

De gevolgen van CO₂-heffingen

Frans Rooijers en Sander de Bruyn

Maandag, 8 juli 2019, artikel in Energie+

Het is de bedoeling dat er een CO₂-heffing ingevoerd wordt voor Nederlandse bedrijven, waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan de klimaatdoelstellingen. De vraag daarbij is welk effect de hoogte van een heffing heeft op de Nederlandse economie. En in hoeverre bedrijven de mogelijkheid krijgen hun CO₂-uitstoot te beperken met behulp van de gelden die de overheid met de heffing binnenkrijgt. CE Delft berekende de effecten van verschillende soorten heffingen.

Een broeikasgasemissiereductie in 2030 van negenenveertig tot vijfenvijftig procent ten opzichte van 1990 is een forse doelstelling. Helemaal als we beseffen dat de CO₂-emissie ten gevolge van het energieverbruik nog ongeveer op hetzelfde niveau zit als in 1990. De reductie die wel behaald is, is het gevolg van een mindere uitstoot van overige broeikasgassen. Op dit moment stoten we in Nederland 194 Megaton (Mton) broeikasgassen uit (waarvan 165 Mton CO₂) terwijl dat in 1990 220 Megaton was. Dit betekent dat voor het Klimaatakkoord ongeveer 65 Megaton per jaar gereduceerd moet worden in 2030. Van 165 naar 100 Megaton per jaar in 12 jaar is geen marginale aanpassing van het energiesysteem.

Aanpassing marktregels

Uit onderzoek blijkt dat burgers en bedrijven zich vooral laten leiden door de prijs van energie; voorlichting en bewustwording is slechts voor een kleine groep een reden om het (investerings)gedrag aan te passen. De prijs van fossiele energie blijft zonder aanpassing van de marktregels (fors) lager dan die van hernieuwbare energie, deelsectoren daar gelaten. Bij een effectief klimaatbeleid zal de prijs van fossiele energie als gevolg van terugval van de vraag eerder dalen dan stijgen. Een structurele aanpassing van de marktregels is daarom nodig omdat vrijwillig handelen niet snel genoeg gaat. Met andere woorden: we zullen ervoor moeten zorgen dat het goedkoper wordt voor een burger of een bedrijf om emissiearme of emissieloze technieken te kopen dan conventionele technieken, die meer emissie veroorzaken. Pas dan zal er vaart komen in de ‘verbouwing’ van de Nederlandse economie ten behoeve van de aanpak van het klimaatprobleem. Door fossiel duurder te maken dan CO₂-vrij wordt ook gedragsverandering uitgelokt. De mogelijkheden van de huidige instrumenten om forse emissiereductie te bereiken zijn beperkt. Daarom zullen nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld moeten worden om structureel een businesscase te creëren voor CO₂-vrij energiegebruik of energiebesparing. Dat kan door normering of door CO₂-beprijzing. Bij normering zijn er twee mogelijkheden: normering van alle energiedragers (via regels voor maximale CO₂-inhoud) of normering van alle emissies (via emissierechten).

Bij beprijzing zijn er drie mogelijkheden:

- beprijzing van CO₂-emissie;
- beprijzing van CO₂-inhoud energiedragers;
- (CO₂-inhoud van) producten (Vergoeding op Externe Kosten (VEK)).



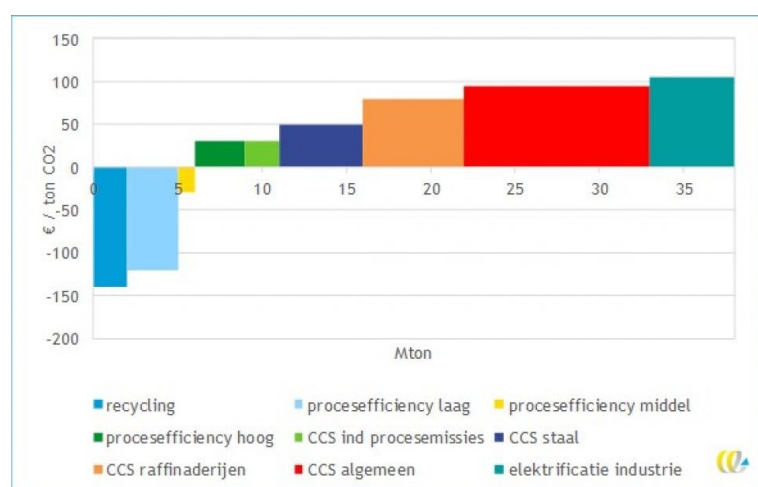
Minstens één van deze hoofdinstrumenten is vanaf circa 2025 noodzakelijk om uiteindelijk de CO₂-emissie in 2050 op nul te kunnen brengen. Dat kan door een steeds strengere norm of door een toenemende CO₂-prijs. Normen geven de zekerheid dat de emissiedoelen worden bereikt, maar de kosten daarvan zijn onzeker. Beprijzing geeft zekerheid over de CO₂-prijs, maar geen zekerheid over resulterende emissie.

Klimaatakkoord nog niet adequaat

Het ontwerp-Klimaatakkoord bevat vooral subsidies, afspraken en normen op het niveau van gebouwen, voertuigen en apparaten. En daarbij is door de planbureaus geconstateerd dat huishoudens en het midden- en kleinbedrijf grotendeels de rekening van de klimaatmaatregelen in de industrie betalen. Om de lasten voor huishoudens te verlagen, heeft het kabinet medio maart besloten een CO₂-heffing in te voeren. Het is nog onduidelijk hoe die CO₂-heffing eruit gaat zien. Daarbij spelen de volgende vragen een rol: welke CO₂-reductie brengt een heffing teweeg? Wat is de invloed van een heffing op de concurrentiepositie van bedrijven? Wat is de samenhang met de effecten van het overige klimaatbeleid voor de industrie? En: welke bedrijven krijgen die heffing opgelegd?

Om de emissiereductie van 14,3 Megaton in de industrie te halen, die is afgesproken aan de Klimaattafels, zijn veel maatregelen nodig die vijftig tot honderd euro per ton CO₂ kosten. Het gaat dan bijvoorbeeld om elektrificatie, CO₂-opslag en procesvernieuwing. Daar komt bij dat de emissie van de industrie nu 55 Megaton is en dat er dus circa twintig Megaton moet worden gereduceerd om op de beoogde maximale emissie van 35,7 Mton in 2030 uit te komen. Figuur 1 laat een kostencurve zien waarbij op de X-as de CO₂-reductie is getoond en op de Y-as de kosten per ton CO₂. Dus als 14,3 tot 20 Megaton CO₂ gereduceerd moet worden, dan zou een CO₂-prijs van circa tachtig euro per ton CO₂ nodig zijn, want alleen dan treffen de bedrijven de maatregelen die goedkoper zijn om de CO₂-heffing te voorkomen. Op dit moment betalen industriële bedrijven al een CO₂-prijs via het EU Emission Trading System (ETS) maar krijgen de meeste bedrijven, behalve de elektriciteitsproducenten, het grootste deel van de emissierechten gratis toegewezen. Ze hoeven dus slechts een klein deel op de ETS-markt te kopen. Op dit moment is de ETS-prijs ongeveer twintig euro per ton CO₂. Een hogere heffing is dus nodig om die dure maatregelen rendabel te maken. De CO₂-heffing waar nu in Nederland over gesproken wordt komt dus bovenop de ETS-prijs. De CO₂-heffing zal dus circa zestig miljoen euro moeten zijn om direct effect te hebben op de industriële bedrijven om gewenste reducerende maatregelen te treffen.

Figuur 1 - Overzicht van maatregelen uit het ontwerp Klimaatakkoord en bijbehorende kosten om CO₂ te reduceren in de industrie



Bron: PBL.

Concurrentiepositie

Een dergelijke heffing zal grote nadelige effecten op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven kunnen hebben in het geval dat zij deze kosten moeten doorberekenen aan hun klanten, terwijl hun concurrenten niet met dergelijke kostprijsverhogingen te maken krijgen. En als ze de kosten niet kunnen doorberekenen, zal de CO₂-heffing energie-intensieve bedrijven verliesgevend maken. Dat is niet alleen slecht nieuws voor de productie en werkgelegenheid, maar ook voor het klimaat. Als de Nederlandse bedrijven marktaandeel verliezen of worden gesloten, wordt de productie uit Nederland vervangen door productie uit andere landen: dit heet koolstoflekkage en dat brengt de oplossing van de klimaatproblematiek niet dichterbij. Dat betekent dat voorlopig alleen een beperkte heffing kan worden doorgevoerd om te voorkomen dat deze bedrijven stoppen met productie in Nederland. Uit analyses die CE Delft heeft uitgevoerd blijkt dat een heffing van vijf euro zonder grote problemen voor de meeste bedrijven kan worden ingevoerd. Voor een bedrijf als Tata Steel zou dat zestig miljoen euro per jaar betekenen. Als een hogere heffing gewenst is én de concurrentiepositie van de bedrijven behouden moet blijven, dan zullen alle reductiemaatregelen anders betaald moeten worden. Dat kan bijvoorbeeld met een beperkte heffing waarbij de inkomsten worden gebruikt om de maatregelen te subsidiëren bij die bedrijven die dat tegen de laagste kosten kunnen doen. In het geval van terugsluizing van de inkomsten uit de CO₂-heffing naar de bedrijven, kan een heffing van tien tot twintig euro worden ingevoerd, en dan ook nog met een aanloopperiode zodat de bedrijven reductiemaatregelen kunnen treffen om de heffing (deels) te vermijden.

Een vraag die regelmatig wordt gesteld is waarom het plafond van de ETS niet wordt verlaagd, dan gaat de ETS-prijs vanzelf omhoog en hebben alle bedrijven in Europa er mee te maken waardoor er, althans in Europa, een gelijk speelveld ontstaat voor de industrie. Daarbij speelt zeker een rol dat de huidige doelstelling in het EU ETS (-43% reductie ten opzichte van 2005) niet ambitieus genoeg is als de klimaatopgave van Parijs gehaald moet worden. Daarbij speelt wel dat er een grens is aan de ETS-prijs die bedrijven kunnen dragen in de concurrentie met bedrijven buiten de EU. De gratis emissierechten worden nu ieder jaar verminderd, maar op een moment komen bedrijven die concurreren op de wereldmarkt in de knel. Er is dus een andere oplossing nodig.

Heffing voor producten

Bij voorkeur wordt al het geld van de CO₂-heffing teruggestuurd naar de burgers omdat die te maken krijgen met duurdere producten. Dat kan alleen als de concurrentiepositie van de bedrijven gelijk wordt getrokken, wat betekent dat producten van buiten Nederland ook met zo'n heffing te maken krijgen en dat bedrijven die exporteren gecompenseerd worden voor de hoge CO₂-heffing. Dat kan met een systeem Vergoeding Externe Kosten (VEK) dat CE Delft in 2018 ter gelegenheid van het 40 jaar bestaan heeft uitgewerkt. In dat geval betaalt de consument voor alle CO₂-emissie die is ontstaan in het hele productieproces van het product dat hij of zij koopt. Of het nu in Nederland is gemaakt of in China. In dat geval hoeft het geld niet terug naar de industrie, maar zullen de bedrijven de kosten doorberekenen aan hun klanten. De consument is uiteindelijk degene die met zijn keuze bepaalt welke producten worden gemaakt, hij is de vervuiler en krijgt op deze manier de rechtvaardige prijs doorberekend. In dat geval is het logisch dat de inkomsten uit de CO₂-heffing worden teruggestuurd naar de burgers, bijvoorbeeld in de vorm van lagere belastingen op arbeid.



Heffing in twee stappen

Concluderend zijn er, op basis van de huidige inzichten rondom de effectiviteit van een CO₂-heffing, meerdere varianten denkbaar die effect hebben op de CO₂-reductie van het bedrijfsleven vanuit het principe 'de vervuiler betaalt'. En zonder dat bedrijven de concurrentie met het buitenland niet meer aankunnen. Nederland kan starten met een beperkte heffing van tien tot twintig euro per ton CO₂ met volledige terugsluis van de inkomsten naar de bedrijven om CO₂-reducerende maatregelen te treffen, zonder grote concurrentie-effecten. Vervolgens zal er snel een systeem uitgewerkt moeten worden dat een hogere heffing mogelijk maakt, zoals de Vergoeding Externe Kosten (VEK).

