

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld: 25 oktober 2021

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Zij hebben nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en zij hebben nog enkele vragen.

De leden van fractie van de **ChristenUnie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daar een aantal vragen over.

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

De leden van de **ChristenUnie**-fractie onderschrijven het belang en de noodzaak van het beprijzen van de uitstoot van broeikasgassen bij elektriciteitsopwekking.

¹ Samenstelling:

Essers (CDA) (voorzitter), Prast (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (ondervoorzitter), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66) en Raven (OSF), Fiers (PvdA)

Het principe «de vervuiler betaalt» is daarbij leidend. Het Klimaatakkoord vraagt terecht om een belasting op CO₂-emissies. Energiebesparing en emissiereductie zijn pijlers van een effectief klimaatbeleid. Nederland moet de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in hoog tempo verminderen wil het de klimaatdoelstellingen van Parijs halen. De elektriciteitssector is daarbij volop in beeld. Deze leden verzoeken evenwel om een meer fundamentele beschouwing van hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot aanpalende wetsvoorstellen, waaronder de eind vorig jaar door de Eerste Kamer aangenomen Wet CO₂-heffing industrie², de klimaatbeleidsvoorstellen zoals neergelegd in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2022³ en de EU Green Deal⁴ (Fit-for-55-pakket⁵) die pas na het debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking (16 juni 2021) is gelanceerd.

3. Werking EU ETS-systeem

De leden van de **PVV**-fractie zijn, zoals bekend, geen voorstander van het EU ETS-systeem, maar deze leden vinden vooral heel bijzonder dat voorstanders van dit systeem CO₂-emissies uit biomassa (met name van houtpellets) niet meetellen. Kan de regering aangeven of er plannen zijn om CO₂-emissies uit biomassa (met name van houtpellets), die nu niet worden aangeslagen in het EU ETS-systeem, binnenkort wel mee te rekenen? Zo niet, waarom niet?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe de regering in meer algemene zin de werking van het EU ETS-systeem beoordeelt? Met name vanuit het perspectief van de noodzaak van emissiereductie. Hoe weegt de regering de hoogte van de emissieruimte (plafonnering) en het overschot aan emissierechten die naar alle waarschijnlijkheid ook in de handelsperiode 2021–2030 zal gelden? Hoe verhoudt dit oordeel en deze weging zich tot de vormgeving van de voorliggende nationale CO₂-heffing? De memorie van toelichting⁶ stelt dat de introductie van een minimum CO₂-prijs geen opbrengsten zal opleveren omdat verwacht wordt dat deze prijs onder de EU ETS-prijs zal liggen. Dat roept onmiddellijk de vraag op wat de relevantie is van deze nationale kop op Europese wetgeving. Wat is het additionele verduurzamingseffect van de voorgestelde nationale minimumprijs die (ver) onder de ETS-marktprijs ligt?

4. Prijsontwikkelingen EU ETS-heffing

De heffing loopt op van € 12,30 in 2020 naar € 29 in 2029 per ton kooldioxide-equivalent, waarbij het jaarlijkse tariefverschil in de beginjaren lager is dan in de latere jaren. Is deze heffing, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, substantieel genoeg om het verschil te kunnen maken? De huidige ETS-prijs ligt inmiddels rond de € 65 per ton, tegen € 7 per ton toen de handtekeningen onder het huidige regeerakkoord werden gezet. Waarom liggen de voorgestelde heffingstarieven beduidend onder de tarieven genoemd in het Regeerakkoord⁷ (oplopend tot € 43 in 2030; met een structurele opbrengst van € 620 miljoen)? Wat is de meerwaarde van de nieuwe, magere tariefstelling? De PBL-raming van

² Kamerstukken I, 2020–2021, 35 575

³ Kamerstukken I, 2020–2021, 35 925, XIII

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0550&qid=1634221434965&from=EN>

⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 216, 3

⁷ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

november 2018⁸ over de ETS prijsontwikkeling is immers al lang achterhaald. Daarbij stellen deze leden de vervolgvraag of deze prikkel in de beginjaren hoog genoeg is om elektriciteitscentrales en andere EU ETS-bedrijven aan te sporen tot vervangende duurzame investeringen. Is de termijn niet te kort om vanuit het cruciale belang van reductie van CO₂-uitstoot de beoogde doelstelling te realiseren? Is een snellere opstart niet geboden? Het tijdspad tot 2030 is kort en de doorlooptijden van deze investeringen zijn doorgaans lang. Daaraan verbinden deze leden de vraag wat de recente, meer precieze prijsontwikkelingen zijn van de EU ETS-heffing. De voorgestelde nationale CO₂-belasting is immers gekoppeld aan de EU ETS-prijs, waarbij het nationale tarief het verschil is tussen het wettelijke minimum van de CO₂-prijs en de EU ETS-prijs. De ETS-ontwikkelingen maken een tamelijk volatiele indruk. Wat betekent dit, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, voor de leveringszekerheid van elektriciteit? Hier is immers een nadrukkelijk publiek belang in het geding. Borging van dit belang is essentieel. Hoe verhoudt de noodzaak van emissiereductie zich tot de noodzaak van leveringszekerheid? Hoe vinden we balans tussen beide publieke belangen?

5. Staatssteunrisico's

De leden van de **VVD**-fractie citeren de opmerkingen van de Raad van State bij het wetsvoorstel⁹: *«De minimum CO₂-prijs is nadrukkelijk gekoppeld aan de ETS-prijs, maar is beperkt tot de bedrijven die elektriciteit opwekken. Andere sectoren die onder het EU ETS vallen, zoals de aardolie-, metaal- en chemische industrie, vallen niet onder dit wetsvoorstel. Zij zijn over hun «reguliere» emissieactiviteiten dus geen heffing verschuldigd, terwijl zij – voor wat betreft hun emissieactiviteiten – wel in een met de energiesector vergelijkbare positie lijken te verkeren. Dit onderscheid is relevant in het licht van de Europese Staatssteunregels.»* Ook stelt de Raad van State: *«Bij Belastingmaatregelen kan sprake zijn van een selectieve bevoordeling, wanneer ondernemingen, die gelet op de doelstelling van de regeling in een feitelijk en juridisch vergelijkbare positie zitten, anders worden behandeld»* en *«In de toelichting worden geen objectieve redenen genoemd waarom, gelet op het doel van de CO₂-reductie, ervoor is gekozen enkel de elektriciteitssector, en niet ook de overige ETS-sectoren, via een minimumprijs een dergelijke prikkel te geven.»* De regering heeft in reactie hierop in de memorie van toelichting¹⁰ opgenomen: *«De CO₂-prijs is beperkt tot de bedrijven die elektriciteit opwekken. Op basis van de besluitenpraktijk van de Europese Commissie is het kabinet tot de conclusie gekomen 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.»*

Graag stellen de leden van de **VVD**-fractie hierover een aantal vragen. Kan de regering nader ingaan op de genoemde besluitenpraktijk van de Europese Commissie in relatie tot het gesignaleerde staatssteunrisico? In hoeverre zijn daar objectieve redenen uit af te leiden, en welke redenen betreft dit? Is er sprake geweest van (informeel) overleg met de Europese Commissie? Zo ja, welke conclusie kan hieruit worden getrokken? Daarnaast vernemen deze leden graag wat de gebruikelijke procedure is voor het toetsen op staatssteunrisico's. Is dit een formele procedure of een informele procedure? En welke rol speelt de besluitenpraktijk van de Europese Commissie hierbij?

⁸ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-projectie-ets-prijs-volgens-uitgangspunten-concept-wetvoorstel-minimum-co2-prijs-elektriciteitsproductie_3475.pdf

⁹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 216, 4, p. 6

¹⁰ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 216, 3

6. Impact van het voorliggende wetsvoorstel op huishoudens en bedrijven

De leden van de **PVV**-fractie vernemen graag van de regering welk deel van de elektriciteitsprijs voor huishoudens thans door het EU ETS-systeem bepaald wordt? Kan de regering aangeven wat het daadwerkelijk prijseffect is van deze wet voor huishoudens?

De memorie van toelichting¹¹ stelt dat de CO₂-belasting betrekking heeft op circa 135 bedrijven. De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien graag een nadere typering van deze bedrijven en hun aandeel in de Nederlandse CO₂-uitstoot. De regering stelt nadrukkelijk dat het internationale concurrentievermogen van de Nederlandse elektriciteitsbedrijven niet mag worden aangetast door deze belasting die boven op de EU ETS-heffing komt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering in de praktijk zal omgaan met dit uitgangspunt. Hoe wordt de impact van de heffing op dit punt in kaart gebracht en welke correctie-maatregelen komen in beeld indien deze doelstelling niet wordt behaald? Deze leden zien graag een geactualiseerd overzicht van de minimum CO₂-prijzen in de afzonderlijke landen van de EU en de verwachtingen tot 2030 in de ontwikkeling van deze prijzen. Onze buurlanden verdienen in dit kader bijzondere aandacht. Loopt Nederland in de pas met dit wetsvoorstel? Zijn we koploper, middenmoter of achterblijver? Deze leden vragen ook hoe de regering uitvoering gaat geven aan de motie van de leden Grinwis en Van Weyenberg¹² die verzoekt om een eerlijke en effectieve Europese CO₂-grensheffing om Europese bedrijven te beschermen tegen valse concurrentie door het gratis uitdelen van emissierechten.

7. Verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel

De uitvoering van taken rond de minimum CO₂-prijs zijn toebedeeld aan de Nederlandse emissieautoriteit (een buitendienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar voor deze heffing vallend onder het Ministerie van Financiën). Het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan, maar het ambtelijk apparaat valt evenwel onder ministeriële verantwoordelijkheid. De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben behoefte aan een verduidelijking van deze tweedeling. Waarom is voor deze constructie gekozen? Hoe pakt dit in de praktijk uit? En kan het leiden tot conflicten in aansturing? De Nederlandse emissieautoriteit krijgt een belangrijke rol bij het invorderen van de voorgestelde CO₂-heffing. Het wetsvoorstel is wat vaag op dit punt, met name wat betreft het passeren van de Belastingdienst die normaliter is belast met heffingen en invorderingen. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering om verheldering op dit punt. Is er überhaupt nog een rol voor de Belastingdienst weggelegd in dit dossier? Deze leden verwijzen ook naar de opmerkingen over deze kwestie van de Raad van State¹³.

Daarnaast benoemen de leden van de ChristenUnie-fractie dat de exploitant van een elektriciteitsinstallatie jaarlijks een emissieverslag moet indienen bij de Nederlandse emissieautoriteit, waarin onder andere de elektriciteitsjaarvrucht is opgenomen. Deze leden dringen aan op een systematisering van deze verslagverplichting. Wordt dat (en zo ja wanneer) per ministeriële regeling uitgewerkt?

¹¹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 216, 3

¹² Kamerstukken II, 2018–2019, 35 216, 17

¹³ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 216, 4

8. Alternatieve oplossingen voor CO₂-uitstoot vermindering

Het voorliggende wetsvoorstel baseert zich vooral op een negatieve financiële prikkel (emissieheffing) om CO₂-uitstoot bij elektriciteitsopwekking te verminderen. Kan de regering ook aangeven, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, welke positieve prikkels worden ingezet om deze uitstoot verder te reduceren? Ook wat betreft de noodzaak van vergaande innovatie door elektriciteitsbedrijven? Daaraan koppelen deze leden de vraag of de combinatie van negatieve en positieve prikkels sterk genoeg is om de sector aan te sporen tot drastische verduurzaming in de jaren die resten tot 2030?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de memorie van antwoord graag uiterlijk 26 november 2021.

De voorzitter van de vaste commissie Financiën,
P.H.J. Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren