

Vergaderjaar 2021–2022

35 216

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 december 2021

Inhoudsopgave

	blz.
1. Belang van CO ₂ -beprijzing en de verhouding met aanpalende wetsvoorstellen	1
2. Werking EU ETS-systeem	0
3. Prijsontwikkelingen EU ETS-heffing	0
4. Staatssteunrisico's	0
5. Impact van het voorliggende wetsvoorstel op huishoudens en bedrijven	0
6. Verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel	0
7. Alternatieve oplossingen voor CO ₂ -uitstoot vermindering	0

1. Belang van CO₂-beprijzing en de verhouding met aanpalende wetsvoorstellen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om te starten met een fundamentele beschouwing op de Wet Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en hoe deze zich verhoudt tot aanpalende wetsvoorstellen. Hieronder de Wet CO₂-heffing industrie, klimaatbeleidsvoorstellen en de EU Green Deal.

In de klimaatwet is vastgelegd dat Nederland in 2030 49% minder broeikasgassen moet uitstoten en in 2050 95% minder ten opzichte van 1990. In het klimaatakkoord zijn daarbij, onder andere met de elektriciteitssector en industrie, maatregelen overeengekomen die invulling geven aan deze klimaatdoelstellingen. Het Planbureau voor de Leefomgeving monitort of voldoende maatregelen worden genomen om de ambities waar te maken.

Ook op Europees niveau worden klimaatdoelstellingen vastgelegd en maatregelen genomen. Aanvankelijk was hierbij de inzet om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 40% te verlagen. Om deze doelstelling te

halen is voor de elektriciteitssector en industrie met name het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS) van belang. Dit systeem beperkt met emissierechten de uitstoot van broeikasgassen en zorgt er voor dat elektriciteitssector en industrie voldoende bijdragen aan de Europese klimaatdoelstellingen.

De Nederlandse klimaatdoelstellingen waren tot voor kort ruim hoger dan de Europese doelstellingen. In het klimaatakkoord zijn dan ook extra nationale maatregelen overeengekomen om de hogere nationale doelstellingen te bereiken. Voor de industrie geldt een relatief zwaardere prikkel om te verduurzamen in de vorm van de CO₂-heffing industrie. Voor deze zwaardere prikkel is gekozen omdat de industrie de verduurzamingsmaatregelen (bijvoorbeeld CCS, elektrificatie, waterstof) veelal in eigen hand heeft en daarvoor ook gemeenschapsmiddelen ter beschikking worden gesteld met name via de SDE++.

Voor de elektriciteitssector was reeds een voorstel tot een minimum CO₂-prijs elektriciteitssector opgenomen in het regeerakkoord Rutte III. Bij de uitwerking is gekozen voor een relatief lichte prikkel omdat de elektriciteitsproductie zich relatief gemakkelijk kan verplaatsen naar het buitenland. Dat brengt risico's voor de leveringszekerheid met zich mee en er is dan bovendien geen sprake van verduurzaming maar verplaatsing van de elektriciteitsproductie. Dit laatste wil het kabinet zoveel als mogelijk voorkomen. Daarnaast wordt de verduurzaming in de elektriciteitssector voor een relatief beperkt deel ondersteund middels de competitieve SDE++ (met name uitrol van windenergie). Verduurzaming vindt plaats middels de uitfasering van kolencentrales en publiek-private samenwerkingen om de energie-infrastructuur te versterken.

Zowel de CO₂-heffing industrie als de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking is afhankelijk gemaakt van de CO₂-prijs binnen het EU ETS. Bij een voldoende hoge CO₂-prijs binnen het EU ETS is het nationale heffingstarief voor de ETS-industrie en de elektriciteitssector nihil. Desalniettemin bieden beide systemen de zekerheid dat een vastgelegde minimumprijs voor CO₂-uitstoot van toepassing blijft. Deze zekerheid zet Nederlandse bedrijven in de elektriciteitssector en industrie aan om zich langjarig te committeren aan verduurzaming van bedrijfsprocessen.

Recent is, in het kader van de Europese Green Deal, de Europese klimaatwet aangenomen waarin de klimaatdoelstelling voor 2030 wordt verhoogd van 40% naar 55%. Om deze doelstelling te halen heeft de Europese Commissie een groot pakket aan voorstellen (Fit-for-55) gedaan. Naar verwachting zal dit pakket leiden tot een aanscherping van het EU ETS, doordat het aantal emissierechten versneld wordt verlaagd. In het Wetsvoorstel minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking is met het amendement Grinwis c.s.¹ de evaluatietermijn verkort van vijf naar drie jaar. Dit om eerder te beoordelen of de regeling aanpassing vergt onder meer naar aanleiding van de ontwikkelingen bij de Europese Green Deal.

2. Werking EU ETS-systeem

De leden van de PVV-fractie vragen waarom biomassa binnen het EU ETS-systeem niet wordt meegeteld bij de berekening van de industriële jaarvracht. De rechtvaardiging hiervoor is dat de CO₂-uitstoot die gepaard gaat met biomassa wel wordt meegeteld in andere onderdelen van de Europese wetgeving en dan met name de wetgeving op het gebied van LULUCF.² Om dubbeltelling hiermee te voorkomen wordt biomassa niet

¹ Kamerstukken II 2020/2021, 35 216, nr. 21.

² Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF).

meegeteld binnen het EU ETS-systeem. Vanaf 1 januari 2022 geldt (als gevolg van uitvoeringsverordening 2020/2085) dat biomassa moet voldoen aan de duurzaamheidscriteria volgens de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) om in aanmerking te komen voor de vrijstelling voor biogene CO₂-uitstoot binnen het EU ETS-systeem. Biomassa die hier niet aan voldoet, zal vanaf dat moment wel meetellen in de industriële jaarvracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het kabinet het EU ETS-systeem beoordeelt en hoe de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking zich daartoe verhoudt. Het kabinet is positief over het systeem van EU ETS. Het is een bewezen effectief instrument dat bij aanscherping nog effectiever kan. Het plafond aan emissierechten zet een duidelijk maximum aan de uitstoot van broeikasgassen. Door stapsgewijze daling van dit plafond wordt de doelstelling effectief geborgd. Het kabinet steunt het voorstel van de Europese Commissie om het plafond te verlagen in het kader van de Green Deal, waardoor er minder rechten in omloop worden gebracht. Zoals reeds in de bovenstaande beschouwing gerefereerd, is nog niet duidelijk wat dit betekent voor de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Daarom is met het amendement Grinwis c.s. de evaluatietermijn van het voorliggende wetsvoorstel verkort van vijf naar drie jaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het additionele verduurzamingseffect van de voorgestelde nationale minimum CO₂-prijs is bovenop het EU ETS-systeem. De minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking legt een bodem in het EU ETS en biedt daarmee zekerheid over de (minimale) prijs van CO₂-reductie, ongedacht de prijsschokken die er in de toekomst mogelijk nog zullen optreden. Dit draagt eraan bij dat bedrijven meer zekerheid krijgen voor langjarige investeringsbeslissingen om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren.

3. Prijsontwikkelingen EU ETS-heffing

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet is vastgehouden aan het hogere minimumprijs-pad uit het regeerakkoord. Gaat dit wetsvoorstel daadwerkelijk het verschil maken? In het regeerakkoord is een hoger prijspad afgesproken waarbij de minimum CO₂-prijs geleidelijk zou oplopen naar 43 euro per ton CO₂ in 2030. Naar aanleiding van de afspraak in het regeerakkoord heeft het kabinet Frontier Economics³ gevraagd onderzoek te doen naar de effecten van deze minimum CO₂-prijs op de elektriciteitsproductie, CO₂-reductie en leveringszekerheid. Dit in combinatie met het aangekondigde verbod op het gebruik van kolen. Op basis van de bevindingen van Frontier Economics heeft het kabinet besloten om de hoogte van het minimumprijs-pad te matigen. Met name omdat uit dit onderzoek naar voren kwam dat bij een hoge minimumprijs de leveringszekerheid in het geding komt.

Sinds het uitkomen van het Frontier Economics rapport is de EU ETS-prijs fors gestegen. Ook heeft de Europese Commissie als onderdeel van het Fit-for-55 pakket voorgesteld om het jaarlijkse plafond voor emissierechten niet jaarlijks met 2,2%, maar met 4,2% te laten dalen. Ondanks deze ontwikkelingen houdt het kabinet vooralsnog vast aan het eerder gekozen minimumprijs-pad. Wel is met het amendement Grinwis c.s. de evaluatietermijn verkort van vijf naar drie jaar.

³ Frontier Economics, Research on the effects of the minimum CO₂ price, Rapport in opdracht van het Ministerie van EZK, 9 juli 2018.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de recente prijsontwikkelingen in het EU ETS-systeem. Onderstaande figuur toont de prijs voor emissierechten over het jaar 2021. Deze laat zien dat de ETS-prijs zich voor de coronacrisis op een stabiel niveau van 25 tot 30 euro per ton CO₂ bevond. Na een initiële prijsval door de coronacrisis is de ETS-prijs snel hersteld en verder gestegen. De stijging kan deels worden verklaard door het sneller dan verwacht economisch herstel na de coronacrisis en door de aangescherpte klimaatambities van de Europese Commissie. De ETS-prijs is sinds mei 2021 relatief stabiel, en ligt momenteel op een niveau tussen de 55 en 65 euro per ton CO₂. Dit is ruim boven de geldende minimumprijs van 13,50 euro voor het jaar 2021.

Figuur: Dagelijkse EU ETS-prijs (1 jan. – 30 sept. 2021)



Bron: EEX

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de hoge ETS-prijs betekent voor de leveringszekerheid van elektriciteit. Tevens vragen zij hoe deze leveringszekerheid zich verhoudt tot de emissiereductie door de elektriciteitssector. Het kabinet streeft ernaar om emissiereductie in de elektriciteitssector te realiseren, zonder dat dit de leveringszekerheid in gevaar brengt. De leveringszekerheid wordt dan ook permanent gemonitord. Bij de vaststelling van de hoogte van de minimum CO₂-prijs is, via het eerdergenoemde onderzoek van Frontier Economics, nadrukkelijk rekening gehouden met de leveringszekerheid. Deze leveringszekerheid is met de gestegen ETS-prijs niet onder druk komen te staan, aangezien deze stijging voor de gehele Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt geldt.

Daarnaast brengt TenneT elk jaar een monitor leveringszekerheid uit. In de meest recente monitor gepubliceerd door TenneT staat aangegeven dat tot 2025 ook bij extreme scenario's geen overschrijding van de norm te verwachten valt. Dit betekent dat de elektriciteitsproductie ook bij ook extreme scenario's niet meer dan vier uur per jaar lager is dan de elektriciteitsvraag.

4. Staatssteunrisico's

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over staatssteunrisico's. Deze leden vragen de regering om nader in te gaan op de besluitenpraktijk van de Europese Commissie, in hoeverre er overleg met de Europese Commissie is geweest, en wat de gebruikelijke procedure is voor het toetsen op staatssteunrisico's.

Het kabinet concludeert dat de beperking van de CO₂-minimumprijs tot elektriciteitsopwekking geen staatssteun is in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Bij de beoordeling van eventuele staatssteunrisico's is het kabinet afgegaan op de besluitenpraktijk van de Europese Commissie. In het bijzonder is van belang dat het Verenigd Koninkrijk in 2013 een vergelijkbare CO₂-minimumprijs heeft geïntroduceerd die ook is beperkt tot elektriciteitsopwekking. Het Verenigd Koninkrijk heeft vervolgens een compensatieregeling voor de gevolgen van deze CO₂-minimumprijs voor energie-intensieve gebruikers, voorgelegd aan de Commissie ter goedkeuring op het gebied van staatssteun. Deze compensatie is door de Commissie als staatssteun beschouwd en goedgekeurd op basis van het milieu- en energiesteunkader.⁴ Van belang daarbij is dat de Commissie niet heeft vastgesteld dat ook de beperking tot elektriciteitsopwekking als staatssteun beschouwd zou moeten worden. Gezien het feit dat de Nederlandse CO₂-minimumprijs materieel sterk overeenkomt met die in het Verenigd Koninkrijk concludeert het kabinet op basis van het besluit van de Commissie dat een beperking van de Nederlandse CO₂-minimumprijs tot elektriciteitsopwekking geen steunmaatregel is.

Doordat het kabinet tot de conclusie komt dat er geen sprake is van een steunmaatregel, hoeft de maatregel niet vooraf aan de Europese Commissie ter goedkeuring worden gemeld.⁵ Het kabinet heeft dan ook geen formele melding hiervan gedaan.

5. Impact van het voorliggende wetsvoorstel op huishoudens en bedrijven

De leden van de PVV-fractie vernemen graag welk effect het wetsvoorstel heeft op de elektriciteitsprijs voor huishoudens. Op dit moment is de verwachting dat de ETS-prijs niet onder het minimumprijspad van dit wetsvoorstel zal uitkomen. De verwachting is dan ook dat het wetsvoorstel geen effect zal hebben op de elektriciteitsprijs voor huishoudens.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag een nadere typering van de bedrijven die onder de minimum CO₂-prijs vallen en hun aandeel in de Nederlandse CO₂-uitstoot. De belastingplichtigen zijn de bedrijven die onder het EU ETS vallen en elektriciteit opwekken. Dit zijn elektriciteitsproducenten en industriële bedrijven die elektriciteit produceren. Hun aandeel in de Nederlandse CO₂-uitstoot is volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2021 ongeveer 23% (32,7 van de 142,4 Mton).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering in de praktijk zal omgaan met het uitgangspunt dat het internationale concurrentievermogen van de Nederlandse elektriciteitsbedrijven niet mag worden aangetast door de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. In de praktijk zal de regering vooral de leveringszekerheidsrisico's monitoren. Eén van deze risico's is dat er op piekmomenten te weinig Nederlandse opwekkingscapaciteit is en dit is derhalve dan ook een maatstaf voor het internationale concurrentievermogen van elektriciteitsbedrijven. Zoals eerder gerefereerd in deze beantwoording is het huidige minimumprijspad op basis van onderzoek door Frontier Economics zodanig vastgesteld dat dit geen risico vormt voor de leveringszekerheid.

⁴ Commissiedocument 3136 van 2014, laatste definitieve versie.

⁵ Artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), bepaalt dat de Commissie van elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht en dat de voorgenomen steunmaatregelen alleen na toestemming van de Commissie mogen worden uitgevoerd.

Daarnaast zal het kabinet de ontwikkeling van de leveringszekerheid blijven monitoren. Hiertoe brengt TenneT ieder jaar de risico's voor de leveringszekerheid voor de daaropvolgende jaren tot 2030–2035 in kaart op basis van objectieve indicatoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag een overzicht van de minimum CO₂-prijzen in afzonderlijke landen van de Europese Unie. De andere landen van de EU kennen geen nationale minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking in aanvulling op het EU-ETS. Wel heeft het Verenigd Koninkrijk in 2013 een minimumprijs van £ 16 (circa € 18,7) geïntroduceerd en deze is inmiddels gestegen naar £ 18 (circa € 21,1).

De leden van ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering uitvoering gaat geven aan de motie van de leden Grinwis en Van Weyenberg⁶ die verzoekt om een eerlijke en effectieve Europese CO₂-grensheffing om Europese bedrijven te beschermen tegen valse concurrentie door het gratis uitdelen van emissierechten. Inmiddels heeft de Europese Commissie, op 14 juli jl., het «Fit-for-55»-pakket gepresenteerd, bestaande uit verschillende wetsvoorstellen, waaronder een voorstel voor een Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Het kabinet heeft middels een BNC-fiche haar appreciatie van dit Commissievoorstel gedeeld met de Eerste en Tweede Kamer. In het kort is het kabinet positief over het voorstel een CBAM in te voeren, en onderschrijft het de doelstelling van de Commissie: koolstoflekage voorkomen en aanzetten tot klimaatactie in derde landen, door zowel overheden als bedrijven. Het kabinet is het met de Commissie eens dat een vorm van beprijzen aan de buitengrens van de EU, zeker op termijn, kan leiden tot een effectievere manier om koolstoflekage te voorkomen dan het huidige stelsel met gratis allocatie van ETS-rechten. Zoals ook in het BNC-fiche (22 112 nummer 3197) is aangegeven, staat het ontwikkelen van een effectief en eerlijk instrument voor het kabinet voorop. Mede daarom pleit het kabinet voor een stapsgewijze invoering van de CBAM en moet er daarnaast voldoende oog zijn voor uitvoerbaarheid en voor beperking van administratieve lasten.

6. Verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) een tweedeling kent waarbij het bestuur van de NEa een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is en het ambtelijk apparaat valt onder de dienst NEa als buitendienst van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (agentschap). Deze leden vragen hoe dit in de praktijk uitpakt en of dit kan leiden tot conflicten in de aansturing.

De constructie van een agentschap dat ondersteuning biedt aan een ZBO is niet uniek. Ook het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen en de Huurcommissie worden ondersteund door een agentschap. In het geval van de NEa is het model om historische redenen ontstaan. Bij de oprichting van de NEa in 2005 was het de bedoeling dat zij binnen een jaar zou worden omgezet in een agentschap met een ZBO-bestuur. Dit is om verschillende redenen meermaals uitgesteld. Pas in 2012 werd het ZBO formeel ingesteld. Omdat de NEa binnen deze duale structuur naar wens functioneerde en omdat het kabinetsbeleid erop gericht is geweest om zo min mogelijk nieuwe ZBO's op te richten, dan wel zo klein mogelijk te houden, is er geen aanleiding gezien om het model te wijzigen.

In 2017 heeft de Algemene Bestuursdienst (ABD) in het kader van de periodieke ZBO-evaluatie de NEa geëvalueerd en diens functioneren positief beoordeeld. Wel constateerde de ABD dat de transparantie en de

⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 35 216, nr. 17.

verantwoordelijkheidstoedeling niet zijn gediend met de hybride structuur van een agentschap onder een ZBO. De ABD noemde de hybride structuur kwetsbaar en soms ondoorzichtig. Dat had er onder meer mee te maken dat het bestuur de dagelijkse besluitvorming integraal mandaatteerde aan de directeur van het agentschap. Naar aanleiding van deze evaluatie is het bestuursmodel van de NEa op voorstel van het bestuur van de NEa in de loop van 2020 gewijzigd. Het agentschap wordt sindsdien niet langer geleid door een ambtelijke directeur, maar door een fulltime aangestelde directeur-bestuurder van het ZBO. Het ZBO-bestuur heeft met de aanstelling van de directeur-bestuurder meer directe binding met de organisatie en heeft meer capaciteit om te besturen. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen staat het personeel dat ten behoeve staat van het ZBO overigens onder diens gezag, en legt het over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording af. De verwachting is dat de door de ABD geconstateerde kwetsbaarheden hiermee naar tevredenheid worden weggenomen.

Het is vooralsnog niet opportuun bevonden om het agentschap of het ZBO op te heffen, aangezien de NEa op die manier zou worden geconfronteerd met aanzienlijke administratieve lasten in een periode waarin zij tegelijkertijd met verschillende nieuwe taken zou worden belast. In 2022 zal de NEa opnieuw worden geëvalueerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de Belastingdienst de heffing en invordering niet uitvoert, en of er nog enige rol voor de Belastingdienst is weggelegd bij de uitvoering van deze heffing. De Belastingdienst heeft geen rol in het uitvoeren van de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. Deze keuze is in de eerste plaats gemaakt omdat de NEa als Nederlandse uitvoerder van het EU ETS-systeem bij uitstek geëquipeerd is om de broeikasgasemissies van ETS-bedrijven te monitoren. Deze keuze is in lijn met de brief van mijn voorganger uit 2019 over de uitkomsten van het ICT-portfolioproces bij de Belastingdienst.⁷ In die brief is geschetst dat bij nieuwe fiscale regelingen bezien zal worden of deze door andere organisaties dan de Belastingdienst uitgevoerd kunnen worden. Dit om de druk op de uitvoeringscapaciteit bij de Belastingdienst te beperken. De uitvoering van de CO₂-heffing industrie is al bij de NEa belegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer de ministeriële regeling wordt uitgewerkt waarin onder andere de verslagverplichtingen voor de exploitant van een elektriciteitsinstallatie zijn opgenomen. Het streven is om de ministeriële regeling in het jaar 2022 uit te werken, zodat deze per 1 januari 2023 in werking kan treden. De termijnkoers van broeikasgasemissierechten die wordt gebruikt voor het vaststellen van het belastingtarief van het wetsvoorstel zal eind dit jaar in de Staatscourant worden aangekondigd. Nu is al met zekerheid te zeggen dat het heffings-tarief dat hieruit resulteert voor elektriciteitsopwekking uit zal komen op nihil. Daarmee zal de latere inwerkingtreding van de ministeriële regeling niet tot problemen leiden bij bedrijven die elektriciteit opwekken. Daar komt bij dat in de ministeriële regeling zoveel als mogelijk zal worden aangesloten bij de bestaande rapportageverlichtingen in het EU ETS.

7. Alternatieve oplossingen voor CO₂-uitstoot vermindering

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke positieve prikkels worden ingezet om vergaande innovatie door elektriciteitsbedrijven te bewerkstelligen. Naast de minimum CO₂-prijs zijn er in de elektriciteitssector verschillende maatregelen die de ontwikkeling van duurzame

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 486.

elektriciteitsproductie stimuleren en het gebruik van fossiele bronnen, zoals kolen, uitfaseren. Voorbeelden hiervan zijn de SDE+, de nieuwe SDE++, verschillende energie innovatie regelingen en ook de Wet verbod op kolen die elektriciteitsproductie met behulp van kolen verbiedt vanaf begin 2030. Deze maatregelen dragen zowel met positieve als negatieve prikkels bij aan het pad naar verduurzaming richting 2030, zoals ook vastgelegd in het klimaatakkoord. Volgens de Klimaat- en energieverkenning 2021 van PBL leidt de geraamde toename van de hernieuwbare elektriciteitsopwekking ertoe dat in 2025 rond de 60 procent en in 2030 rond de 75 procent van het Nederlandse bruto-elektriciteitsverbruik wordt opgewekt uit hernieuwbare energie in Nederland.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief