

Bespreekpunten BWO circulaire economie 17 maart

1. Narratief CE

- a. Bespreekpunt: *bent u akkoord met het narratief voor het pakket voor CE?*

2. Pakket CE voor de voorjaarsbesluitvorming 2024

- a. Plasticketen
 - i. Voorstel bestaat uit: hub van 500 - 850 MLN, norm van 30% en extra prikkels voor verduurzaming AVI's.
 - ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket t.a.v. verduurzaming van de plasticketen, inclusief voorgenomen inzet w.b. AVI's, ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*
- b. Bouwketen
 - i. Voorstel bestaat uit: launching customer programma circulaire GWW-technieken à 325 MLN, normering en stimulering van biobased bouwen en normeren bouw- en sloopafval.
 - ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket t.a.v. verduurzaming van de bouwketen ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*
- c. Flankerende maatregelen
 - i. Voorstel bestaat uit: DEI+CE continueren voor circulaire koplopers à 105 MLN, duurzaam en circulair doen door kennis, vaardigheden en gedrag en afschaffen van vrijstellingen belasting op non-energetisch gebruik fossiele grondstoffen.
 - ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket van flankerende maatregelen voor de circulaire transitie ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

1. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat er een **ambitieuw klimaatdoel** voor de circulaire economie komt, en een uitvoeringsprogramma. In het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) beschrijft het kabinet hoe de circulaire economie bijdraagt aan de klimaatopgave en welke stappen we willen zetten om de circulaire transitie verder te brengen. Er is meer nodig om de doelen voor de circulaire economie te halen, zoals geconstateerd door het kabinet en het PBL².
2. Het IBO Klimaat beschrijft hoe CE samenhangt met de klimaatopgave en welke circulaire maatregelen bijdragen aan de klimaatopgave. IBO adviseert tot het nemen van **meerdere concrete circulaire maatregelen**.
3. Het circulaire beleid van het kabinet is gericht op het **verduurzamen van grondstoffenketens**. We zien immers dat grondstofgebruik gedurende de hele cyclus van productie-gebruik-afganging een groot aandeel heeft in emissies van broeikasgassen. Bovendien zal de grondstoffentransitie helpen om verdere emissiereductie na 2030 te realiseren en zo toe te werken naar klimaatneutraliteit in 2050. Daarnaast draagt circulair beleid bij aan het versterken van biodiversiteit, een schone leefomgeving, en het bevorderen van leveringszekerheid van grondstoffen. Het kabinet realiseert zich dat de circulaire opgave – net als eerder de energietransitie – een traject met een lange aanloop betreft, waarvoor nu voorinvesteringen, innovatie en opschaling benodigd zijn.
4. Het kabinet beziet de transitie van Nederland als circulaire economie **in Europees verband**. Nederland zal in Brussel blijven pleiten voor een ambitieuze inzet op dit gebied, maar moet nationaal ook stappen blijven zetten om de koploperspositie te behouden en optimaal te kunnen profiteren van de economische kansen die de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving ons biedt. We zien dat de EU momenteel fors inzet op versnelde verduurzaming van productketens, bijvoorbeeld in voorstellen gericht op Ecodesign, verpakkingen en bouwproducten. Nederlandse bedrijven gelden als **circulaire koplopers** en het kabinet zet erop in dat we deze positie blijven behouden. Dit maatregelenpakket stelt ons bedrijfsleven hiertoe in staat.
5. Het kabinet kan door middel van gerichte circulaire maatregelen bijdragen aan de klimaatopgave en invulling geven aan de beleidsvoornemens in het NPCE. We kiezen voor een samenhangend pakket bestaande uit **normerende, beprijzende en stimulerende** maatregelen, haalbaar en betaalbaar voor burgers en bedrijven.
6. Uit analyses van het PBL¹ en RIVM en CBS³ weten we dat de **kunststofsector** en de **bouwsector** de productketens zijn die veel CO₂-impact hebben.
7. Een snellere realisatie van **circulaire plastic ketens** kan een aanzienlijke bijdrage leveren. Daarvoor is het nodig dat meer plastic wordt gemaakt uit recyclaat en biograndstoffen. De voorgestelde maatregelen kunnen de nodige versnelling realiseren, leveren CO₂-reductie op en zijn gericht op:
 - 1) een nationale verplichting voor een minimumaandeel plastic recyclaat en biogebaseerd plastic, vooruitlopend op EU-wetgeving;
 - 2) het versneld opschalen van productiecapaciteit voor plastic recyclaat en biogebaseerd plastic zodat bedrijven in Nederland gesteund worden in de transitie⁴;
 - 3) een compensatie van de nu nog onrendabele top van deze technieken ten opzichte van fossiel plastic zodat weglekrisico's worden voorkomen;

¹ De definitieve tekst van het narratief zal worden aangepast op basis van de uiteindelijke voorjaarsnota.

² [Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023](#)

³ [Minder uitstoot broeikasgassen in de hele keten](#)

⁴ In het klimaatfonds zijn aanvullende voorstellen gedaan om vernieuwende chemische recyclingtechnieken op te schalen. Dit kan in beginsel gezien worden als een onderdeel van het voorstel voor de recyclinghub. Wanneer positief wordt besloten over de norm en recyclinghub, kunnen de fiches worden geïntegreerd.

- 4) een onderzoek naar extra prikkels voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) voor betere scheiding van plastics, zodat er meer aanbod is van afgedankte plastics waar plastic recyclaat van gemaakt kan worden. Er wordt o.a. gekeken wordt naar aanpassingen in de nationale CO2-heffing, het stellen van maximale toekomstige benodigde capaciteit, het instellen van materiaalgerichte verbrandingsverboden en het meetellen van negatieve emissies middels BECCS.
8. Ook in de **bouwsector** zijn substantiële stappen te zetten om tot circulariteit en CO2-reductie te komen, zowel in de B&U-sector als bij de GWW:
- Door normering en het stimuleren van biobased bouwen schalen we inzet van duurzame toepassing van biograndstoffen op en stimuleren we de landbouwsector tot de omslag naar een nieuw bestendig verdienmodel. Zo dragen we bij aan de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale bouweconomie (BZK-maatregel i.s.m. LNV en IenW).
 - De Rijksoverheid neemt zijn voorbeeldrol serieus door ook zelf verdere stappen te zetten in haar inkoopbeleid. Aanleg en onderhoud van infrastructuur leidt tot veel CO2-uitstoot, afval en andere negatieve klimaat- en milieueffecten. Daarom moet het standaard worden dat publieke infraprojecten CO2-neutraal en circulair gemaakt worden. Dit doen we door middel van een launching customer programma waarbij de overheid als eerste klant optreedt van nieuwe, duurzame innovatietechnieken. De overheid beloont deze technieken financieel en stimuleert daarmee gericht innovatie, wat een impuls geeft aan het verduurzamen van de GWW-sector (die vrijwel volledig afhankelijk is van overheidsinkoop) en wat uiteindelijk klimaatneutraliteit en circulariteit de standaard maakt voor de bouw.
 - We stellen strengere normen voor circulair slopen en het sorteren van bouwafval, wat leidt tot reductie van CO2-uitstoot en gebruik van primaire grondstoffen in de keten (BZK-maatregel i.s.m. IenW).
9. Flankerend nemen we drie aanvullende, noodzakelijke maatregelen voor die – **sectoroverstijgend** – de circulaire transitie in zijn rol ten opzichte van de klimaatopgave faciliteert:
- Door middel van een samenhangend pakket gericht op het faciliteren van kennis, vaardigheden en gedrag in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en via een gedragsaanpak stellen we de gehele samenleving in staat om mee te doen en duurzaam te handelen.
 - Door de innovatieregeling DEI+CE te continueren stellen we circulaire koplopers in staat ook via relatief kleinschalige projecten circulaire innovaties te demonstreren (motie Hagen). Met de DEI+CE kunnen meer CE-technieken worden opgeschaald, wat weer leidt tot minder emissies. Zonder deze maatregel dreigen MKB-projecten met positieve effecten voor klimaat en milieu tussen wal en schip te vallen.
 - We schaffen de vrijstelling af van belasting op non-energetisch gebruik van fossiele grondstoffen zoals aardgas, minerale oliën en kolen, waardoor Nederlandse bedrijven worden gestimuleerd op secundaire en biogebaseerde grondstoffen toe te passen bij de productie van materialen (FIN-maatregel).

Tabel Pakket CE	CO2-reductie in Mton in 2030 ^{5,6}	Uitgaven Rijk (mln. € cum. 2030) uit KTF (VFO, tenzij anders aangegeven)	MJP 2024 of 2025
Kunststofketen			
Nationale norm voor een minimum aandeel van 30% plastic recycalaat en biogebaseerd plastic per 2027 (IBO)	1,2 ⁷	35 (uitvoeringskosten)	MJP 2024
T.a.v. afvalverbrandingsinstallaties (IBO)			
- In 2024: <u>aanscherping van de nationale CO2-heffing</u> voor AVI's via de procesemissiefactor. - In 2025: <u>verdere verduurzaming</u> van de AVI's door instellen van maximale toekomstige benodigde capaciteit voor afvalverbranding, het overwegen van materiaalgerichte verbrandingsverboden prikkels voor betere scheiding van plastics bij AVI's, zodat er voldoende aanbod is van afgedankte plastics waar plastic recycalaat van gemaakt kan worden. - In 2025: waaronder ook het <u>waarderen van BECCS bij AVI's</u> (vergt verdere uitwerking, nu besluiten over het principe)	0,3 ⁸	0	n.v.t.
	0	PM ⁹	MJP 2025
	1	0	n.v.t.
Circulaire plastics hub: het versneld opschalen van productiecapaciteit voor plastic recycalaat en biogebaseerd plastic	0,4 ¹⁰	500-850	MJP 2024
Overige voorstellen gericht op chemisch recycalaat (EZK-maatregelen i.s.m. IenW)	PM	PM	MJP 2024
Reductiepotentieel in de kunststofketen	2,5	535 – 885	
Bouwketen			
Launching customer programma circulaire GWW-technieken	0,3 – 0,9 ¹¹	325	MJP 2024
Door normering en het stimuleren van biobased bouwen (BZK-maatregel i.s.m. IenW en LNV uit IBO)	1,8 ¹²	464	MJP 2024
Invoeren normen bouw- en sloopafval (BZK-maatregel i.s.m. IenW uit IBO)	PM	0	n.v.t.
Reductiepotentieel in de bouwketen	0,3 – 0,9 2,1 – 2,7	325 789	
Flankerend			
Door de innovatieregeling DEI+CE te continueren stellen we circulaire koplopers in staat ook via relatief kleinschalige projecten circulaire innovaties te demonstreren	Randvoorwaardelijk / kwalitatief effect ¹³	105	MJP 2024
Duurzaam en circulair doen door kennis, vaardigheden en gedrag (uit IBO)	Randvoorwaardelijk / kwalitatief effect ¹⁴	38	n.t.b.
Afschaffen vrijstelling belasting op non-energetisch gebruik fossiele grondstoffen (FIN-maatregel uit IBO)	PM ¹⁵	PM	PM

⁵ Het gaat hier om mondiale emissiereductie die (groten)deels in Nederland plaatsvindt. Waar van toepassing is zoveel mogelijk de IBO-inschatting overgenomen. Niet alle tonnages per maatregel kunnen opgeteld, gelet op synergie / dubbeling per keten.

⁶ De nationale CO2-reductie zal (bijna) volledig neerslaan op de industriële sector.

⁷ Gebaseerd op de IBO-tabel (bijlage 2, p.11). Het exacte CO2-effect van de maatregel is o.a. afhankelijk van de maatvoering en de precieze uitwerking. (Volgens de CE Delft-studie 'CO2-reductie van circulaire maatregelen' (bijlage bij aanbidding NPCE) levert de maatregel 'Hernieuwbaar koolstofdoel in de koolstofchemie' tot wel 2,4 Mton CO2-reductie op.)

⁸ idem

⁹ T.b.v. het MJP2025 wordt een voorstel voorbereid bij het perceel Maatwerkafspraken.

¹⁰ Deze reductie dubbelt met de reductie van de voorgestelde norm, telt dus niet mee in het totaal.

¹¹ Zoals toegelicht in het KTF-fiche betreft het een maximale inschatting van emissiereductie die deels buiten Nederland plaatsvindt. De beleidsinzet gericht op circulaire en klimaatneutrale infraprojecten (KCI) maakt geen onderscheid tussen nationale en mondiale emissiereductie.

¹² Het IBO-fiche onderscheidt klimateffecten door vastlegging (1,04 Mton) en verdringing van minder duurzame bouwmaterialen (0,75 Mton)

¹³ Gebaseerd op CE Delft-studie 'CO2-reductie van circulaire maatregelen' (bijlage bij aanbidding NPCE).

¹⁴ idem

¹⁵ Samen met de maatregel 'Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030' levert deze volgens het IBO rapport structureel 3,7 Mton CO2-reductie op.

Totaal reductiepotentieel pakket / ambitieuus klimaatdoel voor de circulaire economie	2,8 – 3,4 4,6 – 5,2	1003 – 1353 1467 – 1817	
--	------------------------	----------------------------	--

Kunststofketen			
Solvolyse (chemische recycling): stimulering demo's	Waarschijnlijk een investeringssubsidie om op de commerciële toepassingschaal plastic afvalstromen met zeer hoog materiaalrendement (bijna 100%) en laag energiegebruik te recyclen.	105	Voorstel behoeft nadere uitwerking en onderbouwing. Het is nog niet goed te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. Na demonstratie en opschaling zal de technologie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het halen van de doelen van de EU Verpakingsrichtlijn. Het draagt bij aan het bevorderen van de circulaire economie en CO ₂ -reductie doordat minder plastic verbrand hoeft te worden. Bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel depolymerisatie en pyrolyse.
Depolymerisatie (chemische recycling): demo's	Zoals solvolyse, maar dan voor moeilijkere grondstoffen, sterker vervuilde stromen en/of een hogere kwaliteit output.	85	Omdat dit voorstel op moeilijkere grondstoffen is gericht zoals composiet en rubber rijst de vraag of dit voorstel niet te vroeg komt. Voorstel behoeft nadere uitwerking en onderbouwing. Het is niet te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. Bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel solvolyse en pyrolyse.
Pyrolyse (chemische recycling en biograndstoffen): demo's	Pyrolyse van plastics: zoals depolymerisatie, voor vervuilde stromen met output die makkelijker ingevoerd kan worden in bestaande fabrieken. Nadeel is een lager rendement. Bio-pyrolyse: zoals vergassing (laagwaardige biograndstoffen omzetten naar bruikbare energiedragers), maar dan met olie als product, wat makkelijker verwerkt kan worden tot plastics en vloeibare brandstof.	320	Voorstel behoeft nadere uitwerking en onderbouwing. Het is nog niet goed te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. Voorstel is net als voorstel voor solvolyse gericht op recycling van plastic, maar dan naar een vloeibare vorm. Daarmee lijkt het opschalen van deze technieken een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de circulaire economie en de EU Verpakingsrichtlijn. Bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel solvolyse en depolymerisatie.
Recyclinghub	Investeringsubsidie voor de productie van recycklaat en biobased materialen met innovatieve technieken.	3.282	In overleg met de perceelhouder vroege fase opschaling nader uitwerken i.v.m. overlap voorstellen t.a.v. chemische recycling (solvolyse, depolymerisatie en pyrolyse). Potentie in Mt hoog, zeker in combinatie met normeren en beprijzen. Bedrag lijkt erg hoog (zeker omdat dat het maximaalscenario is).
Productie van bio-polymeren	Investeringsubsidie voor demonstratie van bio-polymerenprojecten via	625	Het heeft de voorkeur om ten behoeve van het Meerjarenprogramma 2025 een integrale afweging te maken over

	bijvoorbeeld een uitbreiding van de DEI+.		kansrijke demonstratieregelingen om technieken verder op te schalen. Daarbij moet gezien worden of het doelmatig is een generieke of juist specifieke regeling te maken. Op advies van PBL bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel opschalen keten biobased bouwen.
Bouwketen			
Opschalen keten biobased bouwen	Dit voorstel ziet toe op het stimuleren van biobased bouwen door het opzetten en opschalen van een nieuwe keten binnen Nederland voor de productie van biograndstoffen door boeren en toepassing daarvan in biobased materialen door bouwers. Dit gebeurt via een mix aan regelingen: via intensivering van bestaande regelingen (o.a. ISDE, SVVE, SVOH) en nieuwe regelingen (bv. subsidieregeling marktfalen private koolstofmarkt).	464	Het opschalen van de productie van biograndstoffen door boeren ziet op het toekomstig verdienmodel van Nederlandse boeren. Daarom ligt het voor de hand om dat gedeelte van het voorstel te financieren met het Transitiefonds Landelijk Gebied. Indien het Transitiefonds middelen toekent maar bepaalde randvoorwaardelijke aspecten ongefinancierd blijven (certificering, updaten Nationale Milieudatabase, etc.) dan komen deze in aanmerking voor het MJP 2025.
Biobased kunststof materialen	Investeringsubsidie voor demonstratiefaciliteiten voor de productie van biobased kunststofmaterialen omvat de productie (op demonstrator schaal) van twee vergevorderde biobased bouwstenen die op commerciële schaal kunnen worden opgeschaald: melkzuur (50 kt/a) voor de productie van PLA en glycolen (100 – 150 kt/a) voor de productie van PEF.	150	Het voorstel past niet onder de primaire scope van dit perceel. Advies om bij het volgende Meerjarenprogramma integraal te wegen of hier middelen voor moeten worden vrijgemaakt. Op advies van PBL bezien i.s.m. het voorstel voor Productie van biopolymeren.
Continuering DEI+ CE	Voortzetting van de DEI+CE. Sub-regeling van de reguliere DEI+, specifiek voor circulaire maatregelen met emissiereductie, met een andere grootte: het is bedoeld voor projecten vanaf €50.000 tot €3 miljoen.	105	Voorstel heeft nadere onderbouwing t.a.v.: 1. additionaliteit t.o.v. normering 2. tijdelijkheid van de kosten 3. uitkomst tussenevaluatie RVO begin 2023 naar de effecten van de openstellingen in 2020 en 2021



TER ADVISERING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Vorbereiding BWO klimaatdoelstelling

Datum

17 maart 2023

Notanummer

2023-0000076365

Bijlagen

Presentatie startgesprek

Aanleiding

Dinsdag 21 maart vindt een BWO plaats over de klimaatdoelstelling voor dit voorjaar (welk percentage reductie t.o.v. 1990). Dit naar aanleiding van de van vorige week waar is gesproken over de te hanteren doelstelling.

In bijlage 1 is een conceptversie van een PowerPointpresentatie opgenomen, die EZK waarschijnlijk wil agenderen voor het BWO van aanstaande dinsdag.

Advisering

- Wij adviseren vast te houden aan een reductie waarmee geloofwaardig het doel uit de klimaatwet van 55% wordt behaald. Dat betekent een reductie-opgave van circa 22 Mton (=ca. 60% reductie uitgaande van middenwaarde emissieraming). Dit is zowel belangrijk vanuit goed bestuur, als financieel beheer want de kosten worden in te toekomst alleen maar hoger:
 - In de klimaatwet is vastgelegd dat er in 2030 55% reductie plaats moet vinden. Er is inherent onzekerheid in deze ramingen. De bandbreedtes die het PBL geeft, lopen ca. 22 Mton uiteen. Met een reductie van ca. 22 mton wordt in de raming zelfs in het pessimistische kant van de bandbreedte 55% reductie behaald.
 - De tijd richting 2030 wordt steeds korter, dus ook de tijd om goed beleid te voeren, wat steeds moeilijker wordt naarmate 2030 dichterbij komt. Het is dus verstandig om nu er nog tijd is, het beleid vorm te geven
 - Sturen op een lagere waarde heeft als consequentie dat het risico groter is dat richting 2030 toch nog weer extra maatregelen nodig zijn. Dat leidt dan potentieel tot noodgrepen of dure maatregelen.
 - Los hiervan is het economisch verstandig om zoveel mogelijk langetermijn zekerheid te bieden over het beleid.
- Uitgaan van de middenwaarde van de bandbreedte en sturen op 55%-reductie raden we af, aangezien het verleden leert dat inschattingen vooraf van het reductiepotentieel van klimaatpakketten consequent te optimistisch zijn. Daarom moet er een bepaalde mate van overprogrammering zijn om het 55%-doel te halen (sturen op onderkant bandbreedte 55% is equivalent aan sturen op middenwaarde bij 60% reductie).

- Indien er toch wordt gekozen om minder te doen dan 22 Mton, zou dat ons inziens twee dingen tot gevolg moeten hebben:
 - Qua beleidsmix:
 - deze zou meer gericht moeten worden op maatregelen die een grotere mate van zekerheid bieden (zoals een emissieplafond in de ESR-sectoren). Hierbij ligt de nadruk voornamelijk op ingrijpen in de landbouw, mobiliteit en kleine industrie;
 - deze zou meer gericht moeten worden op het einddoel (2050), en minder op tijdelijke lapmiddelen (zoals CCS). Dus maatregelen die daadwerkelijk de transitie versnellen. Voorbeeld mobiliteitssector: inzet op versnelling ingroei elektrische auto's in plaats van extra biograndstoffen bijmengen bij benzine en diesel. De door EZK genoemde onderdelen van het voorjaarspakket in het slide deck voldoen hier niet aan, omdat circa 80% van de reductie wordt gerealiseerd via biograndstoffen. Dit geeft vooral op papier een reductie, zorgt niet voor een versnelling van de transitie en kan daarom ook niet op steun rekenen van milieupartijen. Deze maatregelen raden we alleen aan als deze in samenhang met een breder klimaatpakket worden genomen (zoals in het IBO-pakket).
 - Het is verstandiger om dan ook het doel aan te passen in plaats van optimistisch te ramen.
- Voor de verdeling van de opgave over de sectoren adviseren we om zoveel mogelijk het IBO Klimaat aan te houden en het grootste deel te beleggen in de mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en niet-ETS industrie. Reductie in deze sectoren is namelijk hoe dan ook nodig om te voldoen aan de Europese (ESR-)doelen (7 Mton).
- Wij adviseren om aan verwachtingenmanagement te doen over het beschikbare "zoet". Het klimaatfonds kan randvoorwaardelijke infrastructuur en b.v. isolatiesubsidies financieren, maar uitgaven uit het klimaatfonds dienen volgens de wet aan doelmatigheidseisen te voldoen en zijn dus niet voor elke denkbare verzachting inzetbaar. Meevallers bij de SDE dienen volgens de begrotingsregels ingeleverd te worden t.b.v. het generale beeld.

Kernpunten

- In de klimaatwet is **55%** reductie vastgelegd. De ramingen zijn inherent onzeker. De range die het PBL geeft om 55% reductie te behalen is 113-91 Mton aan restemissies. Om dus met zekerheid aan het doel uit de wet te voldoen (en dat is nodig omdat de wet juridisch bindend is), is het nodig om aan de onderkant van deze range te zitten. Alternatief – keuze in CA – is te sturen op de middenwaarde behorend bij een hoger doel (60%-reductie). Deze twee keuzes zijn in feite gelijk aan elkaar.
- Voor het halen van de **EU-doelen** is daarnaast voor ten minste **7 Mton** aan extra reductie nodig, en moeten maatregelen genomen die bijdragen aan energiebesparing (zoals de energiebasparingsplicht). Als de doelen uit het CA gevolgd worden, dan zouden deze EU-doelen normaal gesproken ook gehaald moeten worden.
- Als vuistregel geldt dat 1% reductie ongeveer gelijk staat aan 2 Mton CO₂.

- Onderdeel van het voorjaarspakket (naast normerende en beprijzende maatregelen) zijn ook de maatregelen uit het Klimaatfonds (o.a. subsidies voor kernenergie, energie-infrastructuur, verduurzaming industrie en gebouwde omgeving). De CO₂-reductie van deze maatregelen dubbelt echter veelal met de opbrengst van de normerende en beprijzende maatregelen, en zijn ook niet gevalideerd door het PBL. Het is dus zeer onzeker om een opbrengst van aantal Mton aan deze subsidies te koppelen.
- Daarnaast is er ruimte in de subsidieregeling duurzame energie (SDE) van EZK door hogere energieprijzen (projecten zijn eerder rendabel waardoor minder subsidie nodig is). Wij (IRF) classificeren dit als een meevaller en dit kan daarom niet worden ingezet als dekking van nieuw beleid. Op dit moment beoordelen we de cijfers in het kader van de reguliere voorjaarsbesluitvorming.
- In het IBO Klimaat is op basis van het reductiepotentieel en de analyse per sector een verdeling van de totale reductieopgave (22 Mton) over de sectoren gemaakt. Hierbij is ook rekening gehouden met de Europese reductieverplichting in de zogenoemde ESR-sectoren (landbouw, mobiliteit, gebouwde omgeving en niet-ETS industrie):
 - Gebouwde omgeving: al relatief grote opgave in CA. Beperkt extra reductie mogelijk (paar Mton), maar wel belangrijk voor het halen van de EU doelen.
 - Landbouw: reductie tot nu toe beperkt, nog relatief veel potentieel. Belangrijk voor het halen van de EU doelen.
 - Mobiliteit: reductie tot nu toe beperkt, nog relatief veel potentieel. Belangrijk voor het halen van de EU doelen.
 - Industrie: al veel reductie bereikt en relatief stevige opgave in CA gekregen. Aanvullend reductiepotentieel is relatief beperkt, maar industrie heeft in absolute omvang wel nog steeds de hoogste emissies.
 - Elektriciteit: al veel reductie bereikt en relatief weinig reductiepotentieel, tenzij wordt gewerkt met BECCS (maar dit is enkel lapmiddel op korte termijn).

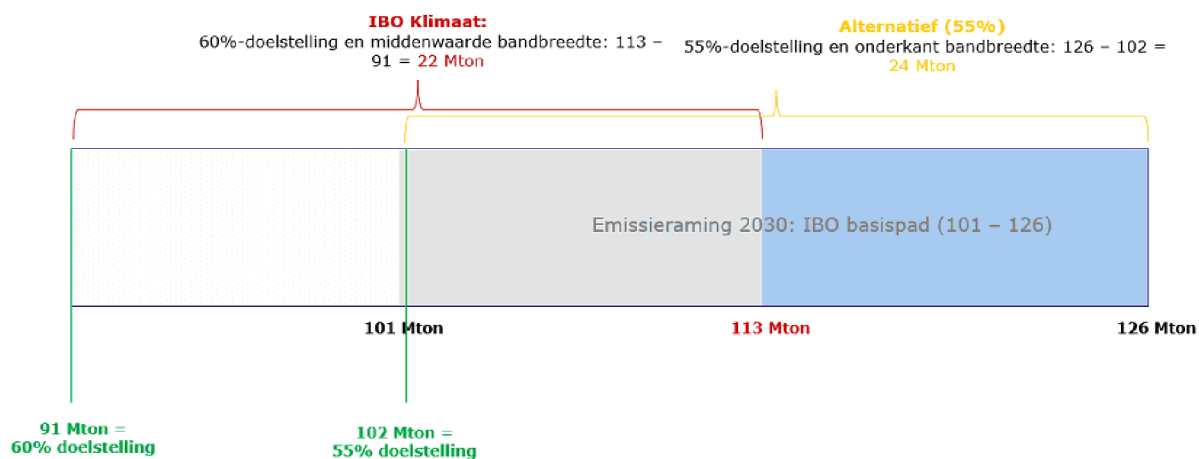
Toelichting

Afspraken Coalitieakkoord

- In het Coalitieakkoord is de volgende tekst opgenomen: 'Nederland wil koploper in Europa zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO₂ reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030.'
 - Het streefdoel van 60% is gebaseerd op de bandbreedte van de scenario's die het PBL doorrekent. Op deze manier valt 55% in de onderkant van de bandbreedte en is het een stuk zekerder dat dit doel gehaald wordt.
 - Het verleden leer immers dat ambtelijke inschattingen van het reductiepotentieel van pakketten fors te hoog zijn. (PM concrete voorbeelden)

Bandbreedte emissieraming en berekening reductieopgave in IBO Klimaat

- Welk emissiedoel er ook wordt gekozen, er is nooit volledige zekerheid van doelbereik. De onzekerheid kan wel significant worden verminderd door het doel meer in de richting van 60% vast te leggen.
- Bij het opstellen van emissieramingen spelen veel verschillende onzekerheden. Het PBL houdt rekening met onzekerheden als de conjunctuur, demografie, prijzen, het weer etc. Ook worden onzekerheden bepaald voor de verwachte effectiviteit van beleidsinstrumenten.
- De bandbreedte rond de raming geeft op die manier de breedte weer van de mogelijk scenario's. Hoe hoger in de bandbreedte, hoe meer van bovengenoemde factoren mee moeten vallen, en hoe minder waarschijnlijk dat deze reductie daadwerkelijk wordt behaald.
- Het IBO Klimaat gaat uit van de middenwaarde van de emissieraming (113 Mton) en de 60%-doelstelling. Dit sluit aan op de afspraak in het CA om met het beleid te sturen op 60%, zodat – gegeven de onzekerheid in de ramingen – met zekerheid de 55%-reductie wordt gerealiseerd. Zie onderstaande figuur.
- Anders gesteld: om met zekerheid de 55%-reductie te halen, kan bij het maken van beleid ook uit worden gegaan van de meest pessimistische kant van de bandbreedte. In dat geval zou 24 Mton (126 Mton – 102 Mton) gereduceerd moeten worden. Zie onderstaande figuur.
- Het is niet prudent om uit te gaan van de meer optimistische scenario's, wanneer daadwerkelijk het doel is om 55% emissiereductie te realiseren in 2030. Bovendien: alles wat niet tot 2030 wordt gerealiseerd, moet alsnog in de periode daarna.



Bindende Europese doelen

- Uit de EU-klimaatregels (en de nieuwe aanscherpingen) volgen meerdere bindende doelen voor Nederland. Twee daarvan zijn met name relevant voor de discussie over het nationale klimaatdoel: ESR en EED.
- Het ESR-plafond: dit betreft een bindend koolstofbudget (voor alle jaren tot 2030) voor de sectoren die vallen onder de *Effort Sharing Regulation*. Dit zijn de non-ETS sectoren; landbouw, mobiliteit en kleine industrie.
 - Het Nederlandse ESR-doel ligt richting de bovenkant van de bandbreedte van het huidige basispad. Om met voldoende zekerheid het doel te halen, is additioneel 7 Mton reductie nodig in de ESR-sectoren. Op deze manier valt het doel samen met de onderkant van de bandbreedte.
- Het EED-doel: de *Energy Efficiency Directive* schrijft een aantal doelen voor op het vlak van energiebesparing. Volgens het huidige basispad worden deze doelen niet gehaald zonder aanvullend beleid. Met aanvullende beleid moet nog voor ongeveer 10% extra aan energie worden bespaard.

Uitruil 2030 en 2035/2040 met borgingsmechanisme

- Mogelijkerwijs is er een uitruil mogelijk tussen reductie in 2030 en de tussendoelen voor 2035 (70%) of 2040 (80%).
 - Met het aanscherpen en verlengen van de nationale CO₂-heffing, en het invoeren van een emissieplafond in de ESR zou zo goed als de gehele uitstoot onder een borgingsmechanisme worden gebracht.
 - Door vast te leggen dat deze zo worden geïnstrumenteerd dat de 2035/2040 doelen worden bereikt, kan minder reductie in 2030 worden uitgeruild tegen meer (zekere) reductie later.
 - Dit vereist nog steeds voldoende beleid om te zorgen dat we voldoende op schema zitten voor 2035/2040.
- Op dit moment wordt dit intern FIN verder uitgewerkt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan

De staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken

Persoonsgegevens

nota

Beslisnota vrijstellingen Energiebelasting

Aanleiding

Op dinsdag 7 maart jl. hebben wij u geïnformeerd (bijlage 1) dat het beperken van een aantal vrijstellingen in de energiebelasting leidt tot hogere inkomsten dan voorzien tijdens het opstellen van het coalitieakkoord (huidige inschatting € 411 miljoen). In deze notitie doen wij een voorstel over hoe om te gaan met deze hogere inkomsten, mede ten behoeve van de vierhoek die gepland staat op 28 maart.

Beslispunt

Gaat u akkoord met de onderstaande manier waarop de hogere inkomsten van het afschaffen van de vrijstellingen worden aangewend? Indien u akkoord gaat, wordt dit meegenomen in de voorbereiding voor de vierhoek.

Kernpunten

- In het coalitieakkoord (CA) is een opbrengst van € 232 miljoen ingeboekt voor het vanaf 2025 beperken van een drietal vrijstellingen in de energiebelasting (WKK, metallurgische en mineralogische, glastuinbouw). Tevens is afgesproken dat "Mogelijke interactie-effecten worden meegenomen bij de vaststelling van de tarieven voor de ingeboekte maatregelen binnen de energiebelasting/ODE." Wij stellen voor om invulling aan deze afspraak te geven door de meeropbrengsten die voortkomen uit deze interactie-effecten (€ 374 miljoen in 2025) binnen de energiebelasting te verrekenen.
- Concreet komt dit neer op het volgende:
 - A. Ingroeipad WKK vrijstellingen: Conform uw verzoek stellen we voor een ingroeipad (2025-2030) te introduceren voor het beperken van de WKK vrijstellingen, waarbij de opbrengst in 2025 tenminste op de in het CA taakstellend afgesproken € 100 mln. uitkomt. Hiermee wordt de impact van deze maatregel verzacht voor alle bedrijven met een WKK-installatie (= gerichte verrekening) en is er meer tijd en handelingsperspectief om over te schakelen op andere technieken.
 - B. Verlaging algemene tarieven EB: De tarieven in de vierde en mogelijk ook derde schijf van de energiebelasting verlagen op basis van de meeropbrengsten vanuit het afschaffen van de

Datum

17 maart 2023

Notanummer

2023-0000076117

Bijlagen

1. Nota VDI 36668

Mo. 03-23

Akhwa

Yuu

vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés, alsmede de WKK vrijstellingen na 2025. Deze verrekening is ongericht omdat niet alleen getroffen bedrijven in met name de metallurgische, mineralogische en chemische industrie profiteren. De precieze vormgeving kunnen we mede in het kader van de Trinomics studie verder uitwerken.

C. Compensatie verlaagd tarief glastuinbouw: De meeropbrengsten kunnen worden verrekend via het tweede en derde tarief van de energiebelasting. Dit is conform het coalitieakkoord maar tegelijkertijd een zeer ongerichte verrekening voor de glastuinbouw. De kans bestaat dat EZK/LNV zal verzoeken om de meeropbrengsten te gebruiken voor meer gerichte compensatie via een subsidie voor de glastuinbouw, bijvoorbeeld via het Klimaatfonds en/of SDE++.

- Overige bijstelling raming: De raming van de budgettaire opbrengst valt niet alleen hoger uit door interactie-effecten, maar ook doordat gebruik is gemaakt van nieuwe data en aannames zijn geactualiseerd. In mei zal de budgettaire opbrengst regulier worden herijkt en gecertificeerd door het CPB. De herijking zal hierbij plaatsvinden aan de hand van de voorlopige uitkomsten van het Trinomics onderzoek (c.q. gedragseffecten) en de meest recente verbruiksgegevens van het CBS. De bijstellingen uit hoofde hiervan (nu ingeschat op €37 mln) zijn relevant voor het inkomstenkader en worden in dit voorstel niet teruggesluisd in de EB.

Toelichting

In de Startnota is de budgettaire opbrengst van deze maatregelen geraamd op € 232 miljoen in 2025. In het kader van de Voorjaarsbesluitvorming is de opbrengst van de maatregelen voorlopig geraamd. Hierbij komt de budgettaire opbrengst van deze maatregelen € 411 miljoen hoger uit, waarvan € 374 miljoen door interactie-effecten (afschaffen ODE, bijstellen EB-tarieven). De overige bijstelling van nu € 37 miljoen is ook relevant voor het inkomstenkader en die meeropbrengst wordt in dit voorstel niet teruggesluisd in de EB.

Tabel: Budgettaire raming afschaffen/beperken vrijstellingen Energiebelasting (mln. euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Huidige raming EB maatregelen	643	616	611	605	608	611
Budgettaire opbrengst EB maatregelen startnota	232	231	228	225	223	221
Meeropbrengst huidige raming	411	385	383	380	385	390
Budgettair beslag voorgestelde maatregelen	-374	-348	-344	-340	-344	-347
Ingroeipad vrijstellingen WKK	-167	-123	-89	-58	-28	0
Verlaging tarieven 3e en 4e schijf EB	-68	-92	-119	-144	-175	-203
Compensatie verlaagd tarief glastuinbouw	-139	-133	-136	-138	-141	-144
Budgettaire opbrengst EB maatregelen	269	268	267	265	264	264

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

WO 22/3 - 14/5 u
DO 23/3 - 09/00 u

TER ADVISERING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO industrie

Datum

21 maart 2023

Notanummer

2023-0000078871

Bijlagen

geen

Aanleiding

Op donderdag 23 maart heeft u (staatssecretaris) een BWO over mogelijke aanvullende klimaatmaatregelen in de industrie met MKE en MEZK. Het BWO is onderdeel van de reeks BWO's die zijn ingepland over de klimaatbesluitvorming. U sluit aan vanuit uw beleidsmatige rol met betrekking tot de fiscaliteit en als vervanger van de minister.

Agenda

1. Reductiedoelstelling industrie
2. Voorstel narratief en additionele maatregelen industrie
 - a) wat zijn uw reflecties op het narratief voor de industrie;
 - b) wat ziet u als belangrijkste bouwblokken voor het maatregelenpakket industrie.
3. Strategie en afspraken vervolgproces

Geadviseerde inbreng en kernpunten

Algemeen

- We adviseren om dit overleg vooral oriënterend (en niet besluitvormend) te gebruiken en alle IBO-maatregelen op tafel te laten:
 1. Afhankelijk van het ambitieniveau van het totale pakket moet ook de industrie een extra bijdrage aan de extra emissiereductie leveren – ook al heeft deze sector al relatief veel emissies gereduceerd.
 2. Het pakket van de industrie moet daarnaast een goede balans tussen zoet en zuur bevatten. Dit betekent dat een vorm van aanscherping van de CO₂-heffing industrie hoe dan ook onderdeel van het pakket moet zijn (zie ook hieronder) en dat daarnaast een emissieplafond voor de ESR-sectoren (waaronder niet-ETS deel industrie) nader moet worden uitgewerkt.

3.

Eenheid van Kabinetsbeleid

stadium niet direct positief zijn beoordeeld door ambtelijk EZK/FIN. Dit zou betekenen dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ong. 10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (veel maatregelen uit IBO lijken al af te vallen). Hierdoor komt de goede balans tussen zoet en zuur in het geding.

Eenheid van kabinetsbeleid

de budgettaire

meevaller binnen de SDE in als dekkingsbron. Dit is nadrukkelijk geen optie, want de vraag is hoe hoog de meevaller is en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers niet ingezet mogen worden voor nieuw beleid.

Fiscale maatregelen

- We adviseren om in te brengen dat **de CO₂-heffing industrie** een belangrijk onderdeel van een industriepakket hoort te zijn, met minimaal de volgende aanpassingen:

1. Conform coalitieakkoord afspreken om het tarief van de CO₂-heffing aan te scherpen, zodat het reductiedoel uit het CA wordt gerealiseerd. Verhoging van het tarief naar 200 - 250 euro/ton CO₂ kan worden opgenomen in het BP2024. De reeds geplande tariefstudie van volgend jaar kan als extra toetsmoment worden gebruikt of moet worden vervroegd.
 2. Wettelijk vastleggen dat dispensatierechten worden ingeleverd bij maatwerkafspraken (kan op steun van MKE rekenen, mogelijk niet op steun van MEZK)
 3. Aanscherping doelen voor de CO₂-heffing na 2030 (kan op steun van MKE rekenen, niet op steun van MEZK)
 4. Wij adviseren u de onderstaande twee punten t.a.v. AVI's te steunen (ook bij het BWO CE aan bod gekomen):
 - a) Grondslag van de CO₂-heffing aan te scherpen voor AVI's (EZK en KE zijn hier ook voor)
 - b) onderzoek te doen naar het verbeteren van de prikkelwerking van de heffing voor AVI's (EZK wil hier sneller gaan, ons advies is om dit eerst te onderzoeken i.p.v. nu voor een slecht onderbouwde oplossing te kiezen)
- Indien het ambitieniveau voor de industrie wordt verhoogd t.o.v. de afspraken uit het CA, adviseren wij om ook de CO₂-heffing industrie hierop aan te passen door een verdere aanscherping dispensatierechten 2030.
 - Daarnaast kunt u voorstellen om **de energiebelasting** t.a.v. waterstof aan te passen en beter in lijn te brengen met de klimaattransitie:
 - a) Creëer duidelijkheid over de inputvrijstelling door 1) de huidige elektrolytische vrijstelling af te schaffen en 2) een nieuwe vrijstelling gericht op de productie van waterstof d.m.v. elektrolyse te introduceren.
 - b) Introduceer een nieuw tarief voor waterstof. Nu valt waterstof onder hetzelfde tarief als aardgas.

NB. naast de voorstellen t.a.v. van waterstof is het ook van belang dat het IBO-voorstel om het tarief op aardgas te verhogen en het tarief op elektriciteit te verlagen op tafel blijft liggen. Dit is een effectieve maatregel om extra CO₂-winst te realiseren.

Tot slot kunt u inbrengen dat als onderdeel van het pakket ook een (gefaseerde) afbouw van de **belastingvrijstellingen** voor **non-energetisch verbruik** in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns op minerale oliën moet worden opgenomen (koppeling zoet en zuur). Deze vrijstellingen zijn voor o.a. gebruik van kolen bij staalproductie, gebruik van aardgas bij kunstmest en gebruik van minerale oliën bij plasticproductie.

Beoordeling aanvraag Klimaatfonds

- We adviseren om vast te houden aan de beoordeling van de industrieplannen uit het klimaatfonds. Ambtelijk EZK/klimaat en FIN hebben een gedeeld beeld bij de beoordeling.
- Voornaamste discussiepunt is toekenning van middelen voor de regeling Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie.
- FIN en EZK/Klimaat willen niet het volledige gevraagde bedrag toekennen, omdat niet goed te beoordelen is of de NIKI, een generieke subsidieregeling, voldoende toereikend is voor de verduurzaming van de top 10-20 grootste uitstoters.
- Toekenning van het volledige bedrag zou betekenen dat geen geld beschikbaar is voor de maatwerkafspraken (die gericht zijn op de 10 – 20 grootste uitstoters), terwijl EZK als last resort wel een individuele subsidie bij maatwerkafspraken beloofd.
- Mocht EZK (industrie) toch aanvullende maatregelen willen nemen dan moeten ze dit zelf dekken. Dekking uit (een eventuele meevaller) de SDE, waar MKE mogelijk aan denkt, is nadrukkelijk geen optie. De vraag is nog hoe hoog de meevaller is en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers niet ingezet mogen worden voor nieuw beleid.

Toelichting

Krachtenveld MKE en MEZK

- MEZK zal naar verwachting inbrengen dat de industrie al veel emissies heeft gereduceerd en in het CA een relatief grote opgave heeft gekregen. In reactie op het IBO rapport (waarin een deel van de opgave bij de industrie wordt belegd via o.a. aanscherping van de CO₂-heffing, zie bijlage 1) heeft MEZK publiekelijk aangegeven niet overtuigd te zijn dat aanvullende klimaatmaatregelen nodig zijn.
- Op het moment van schrijven van deze notitie is niet geheel duidelijk op welke maatregelen EZK/BenI gaat inzetten. In ambtelijke voorgesprekken hebben we begrepen dat i.i.g. de volgende maatregelen zullen worden voorgesteld (weinig ambitieus en vooral inzet op het zoet):
 - Toekenning alle aangevraagde middelen Klimaatfonds
 - Aanscherpen CO₂-heffing AVIs met een waarde uit de bandbreedte van 0,3-1 Mton
 - Negatieve emissies bij AVIs behalen met toepassing CCS voor max. 3 Mton
 - Plastics normering op EU en nationaal niveau.
 - Mogelijk hogere ambitie maatwerkafspraken.
- We verwachten weerstand van MEZK op het voorstel om de CO₂-heffing aan te scherpen en de energiebelasting aan te passen. Waarschijnlijk zal MEZK vooral aangeven dat de tariefstudie (CO₂-heffing) van volgend jaar moet worden afgewacht en wijzen op de nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie van een aanscherping van de CO₂-heffing en aanpassingen in de energiebelasting (gelet op de hoge energieprijzen).
- MKE zal naar verwachting de voorstellen van het IBO t.a.v. de afbouw van vrijstellingen voor non energetisch verbruik en aanpassing van de energiebelastingtarieven op tafel willen houden, waarbij deze maatregelen in het geheel moeten bezien.
- Specifiek voor de CO₂-heffing verwachten we dat MKE in ieder geval zal voorstellen om wettelijk vast te leggen dat dispensatierechten moeten worden

ingeleverd bij maatwerkafspraken en om de CO₂-heffing voor de periode na 2030 aan te scherpen (te "verlengen").

- Ten aanzien van de tariefaanpassing van de CO₂-heffing neemt MKE naar verwachting een middenpositie in. EZK/Klimaat wil nu afspraak maken dat tarief wordt opgehoogd, maar vindt het prima om voor de precieze hoogte eerst de tariefstudie af te wachten.
- Tot slot lijkt MKE meer te zien in uitbreiding van de maatwerkafspraken dan om bij voorbaat de dispensatierechten van de heffing generiek te verlagen (wel als terugvaloptie). Hoewel wij positief zijn over het verhogen van het ambitieniveau bij de maatwerkafspraken, zijn wij kritisch op dit voorstel. De voortgang van de maatwerkafspraken verloopt zeer moeizaam, en EZK heeft voor een groot deel van de middelen uit het perceel in het klimaatfonds andere voorstellen ingediend. Wij adviseren daarom geen extra Mtonnen in te boeken voor maatwerk, aangezien het zeer onzekere is of deze kunnen worden gerealiseerd.

Fiscale maatregelen

1. Borgen afgesproken CO₂-reductie coalitieakkoord

Om de afgesproken CO₂-reductie van het coalitieakkoord (6 Mton in de industrie, waarvan 4 Mton via de CO₂-heffing) te realiseren, zijn een drietal (aanvullende) fiscale maatregelen van belang:

a. *Inleveren dispensatierechten CO₂-heffing bij maatwerkafpraak:*

- Wettelijk moet worden vastgelegd dat industriële bedrijven bij een maatwerkafpraak hun dispensatierechten moeten inleveren.
- Anders kunnen deze rechten aan een ander bedrijf worden verkocht of intern worden gebruikt door een andere bedrijfstak.
- In dat geval leiden de maatwerkafpraak niet tot extra reductie t.o.v. de al bestaande reductie onder de CO₂-heffing industrie.
- NB. Mogelijk zal EZK voorstellen om alleen af te spreken dat dispensatierechten niet meer mogen worden verhandeld. Dit is niet voldoende; de rechten moet echt worden ingenomen om met zekerheid de additionele emissiereductie te realiseren.

b. *Afschaffen/beperken vrijstellingen EB:*

- In het coalitieakkoord is afgesproken om de energiebelastingvrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés af te schaffen en om de inputvrijstelling voor wkk's te beperken.
- Deze maatregelen landen in het BP24 en bieden een stevige extra verduurzamingsprikkel, maar zorgen ook voor een lastenstijging voor de industrie.
- Het is van belang dat wordt vastgehouden aan deze CA-afpraak.

c. *Verhoging tarief CO₂-heffing industrie*

- In het Belastingplan 2023 zijn de dispensatierechten reeds met circa 4 Mton verlaagd. Een tariefsverhoging is nodig om de 4 Mton te borgen (= afgesproken reductie in CA).
- Volgend jaar is een nieuwe tariefstudie voorzien. Ons advies is om de PBL studie niet af te wachten maar in de voorjaarsbesluitvorming het zoet en zuur te combineren en naast afspraken over het klimaatfonds ook een afspraak te maken over aanscherping van het tarief naar 200 - 250 euro/ton (is nu 125 euro/ton).

- Er is tot dusver alleen afgesproken om het tarief te evalueren op basis van een nieuwe studie van PBL, maar er is nog niet expliciet politiek afgesproken dat het tarief ook daadwerkelijk wordt verhoogd.
2. Extra emissiereductie 2030
In het IBO Klimaat zijn een aantal fiscale maatregelen voorgesteld om in de industrie extra reductie te realiseren richting 2030 (bovenop afspraken CA).
- a. *CO₂-heffing industrie specifiek voor AVI's aanscherpen*
- Door de procesemissiefactor in de CO₂-heffing voor niet-ETS installaties (=met name afvalverbrandingsinstallaties) aan te scherpen, kan een additionele emissiereductie van 0,3 Mton worden gerealiseerd. We vinden dit ambtelijk een verstandige maatregel, die ook op steun kan rekenen van EZK/BenI en IenW.
 - Aanvullend kan worden onderzocht in hoeverre het verminderen van het verbranden van afval beter kan worden beloond onder de CO₂-heffing industrie. We zijn voornemens om dit punt mee te nemen in de aanstaande evaluatie van de afvalstoffenbelasting. Het is belangrijk dat hier niet op vooruit wordt gelopen.
- b. *Verlaging dispensatierechten CO₂-heffing industrie*
- Een verdere verlaging van het aantal dispensatierechten bovenop de aanscherping in het BP2023.
 - Deze maatregel hangt samen met de besluitvorming over het nieuwe reductiedoel van de industrie; als wordt afgesproken om de industrie een scherper reductiedoel te geven, dan is het ook logisch om het borgend instrument (de CO₂-heffing) hierop aan te passen.
- c. *Energiebelasting: verhoging tarief gas en aanpassingen waterstof*
- Aanpassingen t.a.v. waterstof:
 - In de wet verduidelijken dat voor gebruik van elektriciteit bij productie van waterstof een inputvrijstelling geldt.
 - Introductie van verlaagd tarief voor waterstof. Nu wordt waterstof hetzelfde belast als aardgas, terwijl de energie-inhoud en (in toenemende mate) de CO₂-intensiteit lager is van waterstof.
 - Verhoging energiebelasting op aardgas: dit biedt met name voor bedrijven die niet onder de CO₂-heffing vallen een extra verduurzamingsprikket (betreft dus verhoging van de tarieven in 2^e en evt. 3^e schijf). In verdere uitwerking kan combinatie met verlaagd EB-tarief waterstof en evt. verlaging EB-tarieven elektriciteit worden gelegd.
3. Emissiereductie lange termijn borgen
Tot slot zijn een aantal fiscale maatregelen verstandig om te nemen, die wellicht niet direct in 2030 tot extra emissiereductie leiden, maar wel in de periode daarna. Dit is van belang aangezien de transitie traag gaat, investeringscycli en aanleg infrastructuur kosten tijd. Zowel het klimaat, het bedrijfsleven als de overheid is gebaat bij helder lange termijn beleid. Dit kan straks mogelijk ook een uitruil in het industriepakket zijn: relatief kleine extra opgave tot 2030, maar wel extra maatregelen in het pakket voor de periode daarna.
- a. *Aanscherping doelen voor CO₂-heffing industrie na 2030*
- Het is van belang reductiedoelen voor de industrie voor na 2030 te formuleren en de CO₂-heffing industrie hierop aan te passen voor de periode na 2030, door een duidelijk afbouwpad voor de

dispensatierechten en oplopend prijspad voor het tarief vast te leggen in de wet. Nu blijft de CO₂-heffing industrie constant vanaf 2030.

- Met deze aanpassing wordt de middellange termijn koers uitgezet zodat industriële bedrijven hier in hun investeringsbeslissingen rekening mee kunnen houden.
- Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van beleid en betrouwbaarheid als overheid.
- Daarnaast zijn de knelpunten op gebied van infrastructuur en duurzame energiedragers naar verwachting minder knellend na 2030 dan in de periode voor 2030 (al is ook voor die periode grote inspanning nodig).

b. *Afschaffen vrijstellingen non-energetisch en duaal verbruik*

- (Fossiele) grondstoffen kunnen energetisch en niet-energetisch worden verbruikt. Energetisch verbruik is het verbruik van energiedragers als motor- of verwarmingsbrandstof. Hierover worden belasting en accijns geheven. Niet-energetisch gebruik is het gebruik als grondstof waarbij de energie in het product blijft opgeslagen en dus niet vrijkomt. Een energieproduct wordt duaal gebruikt wanneer in een proces het energetisch verbruik en niet-energetisch gebruik onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Hierover worden geen belasting en accijns geheven.
- In het IBO Klimaat wordt voorgesteld om de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal verbruik (met name staalproductie) en de vrijstelling in de energiebelasting voor non energetisch verbruik van aardgas (met name productie kunstmest) per 2028 af te schaffen. De budgettaire opbrengst is circa 85 mln. Daarnaast wordt voorgesteld om per 2035 de accijnsvrijstelling voor minerale oliën af te schaffen (met name plasticproductie). Deze voorstellen zijn gericht op een volledige afschaffing in het desbetreffende jaar.
- In potentie is het belasten van minerale oliën een grote maatregel: het volledig belasten van deze minerale oliën zou (zonder gedragsreactie) leiden tot een budgettaire opbrengst van 8 miljard euro per jaar, uitgaande van de huidige accijnstarieven. Wij adviseren daarom om de vrijstelling gefaseerd af te bouwen in plaats van in 1x af te schaffen en om toe te werken naar een apart tarief voor non-energetische toepassing (uitvoerbaarheid/uitvoeringsaspecten van een apart tarief wordt nog onderzocht).

Beoordeling aanvraag Klimaatfonds

- De belangrijkste geschilpunten op het moment zijn:
 - NIKI. Voor de regeling Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie claimt de perceelhouder 1.750 miljoen, naast de 250 miljoen die in 2022 reeds is toegekend. FIN en fondsbeheer willen hiervan een miljard toekennen, omdat op dit moment niet goed te beoordelen is of de NIKI, een generieke subsidieregeling, voldoende toereikend is voor de verduurzaming van de top 10-20 grootste uitstoters. Daarnaast belooft EZK aan deze maatwerkbedrijven dat een individuele subsidie beschikbaar is als *last resort*, maar daar reserveren ze vervolgens geen middelen voor. Om te borgen dat EZK/industrie ook middelen overhoudt voor subsidiering maatwerkafspraken is het voorstel van FIN en EZK/klimaat om hiervoor 750 mln. te reserveren. EZK/industrie wil dit betrekken bij de NIKI en geen middelen reserveren voor maatwerk.

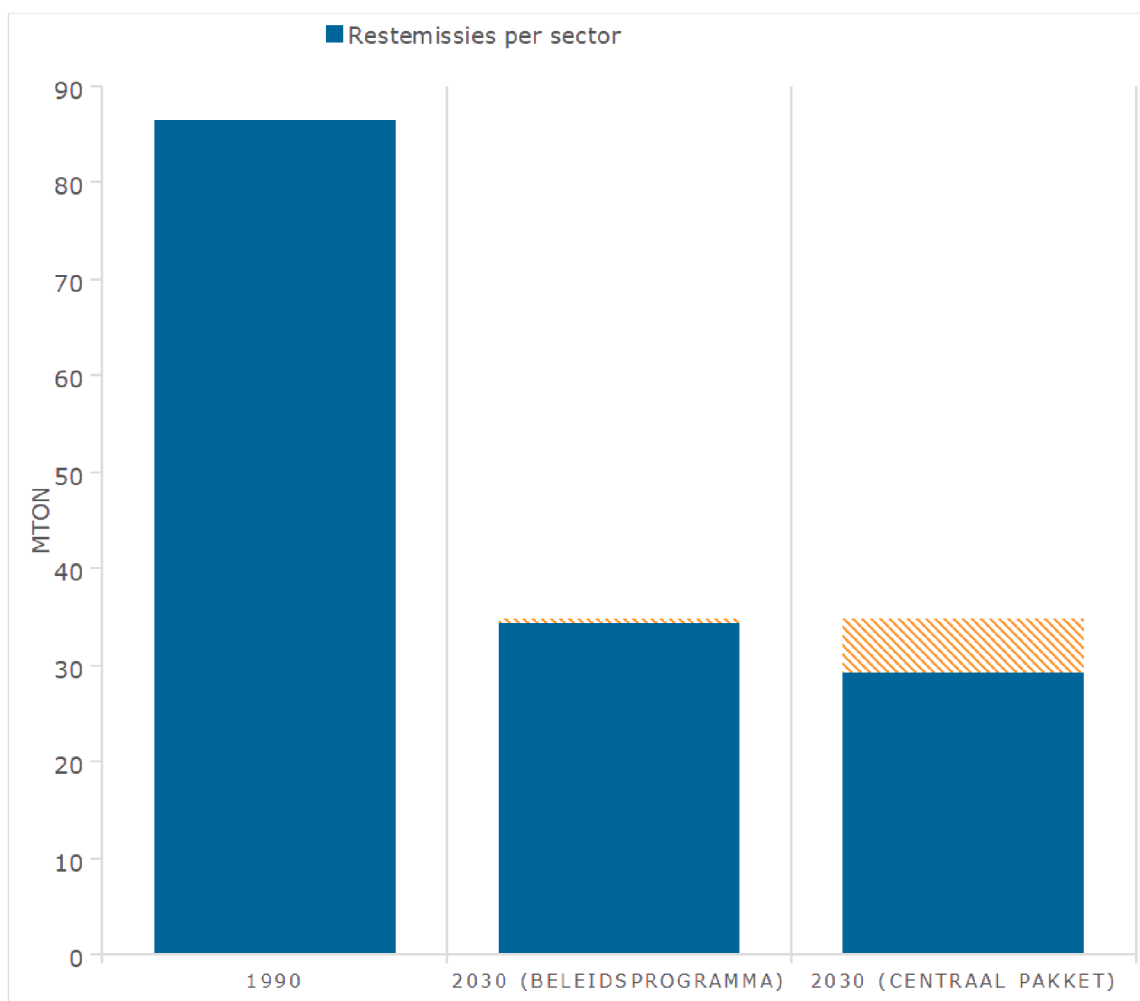
- o VEKI. FIN en fondsbeheer adviseren om 525 van de geclaimde 725 miljoen op te nemen omdat dit perceel niet alleen voor de industrie bedoeld is, maar ook voor het niet-industriële mkb.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlage 1: centraal pakket industrie IBO-klimaat en grafiek emissiecijfers

Centrale pakket IBO Klimaat – industrie						
Inschattingen emissiereducties, budgettaire gevolgen rijk, indicatie kosten burgers en bedrijven per maatregel						
Maatregel	Sector- en pakkettotalen van uitstoot zijn gebaseerd op een middenscenario dat rekening houdt met overlap. De budgettaire reaksen 2024 t/m 2030 zijn opgenomen in Annex A2.B9. De beleidsmatige lastenontwikkeling van burgers en bedrijven is nog niet in kaart gebracht. Ook ontbreekt een integrale kostendoorrekening. Ter indicatie is in de tabel met kleuren een eerste inschatting van de kosten weergegeven. Rood geeft aan dat de kosten voor burgers en bedrijven stijgen; bij donkerrood is dit in sterkere mate het geval of verdienen kosten zich op termijn niet deels terug. Lichtgroen geeft aan dat de maatregel positief uitvalt.	CO2-effect in 2030	Budgettaire gevolgen Rijk (2030)	Indicatie kosten in 2030		Nummer fiche (zie Annex 3)
				Burgers	Bedrijven	
		In Mton CO2 p/j	In mln € p/j	Kwalitatief		
			+ is EMU-saldo verbeterend	Zie links voor beschrijving van de kleuren. Gaat uit van waar kosten als eerste neerslaan. Het doorberekenen kosten van bedrijven aan burgers is niet meegenomen		
Totaal	Nationaal	Circa 22	+3465			
	Additioneel mondiaal	+ circa 4				
Sectoroverstijgende maatregelen – ook van toepassing op industrie						
De uitstootreductie van de sectoroversijgende maatregel wordt bij de individuele sectoren meegerekend. De budgettaire gevolgen van de individuele sectoroversijgende maatregel zijn meegenomen in het totaal voor het pakket.						
Aanpassen energiebelasting		1,6	643			Annex A2.B.6
Verhogen tarief aardgas (vanaf 2025): 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 70 cent/m3 (totale aardgasprijs gemiddeld 150 cent/m3) 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 66 cent/m3 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 53 cent/m3 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 8 cent/m3						
Verlaging tarief elektriciteit (vanaf 2025): 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 0,3 cent/kWh						
Beter naleven energiebesparingsplicht en verhogen naar 10 jaar		1,0	*			O8
Industrie						
Overlapcorrectie		20% - laag				
Totaal	ESR	Deels reductie door schuif AVI's naar ETS1	+85			
	ETS	5,5				
Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030: - Tarief verhogen naar 250 euro/ton 2030 - Dispensatierechten met 3,7 Mton omlaag (additioneel aan aanscherping CO2-heffing AVI's) - Wettelijk vastleggen: dispensatierechten inleveren bij maatwerkafpraak		3,7	0			I1
Afschaffen vrijstelling in kolenbelasting voor duaal verbruik en vrijstelling in energiebelasting voor non-energetisch verbruik van aardgas (per 2028)			85			I5
Afbouwen accijnsvrijstelling minerale oliën (2035)			0			
Aanscherping CO2-heffing industrie voor AVI's: procesemissiefactor voor AVI's verlagen + onderzoek doen naar mogelijke aanpassing CO2-heffing zodat aantoonbare volumebeperking wordt beloond.		0,3	0			C4
Negatieve emissies toepassing van BECCS in AVI's meetellen		1				
Verlengen CO2-industrie t/m 2040 - dispensatierechten naar nul in 2038		0	0			I2
Invoeren bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar koolstofdoel chemie		1,2	*			I6 en C6
Climate Urgency Office (knelpunten G14 oplossen vergunningverlening etc.)		Randvoorwaarde	0			I8
Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)		0,4				O5
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie overstijgend)		0,3				O8



Figuur 1: broeikasgasemissies industrie: 1990, 2030 na beleidsprogramma klimaat en 2030 na centraal pakket IBO

Toelichting grafiek:

- In 1990 bedroegen de broeikasgasemissies in de industrie 86,4 Mton.
- Inclusief al het beleid dat nu is afgesproken (zie beleidsprogramma klimaat) dalen de emissies naar 34,8 Mton in 2030. Dat is 0,4 Mton hoger dan de restemissiedoelstelling van 34,4 Mton die in het coalitieakkoord is afgesproken.
- In het beleidspakket van het IBO Klimaat is van de 22 Mton circa 5,5 Mton belegd bij de industrie (zie oranje gearceerd vlak). De restemissies zouden daarna 29,4 Mton ($34,8 - 5,5$ Mton) bedragen.



Vrij 24/3 v.b 17.00-17.15
BWO 17.15-18.00

HEDEN T.B.V. BWO GEBOUWDE OMGEVING 24/3
TER ADVISERING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister (ter info)

Inspectie der
Rijksfinanciën

nota

Vorbereiding BWO Gebouwde Omgeving 24/3

Persoonsgegevens

Aanleiding

Op vrijdag 24 maart vindt het BWO Gebouwde Omgeving plaats in het kader van het aanvullend klimaatbeleid, bestaande uit maatregelen volgend uit het Klimaatfonds en het IBO.

Op donderdagochtend (23/3) heeft BZK slechts een eerste versie van een tabel met hun prioriteiten gedeeld. Deze voorlopige voorbereiding is daarop gebaseerd. We hebben dus nog geen definitieve stukken waarop we de voorbereiding kunnen baseren. Signaal van BZK is dat deze in de loop van de dag worden verspreid. Mocht dit tot aanpassingen in het advies leiden, dan zullen we dit nasturen. We adviseren in te brengen dat dit het proces niet ten goede komt.

Datum
22 maart 2023

Notanummer
2023-0000080393

Bijlagen
geen

Adviezen

- U kunt opmerken dat BZK nu verzoekt om meer middelen (minstens €1 mld.) dan in het perceel gebouwde omgeving beschikbaar zijn (ca. €7 mld.). BZK acht deze middelen noodzakelijk om extra normerende maatregelen te nemen (zie tabel onderaan). Het valt tevens op dat deze middelen bedoeld zijn voor voorstellen (0% rente voor middeninkomens/VVE's in het Warmtefonds; versnellen elektrische warmtepompen) die in een eerder stadium niet direct positief zijn beoordeeld door ambtelijk EZK/FIN en/of PBL.

Eenheid van Kabinetsbeleid

- Zo ja: Dit lijkt ons onverstandig, omdat dit op zichzelf niet zorgt voor additionele CO2 effecten en het ook zeer de vraag is of gebouwde omgeving de meest effectieve sector is om additionele CO2 doelstellingen te behalen. Bovendien is het risico dat extra normen en doelstellingen in de gebouwde omgeving leiden tot aanvullende (budgettaire) maatregelen achteraf om burgers alsnog mee te krijgen in de transitie. Mocht dit wel de wens zijn, dan moet hiervoor ruimte gevonden worden binnen het Klimaatfonds ten koste van andere percelen.
- Zo nee: U kunt het eerdere standpunt van de fondsbeheerder herhalen, conform de startafspraken, dat de perceelgrenzen leidend zijn en dat die niet overschreden worden. U kunt inbrengen dat er naast het IBO en het Klimaatfonds geen sprake kan zijn van extra

24.03.23

Wat
veel
nu

middelen. Het Klimaatfonds is bedoeld als tegemoetkoming voor de normerende maatregelen uit het IBO.

- U kunt aangeven dat het belangrijk is dat ook gekeken wordt naar herprioritering van bestaande meerjarige klimaatbudgetten op de BZK begroting of inzet van beschikbare coalitieakkoord-middelen (bijv. energieprestatie-eisen nieuwbouw industrie à €500 mln.).
- U kunt hieraan toevoegen dat hierbij gekeken moet worden hoe bestaande regelingen en budgetten meer gericht kunnen worden op lage inkomens (de huidige regelingen zijn veelal generiek ingestoken).
- U kunt voorstellen om de komende week ambtelijk gezamenlijk een aantal varianten voor de energiebelasting uit te werken, waarbij enerzijds de verduurzamingsprikkels wordt vergroot en anderzijds een grote lastenstijging voor lage inkomens wordt voorkomen. NB: Mogelijk zal MVRO in het overleg voorstellen om het energiebelastingtarief van de nieuwe eerste schijf te verlagen en het tarief van de nieuwe tweede schijf te verhogen. We adviseren om hier terughoudend op te reageren. D.m.v. een verhoging van de belastingvermindering en het tarief in de eerste twee schijven op gas in de energiebelasting kan vrijwel hetzelfde effect worden behaald, die in de uitvoering eenvoudiger is.
- BZK heeft een tabel aangeleverd zonder nadere toelichting. Van BZK begrijpen we dat de tabel ook nog niet compleet is. U kunt aangeven dat het noodzakelijk is om de komende tijd ambtelijk het gesprek verder te voeren. Hiervoor is het wel van belang dat we meer uitwerking bij de tabel ontvangen om op basis daarvan een standpunt te kunnen vormen.

Kernpunten

- | |
|----------------------------|
| Eenheid van Kabinetsbeleid |
|----------------------------|

zou betekenen dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ong. €10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (veel maatregelen uit het IBO lijken al af te vallen. Hierdoor komt een goede balans tussen 'zoet' en 'zuur' in het geding). Wij zien als risico dat straks het overgrote deel van het Klimaatfonds belegd is zonder dat significante stappen zijn gezet in het bereiken van het klimaatdoel uit het coalitieakkoord.

 - Het is ons inziens essentieel dat normerende en beprijzende maatregelen in belangrijke mate in het pakket van BZK zitten.
 - Het hoofdargument van BZK zal zijn dat normeren en beprijzen alleen kan in combinatie met aanvullende middelen voor flankerend beleid en subsidiëring om de lage en middeninkomens hierbij te ondersteunen. BZK wenst hiervoor extra middelen bovenop de middelen in het perceel

- | |
|----------------------------|
| Eenheid van kabinetsbeleid |
|----------------------------|

Deze extra middelen komen dus als tegemoetkoming voor het 'zuur' van het IBO en daarmee bovenop het 'zoet' van het Klimaatfonds. Zoals hierboven aangegeven in het advies kan er van extra middelen geen sprake zijn.

 - Op dit moment is de toekenning in het Klimaatfonds MJP 2024 voor gebouwde omgeving als volgt:
 - Nationaal isolatieprogramma: €962 mln.
 - Plan van aanpak VvE's – activering en ontzorging: €85 mln.