Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Nederlandse Emissieautoriteit
Postbus 91503
2509 EC Den Haag
www.emissieautoriteit.nl

Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken
t.a.v. Persoonsgegevens
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp
Uitvoeringstoets wetswijziging opschorten CO_2-heffing

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
Datum ondertekening is tevens verzenddatum	NEA-2025/19365	

Uw brief	Uw kenmerk	Afschrift
24-07-2025		Persoonsgegevens

Geachte Persoonsgegevens

Op 24 juli 2025 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van uw ministerie het verzoek om het concept wetsvoorstel over het opschorten van de CO_2-heffing industrie (hierna: heffing) tot en met 2029, uiterlijk 28 augustus 2025 te toetsen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (hierna: uitvoeringstoets). In deze brief vindt u de resultaten van de uitvoeringstoets.

Conclusie uitvoeringstoets

Het bestuur van de NEa acht de wijziging uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel adviseert de NEa om bij opschorting van de heffing de administratieve lasten tot een minimum te beperken en te zorgen voor een efficiënte uitvoering voor zowel de bedrijven als de NEa. We doen daarvoor suggesties.

De huidige aanpassing van de heffing staat echter niet op zichzelf. Eerdere wijzigingen zijn al opgenomen in het Regeerprogramma en de voorjaarsbesluitvorming. Bovendien blijkt de heffing doorlopend aan beleidswensen onderhevig. Het bestuur vindt de huidige aanpassingen, hoewel deze technisch uitvoerbaar zijn, wel zorgelijk:

- Voorspelbaarheid van de CO_2-prijs is cruciaal voor bedrijven om investeringen te plannen. De terugkerende veranderingen aan de heffing ondermijnen deze voorspelbaarheid en daarmee ook het vertrouwen van de industrie in een stabiele CO_2-prijs. Dit doet af aan de effectiviteit van het instrument. De NEa dringt er daarom op aan wijzigingen zoveel mogelijk te vermijden en te werken aan een stabiel investeringsklimaat voor de industrie.
- De aanpassing van de heffing verkleint de kans[1] dat de reductiedoelstellingen die zijn vastgelegd in de Klimaatwet worden behaald.

[1] Klimaatdoel 2030 raakt uit zicht; extra beleid met snel effect nodig | Planbureau voor de Leefomgeving

De CO_2-heffing speelt sinds de totstandkoming van het Klimaatakkoord een belangrijke rol in de beleidsmix en heeft als doel bedrijven te prikkelen om te verduurzamen. Ten tijde van het Klimaatakkoord heeft het Planbureau voor de Leefomgeving een bandbreedte voor het tarief berekend waarbinnen voldoende zekerheid bestaat dat de reductiedoelstelling, zoals ook vastgelegd in de Klimaatwet, voor de industrie wordt behaald. Het kabinet heeft gekozen voor een tariefpad dat overeenkomt met de ondergrens van deze bandbreedte. Een eventuele budgettaire opbrengst vloeit terug naar het Klimaatfonds en komt op die manier weer ten goede aan de industrie.

Het bestuur van de NEa ziet dat de positie van de Nederlandse industrie onder druk staat en dat het handelingsperspectief voor bedrijven om op korte termijn te verduurzamen beperkt is. Dit blijkt ook uit de Speelveldtoets 2025[2]. De Nederlandse industrie staat op achterstand ten opzichte van verschillende andere Europese landen. Dit komt vermoedelijk niet alleen door de CO_2-heffing, maar ook door de kosten voor energie en het ontbreken van randvoorwaarden voor verduurzaming.

Het bestuur van de NEa adviseert daarom dat – onafhankelijk van de hoogte van de Nederlandse ambities – er een duidelijk en stabiel doel is waar bedrijven op een stapsgewijze manier naartoe kunnen werken. Bij voorkeur worden tariefwijzigingen daarom pas doorgevoerd wanneer er zicht is op een ander duidelijk en stabiel lange termijn doel dat richting geeft aan de opgave voor de industrie.

Het bestuur van de NEa moedigt het besluit van het kabinet aan om een overlegtafel in te stellen en alternatieven te onderzoeken. De NEa is als betrokken autoriteit bereid haar kennis en expertise in dit proces in te brengen en zal daarbij ook expliciet letten op de vraag of alternatieve maatregelen zowel voor bedrijven als uitvoeringsorganisaties uitvoerbaar zijn.

Tot slot vindt het bestuur van de NEa dat de combinatie van een (effectief) nultarief en de bijbehorende administratieve lasten die bij de heffing horen, niet goed uitlegbaar is naar bedrijven. In deze uitvoeringstoets doet het bestuur een aantal suggesties voor een passende aanpak hiervoor.

Beschrijving van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel bouwt voort op het eerdere wetsvoorstel voor de CO_2-heffing industrie, dat is voortgekomen uit de voorjaarsbesluitvorming van dit jaar. De voorliggende wetswijziging voorziet in het (tijdelijk) verlagen van het tarief van de heffing, met als doel de heffing op te schorten tot 2030.

Verschillende tarieven
De eerder voorgestelde tariefdifferentiatie blijft bestaan: één tarief voor broeikasgasinstallaties en lachgasinstallaties en één tarief voor afvalverbrandingsinstallaties (hierna: AVI's). Met het voorliggende wetsvoorstel, wordt het tarief voor broeikasgasinstallaties en lachgasinstallaties tijdelijk verlaagd in de periode 2026 tot en met 2029 naar 78,66 euro per ton CO_2 of naar nihil. De keuze hiertussen is nog niet gemaakt in het voorstel dat ter toetsing is voorgelegd. Vanaf 2030 zal het tarief dan oplopen.

Het aparte tarief voor AVI's blijft conform voorjaarbesluitvorming en start in 2027 op 149,30 euro per ton CO_2 en loopt lineair op naar 295 euro per ton CO_2 in 2030. In de jaren erna blijft het tarief voor de AVI's constant.

[2] Speelveldtoets 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl

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	78,66 of nihil	78,66 of nihil	78,66 of nihil	78,66 of nihil	152,1	164,9	177,8	190,6	203,5	216,3
Tarief AVI's (cf. voorjaarsbesluitvorming)	87,9	100,7	149,3	197,9	246,4	295	295	295	295	295	295

De andere eerdere voorstellen uit de voorjaarsbesluitvorming blijven in stand:

- Het heffingsdoel wordt verschoven van 2030 naar 2032;
- De handel in dispensatierechten tussen AVI's en overige industriële installaties wordt uitgesloten. AVI's kunnen vanaf het jaar 2027 enkel dispensatierechten verhandelen met andere AVI's en niet meer met de overige industriële installaties;
- Er komt een separaat hoger tarief voor AVI's;
- De verrekening van dispensatierechten (de zogenoemde *carry back*) wordt gewijzigd. Een overschot aan dispensatierechten zal eerst verrekend gaan worden met het hoogste netto tarief (gecorrigeerd voor de CO_2-prijs onder het Europese Emissiehandelssysteem (hierna: EU ETS)). Tevens zal de mogelijkheid van verrekening van dispensatierechten worden verlengd. Dit was eerst alleen mogelijk tot en met het jaar 2029.

De NEa heeft deze voorstellen eerder getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. De resultaten hiervan staan in de brief van 19 mei 2025 met kenmerk NEA-2025/14030.

Beoordeling

Duidelijkheid op de lange termijn
Het bestuur van de NEa is van mening dat de nieuwe herziening aan het instrument afbreuk doet aan de voorspelbaarheid en de effectiviteit van de heffing.
De eerder aan de NEa voorgelegde 'concept wetswijziging CO_2-heffing belastingplan 2026' beoogde langjarige duidelijkheid te geven over de vrijgestelde uitstoot en het tarief. Dit zou de industrie hernieuwde zekerheid moeten bieden over de CO_2-prijs op de lange termijn en zou daarmee bijdragen aan het nemen van investeringsbeslissingen. In de uitvoeringstoets op de vorige wetswijziging heeft het bestuur van de NEa dit punt ook benadrukt. Met dit voorstel om de heffing op te schorten, verdwijnt deze prille zekerheid en wordt het vertrouwen in een voorspelbare prijs ondermijnd.

Administratieve verplichtingen bij een nihil-tarief
Indien de heffing op nihil wordt vastgesteld voor broeikasgasinstallaties en lachgasinstallaties, is het bestuur van de NEa van mening dat de bijbehorende verplichtingen om te rapporteren over de industriële jaarvracht en de berekening van het aantal dispensatierechten moeten vervallen.[3] Hiermee worden onnodige administratieve en bestuurlijke lasten voorkomen voor zowel de bedrijven als de NEa.

Dit betekent ook dat er geen dispensatierechten worden verleend en er geen *carry back* kan plaatsvinden naar de jaren vóór 2026.[4] Mocht dit onwenselijk zijn, dan zou een ander compensatiemechanisme overwogen kunnen worden. Bij een nihil-tarief en overdraagbare dispensatierechten kan met een *carry back* de eerder betaalde heffing immers worden verrekend. Het in stand houden van een *carry back*-mechanisme bij een nihil-tarief acht het

[3] Conform artikel 16b.3, eerste lid, en artikel 16b.17, eerste lid, van de Wm.
[4] Conform artikel 71q van de Wet belastingen op milieugrondslag.

bestuur van de NEa te complex voor de weinige gevallen waarin dit zou spelen ten opzichte van de administratieve en uitvoeringslasten die dit met zich mee zou brengen.

Administratieve verplichtingen bij een tarief groter dan nihil
Wanneer volgens het voorliggende wetsvoorstel een tarief groter dan nihil blijft gelden voor de heffing voor zowel broeikasgasinstallaties, lachgasinstallaties en AVI's, is het van belang dat voor iedere industriële installatie de bijbehorende rapportageverplichtingen in het kader van de heffing blijven gelden.

Indien het tarief groter dan nihil is, maar het margetarief (tarief heffing minus EU ETS-prijs) uitkomt op nul, stelt het bestuur van de NEa voor om rapportage en aangifte vrijwillig te maken voor broeikasgasinstallaties. Dit voorkomt onnodige administratieve lasten bij bedrijven, terwijl partijen die toch willen rapporteren (bijvoorbeeld vanwege de *carry back*-optie) daartoe de ruimte behouden.

Op dit moment is rapportage en aangifte ook verplicht bij een margetarief van nul. De NEa ziet echter aanleiding om dit aan te passen aangezien ook de *carry back*-regeling wijzigt: op grond van het wetsvoorstel wordt eerst verrekend met het belastingtijdvak met het hoogste tarief en niet meer met het oudste belastingtijdvak. Het verplicht ontvangen van rapportages bij een margetarief van nul levert in het kader van een mogelijk toekomstige *carry back* dan geen toegevoegde waarde meer op als een bedrijf een tekort aan dispensatierechten heeft. Een bedrijf met een overschot aan dispensatierechten kan dan op basis van vrijwilligheid wel dispensatierechten verkrijgen voor een eventuele *carry back*.

Tevens geeft het bestuur van de NEa u in overweging om de rapportage en aangifte ook vrijwillig te maken indien het margetarief verwaarloosbaar klein is. Op die manier blijven de administratieve lasten voor bedrijven zoveel mogelijk beperkt.

Gevolgen tariefaanpassing
De heffing is onderdeel van een bredere beleidsmix en heeft als doel om een CO_2-reductie in de industrie te borgen. Het huidige tarief voor de heffing is bepaald aan de hand van een tariefstudie van het Planbureau voor de Leefomgeving, waarin aangegeven is dat de reductiedoelstelling binnen bereik is, mits de randvoorwaarden daarvoor op orde zijn. Het tarief van 78,66 euro of nihil in de voorliggende wetswijziging is niet gebaseerd op eenzelfde soort onderzoek. De NEa ziet dat de industrie onder druk staat en de verduurzaming op korte termijn grote uitdagingen kent. Tegelijk maakt deze tariefaanpassing:

1. De kans dat de industrie haar reductiedoel behaalt kleiner;
2. De eventuele keuze voor een tarief van 78,66 euro moeilijker uitlegbaar. De hoogte zou in dit geval geen verband houden met de borging van het reductiedoel voor de industrie;
3. Dat in 2030 een grote tariefsprong ontstaat met daarna een incrementeel prijspad. Investeringsbeslissingen van de industrie zijn typisch lange termijn. Een dergelijke tariefsprong zal naar verwachting opnieuw tot discussie – en daarmee onzekerheid – leiden.

Opt-in voor lachgasinstallaties
Wanneer het tarief van de heffing op nihil wordt gezet voor lachgasinstallaties, ontbreekt een borging voor deze installaties om hun N_2O-uitstoot te reduceren via beprijzing. De NEa adviseert om de N_2O-uitstoot van deze installaties onder te brengen in een opt-in onder het EU ETS, als bewezen effectief instrument.

Beprijzing van broeikasgasuitstoot op Europees niveau creëert een gelijk speelveld binnen de Europese markt en zorgt voor een voorspelbare prijs. Daarbij zorgt aansluiting bij het EU ETS voor bedrijven en de NEa voor een efficiënte uitvoering.

Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

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 binnen zes weken op de NEa website publiceren.

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

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:

Persoonsgegevens

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