

Consultatieverslag van het voorstel Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking

Onderwerp

In het regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst" is afgesproken om een minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking in te voeren bij bedrijven die vallen onder Europees systeem voor emissiehandel (ETS). De prijs bestaat uit een combinatie van de CO₂-prijs die volgt uit het ETS en een nationale heffing.

Looptijd van de consultatie

Zes weken: van 10 juli 2018 tot en met 21 augustus 2018.

Voorgelegde vragen

In de consultatie zijn de opvattingen gevraagd over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waarin de minimum CO₂-prijs technisch is uitgewerkt. Daarbij is in het bijzonder nog gevraagd naar opvattingen over:

- de wijze waarop de ETS-prijs wordt vastgesteld om de hoogte van de nationale heffing te bepalen;
- de uitzondering voor inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken met noodstroomaggregaten;
- het beleggen van de uitvoeringstaak voor de minimum CO₂-prijs bij de NEa;
- de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om te gaan met restgassen;
- de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om te gaan met elektriciteitsemissies van WKK's.

Reacties op de consultatie

In totaal zijn 24 reacties op de consultatie binnengekomen. Bij 23 reacties hebben de respondenten aangegeven dat de reactie openbaar mag worden gemaakt. De respondenten betroffen in overwegende mate bedrijven die elektriciteit opwekken, dan wel belangenverenigingen die deze bedrijven mede vertegenwoordigen. Daarnaast heeft ook een aantal non-profit organisaties gereageerd die zich inzetten voor mitigerende maatregelen tegen klimaatverandering. Eén reactie was van een particulier.

Opbrengst en verwerking van de consultatie

De bedrijven die elektriciteit opwekken en hun belangenverenigingen pleiten voor een Europese of een pentalaterale aanpak van een minimum CO₂-prijs, omdat dat meer bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen, goed is voor de Nederlandse concurrentiepositie, en minder risico's voor de leveringszekerheid met zich meebrengt. Verder vragen zij naar de invloed van de minimum CO₂-prijs op de werking van het ETS. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de memorie van toelichting met deze onderwerpen aangevuld.

De non-profit organisaties omarmen het wetsvoorstel. De minimumprijs stimuleert maatregelen om de CO₂-uitstoot te reduceren. Door vastlegging van een prijs op CO₂-uitstoot in de wet, is uitvoering van het principe 'de vervuiler betaalt' voor langere tijd gewaarborgd. Zij bepleiten dat de minimumprijs te laag is en zou moeten oplopen naar € 100 per ton in 2030 om de klimaatdoelstellingen van Parijs te kunnen halen. Bij het klimaatakkoord is de maatvoering uitgebreid besproken en heeft de weging van deze standpunten plaatsgevonden. Die weging heeft geleid tot een prijspad dat door alle partijen aan de elektriciteitstafel, zowel elektriciteitsproducenten als non-profitorganisaties, wordt gesteund.

Een aantal organisaties heeft vragen gesteld over de robuustheid van de opbrengsten van de minimum CO₂-prijs. Met de in het ontwerp-klimaatakkoord aangepaste maatvoering van de minimumprijs en de meest recente aannames over de ontwikkeling van de EU ETS-prijs is het de verwachting dat van een opbrengst geen sprake zal zijn.

Een aantal reacties heeft betrekking op de vraag wat er gebeurt als de ETS-prijs hoger is dan de wettelijke minimumprijs. In dat geval is de hoogte van de heffing nihil (zie artikel 71f, tweede lid). Het wetsvoorstel is aangevuld dat in dergelijke omstandigheid de verplichting om een

elektriciteitsemissieverslag op te stellen vervalt (zie artikel 16a.6, eerste lid). Er is dan ook geen verplichting te monitoren en een monitoringsplan op te stellen (zie artikel 16a.3)

Een aantal partijen vraagt hoe het wetsvoorstel zich verhoudt met de subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS, en op welke wijze *carbon-leakage*-gevoelige bedrijven in aanvulling daarop worden gecompenseerd voor prijseffecten die het gevolg zijn van de minimumprijs. In reactie daarop wordt erop gewezen dat deze subsidieregeling afloopt, en er geen relatie zal zijn met onderhavig wetsvoorstel.

Verder is in de consultatie ingebracht dat de periode om de ETS-marktprijs te bepalen in het ter internetconsultatie aangeboden conceptvoorstel slechts één maand bedraagt. Om ongewenste markt beïnvloeding te voorkomen zou de periode voor het bepalen van de ETS-prijs langer moeten zijn: bijvoorbeeld het laatste kwartaal van het voorafgaande jaar. In het voorliggende wetsvoorstel is gekozen voor een periode van twee maanden. In de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

In de consultatiereacties wordt erop gewezen dat van belang is hoeveel uur een inrichting maximaal mag draaien, om als noodstroomaggregaat te worden aangemerkt. Het kabinet benadrukt dat met de grens van 50 uur is aangesloten op de keuze die is gemaakt in het Activiteitenbesluit, zodat wetgeving op dit punt consistent is.

Naar aanleiding van de consultatie is in de memorie van toelichting verduidelijkt wat voor dit wetsvoorstel de rolverdeling is tussen de belastingdienst en de NEa.

Een aantal partijen vindt de voorgestelde aansluiting voor restgassen op de ETS-systematiek een voor de hand liggende keuze. Tegelijkertijd vragen diverse respondenten op om de restgassen niet extra te belasten, om te voorkomen dat een duurzame en circulaire omgang met deze gassen wordt ontmoedigd. Andere respondenten verzoeken daarentegen om restgassen volledig te belasten, dus zowel de proces- als de verbrandingsemissies. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Verder wordt op verzoek van enkele partijen in de wettekst nadrukkelijker vastgelegd hoe met restgassen wordt omgegaan.

Een aantal organisaties hebben vragen bij de behandeling van warmtekrachtkoppelingen (WKK) bij de minimum CO₂-prijs. Bij WKK's is er sprake van één technische eenheid waarbij zowel elektriciteit als warmte worden geproduceerd. De emissies afkomstig uit deze emissiebron zijn daarom zowel het gevolg van de opwekking van warmte als van de opwekking van elektriciteit. Alleen de emissies die zien op de elektriciteitsopwekking zullen worden belast. Door een aantal organisaties wordt gevraagd om een algehele vrijstelling voor elektriciteitsemissies van WKK's of om een meer specifieke vrijstelling voor de emissies die zien op de elektriciteit die door de opwekker zelf wordt gebruikt. In het regeerakkoord is een minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking binnen het ETS opgenomen. Binnen het ETS wordt elektriciteit zowel opgewekt door elektriciteitscentrales als met WKK's bij met name de industrie. De regering ziet geen aanleiding om de CO₂-emissie die is toe te rekenen aan elektriciteitsopwekking bij WKK's anders te behandelen dan elektriciteitsopwekking met elektriciteitscentrales. Deze gelijke behandeling sluit ook aan bij de behandeling binnen het ETS. Zowel voor de centrale elektriciteitsemissies als de elektriciteitsemissies van WKK's moeten ETS-rechten worden ingeleverd en worden geen gratis rechten verstrekt. Voor de verdeelsleutel voor de vaststelling van de elektriciteitsemissies bij WKK's zal aansluiting worden gezocht bij de verdeelsleutel die dit najaar zal worden vastgesteld binnen het EU ETS voor het opstellen van de generieke productbenchmarks voor de gratis toewijzing van emissierechten. Verder wordt op verzoek van enkele partijen in de wettekst nadrukkelijker vastgelegd hoe met WKK's wordt omgegaan.