

Vergaderjaar 2018–2019

**35 216**

**Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking)**

**Nr. 5**

**VERSLAG**

Vastgesteld 3 juli 2019

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,  
Freriks

## Inhoudsopgave

INLEIDING	2
ALGEMEEN DEEL	3
1. Aanleiding	3
2. Hoofdpijnen en doel van het voorstel	3
2.1 Algemeen	3
2.2 Belastingplichtige	7
2.3 De belastinggrondslag en het bepalen van de emissie	7
2.3.1. De monitoring en verslaglegging	7
2.3.2. Het bepalen van de omvang van emissies in bijzondere situaties	8
2.4 Het tarief en de aangiftebelasting	8
3. Verhouding tot nationaal en internationale regelgeving	10
3.1 Verhouding tot het EU ETS	10
3.2 Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer	11
4. Uitvoering, toezicht en handhaving	11
4.1 Het bestuur van de NEa en de omvang van elektriciteits- jaarvracht	11
4.2 De Dienst Nederlandse emissieautoriteit en het heffen en invorderen van de belasting	11
5. Financiële gevolgen, de regeldrukkosten en de evaluatie	12
5.1 Financiële gevolgen	12
5.2 Administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven	13
5.3 Uitvoeringskosten	13
5.4 Evaluatie	13
6. Advies en consultatie	13
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	13
OVERIG	14

## INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben met belastingstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hopen dat het instellen van een CO<sub>2</sub>-minimumprijs een bijdrage kan leveren aan het beperken van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, en dat dit op een behapbare en betaalbare manier kan gebeuren. Deze leden hebben hierover nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking.

De leden van de D66-fractie verwelkomen deze wet en de steun van alle partijen aan de elektriciteitstafel voor het voorgestelde prijspad.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel «minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking» gelezen.

Voor deze leden is het belangrijk dat er sprake is van leveringszekerheid. Ook spreekt de regering over een prikkel voor verduurzaming, volgens deze leden is dat een nuttige maatregel om elektriciteitsopwekking duurzamer te maken.

Er zijn een aantal vragen die de SP-fractie nog wil stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking. Deze leden vragen allereerst wanneer het kabinet het wetsvoorstel geslaagd acht.

## **ALGEMEEN DEEL**

De leden van de D66-fractie vragen naar een nadere duiding van de verschillen tussen de vormgeving van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking en de CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie.

### **1. Aanleiding**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering heeft overwogen om één traject te maken van beide CO<sub>2</sub>-belastingen. Wat zijn de voor- en nadelen van één systeem die voor verschillende sectoren geldt?

De leden van de PvdD-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van deze wet. Gezien het ontwerp gaat de Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking op geen enkele wijze bijdragen aan de noodzakelijke reductie van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot. Een minimumprijs die zodanig laag is dat deze onder de marktprijs ligt, zal immers op geen enkele wijze een volume-effect hebben en geen reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot teweeg brengen. De wet in deze vorm is een gemiste kans en doet geen recht aan de huidige klimaatnoodtoestand.

Het voorliggende voorstel is niet de maximale inspanning die nodig is om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 1,5°C.

### **2. Hoofdpijnen en doel van het voorstel**

#### *2.1 Algemeen*

De leden van de VVD-fractie vragen of de prijs die volgt uit het Europese systeem voor handel in emissierechten (EU ETS) voor de laatste beschikbare periodes gegeven kan worden. Hoe beweeglijk is de ETS-prijs precies? Welke factoren blijken van invloed op de ETS-prijs? Biedt de ETS-prijs in de optiek van de regering een faire en goede beschrijving van de externe effecten? Wat is de verwachting van de ETS-prijs in de toekomst?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dubbeling met het EU ETS wordt voorkomen. Welke gesprekken zijn er gaande met buurlanden om gezamenlijk een CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor deze sector in te voeren? Indien die er nog niet zijn, kunt u deze gesprekken dan gaan voeren?

De leden van de VVD-fractie vragen of explicieter ingegaan kan worden op de beschreven risico's voor de leveringszekerheid en wat de regering doet om deze effecten te beperken of te mitigeren. Wat zijn de belangrijkste risico's en op welke manier worden deze ondervangen? Hoe worden de effecten op de leveringszekerheid, ook in de toekomst, gemonitord en geapprecieerd? Kan de regering een nadere toelichting geven over de totstandkoming van dit prijspad? Is de aankondigingstermijn van vijf jaar voor opwaarderingen van het prijspad voldoende? Waarop is dit gebaseerd? Kan de regering aangeven of het prijspad tussentijds kan worden bijgesteld indien blijkt dat er risico's zijn op het gebied van leveringszekerheid?

De leden van de VVD-fractie vragen welke Europese landen op dit moment een minimum CO<sub>2</sub>-prijs hanteren en welke landen dit

overwegen. Hoe is de minimum CO<sub>2</sub>-prijs in deze landen opgebouwd? Welke stappen onderneemt de regering om ook in Europees verband te pleiten voor een minimum CO<sub>2</sub>-prijs? Overwegende dat de regering heeft aangegeven zich in te zetten voor een pentalaterale minimum CO<sub>2</sub>-prijs, kan de regering aangeven welke minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor ogen wordt gehouden indien deze samen met ander landen wordt ingevoerd?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre bij de huidige vormgeving van het prijspad rekening is gehouden met het lekken van emissies naar elektriciteitscentrales in buurlanden. Kan de regering hier nader op in gaan?

Wordt er in de evaluatie van de wet rekening gehouden met de samenloop van de minimumprijs met andere voorstellen van de regering om CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren? Zo ja, hoe?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom gekozen is voor de in tabel 1 weergegeven minimumprijzen? Waarom is bijvoorbeeld gekozen voor een minimumprijs die onder de huidige (werkelijke, niet de geraamde) ETS-prijs ligt? Is er een verhouding tussen de oploop van het prijspad en de verwachte jaarlijkse ETS-prijs? Waarom is niet gekozen voor een belasting met een verwachte opbrengst?

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs treedt in werking bij een lage ETS-prijs. Een lage ETS-prijs kan met name optreden in tijden van laagconjunctuur. In die perioden is er bij bedrijven juist weinig capaciteit om te investeren in verduurzaming. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat zij gaat doen om bedrijven te bewegen in de goede tijden alvast te investeren.

De regering schrijft in de memorie van toelichting dat Nederland met de invoering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs een koplopersrol in Europa pakt. Kan de regering dit nader toelichten mede in het licht van het feit dat onder andere het Verenigd Koninkrijk al een minimum CO<sub>2</sub>-prijs heeft, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Klopt het dat de minimum CO<sub>2</sub>-prijs in het Verenigd Koninkrijk 18 pound bedraagt? Wat kan Nederland leren van de minimum CO<sub>2</sub>-prijzen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland en Zweden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering welke concrete milieudoelstellingen de regering hoopt te behalen met de minimum CO<sub>2</sub>-prijs wanneer deze in werking treedt. In het buitenland werkt een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bijvoorbeeld doordat kolencentrales omgevormd worden naar gas of doordat warmtekrachtcentrales omgevormd worden van kolen naar biomassa of gas. Welke milieueffecten hoopt de regering met de Nederlandse CO<sub>2</sub>-heffing te bereiken?

De regering geeft aan dat opwaartse bijstellingen van het prijspad minimaal vijf jaar van te voren worden aangekondigd, waarbij op basis van de eerder genoemde objectieve indicatoren blijkt dat de leveringszekerheid gewaarborgd blijft. De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze deze twee factoren in de wet terug te vinden zijn. Op welke wijze zullen de afspraken op pagina 176 van het Klimaatakkoord worden geoperationaliseerd en verankerd worden in de wet, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering de ontwikkeling van de ETS-prijs in combinatie met de leveringszekerheid zal blijven monitoren. Op welke wijze gaat de regering dat doen? Worden daarbij ook de effecten

op de elektriciteitsprijzen gemonitord en op welke wijze wordt daarbij het effect van het onderhavige wetsvoorstel geïsoleerd?

De leden van de D66-fractie benadrukken het belang van een goede aansluiting op het Europese ETS-systeem en ondersteunen de aanvulling in de memorie van toelichting hierop. Deze leden vragen hoe deze nationale wetgeving bij Europese besluitvorming wordt betrokken en daarmee deze nationale wetgeving ook weerklank kan vinden in de rest van de Europese Unie.

De leden van de D66-fractie vragen welke risico's neerwaartse prijsbijstellingen met zich meebrengen voor de langjarige zekerheid over de minimale hoogte van de CO<sub>2</sub>-kosten die bedrijven moeten betalen? Deze leden vragen in hoeverre deze asymmetrie tussen mogelijke opwaartse en neerwaartse prijsbijstellingen ten koste gaat van het CO<sub>2</sub>-reductiedoel van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking. Deze leden vragen wanneer risico's voor leveringszekerheid aanleiding geven tot neerwaartse prijsbijstellingen. Leiden ook beperkte risico's, of risico's die zeer onwaarschijnlijk zijn, tot neerwaartse prijsbijstellingen? Hoe vindt de weging van dergelijke risico's plaats?

De leden van de D66-fractie lezen dat de risico's op het gebied van leveringszekerheid bij een pentalaterale minimum- CO<sub>2</sub>-prijs kleiner zijn en dat in dit geval kan worden ingezet op een hoger prijspad. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat de relatie tussen risico's en prijsbijstellingen dus niet eenzijdig zijn.

De leden van de D66-fractie vragen per wanneer de lagere regelgeving op grond van de Wet milieubeheer wordt vastgesteld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij de analyse deelt van TNO (wetenschappelijke factsheet Ton van Dril) dat het feitelijke effect van dit wetsvoorstel op verduurzaming waarschijnlijk zeer beperkt is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom aardolie, metaal en chemische industrie niet onder dit wetsvoorstel vallen, terwijl deze sectoren wel onder het EU ETS vallen. Waarom is gekozen om alleen te kijken naar opwekking van elektriciteit?

De leden van de SP-fractie vragen zich af welk deel van de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt meegenomen in de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij biomassa-bijstookcentrales. In hoeverre wordt daarbij de indirecte uitstoot meegenomen?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie zich af welke effecten dit prijspad heeft op de leveringszekerheid. In hoeverre is dit geborgd? Kan de regering garanderen dat er altijd voldoende energie voor iedereen zal zijn?

Voordat de energie geprivatiseerd werd, maakten publieke bedrijven plannen over de hoeveelheid energie die nodig was voor ons land. De regering keurde die dan goed. Wat de leden van de SP-fractie betreft gebeurt dit weer. Mensen hebben recht op energie. Hoe bepaalt de regering nu dat er voldoende elektriciteit op wordt gewekt?

De leden van de SP-fractie constateren dat de opbrengst van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking in de ETS-sector op nihil wordt geraamd. Deze leden vragen zich af hoeveel nihil is. Waar ligt dan de grens? Betekent dit dat er dus de komende tien jaar, zoals het nu lijkt, geen elektriciteitsmonitorplan door de bedrijven gemaakt hoeft te worden? Wat is precies het verschil tussen het emissieverslag dat op basis

van het EU ETS gemaakt wordt en het elektriciteitsmonitoringsplan? De leden van de SP-fractie vragen zich af welke gegevens dan niet verstrekt gaan worden wanneer de opbrengst van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking nihil is.

Ook vragen de leden van de SP-fractie zich af welke financiële prikkels er dan zijn voor deze bedrijven om te verduurzamen. Als er geen heffingen zijn, zijn die prikkels er ook niet. Naast het heffen van financiële prikkels ziet de SP-fractie het publiek organiseren van duurzame energie tot een goede, zo niet nog betere oplossing. De winsten vertrekken dan niet naar de energiecowboys, maar terug naar de overheid zodat die winsten weer geïnvesteerd kunnen worden in de samenleving. Door de (lokale) overheid eisen te laten stellen aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot, samen met de financiële prikkel, zullen bedrijven maatregelen treffen hun CO<sub>2</sub>-uitstoot te verlagen. Gaat de regering dit soort initiatieven van gemeenten en provincies ondersteunen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het netto-effect van het voorstel is dat vervuilers, zijnde elektriciteitsproducenten, alleen de minimumprijs betalen als de marktprijs van emissierechten lager is dan deze minimumprijs. Deze leden constateren voorts dat het wetsvoorstel op juist dit cruciale onderdeel is afgezwakt ten opzichte van het regeerakkoord. In het regeerakkoord liep de prijs nog op van € 18 in 2020 naar € 43 in 2030, nu van € 12,30 in 2020 naar € 31,90 in 2030. De actuele CO<sub>2</sub>-prijs is € 27 per ton (2 juli 2019) en ook de prognoses zijn aanmerkelijk hoger dan het voorgestelde prijspad. Tijdens de kabinetsformatie waren de verwachtingen qua prijsontwikkeling nog aanmerkelijk lager, terwijl wel een beduidend hogere CO<sub>2</sub>-minimumprijs werd afgesproken. Wat is afgezet tegen de actuele prijs en de verhoogde verwachtingen in dezen de rationale van het nieuwe prijspad? Is het kabinet niet te voorzichtig en te bevreesd voor weglekeffecten of anderszins ongewenste gevolgen van een ambitieuzer prijspad? Wat voegt het voorgestelde prijspad toe aan de huidige verwachting van de ETS-prijs, afgezien van iets meer investeringszekerheid? Het voordeel van de minimumprijs is immers dat er zekerheid is over het minimale rendement van reductie-maatregelen. Deze leden vragen voorts in hoeverre het wetsvoorstel een effectieve prikkel levert aan het vergroten van de bijdrage van de elektriciteitssector aan de klimaatdoelen. In hoeverre worden met voorgestelde prikkels extra investeringen in schone elektriciteitsopwekking uitgelokt, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen vervolgens of de ETS-rechten, waar als gevolg van dit wetsvoorstel eventueel geen vraag meer naar is in Nederland, van de markt gehaald worden, bijvoorbeeld met behulp van de marktstabilisatiereserve (MSR). Dit zodat voorkomen wordt dat de prijs van CO<sub>2</sub>-uitstoot daalt. Of leidt dit wetsvoorstel überhaupt niet minder uitstoot van voor het klimaat schadelijke emissies?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre het instellen van een nationale minimumprijs de kans vergroot dat het ETS verder wordt aangescherpt. Zijn er andere landen die in navolging van het Verenigd Koninkrijk en Nederland voornemens zijn een minimumprijs in te voeren? Duitsland wordt genoemd in de memorie van toelichting (blz. 3). Als bijvoorbeeld Duitsland mee gaat doen, ontstaat dan een momentum om in gezamenlijkheid de minimumprijs te verhogen? Wat zijn de ambities van het kabinet in dezen, zo vragen deze leden.

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de voorgestelde minimumprijs voor de elektriciteitssector zich verhoudt tot de CO<sub>2</sub>-heffing aan de marge voor de industrie uit het Klimaatakkoord.

Waarom is met beide heffingen nog niet de gehele Nederlandse ETS-sector gecoverd? Is de regering voornemens om alsnog het gehele Nederlandse ETS-domein van een minimumprijs dan wel een heffing aan de marge te voorzien? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer kunnen voorstellen daartoe tegemoet worden gezien?

De leden van de PvdD-fractie vragen de regering wat het primaire doel is van deze wet is. In antwoorden van schriftelijke vragen van het lid Van Raan gaf de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan dat «de nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking moet worden gezien als maatregel specifiek gericht op het bieden van zekerheid over de CO<sub>2</sub>-kosten van de emissies van elektriciteitsopwekking binnen het ETS.»<sup>1</sup> In de memorie van toelichting is het doel echter tweeledig, namelijk naast het doel van het bieden van zekerheid ook «bedrijven die elektriciteit produceren in een grotere mate te stimuleren om in hun keuzes rekening te houden met de gevolgen van CO<sub>2</sub>-uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan voor mens en milieu.»

Het bevreemdt de leden van de PvdD-fractie dat het doel van stimuleren van de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot sinds de beantwoording van de hierboven vermelde schriftelijke vragen verder uit het beeld is geraakt, aangezien de regering de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekkende bedrijven in vergelijking met het regeerakkoord in het onderhavige wetsvoorstel met maar liefst ruim 25% heeft verlaagd.

De leden van de PvdD-fractie vragen de regering derhalve om een heldere impactstudie van het te verwachten effect van de stimulerende werking die deze wet op elektriciteitsproducerende bedrijven op de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot van deze bedrijven. Het doel van een wet dient immers in overeenstemming te zijn met de te verwachten consequenties.

## *2.2 Belastingplichtige*

De leden van de VVD-fractie vragen of het aantal belastingplichtigen naar verwachting in de toekomst zal toenemen of afnemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering ook overwogen heeft een verschil te maken tussen belastingplichtigen die elektriciteit opwekken met brandstof of met grondstoffen.

Mede in het licht van de opmerkingen van de Raad van State vragen de leden van de CDA-fractie of overwogen is de heffing te verbreden naar de opwekking van warmte.

## *2.3 De belastinggrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie*

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt gemonitord. Is dit een gevalideerd monitoringssysteem?

Hoe betrouwbaar en valide kunnen CO<sub>2</sub>-emissies gemeten worden? Kan dit gekwantificeerd worden? Hoe vaak is er sprake geweest van een ambtshalve vaststelling? Zijn er bepaalde oorzaken die relatief vaak leiden tot een ambtshalve vaststelling?

### *2.3.1 De monitoring en verslaglegging*

De leden van de VVD-fractie vragen in welke gevallen de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht kan vaststellen. Is een belastingplichtige gerechtigd om indien een elektriciteitsemissieverslag niet aan de eisen voldoet het verslag opnieuw in te

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2017–2018, Aankomst van de Handelingen, nr. 2257

dienen? Zo ja, welke termijnen worden hierbij gehanteerd en hoe ziet dit proces eruit? Zo nee, welke sancties kunnen er opgelegd worden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe lastig of eenvoudig het voor bedrijven in de praktijk is om binnen het emissieverslag onderscheid te maken tussen emissies van elektriciteitsopwekking en emissies uit andere activiteiten.

### 2.3.2 Het bepalen van de omvang van emissies in bijzondere situaties

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de bij lagere regelgeving op grond van de Wet milieubeheer regels worden gesteld. Wordt deze uitwerking voorgelegd aan de Kamer?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een voorbeeldberekening van de belastbare emissie van een warmtekrachtkoppeling. Tevens vragen deze leden of in beeld is welke financiële gevolgen de CO<sub>2</sub>-minimumprijs kan hebben op de rentabiliteit van industriële warmtekrachtkoppeling installaties. Is de regering bereid om het effect van het onderhavige wetsvoorstel op de rendabiliteit van warmtekrachtkoppeling installaties?

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van het gebruik van restgassen voor het opwekken van elektriciteit of de CO<sub>2</sub>-minimumprijs er niet toe kan leiden dat deze gassen worden afgefakkeld of anderszins een minder nuttige toepassing krijgen dan de opwekking van elektriciteit. Op welke wijze wordt dit voorkomen, zo vragen deze leden.

Op basis waarvan is gekozen voor de ondergrens voor noodstroomaggregaten van 50 uur? Zijn er belastingplichtigen die geen CO<sub>2</sub>-uitstoot hebben, maar wel jaarlijks een elektriciteitsemissieverslag moeten opleveren, zoals centrales die geheel draaien op biomassa, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

### *Noodstroomaggregaten*

De leden van de D66-fractie vragen wanneer sprake is van noodstroomaggregaten binnen een inrichting en buiten een inrichting, in het geval die inrichting ook bij normale bedrijfsvoering elektriciteit opwekken.

### *De EU ETS-prijs: de december future*

De leden van de D66-fractie lezen dat het risico volgens de regering klein is dat marktpartijen met aan- en verkopen van december futures effect kunnen uitoefenen op de prijs van de future. Deze leden vragen of de regering dit risico anders schat, wanneer sprake is van een pentalaterale minimum CO<sub>2</sub>-prijs of een EU-brede minimum CO<sub>2</sub>-prijs met dezelfde systematiek. Deze leden vragen waarom niet gekozen is voor een vaststellingsperiode van drie of vier maanden.

### *2.4 Het tarief en de aangiftebelasting*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor de «december future» als basis voor de EU ETS-prijs. Waar is deze «december future» op gebaseerd? Zijn er andere mogelijkheden onderzocht? Waarom wordt niet het gewogen gemiddelde van het hele jaar gebruikt? Hoe groot is de kans dat deze maanden outliers zijn? Zijn er bepaalde afwijkingen waardoor de ETS-prijs op bepaalde momenten in het jaar structureel hoger of lager is, bijvoorbeeld vanwege «piekmomenten»? Zo ja; welke?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft om voor de berekening van de ETS-prijs uit te gaan van het gemiddelde van de prijs in twee maanden. Is het mogelijk dat er gedurende deze twee



maanden een piek in de prijs optreedt, waardoor er ten onrechte het jaar erop geen CO<sub>2</sub>-minimumprijs geldt?

Deze leden vragen tevens op welke wijze door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de verwachte ETS-prijs, zoals weergegeven in tabel 1, wordt berekend. Hoe verhoudt de verwachte prijs in 2020 van € 20,50 zich met de huidige ETS-prijs van ruim € 26,00? Kan de regering tabel 1 aanvullen met de jaren 2017 tot en met 2019? Is er bij het berekenen van de verwachte ETS-prijzen een inflatiecorrectie gebruikt? Van welke cijfers (van welk jaar) is het PBL uitgegaan bij het berekenen van de verwachte ETS-prijzen?

Welke gevolgen zou een recessie in 2020 en de jaren daarna vergelijkbaar met de crisis van 2008–2013 voor effect hebben op de verwachte ETS-prijzen?

Op welke wijze gaat de minimumprijs na 2030 bepaald worden?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom zij eerst had gekozen voor een prijspad oplopend tot € 43 per ton. Waar was dit bedrag op gebaseerd? Waarom is dit aangepast?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of de voorgestelde prijs niet te laag is om een duurzaam effect te hebben. Is de regering het eens met het PBL dat dit wetsvoorstel geen directe CO<sub>2</sub>-reductie oplevert? Heeft de regering overwogen om de prijs te verhogen om op die manier wel een directe CO<sub>2</sub>-reductie te bewerkstelligen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat de passage dat de minimumprijs een belangrijke prikkel geeft voor verduurzaming inmiddels is verwijderd. Wat heeft ervoor gezorgd dat de regering anders is gaan denken over de impact van dit wetsvoorstel? Was de regering in eerste instantie te optimistisch?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering wat zij vindt van de opvatting van milieuorganisaties, economen en het PBL dat de minimumprijs te laag is en zou moeten oplopen tot € 100 in 2030 om de klimaatdoelstellingen van Parijs te kunnen halen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering in hoeverre en op welke manier de prijs in de toekomst naar boven kan worden bijgesteld, om de wet effectiever te maken.

De leden van de PvdD-fractie vinden het niet uit te leggen dat de voorgestelde minimumprijs, van € 12,30 in 2020 oplopend tot € 31,90 in 2030, ruim onder het verwachte prijspad van het EU ETS (van € 20,50 in 2020 tot € 46,30 in 2030) ligt. Dat betekent dat er – bij deze verwachtingen – in ieder geval tot 2030 geen aanvullende nationale CO<sub>2</sub>-belasting zal worden geheven. Emissie van CO<sub>2</sub> wordt dus naar verwachting niet extra betaald.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat hier derhalve geen enkele prijsprikkel van uit gaat. Zowel de Raad van State, als verscheidene organisaties en wetenschappers hebben de regering er terecht op gewezen dat een minimumprijs die onder de marktprijs ligt, in dit geval de EU ETS-prijs, geen enkel volume-effect teweeg zal brengen. Het gaat hier om een zeer eenvoudig economisch principe dat in de economische literatuur uitvoerig beschreven is. Op welke wijze heeft de regering deze literatuur tot zich genomen? Het verbaast de leden van de PvdD-fractie dan ook geenszins dat het PBL geen CO<sub>2</sub>-reductie-effecten aan dit wetsvoorstel heeft toegekend.

De leden van de PvdD-fractie verzoeken de regering uitvoerig toe te lichten waarom de voorgestelde minimumprijs een stuk lager is dan de minimumprijs die aanvankelijk in het regeerakkoord is opgenomen. Deze leden vragen de regering of het correct is of de elektriciteitsproducerende bedrijven bij de onderhandelingen over het Klimaatakkoord hebben aangegeven dat de leveringszekerheid bij de in het regeerakkoord vastgestelde minimumprijs in het gevaar zou zijn gekomen. Zo nee, waarom heeft de regering de prijs zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen dan verlaagd ten opzichte van het regeerakkoord? Zo ja, kan de regering de effectrapportages waarop deze bedrijven zich hebben gebaseerd naar de Kamer zenden? Zo nee, waarom niet? Welke mogelijkheden ziet de regering om het tarief zodanig op te hogen dat de voorgestelde wet daadwerkelijk in lijn is met het 1,5°C-doel?

### **3. Verhouding tot nationaal en internationale regelgeving**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de aangekondigde CO<sub>2</sub>-heffing nader toe te lichten. Waar zitten de verschillen en overeenkomsten? Hoe gaan de heffingen zich tot elkaar verhouden? In hoeverre hebben zij betrekking op een verschillend deel van de uitstoot?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering hoe zij een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor zich ziet die samen met andere (buur)landen wordt ingevoerd. Hoe haalbaar is dit?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering op basis waarvan we een koplopersrol positie in Europa zouden krijgen met een minimum CO<sub>2</sub>-prijs die lager ligt dan de Europese afspraken. Hoe kunnen we met dit wetsvoorstel tegelijk een koplopersrol gaan innemen terwijl het wetsvoorstel volgens het PBL niet leidt tot CO<sub>2</sub>-reductie?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een uitgebreid overzicht van andere belastingen/heffingen die lidstaten op nationaal niveau (gaan) hanteren en vergelijkbaar zijn met dit wetsvoorstel.

#### *3.1 Verhouding tot het EU ETS*

De leden van de VVD-fractie vragen of de effectieve aanvullende lastendruk gegeven worden die het ETS bij bedrijven veroorzaakt. Is er bekend welk deel hiervan wordt doorberekend aan de consument? Kan meer informatie gegeven worden welke 430 bedrijven onder het ETS vallen? Is er een spreiding in geografie, omvang, sector of herkomst te maken? Kan de regering nader toelichten welke effecten zij met dit wetsvoorstel verwacht voor de werking en de effectiviteit van het EU ETS systeem?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre bij de totstandkoming van het huidige prijspad rekening is gehouden met de volatiliteit van de EU ETS-prijs. Kan de regering dit toelichten?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het klimaatakkoord een hoge marginale CO<sub>2</sub>-heffing voorstelt bij industriële bedrijven en dat deze CO<sub>2</sub>-heffing niet van toepassing is op de elektriciteitssector. Kan de regering nader uitleggen hoe de minimum CO<sub>2</sub>-prijs zich verhoudt tot de aanstaande CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie? Hoe zal worden omgegaan met bedrijven die voor eigen gebruik als hoofd- of bijproduct elektriciteit opwekken? Wanneer zullen deze bedrijven onder de hier voorliggende

heffing vallen, wanneer onder de CO<sub>2</sub>-heffing, wanneer onder beide en wanneer onder geen van beide?

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie de regering gemotiveerd aan te geven of onderhavig wetsvoorstel in strijd kan zijn met het verbod op staatssteun.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom er vanaf 2030 is gekozen voor een structureel maximum van € 31,90 per ton. Waarom stijgt dit niet verder vanaf 2030?

De leden van de PvdD-fractie vragen de regering of het in overweging heeft genomen om indien deze maatregel, tegen alle verwachtingen in, daadwerkelijk leidt tot een lagere uitstoot van CO<sub>2</sub>, de regering als flankerend beleid het opkopen van ETS-rechten wil overwegen. In de verscheidene wetenschappelijke factsheets wordt aangegeven dat indien bij lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot de ETS-rechten die hierdoor vrijkomen niet voorgoed uit het ETS-systeem worden genomen, dit leidt tot hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot elders, het zogenoemde waterbed-effect. Dit kan eenvoudig voorkomen worden door ETS-rechten op te kopen en te vernietigen. Indien de regering dit niet overwogen heeft, kan de regering uitleggen waarom en kan de regering een toelichting geven over de problematiek van het waterbed-effect in brede zin?

De leden van de PvdD-fractie wijzen op het fundamentele probleem van het emissiehandelssysteem EU ETS, omdat dit systeem de indruk laat bestaan dat bedrijven er recht op zouden hebben om te vervuilen. Het tergend lage tempo waarmee de hoeveelheid beschikbare rechten jaarlijks wordt verminderd draagt bovendien bij aan het uitblijven van snelle reductie van de uitstoot van broeikasgassen.

### *3.2 Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer*

–

## **4. Uitvoering, toezicht en handhaving**

–

### *4.1 Het bestuur van de NEa en de omvang van elektriciteitsjaarvracht*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of het voorliggende wetsvoorstel gevolgen heeft voor de uitvoering, toezicht en handhaving zoals belegd bij de NEa. Zo ja, welke gevolgen zijn dat?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of de Nederlandse emissieautoriteit ooit boetes heeft opgelegd vanwege foute rapportages?

### *4.2 De Dienst Nederlandse emissieautoriteit en het heffen en invorderen van de belasting*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een uitgebreide toelichting kan geven waarom zij er voor gekozen heeft de uitvoering, heffing en invordering bij de NEa te beleggen in plaats van de Belastingdienst. Op welke manier is de rechtsbescherming van belastingplichtige georganiseerd? Heeft de regering overwogen om de heffing en invordering te beleggen bij de Belastingdienst, bijvoorbeeld bij het onderdeel

welke zich bezig houdt met milieubelastingen? Wat zijn de overwegingen geweest om een andere keuze te maken?

Zijn er meer uitvoeringsinstanties anders dan de Belastingdienst die belastingen heffen en innen? De leden van de CDA-fractie delen de mening dat de CO<sub>2</sub>-minimumprijs geen ingewikkelde belasting is om te heffen en te innen, bovendien hoeft de belasting momenteel nog niet geheven te worden. Desondanks vragen deze leden of de NEa ook voldoende is ingericht op de formele juridische aspecten die komen kijken bij het heffen en innen van een belasting, zoals het wijzigen van een aangifte, bezwaar en beroep, het opleggen van boetes etc.? Hoe gaat de NEa zich voorbereiden op deze nieuwe taak?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben twijfels bij de keuze om de NEa de belasting te laten innen. Hoe gaat dit in de praktijk werken als de Belastingdienst de ene CO<sub>2</sub>-heffing gaat innen en de NEa de ander?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of er andere voorbeelden van organisaties zijn in Nederland die belasting heffen of dat dit een uniek experiment is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of de NEa ervaring heeft met de toepassing van de fiscale rechtsgang, belasting- en invorderingsrente, de fiscale geheimhoudingsplicht, hoofdelijke en bestuurdersaansprakelijkheid en het kwijtscheldingsbeleid.

## **5. Financiële gevolgen, de regeldrukkosten en de evaluatie**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering hoe groot de kans is dat «vieze» elektriciteit wordt opgewerkt in het buitenland en geïmporteerd naar Nederland? Zijn er manieren om deze «vieze» elektriciteit uit het buitenland extra te belasten? Zijn er andere manieren om te voorkomen dat een CO<sub>2</sub>-prijs in Nederland leidt tot meer «vieze» import?

### *5.1 Financiële gevolgen*

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering aangeeft dat de minimum CO<sub>2</sub>-prijs naar verwachting geen opbrengst zal opleveren aangezien de EU ETS-prijs de minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal overstijgen. Waarom werd bij de berekening van het regeerakkoord wel uitgegaan van een opbrengst? Wat waren de assumpties onder die raming? Verwacht men dat dit wetsvoorstel überhaupt ooit opbrengsten zal hebben of is het vooral bedoeld als «stok achter de deur»? Kan de regering aangeven wat de ontwikkeling van de EU ETS-prijs de afgelopen vijf jaar is geweest? Kan iets gezegd worden over de betrouwbaarheid van de ETS-prijsvoorspellingen en -ramingen? Hoe vaak bleken deze ramingen correct en hoe vaak zaten zij ernaast? Wat zou een dergelijke «doeltreffendheid» in ramingen betekenen voor de belastingopbrengsten volgend uit de CO<sub>2</sub>-minimumprijs?

Wat gebeurt er met de budgettaire opbrengst als de CO<sub>2</sub>-belasting geheven gaat worden, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Gaat deze dan naar de schatkist als meevaller? Of kan deze ook gebruikt worden om inkomenseffecten voor lage inkomens te repareren (in geval de belasting kan worden doorberekend aan consumenten) of om bedrijven te compenseren middels technologiesubsidies (in geval de belasting niet kan worden doorberekend)?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering met welke ETS-prijs en minimumprijs is gerekend bij de berekening van de budgettaire gevolgen van het regeerakkoord. Hoe gaat dit gat worden gedicht, nu de budgettaire opbrengst geraamd is op nul euro?

De leden van de PvdD-fractie hebben nog enige vragen in het kader van de volgende passage uit de *Heroverweging pakket vestigingsklimaat*, dat in oktober 2018 naar de Kamer is gezonden:

**«Dekking correctie raming CO<sub>2</sub>-minimumprijs elektriciteitsopwekking.** De opbrengst van fiscale wetgeving wordt op het moment van indienen bij de Tweede Kamer herijkt. Dit geldt ook voor de in het Regeerakkoord aangekondigde invoering van de CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking. Herijking van deze maatregel leidt tot een lagere raming van de opbrengst, onder andere door gedragseffecten, het feit dat sluiting kolencentrales eerder niet was meegenomen en een hogere ETS-prijs. De geraamde lastenkaderrelevante derving bedraagt € 236 mln in 2020 en 300 mln in 2021. Die maatregel wordt nu voor 2020 en voor 2021 met € 236 mln gedekt.»

Kan de regering in detail toelichten hoe beide bedragen (236 en 300 miljoen euro) tot stand zijn gekomen? Kan de regering tot in detail toelichten van welke gedragseffecten sprake is geweest en op welke wijze deze gedragseffecten van invloed zijn geweest op de lagere raming? Kan de regering toelichten of ten tijde van de presentatie van bovenstaande heroverweging al bekend was dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde minimumprijzen ruim 25% lager zouden liggen dan in het regeerakkoord was afgesproken? Kan de regering toelichten hoe de hogere ETS-prijs van invloed is geweest op de lagere raming van de opbrengst CO<sub>2</sub>-minimumprijs elektriciteitsopwekking?

#### 5.2 Administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de verwachte incidentele kosten van 455.000 euro zijn vastgesteld? Heeft er ook een rondgang of steekproef bij de betrokken bedrijven zelf plaatsgevonden? Zo nee, waarom niet?

Kan de regering aangeven of de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven voor alle ongeveer 135 bedrijven gelijk zijn of is er een groot verschil te verwachten tussen bedrijven? Zo ja welke factoren hebben hier invloed op?

#### 5.3 Uitvoeringskosten

–

#### 5.4 Evaluatie

De leden van de VVD-fractie vragen of er in de evaluatie ook aandacht wordt besteed aan de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven, mede in relatie tot het Europese speelveld en de concurrentiepositie van deze bedrijven.

### 6. Advies en consultatie

–

### ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

–

## **OVERIG**

De leden van de VVD-fractie vragen of een stand van zaken gegeven kan worden van de stappen om het EU ETS te hervormen. Hoe ziet men de toekomst en het krachtenveld hier? Wat gebeurt er met dit wetsvoorstel indien er afdoende hervorming plaatsvindt binnen het ETS?

Kan gereageerd worden op de opmerkingen en vragen gesteld door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs?

Welke mogelijkheden van een «heffing aan de marge» zijn hier verkend?

Welke mogelijkheden biedt dit nog? Welke punten zijn er over te nemen uit de CO<sub>2</sub>-heffing zoals afgesproken in het klimaatakkoord? Hoe wordt dubbeling met deze heffing gemitigeerd?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens in te gaan op de vragen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in hun commentaar bij onderhavig wetsvoorstel.