

Datum: 21 augustus 2018  
Betreft: **Zienswijze Uniper mbt consultatie concept wetsvoorstel Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking**

Uniper Benelux N.V. en Uniper SE (hierna gezamenlijk: **Uniper**) hebben kennisgenomen van het ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO2-prijs bij elektriciteitsopwekking (het **Wetsvoorstel**). Uniper voorziet dat de voorgenomen invoering van een minimum CO2-prijs bij elektriciteitsopwekking een ernstig nadelige impact zal hebben op de exploitatie van haar elektriciteitscentrales in Nederland. Alhoewel Uniper haar ogen niet sluit voor de politieke discussie ten aanzien van CO2-emissies, verzet zij zich sterk tegen de voorgestelde maatregelen. Deze maatregelen zijn discriminatoir en houden onvoldoende rekening met de belangen van elektriciteitsopwekkers zoals Uniper, zeker wanneer deze maatregelen worden gezien tezamen met andere aangekondigde maatregelen, waaronder een verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen. Bovendien vormt het Wetsvoorstel een onrechtmatige inbreuk op Uniper's eigendomsrecht zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (**EVRM**). Ter onderbouwing wijst Uniper op het volgende.

### **Overkoepelende beoordeling van de effecten van de overheidsmaatregelen ontbreekt**

Het kabinet zet in op verschillende maatregelen om de uitstoot van CO2-emissies terug te dringen, variërend van een concept-wetsvoorstel voor een verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen tot de afspraken neergelegd in het Klimaatakkoord. Ook de met het Wetsvoorstel voorziene introductie van een minimum CO2-prijs behoort tot deze maatregelen. Uniper constateert dat de toelichting op het Wetsvoorstel evenwel geen beeld geeft van een beoordeling van de gezamenlijke effecten van dergelijke maatregelen op marktpartijen als Uniper. Het 'Begeleidend memo met vragen over het wetsvoorstel minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking', dat bij het Wetsvoorstel bekend is gemaakt, en de niet ingevulde paragraaf 'Financiële gevolgen, de administratieve lasten, en de evaluatie' in de toelichting, bevestigen dat zo'n beoordeling ook niet heeft plaatsgehad. Uniper voorziet dat alle maatregelen, waaronder het Wetsvoorstel, veel ingrijpender kunnen uitpakken voor Uniper (en de sector) dan thans van overheidswege wordt verondersteld.

Voor de combinatie van het Wetsvoorstel met het wetsvoorstel voor een verbod op het gebruik van kolen bij de productie van elektriciteit baart Uniper grote zorgen. In de toelichting bij dit laatstbedoelde voorstel staat dat de geboden transitieperiode tot 2030 lang genoeg is om gedane investeringen terug te verdienen. Uniper bestrijdt dit en voegt daaraan toe dat invoering van een minimum CO2-prijs de terugverdientijd verder doet toenemen.

Dit alles maakt een zorgvuldige voorbereiding, onderbouwing en belangenafweging van zeer groot belang. Het Wetsvoorstel geeft daarvan echter geen beeld.

### **Vorgenomen belastingheffing is willekeurig en daardoor discriminatoir, en zij verstoort het *level-playing field***

Het Wetsvoorstel introduceert een minimum CO2-prijs in de vorm van een belasting die wordt geheven van partijen die elektriciteit opwekken en deelnemen aan het EU ETS. Noch in de ontwerp-toelichting, noch in het regeerakkoord waarin de maatregel is aangekondigd, wordt echter gemotiveerd waarom de minimumprijs uitsluitend zou moeten gelden voor elektriciteitsopwekking.

Het ontbreken van een nadere onderbouwing hiervan klemt temeer nu deze keuze, gezien vanuit de doelstelling van het Wetsvoorstel (het beperken van CO2-emissies), volstrekt willekeurig is. De herkomst van de CO2-emissies maakt voor het tegengaan van klimaatverandering immers geen enkel verschil. De in het Wetsvoorstel gemaakte keuze om de heffing tot elektriciteitsopwekking te beperken, is volgens Uniper dan ook discriminatoir, want brengt mee dat slechts bepaalde marktdeelnemers aan het EU ETS daardoor worden geraakt.

Daar komt bij dat de in te voeren belastingheffing een verstoring effect heeft op het *level-playing field*, niet alleen binnen Nederland, maar ook – en minstens zo belangrijk – binnen de EU als geheel. Invoering van een nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs leidt immers tot een verhoging van de elektriciteitsproductiekosten en daarmee tot een verzwakking van de concurrentiepositie van Nederlandse elektriciteitsproducenten, nu buitenlandse producenten de door hen geproduceerde stroom tegen lagere kosten in Nederland kunnen blijven aanbieden.

Deze verstoring van het *level-playing field* verdraagt zich niet met de doelstellingen van het EU ETS, te weten bedoeld *level-playing field* in stand te houden. Steun hiervoor biedt onder meer de volgende passage in overweging 17 van de considerans van Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (waarbij het EU ETS is aangepast ten behoeve van de huidige handelsperiode):

*“Aangezien het de bedoeling is om verstoring van de concurrentie binnen de Gemeenschap te elimineren en te zorgen voor een optimale economische efficiëntie bij de overgang van de Gemeenschapseconomie naar een veilige en duurzame koolstofarme economie, zou het onjuist zijn bedrijfstakingen in de verschillende lidstaten bij de Gemeenschapsregeling verschillend te behandelen.”*

Uniper meent dat het Wetsvoorstel, door de minimum CO<sub>2</sub>-prijs te beperken tot elektriciteitsopwekking, een verschillende behandeling tussen bedrijfstakingen, en tussen elektriciteitsopwekkers in verschillende lidstaten bewerkstelligt en daarmee indruist tegen de doelstelling van het EU ETS.

Dat de voorgenomen invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs het bedoelde *level-playing field* aantast, wordt bovendien bevestigd in de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de **Minister**) van 10 juli jl., waarbij de Minister het Klimaatakkoord aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Op bladzijde 4 van deze brief merkt de Minister uitdrukkelijk op dat beprijzing (in de vorm van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs) in een open economie zoals de Nederlandse, lang niet altijd mogelijk is en, waar het internationale gelijke speelveld in het geding komt, juist ook heel verkeerd kan uitpakken.

### **Wetsvoorstel staat haaks op de systematiek van het EU ETS en pakt daarom onevenredig uit voor elektriciteitsopwekkers**

In het verlengde van het vorenstaande ligt dat de EU wetgever met het EU ETS bewust heeft gekozen voor een vorm van regulering waarbij de CO<sub>2</sub>-prijs tot stand komt door middel van het marktmechanisme. Een nationale belastingheffing doorkruist die op Europees niveau gemaakte keuze op onaanvaardbare wijze, en was in zoverre voor Uniper en de sector ook niet te voorzien (bijvoorbeeld niet op de momenten waarop langetermijninvesteringen zijn gedaan ten behoeve van de elektriciteitsopwekking in Nederland).

Daarnaast geldt dat onder het EU ETS elektriciteitsopwekkers reeds in een slechtere positie verkeren dan de overige deelnemers aan het EU ETS, in die zin dat laatstgenoemden wel in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing van CO<sub>2</sub>-emissierechten, maar elektriciteitsopwekkers niet. Het daarbovenop heffen van een CO<sub>2</sub>-belasting treft elektriciteitsopwekkers ook om deze reden onevenredig hard, temeer in combinatie met andere voorgenomen maatregelen, zoals het verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen. Invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs kan niet los worden gezien van dergelijke andere maatregelen, en is volgens Uniper dan ook disproportioneel.

### **Wetsvoorstel kan vanwege het EU ETS haar doel niet bereiken en brengt de leveringszekerheid in gevaar**

Het EU ETS gaat uit van een EU-brede cap op CO<sub>2</sub>-emissies. Invoering van een minimumprijs CO<sub>2</sub>-prijs in de vorm van een extra belasting voor Nederlandse elektriciteitsopwekkers brengt daarin geen enkele verandering. Daarom kan het Wetsvoorstel ten principale niet bereiken wat het beoogt, te weten een beperking van CO<sub>2</sub>-emissies.

Vanwege het zogenoemde “waterbed”-effect leidt het Wetsvoorstel er vooral toe dat CO<sub>2</sub>-emissies vanwege elektriciteitsopwekking in de toekomst buiten Nederland zullen plaatsvinden. Het Wetsvoorstel werkt

verplaatsing van deze activiteit naar andere landen in de hand. Daarbij moet worden bedacht dat juist de Nederlandse elektriciteitsmarkt zeer gevoelig is voor internationale concurrentie, want veel import en export van elektriciteit kent. Door het Wetsvoorstel komt de leveringszekerheid in Nederland in gevaar.

Uit onderzoek van *Frontier Economics* in opdracht van het ministerie van Economische Zaken volgt dat door de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs naar verwachting op korte termijn een aanzienlijk deel van de gascentrales uit bedrijf gaat. Dit heeft een forse toename van de import van stroom uit andere landen tot gevolg, met alle risico's voor de betrouwbaarheid van het Nederlandse energiesysteem (elektriciteit en warmte), en daarmee voor de leveringszekerheid, van dien. Dit betekent bovendien dat de uitstoot in Nederland weliswaar omlaag gaat, maar in het buitenland toeneemt. Een nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs pakt uiteindelijk dan ook slechter uit voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Europa. Dit alles staat haaks op de klimaatdoelstellingen van het kabinet. Uniper ziet niet in waarom het Wetsvoorstel, dat aldus indruist tegen bedoelde klimaatdoelstellingen, niettemin in consultatie is gebracht. Bovenstaande effecten zullen immers ook een negatieve impact met zich meebrengen op de beoogde financiële gevolgen van de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs.

Een aanvullende studie van *Frontier Economics* uitgevoerd in opdracht van Energie Nederland toont aan dat invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs, zo niet op Europees niveau, dan tenminste op regionaal niveau een grotere CO<sub>2</sub>-emissiereductie teweeg brengt en geen of veel minder negatieve effecten op de leveringszekerheid heeft dan een minimumprijs op nationaal niveau. De Europese optie zou derhalve te prefereren zijn indien de minimum CO<sub>2</sub>-prijs onverhoopt alsnog wordt ingevoerd. Introductie van een minimumprijs op uitsluitend nationaal niveau leidt tot een slechter resultaat voor het milieu, een toename van de import van elektriciteit uit het buitenland en vormt daarmee een grote bedreiging van de nationale leveringszekerheid.

#### **Wetsvoorstel is in strijd met art. 1 EP EVRM**

Uniper begrijpt uit de toelichting op het Wetsvoorstel dat de financiële gevolgen op dit moment nog in kaart worden gebracht. Zoals hiervoor opgemerkt, meent zij evenwel dat invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekkers onevenredig hard treft, temeer wanneer deze maatregel wordt gezien in combinatie met andere voorgenomen maatregelen, zoals het verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen. Uniper meent dat van een *fair balance* tussen de realisatie van de CO<sub>2</sub>-doelstelling van de Staat enerzijds en de belangen van Uniper anderzijds geen sprake is. Het ontbreken van een *fair balance* maakt dat de met het Wetsvoorstel beoogde invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs een onrechtmatige inbreuk vormt op het eigendomsrecht zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM.

Uniper voegt hier in het bijzonder aan toe dat, alhoewel artikel 1 EP EVRM op zichzelf geen belemmering vormt voor belastingheffing, zulke heffing wel de voorwaarden uit deze bepaling in acht zal moeten nemen. Dit betekent dat de belasting bij wet moet zijn voorzien, een legitiem doel moet nastreven, en evenredig moet zijn. Het Wetsvoorstel voldoet niet aan deze voorwaarden, nu het voorziet in een belasting die:

- het EU ETS en het daarmee beoogde *level-playing field* onaanvaardbaar doorkruist;
- willekeurig en daardoor discriminatoir is;
- elektriciteitsopwekkers, waaronder Uniper, onevenredig benadeelt;
- stoelt op een fictie wat betreft de hoogte van de heffing, die temeer onevenredig kan uitpakken; en
- wordt ingevoerd met een doel dat met deze belasting ten principale niet wordt en ook niet kan worden gediend (waterbed-effect).

Dit klemt temeer nu het Wetsvoorstel niet voorziet in een compensatieregeling om elektriciteitsopwekkers tegemoet te komen. Daargelaten de vraag welke inhoud een dergelijke regeling moet hebben, merkt Uniper op dat het wetsvoorstel tot invoering van een verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen – juist met het oog op artikel 1 EP EVRM – wel een, zij het veel te beperkte, compensatieregeling bevat. Verder

meent Uniper dat een minimum CO<sub>2</sub>-prijs, vanwege vorenstaande, niet binnen afzienbare termijn kan worden ingevoerd. Het Wetsvoorstel is hieromtrent niet geheel duidelijk, maar Uniper vertrouwt erop dat aan invoering een ruime overgangstermijn vooraf zal gaan, temeer om haar in staat te stellen eerder gedane investeringen zoveel mogelijk terug te verdienen. Zoals gezegd, staat deze terugverdientijd door het voorgenomen verbod op het gebruik van kolen bij de productie van elektriciteit reeds onder grote druk.

## **Varia**

In het eerdergenoemde 'Begeleidend memo met vragen over het wetsvoorstel minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking', dat bij het Wetsvoorstel bekend is gemaakt, wordt een aantal vragen gesteld omtrent het Wetsvoorstel. Uiteraard handhaaft Uniper ten aanzien van het wetsvoorstel haar standpunt zoals hierboven beschreven, maar brengt in antwoord op uw vragen het volgende onder uw aandacht.

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

Uniper acht de in het Wetsvoorstel voorgestane systematiek (afzonderlijk elektriciteitsmonitoringsplan, elektriciteitsemissieverslag en verificatie naast bestaande administratieve verplichtingen) onnodig complex, en voorziet dat met de uitvoering hiervan hoge kosten zullen zijn gemoeid. Die complexe systematiek volgt uit de willekeurige keuze om de minimum CO<sub>2</sub>-prijs te beperken tot elektriciteitsopwekking, en de keuze om de systematiek van prijsvorming door middel van het markmechanisme binnen het EU ETS te doorkruisen met een nationale belasting. Uniper verzet zich daartegen. Voor zover het EU ETS al ruimte zou laten om een nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs te hanteren, zou de minimum CO<sub>2</sub>-prijs volgens Uniper generiek moeten gelden. Een complexe systematiek als nu voorgesteld, is dan niet nodig.

Als toch voor een dergelijke systematiek wordt gekozen, dan meent Uniper dat de in het wetsvoorstel omschreven vaststellingsmethode als uitgangspunt moeten dienen maar zou, om een prijsopdrijvend effect binnen de vaststellingsmaand te voorkomen, een periode van twee maanden moeten worden gebruikt lopend van 1 oktober tot 30 november.

*Wat vindt u van het beleggen van de uitvoeringstaak voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij de NEa?*

Geen mening.

*Wat vindt u van de uitzondering voor inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken met noodstroomaggregaten?*

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

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

Ook hiervoor geldt dat Uniper het werken met uitzonderingen onnodig complex acht, en het gevolg van keuzen waartegen Uniper zich verzet. Voor zover het EU ETS al ruimte zou laten om een nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs te hanteren, zou de minimum CO<sub>2</sub>-prijs volgens Uniper generiek moeten gelden. Een complexe systematiek als nu voorgesteld, is dan niet nodig.

Wat betreft het omgaan met restgassen en elektriciteitsemissies van WKK's wijst Uniper erop dat het Wetsvoorstel in elk geval geen duidelijkheid biedt over de voorgestane wijze van regeling. Uniper begrijpt dat uitwerking bij lagere regeling zal geschieden. Uniper vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot artikel 104 van de Grondwet, waaruit volgt dat het heffen van belasting moet geschieden bij formele wet. Hoewel genoemd artikel 104 in beginsel niet in de weg staat aan het stellen van fiscale uitvoeringsvoorschriften in lagere wetgeving, geldt dat de essentialia van de heffing wel in een formele wet moeten worden opgenomen. Tot deze

essentialia behoren in ieder geval het belastingobject en belastingsubject, en dus ook de uitzonderingen daarop. Bij het ontbreken van bedoelde uitvoeringsvoorschriften kan Uniper daarop nu niet reageren. In algemene zin wijst zij erop dat het risico bestaat dat op een later moment te lichtvaardig wordt omgegaan met regeling bij lagere wetgeving, waardoor de bedoelde regelingen een veel ingrijpender impact kunnen hebben dan nu voorzien.

In aanvulling (voor het geval al voor een dergelijke systematiek mag worden gekozen) wijst Uniper tot slot nog op het volgende.

- Wat betreft het omgaan met de emissies van noodstroomaggregaten wijst Uniper erop dat met de transitie naar elektriciteitsopwekking door wind- en zonne-energie, noodstroomvoorzieningen steeds belangrijker zullen worden en bijvoorbeeld kunnen worden ingezet als *demand response*, waarbij zij actief deelnemen aan de markt, ook al is dit maar voor een aantal uren per jaar. Uniper vraagt zich af of het Wetsvoorstel goed aansluit bij deze ontwikkeling.
- Wat betreft het omgaan met de emissies van restgassen meent Uniper dat de CO<sub>2</sub>-belasting verband houdend met de inzet van restgassen, niet voor rekening moeten komen van de elektriciteitsopwekker, juist ook om die inzet te stimuleren.
- Wat betreft het omgaan met de emissies vanwege warmtekrachtkoppelingen meent Uniper dat wanneer de minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt beperkt tot elektriciteitsopwekking, emissies vanwege de productie van warmte terecht buiten beschouwing blijven. In de toelichting staat dat wordt beoogd hier aan te sluiten bij de methode van verdeling die dit najaar zal worden vastgesteld binnen het EU ETS. Uniper is met die methode niet bekend, maar betwijfelt of zulke aansluiting kan werken, nu de Europese methode geen rekening zal houden met een nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs als in het Wetsvoorstel voorgesteld.

Hans Schoenmakers



Managing Director Uniper Benelux