

Vergaderjaar 2009–2010

31 362

Voorstel van wet van het lid Vendrik tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het beperken van de emissies van broeikasgassen door kolengestookte elektriciteitscentrales (beperking emissies kolencentrales)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2010

Aanleiding

Op 28 februari 2008 heeft de heer Duyvendak (op dat moment lid van de Tweede Kamer voor GroenLinks) een initiatiefwetsvoorstel ingediend over het beperken van de emissies van broeikasgassen door kolengestookte elektriciteitscentrales.¹ Na het vertrek van de heer Duyvendak is de verdediging van dit voorstel op 25 september 2008 overgenomen door het lid Vendrik.²

Ten behoeve van het plenaire debat in de Tweede Kamer doe ik u hierbij, mede namens de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Economische Zaken, het standpunt van het kabinet over het wetsvoorstel toekomen. Allereerst wordt de inhoud van het wetsvoorstel geschetst. Vervolgens wordt het standpunt weergegeven, voorzien van een toelichting. Op 19 mei 2010 heeft de Tweede Kamer tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel in eerste termijn een aantal vragen gesteld, waaronder ook een aantal vragen aan de regering. De antwoorden op die vragen zijn aan het slot van deze brief opgenomen.

Inhoud wetsvoorstel

Als aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel noemt de indiener de aangekondigde bouw van een aantal nieuwe kolencentrales in Nederland. Door de CO₂-emissie van deze centrales zal de totale broeikasgasemissie in Nederland volgens de indiener toenemen. Ook stelt de indiener dat de bouw van kolencentrales op gespannen voet staat met de energie- en klimaatdoelstellingen van het kabinet.

Het doel van het initiatiefwetsvoorstel is om via een fiscale maatregel de CO₂-uitstoot van nieuwe en bestaande kolencentrales in Nederland te beperken. De maatregel is tevens bedoeld als aanvulling op het ETS. De

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 362, nr. 2, zoals gewijzigd bij nota van wijziging (Kamerstukken II 2007/08, 31 362, nr. 5).

² Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 362, nr. 8.

indiener noemt als reden hiervoor dat er onvoldoende zekerheid zou zijn dat het ETS in de volgende budgetperiode (2013–2020) een prijs van emissierechten genereert, waarbij CO₂-reductiemaatregelen rendabel worden. Via het voorstel wil de indiener exploitanten van kolencentrales vroegtijdig zekerheid geven dat de prijs per ton CO₂ in 2013 hoog genoeg is om het investeren in maatregelen die de CO₂-uitstoot van een kolencentrale verlagen, rendabel te maken.

Het wetsvoorstel wijzigt de in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen kolenbelasting en bestaat uit twee elementen:

- a. een verhoging van het tarief van de kolenbelasting;
- b. het inperken van de belastingvrijstelling voor kolen die worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit door introductie van een emissiedrempel.

Ad a. Het huidige tarief bedraagt € 13,42 per ton kolen. Op grond van het initiatiefwetsvoorstel zal het tarief € 35 per ton kolen gaan bedragen. Bij het nieuwe tarief heeft de indiener rekening gehouden met de kosten van CO₂-reducerende maatregelen bij kolencentrales en met de marktprijs van emissierechten. Via het voorstel zal de prijs van emissies boven de emissiedrempel minimaal € 50 per ton CO₂ bedragen (opgebouwd uit € 35 kolenbelasting per ton kolen en de prijs van emissierechten). De indiener meent dat door deze financiële prikkel onder andere Carbon Capture and Storage (CCS) een rendabele maatregel kan worden.

Ad b. De huidige vrijstelling in de wet voorkomt een dubbele heffing van belasting op zowel de input (kolen) als de output (elektriciteit) bij, in dit geval, de opwekking en levering van elektriciteit. In het initiatiefwetsvoorstel wordt de vrijstelling uit milieubeleidsoverwegingen ingeperkt door de introductie van een emissiedrempel ter hoogte van 550 gram broeikasgas per aan het elektriciteitsnet geleverde kWh. De inperking geldt voor installaties die onder het ETS vallen. Komt de uitstoot van zo'n installatie boven de drempel, dan wordt geen vrijstelling meer verleend en is kolenbelasting verschuldigd over het gehele kolenverbruik. De exploitant van een kolencentrale bepaalt zelf hoe de installatie onder de drempel kan komen.

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2013. Wanneer de prijs van emissierechten in 2011 gemiddeld € 50 euro of meer per ton CO₂ bedraagt, treedt het initiatiefwetsvoorstel echter niet in werking. De indiener neemt aan dat in dat geval het ETS zelfstandig de beoogde prikkel voor emissiereductie genereert, in welk geval de belasting op kolen als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel overbodig is.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het uitgebreid toegelichte initiatiefwetsvoorstel en onderstreept het belang van het beperken van de emissies van broeikasgassen. Zo heeft het kabinet reeds aangegeven dat indien de prijs voor CO₂-emissierechten binnen het ETS zich zodanig ontwikkelt dat CCS geen commerciële realiteit wordt, het zich op alternatieve beleidsmaatregelen zal moeten bezinnen. Desondanks is het kabinet van mening dat de aanvaarding van dit voorstel moet worden ontraden, met name om de volgende aspecten en bezwaren:

1. Met het ETS wordt beoogd dat op Europese schaal de emissiereducties daar plaatsvinden waar dat mogelijk is tegen de laagste kosten. Het initiatiefwetsvoorstel gaat hieraan voorbij en dwingt zowel bestaande als nieuwe kolencentrales tot het nemen van CO₂-reductiemaatregelen of het accepteren van fors hogere belastingkos-

- ten zonder dat duidelijk is dat dergelijke maatregelen het meest kosteneffectief zijn om de emissies van CO₂ te verminderen.
2. Het initiatiefwetsvoorstel zal tot tenminste 2020 niet leiden tot een afname van de totale emissies van broeikasgassen in Europa, omdat het emissieplafond dat voortvloeit uit het ETS reeds tot 2020 is vastgesteld. Lagere uitstoot in Nederland als gevolg van maatregelen met betrekking tot kolencentrales zal dus tot hogere uitstoot elders leiden.
 3. Via het werkprogramma Schoon & Zuinig zet het kabinet zich in voor een transitie naar een duurzame energiehuishouding. Het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie, het stimuleren van energiebesparing en CCS spelen daarbij een grote rol. Mede op aandringen van Nederland is op Europees niveau vastgelegd dat het gebruik van CCS vanaf 2013 in het ETS als CO₂-reductiemaatregel wordt erkend. Nieuwe kolencentrales moeten nu al capture ready gebouwd worden en alle kolencentrales bereiden zich voor op een zo snel mogelijke implementatie van CCS, onder meer in demonstratieprojecten. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Sectorakkoord Energie 2008–2020. Op termijn is CCS bij kolencentrales onafwendbaar. Het tijdspad achter het CCS-beleid is reeds ambitieus en zal een zeer snelle overstap van de demonstratiefase naar toepassing op grote schaal vergen.
 4. De beoogde inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel is 1 januari 2013. Op dat moment zal grootschalige inzet van CCS nog niet mogelijk zijn, wat het voor kolencentrales zeer moeilijk maakt om onder de drempel van 550 g/kWh te blijven. De meeste mogelijkheden die de indiener noemt om de uitstoot van CO₂ te verminderen, komen in praktijk dan ook neer op sluiting van bestaande kolencentrales, afzien van nieuwbouw of overschakelen op aardgas als brandstof. Dit is niet in overeenstemming met de mening van het kabinet dat op dit moment geen enkele opwekkingsvorm van energie op voorhand moet worden uitgesloten.
 5. De levering van elektriciteit is reeds belast met energiebelasting. Wanneer ook de kolen die worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit worden belast, zou dit leiden tot een dubbele belastingheffing.
 6. De regering wil er op wijzen dat een zorgvuldig wetgevingsproces met zich brengt dat die regering zich moet kunnen beraden op de inhoudelijke consequenties en wetgevingstechniek van een eventueel vergaand amendement of nota van wijziging, zoals in uw kamer in de eerste termijn tentatief is besproken.

Hiervoor is het kabinetsstandpunt verwoord ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel zoals dat thans in de Tweede Kamer voorligt. Op 19 mei 2010 heeft de Tweede Kamer tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel in eerste termijn een aantal vragen gesteld, waaronder ook een aantal vragen aan de regering. De antwoorden op die vragen zijn hierna opgenomen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het fiscale instrument zo min mogelijk moet worden gebruikt voor andere dan fiscale doelen. Zij vragen zich dan ook af of het inzetten van het fiscale instrument in de onderhavige situatie wel het juiste middel is. Deze leden vragen hoe de regering tegen de keuze van het fiscale instrument aankijkt. Met de leden van de VVD-fractie deel ik de twijfels of het fiscale instrument in deze situatie wel het meest geëigende instrument is. Ten eerste leidt deze belastingmaatregel niet of nauwelijks tot budgettaire opbrengsten. De budgettaire opbrengst is ook bij milieubelastingen het primaire doel. Ten tweede wordt hier afgeweken van het Europees vastgelegde beginsel dat bij elektriciteitsopwekking de gebruikte

brandstof (i.c. kolen) niet wordt belast. Met dit beginsel wordt dubbele belasting (belasting over zowel de input als de output) voorkomen. Daarbij zij aangetekend dat de Europese wetgeving de mogelijkheid biedt om vanuit milieuoverwegingen van dit beginsel af te wijken, bijvoorbeeld om de CO₂-emissies terug te dringen. In dit geval echter zal het initiatiefwetsvoorstel zoals eerder uiteengezet tot tenminste 2020 niet leiden tot een afname van de totale emissies van broeikasgassen in Europa, omdat het emissieplafond dat voortvloeit uit het ETS reeds tot 2020 is vastgesteld. Lagere uitstoot in Nederland als gevolg van maatregelen met betrekking tot kolencentrales zal dus tot hogere uitstoot elders leiden. In die zin is het voorgestelde fiscale instrument niet het meest effectieve instrument. Ten derde maakt deze maatregel de Nederlandse stroom duurder dan de buitenlandse stroom, stroom die wellicht ook met kolen of zelfs met bruinkool is opgewekt. Deze buitenlandse stroom wordt niet geraakt door het voorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen welke gevolgen het initiatiefwetsvoorstel heeft voor de concurrentiepositie van Nederland. De leden van de CDA-fractie verwachten dat deze zal verslechteren. Met de leden van de CDA-fractie ben ik het eens dat het level playing field van Nederlandse kolencentrales ten opzichte van Europese concurrenten zal verslechteren. Deze verslechterde businesscase kan er mogelijk zelfs toe leiden dat kolencentrales tot sluiting of tot overplaatsing over de Nederlandse grens overgaan.

De leden van de VVD-fractie hebben mij tevens gevraagd in te gaan op de vraag hoe wordt omgegaan met de voorlopige vrijstelling wanneer centrales wisselvallig worden ingezet of tijdelijk stil liggen, onderhoud plaatsvindt of een centrale gedurende het jaar aantoonbaar wordt gemoderniseerd. In het initiatiefwetsvoorstel is gekozen voor een voorlopige vrijstelling. De indiener heeft aangegeven dat in lagere regelgeving moet worden bepaald dat op basis van de emissie van broeikasgassen en het aantal geleverde kWh's van het voorafgaande jaar wordt vastgesteld of de vrijstelling van toepassing is. Voor de emissie van broeikasgassen moet worden gekeken naar het verslag van de emissiegegevens per kalenderjaar dat kolencentrales bij de Nederlandse emissieautoriteit moeten indienen (emissieverslag). Het aantal geleverde kWh's moet worden vastgesteld aan de hand van de meetgegevens die beschikbaar zijn in het kader van de Elektriciteitswet 1998. In het geval centrales wisselvallig worden ingezet, stil liggen of er onderhoud wordt gepleegd, zal dit geen invloed hebben op de emissie van broeikasgassen per geleverde kWh. Mocht een kolentrale gedurende het jaar worden gemoderniseerd, dan zal het effect op de emissie van broeikasgassen per geleverde kWh pas in een later jaar zichtbaar zijn in het emissieverslag. In dat geval zal een kolentrale in beginsel de kolenbelasting moeten voorfinancieren. Blijkt achteraf dat toch is voldaan aan de emissiedrempel, dan is in het initiatiefwetsvoorstel geregeld dat een verzoek om teruggaaf van de betaalde kolenbelasting kan worden ingediend.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de stand van zaken is omtrent de geplande of uitgestelde nieuwbouw van kolencentrales en de vervanging van bestaande kolencentrales.

Sinds 2007 is een groot aantal plannen bekend gemaakt voor de bouw van nieuwe centrales in Nederland. Een deel daarvan heeft betrekking op kolen-biomassa-centrales. Voor Nederland is circa 4.900 MW aan nieuwe kolen-biomassa-centrales gepland. Ook in de omringende landen vindt een dergelijke ontwikkeling plaats. Deze bouwimpuls zal er toe leiden dat een aantal oudere centrales buiten bedrijf zal worden gesteld. In Nederland staat voor circa 2.300 MW aan oudere kolencentrales waarvan

de sluitingsdatum binnen de komende 10 jaar zal zijn bereikt (CE-rapport «Duurzame elektriciteitsmarkt?», oktober 2009).

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie naar de stand van zaken bij het kolenconvenant en de voorlopige resultaten.

Het kolenconvenant is in 2002 getekend met diverse elektriciteitsbedrijven en EnergieNed en eindigt op 31 december 2012. Afgesproken is dat partijen uiterlijk op 1 januari 2011 in overleg treden over de voortzetting van het convenant. Het convenant regelt een CO₂-reductie van 3,2 Mton in de periode 2008–2012 ten opzichte van het moment van ondertekening. Deze reductie is per bedrijf uitgesplitst. Deze reductie wordt bereikt door de inzet van biomassa in de kolencentrales, maar mag ook door andere maatregelen worden bereikt. De overheid zal er naar streven gedurende de looptijd van het convenant de inzet van biomassa te stimuleren met financiële of andere instrumenten.

EnergieNed heeft aangegeven momenteel bezig te zijn met een rapportage over het kolenconvenant, die voor 1 juli aanstaande aan de ministers kan worden aangeboden.

Tot slot hebben de leden van de SGP-fractie gevraagd naar de acties in het Europees Parlement ten faveure van een CO₂-norm sinds de milieucommissie van het Europees Parlement eind 2008 voor invoering van een CO₂-norm voor energiecentrales stemde. Het meest recente vervolg dat daarop is gegeven, is dat er drie amendementen zijn ingediend bij de momenteel lopende herziening van de IPPC-richtlijn. De amendementen zouden de lidstaten expliciet de mogelijkheid bieden om verdergaande broeikasgasemissie-eisen te stellen aan installaties die onder emissiehandel vallen.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager