



ENERGIE
NEDERLAND

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de heer E. Wiebes.
Postbus 20401
2500EK Den Haag

Ons kenmerk 2018.0091
Behandeld door E. Terheggen
Telefoon 06 153 288 86
E-mail eterheggen@energie-nederland.nl

Datum 20 augustus 2018
Onderwerp Zienswijze Energie-Nederland – Minimum CO2-prijs

Geachte heer Wiebes,
Bijgesloten treft u de zienswijze van Energie-Nederland in reactie op de consultatie voor de Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking.

Met vriendelijke groet
Namens Energie-Nederland

Medy van der Laan
Voorzitter

Zienswijze wetsvoorstel minimum-CO₂-prijs



Energie-Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze te geven op het wetsvoorstel voor invoering van een nationale minimumprijs voor CO₂ bij elektriciteitsopwekking.

Hieronder geven wij allereerst ons samenvattend oordeel over dit wetsvoorstel. Daarna lichten wij dit oordeel stapsgewijs toe. De zienswijze sluit af met een antwoord op de vijf technische vragen die gesteld zijn voor deze consultatie.

Samenvattend oordeel: nationale invoering is niet gewenst, betere alternatieven voorhanden

Energie-Nederland is in algemene zin voorstander van het internationaal beprijzen van CO₂ om daarmee op kosteneffectieve en efficiënte wijze klimaatdoelen in de ETS-sectoren te realiseren. Dit wetsvoorstel betreft echter een selectieve beprijzing van CO₂ emissies binnen een klein gebied (Nederland) en beperkt tot alleen de elektriciteitssector. In dat geval is het van wezenlijk belang om rekening te houden met de werking van de elektriciteitsmarkt die over onze landsgrenzen heen functioneert en om te bewaken dat leveringszekerheid gewaarborgd blijft. Gezien het internationale speelveld van de elektriciteitssector komt CO₂-beprijzing het beste tot zijn recht via een Europees instrument, zoals het Europese handelssysteem (ETS). Daarom is bij invoering van een nationale minimumprijs een antwoord op ten minste de volgende vragen van belang:

- wat zijn de effecten voor elektriciteitsproductie en leidt dit tot gevolgen voor leveringszekerheid?
- zorgt een minimumprijs voor daadwerkelijke CO₂-reductie?
- wat zijn de gevolgen voor afnemers en voor betaalbaarheid?

Op grond van onze kennis en expertise over de werking van de energiemarkt komt Energie-Nederland tot het oordeel dat invoering van een nationale minimumprijs voor CO₂ niet gewenst is. De uitkomsten van het Frontier-onderzoek bevestigen dit:

- Invoering kan het huidige hoge niveau van leveringszekerheid op het spel zetten. In hoeverre en wanneer dit gebeurt hangt af van de ontwikkeling van de CO₂-prijs. De resultaten van Frontier maken echter duidelijk dat een beperkte heffing al kan leiden tot significante risico's op middellange termijn
- De economische gevolgen voor Nederland -mocht er daadwerkelijk een probleem met leveringszekerheid optreden- zullen waarschijnlijk vele malen groter zijn dan de opbrengst van de heffing voor de overheid
- De uitstoot in Nederland daalt, maar deze milieuwinst lekt weg in het buitenland
- De maatregel is bovendien niet nodig voor het realiseren van de opgave in het Klimaatakkoord voor de elektriciteitssector: 20 miljoen ton additionele emissiereductie in 2030
- Er ontstaat slechts een geringe prikkel voor verduurzaming van de elektriciteitsproductie en voor elektrificatie en collectieve warmte is de prikkel zelfs negatief
- Per saldo vermindert de betaalbaarheid van elektriciteit voor burgers en bedrijven
- De maatregel is willekeurig opgelegd, leidt tot ongelijke behandeling tussen bedrijven in Nederland en zorgt internationaal voor een ongelijk speelveld

In het afsprakenpakket voor de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord wordt een sterke verbetering van het ETS en, indien dit niet lukt, een Pentilaterale invoering van de CO₂-prijs voorgesteld. Energie-Nederland bepleit stevig in te zetten op beide routes, zodat er een structureel betere en internationaal effectieve CO₂-beprijzing komt. Aanvullend onderzoek door Frontier Economics in opdracht van Energie-Nederland, geeft aan dat een Pentilaterale aanpak geen risico oplevert voor de leveringszekerheid. Ook lekt het milieueffect niet weg en wordt op Europees niveau veel meer emissiereductie gerealiseerd.



Effecten van nationale minimumprijs ten onrechte niet benoemd in toelichting bij wetsvoorstel

De toelichting op het wetsvoorstel bevat geen appreciatie van de effecten die invoering van een nationale minimumprijs teweegbrengt. Een dergelijke appreciatie is echter wel op zijn plaats gezien de reikwijdte van deze effecten. Het kabinet merkt hier zelf het volgende over op in de aanbiedingsbrief bij de hoofdlijnen voor een Klimaatakkoord: *“Maar beprizen in een open economie zoals de Nederlandse is lang niet altijd goed mogelijk. Waar het internationale gelijke speelveld in het geding komt, kan nationale beprijzing heel verkeerd uitpakken.”* In dat licht is een goede onderbouwing en verantwoording bij dit voorstel cruciaal.

Onderzoek Frontier duidt op risico leveringszekerheid en geringe effectiviteit voor CO₂-reductie

Frontier Economics heeft in opdracht van het ministerie van EZK onderzocht wat de mogelijke effecten zijn van invoering van een nationale minimumprijs, individueel, maar ook bovenop het reeds voorgenomen verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie.

Invoering kan leveringszekerheid op het spel zetten

Het onderzoek van Frontier geeft helder aan dat het invoeren van een minimumprijs voor CO₂ kan leiden tot een significant risico voor de leveringszekerheid van elektriciteit. Zelfs een relatief klein verschil tussen de CO₂-prijs in het ETS en de minimumprijs kan er voor zorgen dat de winstgevendheid van Nederlandse elektriciteitscentrales zeer sterk wordt verminderd en een aanzienlijk deel van het in Nederland opgestelde (gas)productievermogen uit bedrijf gaat. Volgens de analyse van Frontier zit circa 70% van het gasvermogen in 2030 in de mottenballen. Deze centrales zijn dan niet beschikbaar om knelpunten in de betrouwbaarheid van het systeem op te vangen. Het onderzoek van Frontier maakt duidelijk dat zulke knelpunten vanaf 2025 zijn te verwachten en tot voorbij 2030 zullen aanhouden.

Het onderzoek van Frontier maakt duidelijk dat Nederland tijdens piekuren overwegend afhankelijk kan worden van import van elektriciteit (ca. 62%), waarbij de onderzoekers aantekenen dat het niet zeker is dat deze import ook daadwerkelijk gegarandeerd kan worden. *“The Netherlands will be more dependent on imports, especially in peak hours. Domestic capacity margins become negative in model periods 2025/2030, which means more import capacity is needed to serve peak demand than is assumed to be reliably available in the calculations.”*

Overigens merkt Energie-Nederland op dat in het onderzoek van Frontier reeds rekening wordt gehouden met klimaatbeleid in de ons omringende landen. Zo gaat het referentiescenario allereerst uit van een behoorlijke groei in de opwekking van duurzame elektriciteit in Nederland en onze buurlanden. Ook worden de resultaten van een gevoeligheidsanalyse gepresenteerd voor een versnelde afbouw van kolen in Duitsland en van kernenergie in Frankrijk. Die analyse geeft aan dat de risico's voor onze leveringszekerheid door een nationale CO₂-prijs eerder lijken toe dan af te nemen in een dergelijk scenario. Andere inschattingen van de capaciteitsontwikkelingen in onze buurlanden leiden derhalve niet tot andere conclusies over het risico voor de leveringszekerheid in Nederland. Voor de leveringszekerheid in ons land kan (dus) niet gerekend worden op de voortdurende beschikbaarheid van voldoende elektriciteit uit de ons omringende landen.

Invoering Nederlandse minimumprijs is op EU-niveau niet effectief voor CO₂-reductie

Het invoeren van een minimumprijs leidt tot een forse groei van de import van stroom uit buurlanden. Hierdoor gaat de uitstoot in Nederland weliswaar omlaag, maar in het buitenland nemen emissies toe. Buitenlandse bruinkool, kolen- en gascentrales nemen in die situatie de productie over van Nederlandse centrales, omdat ze goedkoper kunnen draaien. Deze buitenlandse centrales zijn echter over het algemeen minder efficiënt en stoten relatief meer CO₂ uit per geproduceerde MWh. Op Europese schaal is de milieuwinst daarom beperkt of in sommige situaties zelfs negatief. Vanuit klimaat oogpunt is het daarom verstandiger en effectiever om af te zien van een nationale invoering van de minimumprijs.

Hierbij is ook van belang wat het kabinet zelf opmerkt in de aanbiedingsbrief van de hoofdlijnen voor een Klimaatakkoord: *“Een grote ongelijke inzet tussen landen kan al snel leiden tot verschuiving van productie van energie, grondstoffen en producten over de grens. Daardoor kan de nationale uitstoot in korte tijd fors dalen, terwijl het netto ‘mondiale’ klimaat effect gering of zelfs negatief is. Dan maken we kosten en verdwijnt de werkgelegenheid, terwijl het klimaat niet geholpen is.”*

Geringe prikkel voor verduurzaming, maar wel extra drempel voor elektrificatie en stadswarmte

Frontier raamt dat invoering van een nationale minimumprijs leidt tot een stijging van de elektriciteitsprijs met circa 3 €/MWh. Dat is een geringe prikkel voor de business case van nieuwe investeringsprojecten voor duurzame elektriciteit. Hier staat tegenover dat een verhoogde elektriciteitsprijs de inzet op elektrificatie bemoeilijkt, omdat het prijsverschil met warmteproductie uit aardgas groter wordt. Dit levert met name bij de industrie een verdere drempel op, terwijl juist daar volgens de hoofdlijnen van het beoogde Klimaatakkoord een grote bijdrage wordt verwacht. Per saldo kan dit ertoe leiden dat van invoering van een nationale minimumprijs er nauwelijks een prikkel voor verduurzaming uitgaat.

Verder kan een nationale minimumprijs leiden tot risico's voor de bestaande levering van stadswarmte vanuit gasgestookte WKK-centrales. In het onderzoek van Frontier is hier niet expliciet naar gekeken. Duidelijk is wel dat de kosten van deze centrales stijgen door de extra heffing op de productie van elektriciteit. De vraag is in hoeverre een rendabele exploitatie van deze eenheden dan mogelijk blijft, terwijl de overstap naar alternatieven niet snel is te maken. Ook de in het klimaatakkoord beoogde groei van aansluitingen op collectieve warmtevoorziening komt hierdoor in gevaar.

Betaalbaarheid vermindert

Door invoering van een nationale minimumprijs zal de prijs van elektriciteit in Nederland stijgen. Voor een deel komt deze prijsstijging als belastinginkomsten bij de overheid terecht en daarmee indirect weer bij burgers en bedrijven. Op macroniveau zou dit deel daarmee lastenneutraal zijn. Door een sterke toename van import zal echter een belangrijk deel van de prijsstijging niet uitsluitend bij de overheid, maar in het buitenland terechtkomen. Per saldo zal de betaalbaarheid van elektriciteit daarom verminderen zelfs als alle inkomsten in het kader van belastingvergroeningsoperaties direct zouden worden teruggesluisd. Het resultaat is een netto-verplaatsing van economische waarde vanuit Nederland naar het buitenland.

Daarnaast geldt dat op individueel niveau voor burgers en bedrijven de situatie anders kan uitpakken, afhankelijk van het gebruik en de wijze waarop de overheid opbrengsten uit de CO₂-heffing terugsluisd. Met name voor grotere industriële gebruikers is een lastenverzwaring te verwachten die van invloed is op hun concurrentiepositie.

Invoering nationale heffing niet nodig om CO₂-doel voor elektriciteit te halen

Om uitvoering te geven aan het broeikasgas emissiereductiedoel van 49% in 2030, zoals opgenomen in het Regeerakkoord, is door het kabinet een taakstelling van ruim 20 mln. ton additionele emissiereductie bij de elektriciteitssector neergelegd. Het aangekondigde verbod op het gebruik van kolen voor de productie van elektriciteit zal hiervan ruim 10 mln¹. opleveren. Met de hoofdlijnen voor een Klimaatakkoord is een afsprakenpakket op tafel gelegd voor de resterende 10 mln. ton reductie. De kern van dit afsprakenpakket beoogt dat de productie van duurzame elektriciteit verder groeit naar 84 TWh in 2030.

Nu er zicht is dat de elektriciteitssector de gevraagde taakstelling van 20 mln. reductie in 2030 levert, rijst de vraag welk doel een nationale minimum CO₂ prijs heeft voor het realiseren van die taakstelling, terwijl hier in elk geval duidelijke risico's voor de leveringszekerheid aan kleven en de prikkels voor verdere verduurzaming gering zijn of zelfs negatief uitpakken, zoals bij de gewenste elektrificatie en toename van collectieve warmte. Deze vraag wordt des te prangender indien gerealiseerd wordt dat de verwachte inkomsten van de maatregel bij lange na niet gehaald worden.

¹ Bron: PBL, KOSTEN ENERGIE- EN KLIMAATTRANSITIE IN 2030 – UPDATE 2018, 28 maart 2018

Geraamde opbrengsten worden op termijn niet gehaald

In het Regeerakkoord is geraamd dat de maatregel in 2020 € 220 miljoen opbrengt en dat deze structureel € 620 miljoen zou moeten opbrengen in 2030. Frontier heeft op verzoek van Energie-Nederland een berekening gemaakt van de verwachte opbrengsten bij verschillende scenario's. Die analyse geeft aan dat zowel op de korte als lange termijn de opbrengsten voor de overheid veel lager uitvallen.

Op de korte termijn vallen inkomsten lager uit dan geraamd in het Regeerakkoord, omdat de feitelijke CO₂-prijs nu hoger ligt dan is aangenomen in het Regeerakkoord. Hier staan echter ook hogere veilingopbrengsten tegenover, zodat er per saldo geen tekort ontstaat voor de schatkist.

De situatie ligt echter geheel anders voor de lange termijn. Door de voorgenomen uitfasering van kolen en de afspraken uit het Klimaatakkoord wordt de heffingsgrondslag in 2030 flink verminderd: er resteert dan circa 12,5 mln. ton CO₂ waarop de beoogde heffing van toepassing is. Daarbovenop komt dan nog eens een verdere uitholling door een sterk toegenomen import en verschuiving van productie naar het buitenland. Frontier raamt circa € 125 miljoen aan inkomsten (in plaats van € 620 miljoen). Hierbij is overigens nog geen rekening gehouden met de uitzondering op de heffing die aan restgassen geboden zou worden volgens het wetsvoorstel. Dat zou de opbrengsten met nog eens 35% verminderen.

Op deze wijze ontvalt ook een stabiele grondslag voor de vergroening van de belastingen die het kabinet met dit voorstel beoogt te bewerkstelligen.

Overigens merken wij op dat het niet invoeren van een nationale minimum CO₂-prijs geen nadelige gevolgen hoeft te hebben voor de schatkist in deze kabinetsperiode. Door de hogere CO₂-prijs kunnen de inkomsten uit de veiling van CO₂-rechten ongeveer verdubbelen ten opzichte van de inkomsten die nu opgenomen zijn in de begroting en meerjarenraming (jaarlijks € 224 miljoen tot 2022, gebaseerd op een CO₂-prijs van 7 €/ton).

Voorgenomen belastingheffing is willekeurig en daardoor discriminatoir

Het Wetsvoorstel introduceert een minimum CO₂-prijs in de vorm van een belasting die wordt geheven van één specifieke groep: namelijk producenten van elektriciteit die deelnemen aan het ETS. Het wetsvoorstel verwijst naar de lage CO₂-prijs in het ETS, die een beperkte prikkel zou bieden om te kiezen voor alternatieven met minder CO₂-uitstoot. Er wordt in het wetsvoorstel echter niet gemotiveerd waarom de minimumprijs zich slechts beperkt tot elektriciteitsproducenten en niet tot andere bedrijven die onder het ETS vallen en eveneens CO₂ uitstoten. De herkomst van CO₂-emissies maakt voor het tegengaan van klimaatverandering geen enkel verschil.

Daarmee is de beperking tot uitsluitend elektriciteitsproductie die in het wetsvoorstel wordt aangebracht willekeurig. Alle andere emissies in Nederland die onder het ETS vallen worden niet aangesproken. Aldus zorgt het wetsvoorstel voor een ongelijke behandeling van marktdeelnemers.

Het wetsvoorstel leidt daarbij niet alleen in Nederland tot een verschil in behandeling, maar ook internationaal wordt het speelveld voor Nederlandse stroomproducenten verstoord. Dit druist in tegen de doelstelling en opzet van het ETS, dat juist probeert een gelijk speelveld voor CO₂-reductie te creëren.

Technische vragen uit de consultatie

Hoewel Energie-Nederland op grond van de hiervoor omschreven redenen van mening is dat een nationale minimumprijs voor CO₂ niet ingevoerd moet worden, gaan wij volledigheidshalve ook in op de vijf technische vragen die in de consultatie zijn gesteld.

Wat vindt u van de wijze waarop de ETS-prijs wordt vastgesteld om de hoogte van de nationale heffing te bepalen?

Energie-Nederland vindt het belangrijk dat de ETS-prijs die wordt gebruikt voor bepaling van de nationale heffing zo veel mogelijk overeenkomt met de werkelijke ETS-prijs die bedrijven betalen. Energie Nederland kan meegaan in de hoofdlijnen van het voorstel om de hoogte van de heffing te bepalen, maar wil wel twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste merken wij op dat bedrijven in toenemende mate pas in een later stadium de ETS-rechten *hedgen*, ook gedurende het jaar van levering. Ten tweede kan het hanteren van één specifieke maand een kunstmatige extra vraag uitlokken (met gevolgen voor de prijs van dat contract). Daarom kan het naar ons oordeel nuttig zijn om het gemiddelde over een langere periode te berekenen (bijvoorbeeld september – november).

Wat vindt u van de uitzondering voor noodaggregaten?

Wij hebben begrip voor het voorstel om een uitzondering te introduceren voor inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken met noodstroomaggregaten, gezien de administratieve last die introductie van de nationale CO₂-belasting met zich meebrengt.

De duur van deze uitzondering is overigens een aandachtspunt. Wanneer in de toekomst *demand response* gaat toenemen in belang, dan zouden deze noodaggregaten hiervoor actief kunnen worden op de elektriciteitsmarkt. Door de vrijstelling kunnen ze dan een kunstmatig prijsvoordeel krijgen ten opzichte van andere opties met eventueel een prijsdrukkend effect en negatieve gevolgen voor de business case van alternatieven (zoals piekvermogen of batterijen) als gevolg. Als dit in de toekomst zou gaan spelen, dan is het van belang te zijner tijd de uitzondering te heroverwegen.

Wat vindt u van het beleggen van de uitvoeringstaak voor de minimum CO₂-prijs bij de NEA?

Omdat de minimumprijs een belastingmaatregel betreft zou uitvoering door de Belastingdienst de eerste, logische optie zijn. Het meten en verantwoorden van CO₂-emissies is echter een complexe, technische zaak, waarvoor expertise bij de Belastingdienst ontbreekt en deze wel aanwezig is bij de NEA. Het beleggen van deze taak bij de NEA kan daarom waarborgen dat de grondslag voor de heffing op betrouwbare wijze wordt vastgesteld.

Wij begrijpen uit het wetsvoorstel dat de rol van de NEA zich richt op het vaststellen van de uitstoot (en daarmee de grondslag voor de belasting). In dit voorstel wordt die taak geregeld door een wijziging van de Wet Milieubeheer. De overige artikelen uit het wetsvoorstel betreffen een wijziging van de Wet Belastingen op Milieugrondslag. Daarmee zou volgens onze lezing de Belastingdienst verantwoordelijk blijven voor onder andere aangifte en inning. De toelichting op het wetsvoorstel meldt echter in de paragraaf over uitvoering, toezicht en handhaving dat “de minimum CO₂-prijs wordt uitgevoerd door de NEA”. Dat suggereert een veel verdergaande rol. Aan de rol van de Belastingdienst wordt ten onrechte geen aandacht besteed.

Daarom vinden wij de rollen en verantwoordelijkheden voor uitvoering, toezicht en handhaving niet helder beschreven in de toelichting op het wetsvoorstel. Wij bepleiten om duidelijker uiteen te zetten hoe dit verdeeld is tussen NEA en Belastingdienst. In dat licht vragen wij ook aandacht voor de vraag waar het aangrijpingspunt ligt voor de rechtsbescherming in verband met een aangifte (werkterrein Belastingdienst) respectievelijk het emissieverslag/rapport (werkterrein NEA). Als een belastingplichtige straks bezwaar zou willen maken, dan kunnen beide aspecten naar verwachting vaak samenlopen in een dergelijke procedure. De wet moet duidelijk en eenduidig bepalen tegen wie de belastingplichtige zich moet richten in dat kader.

Het wetsvoorstel wil de administratieve lasten beperken. Daar kan nog een verdere slag gemaakt worden. Wij stellen voor het bestaande ETS-monitoringsplan en -jaarsverslag te gebruiken en daarin eventueel extra benodigde monitoring en rapportage te integreren. Veruit de meeste informatie die nodig is maakt reeds onderdeel uit van de bestaande systematiek. Dit voorkomt dubbel werk bij zowel inrichting als NEA. Voor het meten en verstrekken van eventueel benodigde aanvullende informatie zouden er in dit wetsvoorstel

enkele bepalingen toegevoegd kunnen worden. Dat betreft dan onder andere de relevante emissies bij WKK-installaties en restgassen en voor het afzonderlijk rapporteren van emissies ten gevolge van elektriciteitsproductie indien een inrichting meer bronnen omvat.

Tot slot gaan we ervan uit dat voor de inzet van biomassa of biogas voor elektriciteitsproductie de emissies als nul worden gekwalificeerd (conform de methodiek van het ETS) en de minimumprijs derhalve niet van toepassing is.

Wat vindt u van de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om om te gaan met restgassen?

Het is begrijpelijk dat voor restgassen een onderscheid wordt voorgesteld tussen proces- en verbrandingsemissies. Hierbij ligt aansluiting bij de ETS-systematiek vervolgens voor de hand.

Wat vindt u van de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om om te gaan met elektriciteitsemissies van WKK's?

Het is terecht dat er bij WKK-installaties de totale uitstoot wordt gesplitst in een deel ten gevolge van elektriciteit en een niet-belast deel ten gevolge van warmte. Dat hierbij aansluiting wordt gezocht met een methodiek die binnen het ETS wordt gehanteerd is op zich ook logisch. Op dit moment is echter nog geen eendoordeel te geven, omdat de beoogde methodiek nog niet gereed is.

Voor een goede verdelingsmethodiek van emissies over elektriciteit en warmte zijn de volgende eisen in elk geval van belang:

- De methode dient voldoende representatief te zijn voor alle types WKK-installaties en de manier waarop deze installaties worden bedreven. Dat inzetpatroon verschilt bijvoorbeeld voor een WKK die voor stadsverwarmingsdoeleinden wordt ingezet en voor WKK-installaties die voor industriële processen worden ingezet
- De methode moet voldoende objectief zijn te gebruiken en controleren om te voorkomen dat individuele gebruikers op papier kunnen kiezen voor een optimale allocatie (d.w.z. gericht op een zo laag mogelijke heffing).

Verder willen wij in dit verband nog wijzen op het doel van minimum CO₂-prijs: het stimuleren van elektriciteit producerende bedrijven om in hun keuzes rekening te houden met CO₂-uitstoot. Bij WKK's bepaalt echter veelal de vraag naar warmte de keuze voor moment en mate van inzet van de centrale en daarmee de productie van warmte en elektriciteit. Dit beperkt het handelingsperspectief om de CO₂-uitstoot van elektriciteitsproductie met een WKK te beperken. Mogelijke alternatieven om op een andere wijze in de warmtevraag te voorzien zijn op korte termijn niet of nog onvoldoende voor handen en leiden binnen het huidige regulatorische kader tot hogere kosten en/of hogere CO₂-emissies.