



NOTITIE CO₂-HEFFING INDUSTRIE

Toelichting ten behoeve van de overlegtafel CO₂-heffing industrie

Robert Koelemeijer, Eline Ooms, Dick van Dam, Corjan Brink

16 september 2025

PBL

Colofon

Notitie CO₂-heffing industrie

Toelichting ten behoeve van de overlegtafel CO₂-heffing industrie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2025

PBL-publicatienummer: 5955

Contact

Robert.Koelemeijer@pbl.nl

Auteurs

Robert Koelemeijer, Eline Ooms, Dick van Dam, Corjan Brink

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Koelemeijer, R. et al. (2025), *Notitie CO₂-heffing industrie. Toelichting ten behoeve van de overlegtafel CO₂-heffing industrie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd..

CO₂-heffing industrie

In deze notitie schetst het PBL welk effect er is te verwachten van het afschaffen en opschorten van de CO₂-heffing industrie op de emissie van broeikasgassen in 2030. Deze notitie is opgesteld op verzoek van de ministeries van Klimaat en Groene Groei en van Financiën, en dient ter informatie voor de ‘overlegtafel’ CO₂-heffing industrie. Tot de beoogde leden van deze overlegtafel behoren vertegenwoordigers vanuit de industrie, de milieubeweging, ambtenaren van het ministerie van Financiën en van Klimaat en Groene Groei en medewerkers van uitvoeringsorganisaties. Het demissionaire kabinet heeft deze overlegtafel verzocht om 1 november 2025 een eindrapport te publiceren over alternatieve beleidsopties voor de CO₂-heffing industrie die in aanvulling op de beschikbare subsidies leiden tot de beoogde CO₂-reductie en dat ingaat op de beleidsmix die nodig is richting 2040.

Terugblik: CO₂-heffing industrie en aanpassingen aan de vormgeving sinds de introductie

Het invoeren van een CO₂-heffing is opgenomen in het Klimaatakkoord van 2019 (Ministerie van EZK 2019a). In dit akkoord staat dat de CO₂-heffing zo wordt vormgegeven “dat het de industrie als geheel aanzet de voor hen goedkopere en daarmee meer vermijdbare en voor het doel van 14,3 megaton reductie benodigde CO₂-uitstoot te reduceren. Weglek van productie en werkgelegenheid en afnemende investeringsbereidheid worden zo veel mogelijk voorkomen.” De overheid faciliteert daarbij bedrijven, en “zet zich ervoor in dat bedrijven [...] tijdig over benodigde vergunningen en infrastructuurle voorzieningen kunnen beschikken. Ook zet de overheid zich ervoor in tijdig openstelling van subsidies voor het bevorderen van innovatie en het afdekken van onrendabele toppen te regelen.” In het Klimaatakkoord werd afgesproken dat de SDE++-regeling zou worden verbreed naar technieken anders dan productie van hernieuwbare energie zoals CCS en elektrificatie in de industrie, met een indicatief kasuitgavenplafond¹ van 550 miljoen euro in 2030 (Ministerie van EZK 2019b).

De CO₂-heffing is per 2021 in werking getreden (Ministerie van EZK 2021). Met de heffing wordt de broeikasgasuitstoot van industriële bedrijven belast, zodat het voor bedrijven onaantrekkelijker wordt om uit te stoten en aantrekkelijker om de uitstoot te reduceren. De CO₂-heffing is onderdeel van een breder beleidspakket gericht op verduurzaming van de industrie, waaronder het Europese emissiehandelssysteem EU-ETS₁ en de subsidieregeling SDE++. Het pakket is te zien als een ‘wortel en stok’-aanpak, waarbij de SDE++ en andere subsidies de wortel zijn die bedrijven moet verleiden tot investeringen in verduurzaming, en het EU-ETS₁ en de CO₂-heffing de stok.

Tot de installaties die onder de CO₂-heffing vallen behoren industriële installaties die onder het EU-ETS₁ vallen, afvalverbrandingsinstallaties en industriële installaties waarbij lachgas vrijkomt. Bij het inwerking treden van de CO₂-heffing bedroeg het tarief 30,5 euro/ton in 2021; dit tarief neemt jaarlijks lineair toe tot 125 euro/ton in 2030. Het tarief wordt jaarlijks gecorrigeerd om rekening te houden met inflatie. Voor bedrijven onder het ETS₁ wordt het tarief verminderd met de ETS₁-prijs

¹ Dit indicatieve plafond is later losgelaten, evenals andere subsidieplafonds binnen de SDE++, zoals die voor het stimuleren van CCS in de industrie en elektriciteitssector.

(vastgesteld op basis van de actuele prijs in de maanden september en oktober van het voorgaande kalenderjaar), met een minimum van nul.² Per bedrijf is een deel van de emissies vrijgesteld van de heffing. Dit is het aantal dispensatierechten. Het aantal dispensatierechten wordt vastgesteld aan de hand van ETS₁-benchmarks en productievolume, vermenigvuldigd met een nationale reductiefactor (Tweede Kamer 2020; Ministerie van EZK 2021). De reductiefactor bedroeg 1,2 in 2021 en wordt jaarlijks aangepast zodanig dat het aantal dispensatierechten ieder jaar verder afneemt. In 2021 was er 48,1 megaton aan broeikasgasemissies die onder de heffing vielen, en het aantal dispensatierechten was 57,7 megaton. Bij gelijkblijvende productie zou het aantal dispensatierechten afnemen naar 33,1 megaton in 2030. Bedrijven mogen onderling dispensatierechten verhandelen.

In het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV is afgesproken om, in samenhang met het ophogen van het nationale emissiedoel van 49 naar 55 procent reductie in 2030, het aantal dispensatierechten voor de industrie in 2030 te verminderen met 4 megaton (VVD/D66/CDA/ChristenUnie 2021). Vanaf 2023 is deze aanscherping van kracht geworden. Het aantal dispensatierechten voor de industrie is daarbij verminderd met 4 megaton en met 4,85 megaton voor alle bronnen waarop de CO₂-heffing van toepassing is. Deze aanpassing is gelijktijdig doorgevoerd met de overschakeling naar nieuwe EU-benchmarks (uit de 4e handelsperiode van het EU-ETS₁) (Ministerie van Financiën 2022).

In het voorjaar van 2023 heeft het kabinet-Rutte IV voorgesteld om vanaf 2026 het aantal dispensatierechten voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) versneld te laten afnemen, leidend tot een extra afname met 1 megaton in 2030 (Ministerie van EZK 2023). Dit plan is opgenomen in het belastingplan 2025, en is vormgegeven met een AVI-correctiefactor die lineair afneemt van 1 in 2025 naar 0,4 in 2030 (Ministerie van Financiën 2024). Het aantal dispensatierechten voor AVI's moet met deze factor worden vermenigvuldigd. In de kamerbrief waarin de AVI-correctiefactor werd voorgesteld, werd ook gemeld dat de CO₂-heffing wordt verlengd tot en met 2032 om meer investeringszekerheid te bieden. Dit illustreert overigens dat het voortbestaan van de CO₂-heffing na 2030 onduidelijk was vanaf het moment waarop die van kracht werd. Volgens de tekst van de wet CO₂-heffing industrie stopt de CO₂-heffing niet na 2030 of 2032, omdat er geen einddatum is genoemd voor het laten afnemen van het aantal dispensatierechten. Maar in de memorie van toelichting bij het belastingplan 2023 staat bijvoorbeeld alleen aangegeven hoe het aantal dispensatierechten afneemt tot 2030 en suggereert daarmee dat de heffing na 2030 niet doorloopt, of dat daar tenminste nog een politiek besluit voor nodig zou zijn.³

In het voorjaar van 2024 stelde het demissionaire kabinet-Rutte IV voor om een twee-schijven-systeem in te voeren binnen de CO₂-heffing industrie dat vanaf 2028 zou ingaan, met een hoger tarief voor bedrijven met een belastbare uitstoot hoger dan 50 kiloton (Ministerie van EZK 2024). Dit voorstel is echter teruggedraaid in het hoofdlijnenakkoord van kabinet-Schoof (PVV/VVD/NSC/BBB 2024).

² De jaarlijkse tarieven voor de CO₂-heffing industrie zijn beschikbaar op de website van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa): [Tarieven CO₂-heffing | Nederlandse Emissieautoriteit](#)

³ Deze onduidelijkheid heeft ertoe geleid dat de CO₂-heffing na 2030 in de Klimaat- en Energieverkenning 2025 nu anders wordt meegenomen dan in de KEV's die daarvoor zijn verschenen. We veronderstellen in de KEV 2025 dat het aantal dispensatierechten na 2032 in hetzelfde tempo blijft afnemen als in de periode voor 2032. In de KEV 2024 zijn we ervan uitgegaan dat het aantal dispensatierechten vanaf 2032 constant zou blijven. Het effect van deze aanpassing op de geraamde emissies in 2030 is nihil. Deze wijziging berust op een nieuwe interpretatie van het PBL en niet op een beleidsaanpassing.

In de voorjaarsnota 2025 heeft het kabinet-Schoof voorgesteld om het aantal dispensatierechten te verruimen voor de industrie (waardoor het aantal dispensatierechten in 2032 op het niveau zou komen dat anders in 2030 zou worden bereikt), en om het tarief na 2030 verder te laten oplopen. Voor AVI's is er de facto een aparte CO₂-heffing voorgesteld, met een tarief oplopend naar 295 euro/ton in 2030. De AVI-correctiefactor loopt na 2030 verder af naar nul in 2033, zodat vanaf 2033 de volledige fossiele CO₂-emissies van AVI's worden belast. Ook is er in dit voorstel geen handel in dispensatierechten mogelijk met bedrijven buiten de sector afvalverbranding. Begin 2025 bleek ook dat de openstelling van de SDE++ na 2026 onzeker is.

In juni 2025 is de motie-Van Dijk c.s. (Kamerstukken 36725, nr. 11) aangenomen in de Tweede Kamer, waarin het kabinet wordt opgeroepen de CO₂-heffing zo snel mogelijk af te schaffen. Het kabinet heeft in reactie hierop aangegeven de CO₂-heffing zo snel mogelijk op te schorten tot 2030 door het tarief op nul te zetten. Omdat dit een wetswijziging vergt zou dat op zijn vroegst in 2026 mogelijk zijn. Ook wil het kabinet, voordat het een definitief besluit neemt, nog 3 punten beter uitzoeken: (1) hoe wordt omgegaan met emissiebronnen die wel onder de heffing vallen maar niet onder het EU-ETS₁; dit betreft afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en installaties waarbij lachgas vrijkomt, (2) wat de financiële consequenties hiervan zijn, en (3) hoe om te gaan met bedrijven die in hun investeringsbeslissing rekening hebben gehouden met de CO₂-heffing.

Ook wil het kabinet bezien welke alternatieven er zijn voor de CO₂-heffing industrie die tot de beoogde emissiereductie in de industrie leiden, ook voor de periode kort na 2030 en richting 2040. Daartoe wordt de overlegtafel CO₂-heffing industrie benut, waarbij ook het PBL wordt betrokken. In de opdracht aan de onafhankelijke voorzitter zal worden gevraagd om beleidsopties te schetsen. Daarbij wordt gevraagd in te gaan op de borgende werking voor de klimaatdoelen in 2030 en op de beleidsmix die voor de industrie nodig is in de periode richting 2040 gelet op het klimaatdoel, het speelveld en de geopolitieke en Europese context. Op 1 november zou een eindrapport beschikbaar moeten zijn.

Op 3 juli is de motie-Flach/Vermeer (Kamerstuk 36 725 XXIII, nr. 13) aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen het onderzoek naar de financiële consequenties zo snel mogelijk uit te voeren en afschaffing van de CO₂-heffing (in plaats van uitstel) als uitgangspunt te nemen.

Effect van de CO₂-heffing op businesscase voor investeringen in emissiereductie

Of investeringen in verduurzaming van de industrie al dan niet rendabel zijn ten opzichte van het continueren van het huidige productieproces, wordt beïnvloed door diverse beleidsinstrumenten die op elkaar inwerken. We noemen hieronder de belangrijkste:

- EU-ETS₁;
- Subsidies, met name SDE++ met als belangrijke parameters:
 - Beschikbaar budget,
 - Subsidiabele technologieën, en de mate waarin SDE++ de onrendabele top kan wegnemen,
 - Manier van rangschikken van subsidieaanvragen (bij SDE++: gefaseerde openstelling, rangschikking op basis van subsidie-intensiteit van categorieën, en hekjes);
- CO₂-heffing industrie (bepaald door aantal dispensatierechten, heffingstarief en vormgevingsverschillen tussen AVI's en de rest van de industrie);
- Belastingen op energie en nettarieven;
- Overige fiscale maatregelen zoals indirecte kostencompensatie;
- Afvalstoffenbelasting en andere regelgeving met betrekking tot afval;

- Faciliterende instrumenten gericht op het realiseren van benodigde randvoorwaarden, zoals:
 - Beschikbaarheid van energie-infrastructuur,
 - Vergunningen (waaronder eisen aan de emissie van stikstof en andere stoffen).

Met het PBL-modelinstrumentarium dat voor de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) wordt gebruikt, kunnen we berekenen of investeringen in verduurzaming in een bepaald jaar rendabel zijn of niet, gegeven een zeker voorgeschreven productievolume, en gegeven aannames over welke technische maatregelen mogelijk zijn en wat de kosten daarvan zijn. In de bandbreedte rond de KEV-raming wordt gevarieerd op het productievolume en op andere parameters zoals toekomstige energieprijzen, de ETS₁-prijs en beschikbaarheid van energie-infrastructuur. In de berekening worden vele opties voor emissiereductie meegenomen, waarbij er ook een kostenspreiding wordt verondersteld bij generieke opties zoals energiebesparing, e-boilers, warmtepompen (Koelemeijer et al. 2024). Het model is zo ingericht dat het optimaliseert vanuit het kostenperspectief van de industrie, waarbij het betalen van de CO₂-heffing wordt afgewogen tegen investeringen in emissiereductieopties. In de optimalisatie worden de opties die met de ETS₁-prijs en SDE++ (dus opties waarvoor de SDE++ de gehele onrendabele top afdekt) rendabel zijn, genomen indien het SDE++-budget daarvoor voldoende is. In aanvulling daarop kan de CO₂-heffing ertoe leiden dat opties waarvoor de SDE++ niet de onrendabele top geheel afdekt, toch genomen worden, omdat ze door de heffing rendabeler zijn dan het alternatief: het betalen van de CO₂-heffing.

Vanwege de optimalisatie en een limiet aan beschikbare SDE++-middelen, kiest het model voor opties met een lage subsidie-intensiteit, waardoor met het beschikbare SDE++-budget zo veel mogelijk emissiereductie kan worden bereikt. Ook in de praktijk wordt bij de aanvragen van de SDE++ voorrang gegeven aan opties met een lage subsidie-intensiteit, door de gefaseerde openstelling van de SDE++ en rangschikking van aanvragen op subsidie-intensiteit.

In de KEV gaan we uit van openstellingen van de SDE++ zodanig dat de kasuitgaven voor de SDE++, SDE+ en SDE als geheel (dus voor alle categorieën bij elkaar) niet boven de 2,3 miljard euro per jaar uitkomen in de periode rond 2030, conform de afspraken uit het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2018; Ministerie van EZK 2019b) en rekening houdend met de bezuiniging van 1 miljard per jaar op de SDE-regelingen conform de bezuinigingen zoals afgesproken in het hoofdlijnenakkoord van kabinet-Schoof. Op basis van recente kasuitgavenramingen van het ministerie van KGG is naar verwachting maximaal 1,5 miljard euro per jaar beschikbaar voor opties anders dan hernieuwbare energie, zoals CCS en industriële elektrificatie.

Er is discussie geweest, onder andere bij de Placetafel (Placetafel 2025), over de geraamde toepassing van CCS bij de afvalsector in de KEV 2024. CCS is financieel het meest aantrekkelijk bij CO₂ die in relatief zuivere vorm vrijkomt. Daarom wordt CCS in de optimalisatie in het model het eerst toegepast bij de waterstof- en ammoniakfabrieken, die in Nederland circa 8-9 megaton emissie hebben. CCS bij deze bronnen heeft een gunstigere subsidie-intensiteit dan bijvoorbeeld CCS bij afvalverbrandingsinstallaties. Dit komt omdat de CO₂-concentratie in de rookgassen van AVI's lager is, maar ook omdat de AVI's niet onder het ETS₁ vallen, waardoor er geen ETS₁-voordeel is dat kan worden afgetrokken van de benodigde subsidie.

In werkelijkheid zal er altijd discrepantie zijn tussen de emissiereductie die wordt gemodelleerd bij bedrijven en de daadwerkelijke plannen van bedrijven (die veelal niet openbaar zijn). Daarom zijn we in de KEV altijd terughoudend om het centrale rekenresultaat te veel nadruk te geven of te veel in detail het centrale rekenresultaat te beschrijven (dus op het niveau van industriesectoren). We

voeren uitgebreide onzekerheidsanalyses uit en leggen de nadruk op de bandbreedte in de resultaten waardoor de geraamde emissie voor de industrie als geheel robuust is.

Afschaffen en opschorten van de CO₂-heffing: effect op emissies in 2030

We hebben geanalyseerd wat het effect is van het afschaffen en opschorten van de CO₂-heffing op de emissies in 2030, door modeluitkomsten voor verschillende varianten met elkaar te vergelijken. Zo hebben we gekeken naar het effect van het volledig afschaffen, maar ook hebben we geanalyseerd wat het gedeeltelijk afschaffen van de CO₂-heffing zou betekenen, waarbij de heffing voor de industrie komt te vervallen, maar voor AVI's gehandhaafd blijft. We hebben gekeken naar het effect van afschaffen van de heffing met de vormgeving op 1-1-2025 (vormgeving in KEV-scenario basispad uit KEV 2025) en die met een heffing conform de voorjaarsnota 2025 (vormgeving in KEV-scenario met aanvullend beleid uit KEV 2025).

We hebben daarbij onderzocht of het, gegeven de geraamde ontwikkeling van het productievolume, economisch aantrekkelijker is om het huidige productieproces te continueren of te investeren in verduurzaming. Of emissiereductie aantrekkelijk is, hangt sterk af van de ETS₁-prijs, maar er is veel onzekerheid over hoe die prijs zich de komende jaren zal ontwikkelen. Daarom hebben we zowel gerekend met een ETS₁-prijs oplopend naar 111 euro/ton in 2030 ('midden') als met een lager prijspad, dat oploopt naar 75 euro/ton in 2030 ('laag'). We hebben geen berekening uitgevoerd met een ETS₁-prijs die hoger is dan 111 euro/ton in 2030, maar het effect van de CO₂-heffing op de emissie in 2030 zal bij een hogere ETS₁-prijs kleiner zijn dan in het midden-prijspad omdat het prijsverschil tussen de heffing en ETS₁-prijs dan nog kleiner is.

Het volledig afschaffen van de CO₂-heffing leidt tot een verhoging van de emissie in 2030 voor de industrie als geheel met 1 tot 2 megaton ten opzichte van het basispad. Ook als de heffing gedeeltelijk wordt afgeschaft (en wel van kracht blijft voor AVI's maar voor de rest van de industrie vervalt), is het effect op emissies tussen de 1 en 2 megaton. Dit geldt zowel voor de vormgeving conform basispad als bij de vormgeving conform aanvullend beleid. Bij een ETS₁-prijs die oploopt naar een niveau in de buurt van of hoger dan het heffingstarief, is er (vrijwel) geen effect van de CO₂-heffing.⁴ Al met al is het effect van afschaffen van de CO₂-heffing dus tussen de 0 en 2 megaton in 2030, waarbij de bandbreedte wordt bepaald door de hoogte van de ETS₁-prijs en vormgeving van de CO₂-heffing, en gegeven de SDE++-middelen die voor de industrie beschikbaar zijn.

Bij het middenpad voor de ETS₁-prijs heeft het volledig afschaffen van de heffing een iets groter effect dan het gedeeltelijk afschaffen van de heffing, terwijl dat opvallend genoeg niet zo is bij een lage ETS₁-prijs. Bij een lage ETS₁-prijs is het subsidiebudget dermate knellend dat bij de industrie minder maatregelen worden genomen die eigenlijk rendabel zijn met SDE++. Bij gedeeltelijk afschaffen van de heffing blijft de prikkel voor AVI's om CCS toe te passen sterk, maar worden de beperkt beschikbare SDE++-middelen per saldo minder efficiënt ingezet. Immers, de SDE++ gaat dan meer richting CCS bij AVI's en niet naar opties met een gunstigere subsidie-intensiteit, die genomen zouden worden indien de heffing voor AVI's ook zou vervallen.

Ook hebben we gekeken naar het effect van alleen het opschorten van de heffing tot 2030, dus waarbij het heffingstarief op nul wordt gesteld voor de jaren 2026 tot en met 2029, maar waarbij de

⁴ De CO₂-heffing fungeert als een bodemprijs, waardoor het wat onzekerheid over de toekomstige CO₂-prijs kan wegnemen. Dit wegnemen van onzekerheid speelt in de modellering echter geen rol.

heffing in 2030 weer identiek is aan de huidige vormgeving of de vormgeving met aanvullend beleid. Het alleen opschorten van de heffing heeft geen effect op de in 2030 gemodelleerde emissies: die zijn even hoog als met behoud van de CO₂-heffing. Indien de CO₂-heffing in 2030 weer terugkeert (na het opschorten tot en met 2029), is het aantrekkelijker om dezelfde emissiereductiemaatregelen te nemen als die bij het huidige beleid of aanvullend beleid, dan het niet nemen van die maatregelen. Het opschorten van de CO₂-heffing vermindert uiteraard wel de afdracht aan de CO₂-heffing in de jaren tot 2030.

Bij investeringsbeslissingen van bedrijven spelen meer factoren een rol dan in ons modelinstrumentarium worden meegenomen. Ook zaken zoals internationale marktverwachtingen spelen hierbij een rol, waarbij investeringen of het continueren van productie in Nederlandse vestigingen worden afgewogen tegen die bij vestigingen buiten Nederland. Zo kunnen bedrijven ook besluiten hun uitstoot te verminderen door hun productievolumes te verlagen, in plaats van het continueren van het huidige proces of te investeren in emissiereductie. Net als bij investeren in emissiereductie, leidt ook een afname van het productievolume tot een afname van de emissie in Nederland. Bij volledig sluiten van installaties vallen alle emissies in Nederland weg, en is de emissieafname in Nederland groter dan bij investeringen in verduurzaming, waarbij er altijd nog sprake zal zijn van rest-emissies. Het leidt echter waarschijnlijk niet tot een emissieafname binnen Europa als geheel of op mondiale schaal (zie verder in dit stuk). Ook bij AVI's kan ervoor worden gekozen om minder afval te verbranden, wat zal leiden tot minder import en/of meer export van Nederlands afval.

In de KEV 2021 was het effect van de heffing groter dan nu; hoe kan dat?

De effectiviteit van de CO₂-heffing hangt af van meerdere factoren, zoals de ETS₁-prijs en het subsidiebudget en de vormgeving van de SDE++. Zo schreven we in de KEV 2021: "Het nieuwe beleid voor de grote industrie zorgt voor een trendbreuk in de verwachte broeikasgasemissie door de industrie. Het gaat hierbij om de nieuwe CO₂-heffing voor de industrie in combinatie met de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++). Waar de CO₂-heffing fungeert als een stok achter de deur, houdt de SDE++ bedrijven een wortel voor. [...] De verwachte extra reducties bij bedrijven die onder de CO₂-heffing vallen, liggen tussen 9 en 16 megaton CO₂-equivalenten in 2030 ten opzichte van de situatie zonder CO₂-heffing en SDE++."

Het in 2021 geraamde effect van de CO₂-heffing en de SDE++ had dus een veel groter effect dan wat we in deze notitie verwachten als effect van het wegvallen van de CO₂-heffing (0-2 megaton in 2030). Er zijn daarvoor meerdere redenen:

- In de KEV 2021 gaat het om het gecombineerde effect van CO₂-heffing en SDE++ gezamenlijk, en niet van de CO₂-heffing alleen. In deze notitie kijken we naar het effect van vervallen van de CO₂-heffing alleen.
- Een deel van de effecten die we destijds verwachten is al gerealiseerd of zal binnenkort tot realisatie komen, zoals emissiereductie door CCS-projecten bij de bedrijven die aan Porthos zullen gaan leveren, toepassing van CCS bij Yara, toepassing van e-boilers en warmtepompen, energiebesparing, en maatregelen gericht op vermindering van lachgasemissies. In hoeverre de (dreiging van) de CO₂-heffing hierbij een rol heeft gespeeld is ons niet bekend, maar het afschaffen van de CO₂-heffing zal deze investeringen niet ongedaan maken.
- De ETS₁-prijsraming voor 2030 in de huidige KEV ligt met 111 euro/ton aanzienlijk hoger dan die in de KEV 2021 (62 euro/ton in 2030), de SDE++ bevat nu aanzienlijk meer categorieën voor emissiereductie anders dan hernieuwbare energie (de 'verbredingsopties'), en de middelen voor de SDE++ voor de industrie zijn nu ruimer (1,5 miljard euro kasuitgaven in 2030) dan destijds verondersteld (conform de afspraken uit het Klimaatakkoord waren de middelen voor de

verbredingsopties gelimiteerd tot 550 miljoen aan kasuitgaven in 2030 in de KEV 2021). Hierdoor is de CO₂-heffing minder van belang voor de te realiseren emissiereductie in 2030.

- Het mogelijke effect in 2030 van de heffing en SDE++ wordt steeds kleiner naarmate 2030 dichterbij komt, omdat er typisch enkele jaren liggen tussen het nemen van een investeringsbeslissing en het moment waarop de installatie in gebruik kan worden genomen.

Leidt de CO₂-heffing tot weglek?

Er is soms kritiek op nationaal klimaatbeleid gericht op ETS₁-sectoren, omdat de emissiereducties bij ETS₁-sectoren in Nederland extra ruimte zouden geven voor ETS₁-emissies in andere landen (het waterbed-effect). In de tijd dat er nog geen Market Stability Reserve (MSR) actief was, was dit inderdaad het geval; het totale emissieplafond voor de ETS₁ lag immers vast.

In 2019 trad het MSR in werking. Als het aantal ETS₁-rechten dat in omloop is in een jaar hoger is dan een drempelwaarde van 833 megaton (de bovenste drempelwaarde), dan worden het jaar daarop minder rechten geveild. Die rechten worden in het MSR geplaatst, en kunnen later – bij een tekort aan rechten – alsnog geveild worden. Wanneer het overschot in de markt in latere jaren afneemt, en onder een drempelwaarde van 400 miljoen emissierechten in omloop komt (de onderste drempelwaarde), dan worden in het jaar daarop juist 100 miljoen rechten uit de reserve gehaald en via veilingen weer op de markt gebracht. Daarmee worden fluctuaties in de verhouding tussen de vraag naar het aanbod van rechten via het MSR gedempt. Sinds 2023 wordt, als er meer rechten in het MSR zijn dan een afgesproken niveau (de *'invalidation threshold'*), alle rechten boven deze drempel uit de reserve gehaald en vernietigd. Vanaf 2024 ligt de *invalidation threshold* op 400 megaton ETS₁-rechten (EC 2024). Dat betekent dat zolang het MSR 400 megaton ETS₁-rechten bevat alle extra rechten die eraan worden toegevoegd zullen worden vernietigd.

In 2024 lag het aantal ETS₁-rechten in omloop met 1148 megaton boven de drempelwaarde van 833 megaton. Naar verwachting zal dit overschot komende jaren afnemen, omdat het aanbod van nieuwe rechten afneemt. Maar tegelijkertijd neemt ook de vraag naar rechten af, doordat de uitstoot van bedrijven die onder het ETS₁ vallen kleiner wordt. Zo nam het overschot tussen 2023 en 2024 zelfs weer iets toe. Het is onzeker wanneer het overschot onder de drempelwaarde van 833 megaton zal komen, en er dus geen nieuwe rechten meer in de MSR zullen worden opgenomen, maar het lijkt niet waarschijnlijk dat dat al ver voor het jaar 2030 zal gebeuren. Zolang het MSR actief is, zullen extra emissiereducties binnen het ETS₁, die bijvoorbeeld het gevolg zijn van aanvullend nationaal beleid zoals de CO₂-heffing, tot vergroting van het overschot aan emissierechten leiden, en die rechten zullen door het mechanisme van het MSR na een aantal jaar permanent uit de markt zijn gehaald. Dit leidt dus op termijn tot extra emissiereductie op EU-niveau.

Als echter de industriële productie in Nederland wordt verminderd en in andere landen in dezelfde mate wordt vermeerderd, dan is er sprake van weglek. Als de productie verschuift van Nederland naar een land waarin de emissies ook zijn gereguleerd via een emissieplafond, dan leidt dit niet tot een mondiale emissiereductie, maar ook niet tot een emissietoename. Als de productie verschuift naar een land waar de emissies niet zijn gereguleerd, hangt het effect op de mondiale emissie af van of de productie schoner of juist vuiler is dan in Nederland. De emissieafname in Nederland leidt, net als bij investeringen in emissiereductie, tot een groter overschot aan ETS₁-rechten en wordt ook dan via het MSR in enkele jaren permanent vernietigd. De emissiereductie in het ETS₁ als geheel wordt echter (deels, of meer dan) tenietgedaan door een emissietoename buiten het ETS₁. Hoe dit per saldo uitpakt hangt af van de emissie-intensiteit van de productie buiten Nederland

versus die in Nederland.

Of en in welke mate de CO₂-heffing tot lagere industriële productie in Nederland leidt, of al heeft geleid, is niet bekend. Er zijn de laatste jaren diverse fabrieken in Nederland gesloten, met name in de chemie (FD 2025; Energiea 2025). De industriële productie is sinds 2022 gekrompen (CBS 2025). Minder productie is echter zelden aan een enkel instrument toe te wijzen. Energieprijzen, marktvooruitzichten en allerlei andere bedrijfsspecifieke factoren spelen hierbij een rol. Als bedrijven de CO₂-heffing moeten betalen (of maatregelen nemen waarvoor beschikbare subsidie niet toereikend is), dan nemen hun productiekosten toe. Dit kan ten koste gaan van de winst omdat het vaak niet goed mogelijk is om de productiekostenstijging door te rekenen in de prijzen: de omvang van de markt waarop ze concurreren is groter dan Nederland (Strategy& 2025). De kans op het verminderen of permanent staken van productie in Nederland kan dus wel toenemen als gevolg van de CO₂-heffing.

Referenties

- CBS (2025), [Productie industrie krimpt met 0,2 procent in juni | CBS](#)
- Energiea (2025), [Opnieuw sluit chemische fabriek poorten in Rotterdam | Energiea](#)
- European Commission (2024), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2023, Brussels, 19.11.2024 COM(2024) 538 final. [g2ecoab3-24cf-4814-ad59-81c15e310bea_en](#)
- European Commission (2025a), Publication of the total number of allowances in circulation in 2024 for the purposes of the Market Stability Reserve under the EU Emissions Trading System, Brussels, 28.5.2025 C(2025) 3120 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_20250318o
- European Commission (2025b), A European Chemicals Industry Action Plan, Strasbourg, 8.7.2025, COM(2025) 530 final. [e5006955-dd1c-45bc-8b7a-cfda71c67abf_en](#)
- Financieel Dagblad (2025), [Rotterdam slaat alarm: twee chemische fabrieken sluiten de deur](#)
- Kamerstuk 36725, nr. 11, Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over de CO₂-heffing op de industrie zo snel mogelijk afschaffen, voorgesteld 18 juni 2025 (aangenomen op 25 juni). <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z12633&did=2025D28751>
- Kamerstuk 36 725 XXIII, nr. 13, Motie van de leden Flach en Vermeer over de financiële consequenties van het uitstellen en/of afschaffen van de CO₂-heffing zo snel mogelijk onderzoeken, voorgesteld 2 juli 2025 (aangenomen op 3 juli). <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z14000&did=2025D31752>
- Klimaatberaad (2018), Ontwerp Klimaatakkoord, [Ontwerp van het Klimaatakkoord | Publicatie | Klimatakkoord](#)
- Koelemeijer, R. et al. (2024), Analyse tarief CO₂-heffing industrie – tariefstudie 2024, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. [Analyse tarief CO₂-heffing industrie – tariefstudie 2024 | Planbureau voor de Leefomgeving](#)
- Ministerie van EZK (2019a), Kamerbrief Voorstel voor een Klimaatakkoord van 28 juni 2019. [Kamerbrief voorstel voor een Klimaatakkoord | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- Ministerie van EZK (2019b), Kamerbrief Stimulering duurzame energieproductie van 26 april 2019. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31239-300.pdf>
- Tweede Kamer (2020), Memorie van toelichting bij de Wet CO₂-heffing industrie. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D35445>

Ministerie van EZK (2021), Kamerbrief CO₂-heffing voor de industrie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 813, nr. 871. [Kabinetsaanpak Klimaatbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Ministerie van EZK (2023), Kamerbrief Voorjaarsbesluitvorming Klimaat, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-77b639d132c52e5e1d75a36381fb6e60748ed8bb/pdf>

Ministerie van EZK (2024), Kamerbrief Voortgang verduurzaming industrie van 8 mei 2024. [Industriebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Ministerie van Financiën (2022), Memorie van toelichting bij het Belastingplan 2023. [4.21 Aanscherpen CO-heffing industrie | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#)

Ministerie van Financiën (2024), Memorie van toelichting bij het Belastingplan 2025. [5.27 Introductie AVI-correctiefactor | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#)

Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2025), Kamerbrief openstelling SDE++ 2025 van 21 februari 2025. [Kamerbrief openstelling SDE++ 2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Nederlandse Emissieautoriteit (2025), [Berekening aantal dispensatierechten | Dispensatierechten | Nederlandse Emissieautoriteit](#)

Plastictafel (2025), Eindrapport Plastictafel, 1 juli 2025. [Eindrapport Plastictafel - 1 juli 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

PVV/VVD/NSC/BBB (2024), HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB 16 mei 2024. [Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB | Publicatie | Kabinetsformatie](#)

Strategy& (2025), Speelveldtoets 2025 - Internationale vergelijking klimaatbeleid: energiebelastingen, CO₂-beprijzing & ondersteunende instrumenten. [Speelveldtoets 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021), Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)