

Een effectieve CO₂-heffing

Inbreng Rondetafelgesprek over de Klimaattafel Industrie

Commissie Economische Zaken en Klimaat, Tweede Kamer

11 april 2019

Dirk Schoenmaker, Erasmus Universiteit

Als mede-initiatiefnemer van de economenbrief voor een CO₂-heffing, wil ik graag drie punten benoemen voor een effectieve heffing.

1. Een serieuze koolstof heffing is nodig om gedrag te veranderen

Het doel van een koolstof heffing is om koolstof uitstoot te verminderen. Hier is een gedragsverandering voor nodig. Een lage (platte) heffing leidt niet tot de benodigde gedragsverandering. In de economenbrief (zie bijlage), pleiten wij voor een uniforme heffing in de grootte van 50 euro. Van deze koolstof heffing wordt de ETS prijs afgetrokken, zodat netto een prijs van 50 euro overblijft. Een heldere en vaste prijs biedt bedrijven voorspelbaarheid bij het nemen van langjarige investeringsbeslissingen.

2. Innovatie subsidie kan de invoering van schone technologie versnellen

Er is consensus dat innovatie subsidie (SDE++ regeling) de omschakeling naar schone technologie kan faciliteren en zelfs versnellen. De onrendabele top van innovatieve investeringen moet alleen worden gefinancierd, als er zicht is op industrie brede toepassing van de nieuwe technologie. Dat betekent dat de innovatie naar verwachting in meerdere bedrijven rendabel kan worden toegepast.

3. Een beperkte vrijstelling om weglekeffecten te beperken

In het geval van internationaal concurrerende industrie bestaat het gevaar van weglekken: de productie en daarmee de koolstof uitstoot worden naar het buitenland verplaatst. Beperking van weglekken is een randvoorwaarde en geen doel. Het lijkt erop dat sommige concept-plannen het voorkomen van weglekeffecten tot doel verheffen. Het doel van de koolstof heffing is juist om de gedragsverandering van fossiele naar schone technologie te versnellen. In onze markteconomie is dat een dynamisch proces, waarbij sommige bedrijven sneller zijn dan andere en daarmee hun concurrentie positie versterken. Schone productietechnologie kan zelfs een export product worden.

Een beperkte en aan productie gerelateerde vrijstelling is mogelijk om grote weglekeffecten te beperken. Generieuze vrijstellingen leiden niet tot de benodigde koolstof uitstoot reductie, omdat dan maar weinig hoeft te worden verminderd. Bedrijfsspecifieke vrijstellingen zijn ook niet goed, omdat die leiden tot schimmige onderhandelingen tussen bedrijven en de overheid. Door de vrijstelling aan productie in Nederland te koppelen wordt voorkomen, dat Nederlandse vestigingen van buitenlandse

bedrijven de terugsluis naar het hoofdkantoor doorsluizen of dat 'getroffen' bedrijven opportunistisch samengaan met minder getroffen bedrijven. Een beperkte vrijstelling dus voor productie, waar de internationale concurrentie het grootst is.

Bijlage: Economenbrief, NRC, 25 januari 2019

Klimaatverandering is een grote bedreiging voor onze economie. Vriend en vijand zijn het er inmiddels over eens dat de opwarming van de aarde moet worden gestuit. Ongewijzigd beleid leidt tot grote schade. Dat is het slechte nieuws. Het goede nieuws is dat we dit kunnen voorkomen tegen overzienbare kosten, mits we inzetten op doelmatig beleid.

Drie jaar geleden hebben 196 landen in Parijs de keuze gemaakt om de temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële tijdperk te beperken tot maximaal 2 graden en te streven naar 1,5 graad. De uitdaging is nu om dit gemeenschappelijke doel om te zetten in de daarvoor benodigde verminderde uitstoot van broeikasgassen als koolstofdioxide (CO₂). Dat is niet eenvoudig, met bijna tweehonderd landen die niet allemaal in gelijke mate hebben bijgedragen aan het klimaatprobleem. Landen die daar ook niet in gelijke mate door zullen worden geraakt. En landen die niet tegen dezelfde kosten hun uitstoot kunnen terugbrengen. Om van de verschillen in inkomen nog maar te zwijgen.

Duidelijk is wel dat elk land zijn steentje zal moeten bijdragen. Als bewoners van een laaggelegen rivierendelta hebben Nederlanders er alle belang bij dat genoeg landen in beweging komen. Het is daarom verstandig dat dit kabinet heeft besloten tot een aanpak te komen om de CO₂-uitstoot van de Nederlandse economie te reduceren met 49% in 2030. Een forse maar haalbare opgave, mits we dit op een verstandige manier aanpakken ([van Soest, Gerlagh, Smulders, 2018](#)).

Het eind december gepresenteerde 'Ontwerp van het Klimaatakkoord' stelt ons wat dat betreft teleur. De hierin gekozen route leidt tot nodeloos hoge kosten en een geringe kans dat we de gestelde doelen niet halen. Dit ondergraaft het draagvlak voor de energietransitie en verhoogt daarmee de kans dat we uiteindelijk een nog veel hogere rekening gepresenteerd krijgen: de rekening van een zichzelf versterkende klimaatverandering, bijvoorbeeld doordat bij een te hoge temperatuurstijging broeikasgassen vrijkomen die nu nog zitten vastgevroren in de Groenlandse en Siberische bodem.

In het ontwerpakkoord krijgt de industrie wel ondersteuning maar geen harde verplichtingen. De ondersteuning (via de SDE++-regeling) voor CO₂-reductie in de industrie loopt op naar jaarlijks 550 miljoen euro in 2030. Om hier aanspraak op te kunnen maken moeten bedrijven wel over een goedgekeurd CO₂-reductieplan beschikken. De kans is echter groot dat deze beloftes in de praktijk oncontroleerbaar zullen blijken en bij niet-naleving eerder tot slepende juridische procedures leiden dan de boete waar het ontwerpakkoord van spreekt.

Nederland kan het zich niet veroorloven om van de industrie geen serieuze bijdrage te verlangen om de CO₂-doelstellingen te halen. Niet alleen is deze daarvoor te groot, goed voor [een derde](#) van de Nederlandse CO₂-uitstoot. Het is ook juist de industrie die haar CO₂-uitstoot tegen relatief lage kosten kan verminderen. Het Planbureau voor de Leefomgeving ([PBL](#)) becijferde dat de industrie 7 tot 11 megaton CO₂-uitstoot kan terugdringen met maatregelen die zichzelf terugverdienen, oftewel 50-75 procent van de 14,3 megaton die door de regering van de industrie wordt gevraagd. Ook in de landbouw, goed voor bijna een tiende van de uitstoot, zijn veel kosteneffectieve maatregelen mogelijk.

Dat bij de grootverbruikers nog grote besparingen mogelijk zijn, mag niet verbazen. Deze betalen dankzij gunstige fiscale regelingen (feitelijk verkapte subsidies) een aanzienlijk lagere prijs voor hun gas en elektriciteit dan huishoudens en kleinere bedrijven. Een lagere prijs ook dan grootverbruikers in veel andere landen. De prijs van de Europese emissierechten (ETS) die de grootste energieverbruikers nu nodig hebben is te laag, schommelt sterk en zet daardoor onvoldoende aan tot het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Dankzij recente hervormingen van de ETS is de prijs nu wel een stuk hoger, maar nog altijd slechts rond de 20 euro per ton CO₂. Om de klimaatdoelstelling te kunnen halen is een prijs van rond de 50 euro nodig.

Door de industrie buiten schot te laten, maakt Nederland zich economisch kwetsbaar. Recent becijferde het [CBS](#) dat de emissie-intensiteit (uitstoot per euro toegevoegde waarde) van de Nederlandse industrie 50 procent hoger ligt dan gemiddeld in Europa. Andere Europese landen slagen er de laatste jaren beter in de emissie-intensiteit verder te verlagen. Na decennia van dalende CO₂-uitstoot neemt de laatste jaren de CO₂-uitstoot van de Nederlandse industrie weer toe. Hoe langer we wachten om de koolstofrijke Nederlandse economie te decarboniseren, des te ingrijpender en duurder de maatregelen zullen zijn.

Er is echter een eenvoudige, bewezen effectief en doelmatige maatregel waar Nederland zelf een start mee kan maken: een economie-brede, uniforme koolstofheffing. Iedereen gaat daarbij evenveel voor zijn CO₂-uitstoot betalen. Als de CO₂-prijs gelijk is voor alle sectoren, worden emissiereducties zo goedkoop mogelijk gerealiseerd. Alle bedrijven behouden de vrijheid om zelf te bepalen welke maatregelen ze het beste kunnen nemen. Begin de koolstofheffing met 50 euro per ton CO₂. En laat dat bedrag vervolgens elk jaar stijgen met twee à vijf procent per jaar (exclusief inflatiecorrectie). Zo'n prijspad is ruwweg noodzakelijk om aan de Parijse doelstellingen te kunnen voldoen ([Stiglitz en Stern](#), 2017, [van den Bergh en Botzen](#), 2014).

Door dit tijdspad aan te kondigen, weet het bedrijfsleven waar het aan toe is. Dan kunnen ondernemingen tijdig hun verdienmodel aanpassen: energiezuiniger produceren en minder broeikasgassen uitstoten. De bedoeling van de koolstofbelasting is niet om de lasten voor bedrijven te verhogen, maar om de prijsprikkels voor CO₂-uitstoot goed te krijgen. De opbrengst van de koolstofheffing kan daarom voor een klein deel worden gebruikt voor lastenverlichting voor bedrijven die het grootste gevaar lopen dat buitenlandse concurrentie anders hun productie overnemen ([Fowlie, Reguant, Ryan](#), 2016).

De bedoeling van de koolstofbelasting is evenmin om de inkomensverschillen tussen huishoudens te vergoten. Daarom kan een gedeelte van de opbrengsten worden teruggesluisd om huishoudens te compenseren voor de stijgende energiekosten en zo een breed maatschappelijk draagvlak te realiseren. Een CO₂-heffing zorgt ervoor dat decarbonisatie op de goedkoopste manier geschiedt en dat dus het inkomen voor alle burgers hoger zal zijn dan met de voorgestelde aanpak van de klimaattafels.

Tenslotte kan een deel van de opbrengst worden teruggesluisd in de vorm van subsidies voor onderzoek naar- en toepassing van schone technologie. Het mes snijdt dan aan twee kanten: een heffing voor fossiele technologie en een subsidie voor innovatie van schone technologie. De concurrentiepositie en het vestigingsklimaat verslechteren niet en duurzame koplopers in de industrie krijgen de wind in de rug.

Met een koolstofheffing legt Nederland een bodemprijs in de markt. Bedrijven die vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS), betalen een lagere nationale heffing waardoor iedereen in Nederland evenveel betaalt voor CO₂-uitstoot. Stijgt de ETS-prijs, dan daalt voor deze bedrijven de heffing. Hierdoor krijgen alle Nederlandse bedrijven langdurige zekerheid over de prijs van hun CO₂-

uitstoot. Daarnaast dient de subsidiëring van CO₂-uitstoot via fiscale kortingen te worden beëindigd. Wereldwijd gaat er nog altijd bijna tweemaal zoveel overheidssubsidie naar fossiele energie dan naar duurzame energie. Ook Nederland subsidieert met haar grootverbruikerskorting op de energiebelasting nog altijd het overmatig gebruik van fossiele energie.

De Nederlandsche Bank [concludeerde](#) onlangs dat een belasting op CO₂-uitstoot van 50 euro per ton geen ernstige gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van Nederland. Talloze landen om ons heen hebben ook al een CO₂-heffing: Frankrijk, Finland, Ierland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Ook Canada, Nieuw-Zeeland, Californië en China beprijzen CO₂-uitstoot. In de VS bepleit een ongekende [alliantie](#) van economen van zowel Republikeinse als Democratische huize een koolstofheffing.

Nederland kan zich aansluiten bij deze landen in een '[coalition of the willing](#)'. Want hoewel landen individueel een start kunnen maken met een CO₂-heffing, om een voldoende hoge en geharmoniseerde heffing te realiseren is het van belang dat uiteindelijk vrijwel alle landen meedoen. Deze coalitie kan een koolstoftarief toepassen op de invoer van goederen en grondstoffen van niet-leden en de koolstofuitgaven voor export vergoeden. Een stap die de Europese Unie ook zal moeten zetten als het ETS de komende jaren wel tot een serieuze prijs voor de uitstoot van CO₂ zal leiden. Hier dient Nederland zich binnen de EU sterk voor te maken. Een dergelijke aanpak maakt het voor energie-intensieve bedrijven aantrekkelijk om binnen het grondgebied van deze coalitie te produceren. Zo kan de coalitie groeien en de koolstofheffing onderdeel worden van een post-Parijs klimaatverdrag.

Het is nu aan de Nederlandse politiek om knopen door te hakken. Iedereen heeft aan de verschillende klimaattafels zijn zegje kunnen doen. De fractievoorzitters van de VVD en het CDA hebben terecht gewezen op het belang van maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie. Juist daarom dienen we de energietransitie zo doelmatig mogelijk te realiseren. Dat vereist dat alle sectoren, ook de industrie en landbouw, een prijs gaat betalen voor hun CO₂-uitstoot. Amendering van het ontwerpakkoord met een CO₂-heffing is hard nodig. Laat de markt zijn werk doen en geef CO₂-vervuiling de prijs die het verdient. Samenwerking met een internationale '[coalition of the willing](#)' en het terugsluizen van de opbrengst van de CO₂-heffing beantwoorden de zorgen over de concurrentiepositie van Nederland en zou daarom moeten kunnen rekenen op brede politieke steun.