor bedrijven en de NEa voor een efficiënte uitvoering. Het bestuur vraagt hier blijvende aandacht voor.

Het bestuur van de NEa acht de wijziging uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig. De NEa verzoekt u rekening te houden met enkele aandachtspunten. Die hebben met name betrekking op de momenten van inwerkingtreding en de differentiatie tussen afvalverbrandingsinstallaties (hierna: AVI's) en andere industriële installaties. Daarnaast heeft de NEa een paar redactionele opmerkingen bij de tekst van het wetsvoorstel, welke zij separaat aan u heeft gezonden.

Beschrijving van het wetsvoorstel

De wetswijziging stelt een aantal maatregelen voor met als doel bedrijven meer tijd en flexibiliteit te geven binnen de CO₂-heffing industrie. Tegelijk komt er door dit voorstel een differentiatie in de heffing en de daaraan gerelateerde dispensatierechten (hierna: DPR's) tussen de AVI's en de overige industriële installaties. De aanpassingen van de wetteksten voor de CO₂-heffing industrie bestaan uit wijzigingen aan de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm).

Verschuiving heffingsdoel

Het heffingsdoel verschuift van 2030 naar 2032. Dit resulteert in een nieuwe maatvoering voor de nationale reductiefactor. De reductiefactor zal vanaf het jaar 2027 opnieuw worden vastgesteld en lineair afnemen tot en met 2035. Vanaf 2035 zal de reductiefactor lineair afnemen naar nul in 2039, in overeenstemming met de emissieruimte onder het EU ETS. Op verzoek van de Minister zal de NEa deze vernieuwde reductiefactoren bepalen en daarbij rekening houden met de actualisering van productievolumes van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL). De vernieuwde reductiefactoren zijn daarom nog niet opgenomen in deze concept-wetswijziging.

Herberekening AVI-correctiefactor

Daarnaast wordt de correctiefactor voor broeikasgasinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval (hierna: AVI's) aangepast. Vanaf het jaar 2030 zal de correctiefactor voor AVI's lineair afnemen naar nul in 2033. Op dat moment zullen er geen DPR's meer beschikbaar zijn voor AVI's. Tegelijk met de herberekening van de reductiefactor zal de NEa ook deze AVI-correctiefactor opnieuw bepalen.

Generieke tariefaanscherping

De jaarlijkse tariefstijging van de CO₂-heffing industrie wordt voortgezet tot en met 2035, zodat het tarief in 2035 en daaropvolgende jaren 216 euro per ton CO₂ wordt. Dit is op basis van het prijspeil in 2025, het tarief wordt jaarlijks geïndexeerd.

Introductie van separaat hoger tarief voor AVI's

Er komt een apart belastingtarief voor AVI's. Dit aparte tarief start in 2027 op 149,30 euro per ton CO₂ en loopt lineair op naar 295 euro per ton CO₂ in 2030. In de jaren erna blijft het tarief voor de AVI's constant.

Tarieven CO ₂ -heffing industrie in euro/ton CO ₂ en prijspeil 2025											
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035+
Huidig tarief	87,9	100,7	113,6	126,4	139,3	152,1	152,1	152,1	152,1	152,1	152,1
Nieuw tarief broeikasgasinstallaties en lachgasinstallaties	87,9	100,7	113,6	126,4	139,3	152,1	164,9	177,8	190,6	203,5	216,3
Nieuw tarief AVI's*	87,9	100,7	149,3	197,9	246,4	295	295	295	295	295	295

Uitsluiting handel in DPR's tussen AVI's en overige industriële installaties

Tevens wordt in de Wm geregeld dat AVI's vanaf het jaar 2027 enkel DPR's kunnen verhandelen met andere AVI's en niet meer met de overige industriële installaties.

Vanwege de differentiatie in het tarief en de hoeveelheid vrijgestelde uitstoot zal de prijs van DPR's voor AVI's vanaf 2027 namelijk sneller stijgen dan de prijs van DPR's voor andere industriële installaties.

Aanpassing verrekening DPR's

Als laatste zullen de regels voor de verrekening van DPR's met eerdere kalenderjaren (de zogenoemde 'carry-back') op twee punten veranderen. Ten eerste wordt de mogelijkheid van verrekening van DPR's verlengd. Dit was eerst alleen mogelijk tot en met het jaar 2029.

Ten tweede zal een overschot aan DPR's als eerste verrekend gaan worden met het hoogste netto tarief (gecorrigeerd voor de EU ETS prijs). De verrekening kan nog steeds alleen achteraf en tot maximaal vijf jaar terug.

Beoordeling

Duidelijkheid op de lange termijn

Deze wetswijziging geeft langjarige duidelijkheid over de vrijgestelde uitstoot en het tarief. Dit biedt de industrie zekerheid over de CO₂-prijs op de lange termijn en helpt daarmee bij het nemen van investeringsbeslissingen. Ook sluit het moment dat de vrijgestelde uitstoot op nul uitkomt in 2039 aan bij het EU ETS (vanaf 2039 worden er onder het EU ETS geen emissierechten meer geveild). Wel meent het bestuur dat de steeds terugkerende herzieningen aan het instrument afdoen aan de benodigde voorspelbaarheid.

Uit oogpunt van uitvoerbaarheid hecht de NEa aan beperking van complexiteit, administratieve lasten en uitvoeringslasten. Daarom heeft het de voorkeur dat - waar dat kan - de borging van CO₂-reductie gebeurt door intensivering van bestaande maatregelen en een gelijke prijsdruk voor CO₂. Het invoeren van een apart tarief voor AVI's introduceert juist extra complexiteit. Ook breidt het aantal prijsmechanismen voor CO₂ zich hiermee verder uit naast het al bestaande EU ETS (voor industrie, luchtvaart en zeevaart), het Europese ETS-2 (emissiehandelssysteem voor gebouwde omgeving, transport en overige sectoren), de CO₂-heffing voor de industrie, de minimum CO₂-prijs industrie en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

Matiging reductiefactor

De voorgestelde aanpassing aan de reductiefactor is een technische wijziging. Het betreft alleen een wijziging van één van de parameters om de hoeveelheid dispensatierechten te berekenen. Dit heeft geen effect op de werking van het systeem van de CO₂-heffing zelf.

De wijziging heeft als doel om de industrie op de korte termijn meer tijd te geven voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Toch is het voorstel om de reductiefactor pas vanaf 2027 aan te passen. Volgens de memorie van toelichting is dit vanwege de afspraken die in het herstel- en veerkrachtplan zijn gemaakt. Kijkend naar het doel van de matiging van de reductiefactor adviseert het bestuur van de NEa de reductiefactor al vanaf 2026 aan te passen wanneer dit past binnen de afspraken van het herstel- en veerkrachtplan. Uitvoeringstechnisch is dit voor de NEa mogelijk.

Verder betekent matiging van de reductiefactor op de korte termijn dat de vrijgestelde uitstoot in de laatste jaren juist steiler zal afnemen om het doel te behalen. Reductie van de overgebleven broeikasgasuitstoot in latere jaren zal tegelijk het moeilijkste zijn voor de industrie. Bijvoorbeeld omdat technologieën voor decarbonisatie onvoldoende zijn ontwikkeld of omdat deze emissies ontstaan bij het productieproces zelf. Vanuit dat oogpunt zou een steilere afname van de vrijgestelde uitstoot, gevolgd door een vlakkere afname logischer zijn.

Matiging van de reductiefactor betekent ook dat het doel van de CO₂-heffing wordt verlegd. Om de doelen in de Klimaatwet te halen zullen daarom aanvullende maatregelen nodig zijn die zorgen voor verduurzaming van de industrie.

Aanpassing herberekening

Het wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van de herberekening van eerder betaalde belasting over de vijf voorgaande jaren met een overschot aan dispensatierechten. Ook de nieuwe methode kan de NEa implementeren in het CO₂-heffingsregister, omdat de rekenregels voor herberekening van tevoren zijn vastgesteld. Om deze zogenaamde carry-back goed te laten werken is het wel cruciaal de rekenregels nu constant te houden. Een nieuwe aanpassing van deze regels in de toekomst zou de herberekening in een transitieperiode erg ingewikkeld maken.

Differentiatie tarief AVI's en daling AVI-correctiefactor

De wetswijziging stelt een apart en hoger tarief voor afvalverbrandingsinstallaties voor vanaf 2027. Daarnaast zal ook de AVI-correctiefactor na 2030 lineair dalen naar nul in 2033. Deze aanpassingen zijn enerzijds bedoeld om opbrengsten te genereren via de CO₂-heffing voor de verwerking van afval en anderzijds om emissiereductie aantrekkelijker te maken voor deze sector.

Operationeel is voor de wijziging van het tarief een aanpassing nodig aan het CO₂-heffingsregister (hierna: CHeR) om de hoeveelheid belasting die iedere deelnemer dient te betalen te kunnen berekenen. Aanpassing van de AVI-correctiefactor is eenvoudig uitvoerbaar en kan door wijziging van de factor in het heffingsformulier voor de AVI's.

Uitsluiting handel dispensatierechten AVI's en andere industriële installaties

Het uitsluiten van de handel in DPR's tussen AVI's en andere industriële installaties is begrijpelijk wanneer zowel het tarief als de hoeveelheid vrijgestelde uitstoot niet meer gelijk loopt. De DPR's zullen daardoor een andere waarde vertegenwoordigen voor beide groepen.

Sinds kort biedt de NEa in CHeR een vraag & aanbod functionaliteit aan om de handel in DPR's te faciliteren. De uitsluiting van AVI's betekent dat de vraag & aanbod functionaliteit in CHeR niet meer beschikbaar zal zijn voor hen. Dit betreft echter een kleine groep die elkaars industriële jaarcijfers kan inzien en daaruit de hoeveelheid DPR's zal kunnen afleiden. Mocht een AVI DPR's willen verhandelen, kan zij dus achterhalen welke partij een tekort of een overschot aan DPR's heeft.

De NEa zal moeten toezien op het niet verhandelen van DPR's tussen AVI's en andere industriële installaties en zal dit in de praktijk oplossen door de handel tussen AVI's en andere industriële installaties onmogelijk te maken binnen CHeR.

Inwerkingtreding

De voorgestelde wijzigingen hebben verschillende momenten van inwerkingtreding. De NEa heeft gemerkt dat de inwerkingtreding voor bedrijven ingewikkeld is en ontvangt hierover regelmatig vragen. Daarom adviseert de NEa om over de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging een heldere toelichting op te stellen. Specifiek voor de aanpassingen aan de rekenregels voor de carry-back en het uitsluiten van handel in dispensatierechten tussen AVI's en andere industriële installaties.

Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa zal deze op uw verzoek pas na Prinsjesdag op de NEa website publiceren.

Mocht u hierover vragen hebben dan kunt u direct contact opnemen met

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens



Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:

De directeur-bestuurder
Drs. M.P.C. Bressers

Persoonsgegevens