

Vergaderjaar 2007–2008

31 362

Voorstel van wet van het lid Duyvendak 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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding voor en doelstelling van dit wetsvoorstel

Dit initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (verder: Wbm) beoogt de broeikasgasemissies door kolengestookte elektriciteitscentrales te verminderen. Hieronder worden de bedoeling en de achtergronden van het wetsvoorstel beschreven.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is de aangekondigde bouw van een aantal nieuwe kolencentrales in Nederland. Door de CO₂-emissie van deze centrales zal de totale broeikasgasemissie van Nederland toenemen.¹ Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord gezegd «grote stappen te willen nemen in de transitie naar één van de duurzaamste en efficiëntste energievoorzieningen in Europa»; ook heeft het kabinet zich ten doel gesteld de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 30% te reduceren ten opzichte van het niveau in 1990.² De bouw van kolencentrales met een relatief grote uitstoot van broeikasgassen staat hiermee op gespannen voet.

Het doel van dit wetsvoorstel is om via een fiscale maatregel de CO₂-uitstoot van kolencentrales in Nederland, nieuwe én bestaande, te beperken. De manier waarop de beperking tot stand komt, wordt vrijgelaten. Er staan in principe voor de exploitanten van kolencentrales verschillende mogelijkheden open:

- sluiting van bestaande kolencentrales;
- afzien van de bouw van nieuwe kolencentrales (met eventueel vervanging door gascentrales en/of duurzame energie);
- bijstoken van (duurzame) biomassa;
- overschakelen op aardgas als brandstof;
- CO₂-opslag (*Carbon Capture and Storage*, verder: CCS);
- nuttig gebruik van de restwarmte.

Bezien vanuit de doelstelling van het wetsvoorstel is het niet relevant welke van deze opties worden gekozen, zolang de beoogde beperking van de CO₂-emissies maar wordt gerealiseerd.

¹ Broeikasgassen worden vaak onderverdeeld in de categorieën CO₂ en «overige broeikasgassen» zoals methaan en lachgas. CO₂ is het belangrijkste broeikasgas en komt vrij bij de verbranding van koolstofhoudende brandstoffen, zoals kolen, olie en aardgas. Bij verbranding van 1 ton kolen bijvoorbeeld komt 2,73 ton CO₂ vrij.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4.

Vergroten van de belastinginkomsten is geen doel dat met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd. De indiener pleit ervoor de eventuele belastinginkomsten te gebruiken voor verhoging van het uitgavenkader voor CO₂-reducerende projecten in de energiesector.

De beoogde fiscale maatregel is aanvullend op het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten (*EU Greenhouse Gas Emission Trading Scheme*, verder: ETS).¹ Het ETS wordt in het EU- en kabinetsbeleid gezien als het belangrijkste instrument voor de aanpak van de uitstoot van broeikasgassen.² In weerwil daarvan acht de indiener het toch noodzakelijk op dit moment aanvullende maatregelen via het fiscale spoor te treffen. De reden hiervoor is dat er onvoldoende zekerheid is dat het ETS in de volgende budgetperiode (2013–2020) een voldoende hoge prijs van emissierechten genereert, zodat CO₂-reductiemaatregelen bij kolencentrales rendabel worden. Als gevolg daarvan nemen de Nederlandse energiebedrijven op dit moment bijvoorbeeld een afwachtende houding aan ten opzichte van CCS. Minister Cramer heeft in juni 2007, in antwoord op Kamervragen, aangegeven de bouw van nieuwe kolencentrales in het licht van het kabinetsbeleid «acceptabel» te vinden in combinatie met de toepassing van CCS en/of de grootschalige inzet van biomassa.³ In een persbericht van 29 juni 2007 schreef de minister dat exploitanten van kolencentrales «gedwongen [worden] om maatregelen te treffen zoals CO₂-afvang en de inzet van biomassa».⁴ Er is op dit moment echter geen enkele zekerheid dat CCS en/of biomassa-bijstook bij de kolencentrales zal worden toegepast, ondanks de woorden van de minister. De ontwikkeling van nieuwe kolencentrales gaat intussen wel gewoon door.

Met het wetsvoorstel beoogt de indiener exploitanten van kolencentrales vroegtijdig zekerheid te geven dat de prijs van CO₂-uitstoot, via een fiscale maatregel, op een bepaald minimumniveau zal liggen. Zij kunnen hier bij hun investeringsbeslissingen dan rekening mee houden. Beoogd wordt om investeringen uit te lokken die de CO₂-uitstoot van een kolencentrale verlagen tot een bepaalde emissiedrempel. Boven de emissiedrempel wordt de prijs van CO₂-uitstoot (ten opzichte van de prijs van emissierechten) verhoogd tot minimaal € 50 euro per ton. Voor een kolencentrale die haar emissies onder de emissiedrempel weet te brengen, geldt alleen nog de prijs van emissierechten.

De voorgestelde maatregel sluit aan bij de aanbeveling van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) om met fiscale maatregelen zekerheid te bieden aan bedrijven over een minimale energie- of CO₂-prijs om zodoende de effecten van Europees beleid te versterken of als alternatief wanneer het Europese beleid minder oplevert dan verwacht.⁵ De aanvullende werking ten opzichte van het ETS is met zoveel woorden in het wetsvoorstel zelf vastgelegd (zie artikel II van het wetsvoorstel). Bepaald is namelijk dat de voorgestelde fiscale maatregel geen doorgang vindt als de prijs van emissierechten in de in het wetsvoorstel genoemde ijkperiode boven een bepaald niveau heeft gelegen.

Dat het ETS in het EU- en kabinetsbeleid het belangrijkste instrument is voor beperking van de broeikasgasemissies wil overigens niet zeggen dat emissiehandel het enige instrument is of kan zijn. De Richtlijn emissiehandel laat de mogelijkheid open dat ook regulerende, fiscale en andere beleidsmaatregelen worden getroffen, waarmee hetzelfde doel – reductie van broeikasgasemissies – wordt nagestreefd.⁶ In het werkprogramma Schoon en Zuinig heeft het kabinet een mix aan instrumenten uitgewerkt, niet alleen generieke maatregelen maar ook afspraken met sectoren, en instrumenten die zich richten op onderdelen van het geïntegreerde

¹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275) (verder: Richtlijn emissiehandel).

² Kamerstukken II 2006/07, 22 112, nr. 541.

³ Kamerstukken II 2006/07, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2001.

⁴ Persbericht «Strengere randvoorwaarden aan bouw nieuwe kolencentrales», 29 juni 2007, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=32046>

⁵ Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig, ECN-E-07-067, blz. 11.

⁶ Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 6.

klimaat- en energiebeleid, zoals energiebesparing en duurzame energie.¹ Ook voor het stimuleren van innovatie worden naast het ETS afzonderlijke (financiële) instrumenten ingezet.² De voorgestelde fiscale maatregel voor kolencentrales moet in dit licht worden gezien.

De reden dat de fiscale maatregel is gericht op kolencentrales, en niet op bijvoorbeeld elektriciteitsopwekking in het algemeen, is dat kolencentrales bovengemiddeld veel CO₂ uitstoten per geproduceerde kilowattuur. Dit geldt zowel voor bestaande als voor nieuwe kolencentrales. Kolencentrales dragen dus het minst bij aan de doelstelling van «één van de duurzaamste en efficiëntste energievoorzieningen in Europa».

Overigens zou het wetsvoorstel ook een positief effect kunnen hebben op de problematiek van de luchtkwaliteit en op de verzuringsproblematiek. Kolencentrales hebben namelijk niet alleen een bovengemiddelde uitstoot van broeikasgassen, maar ook van stoffen die de luchtkwaliteit negatief beïnvloeden en verzurend zijn, met name SO₂, NO_x en fijn stof (PM₁₀).

2. Kern van het wetsvoorstel

De Wbm kent een kolenbelasting die wordt geheven ter zake van de uitslag en de invoer van kolen. Als uitslag wordt mede aangemerkt het gebruik van kolen als brandstof binnen een inrichting. Het gebruik (de input) van kolen als brandstof voor het opwekken van elektriciteit is vrijgesteld van de kolenbelasting, omdat de opgewekte elektriciteit (de output) wordt belast via de energiebelasting.

Het wetsvoorstel bevat twee elementen:

- Een verhoging van het tarief van de kolenbelasting.
- Het inperken van de vrijstelling van kolengebruik voor het opwekken van elektriciteit door introductie van een emissiedrempel, uitgedrukt in gram broeikasgas per kWh. Als een installatie boven deze drempel komt, wordt geen vrijstelling verleend en is belasting verschuldigd over het gehele kolengebruik.

De tariefsverhoging treft alle belastingplichtigen van de kolenbelasting. De nieuwe emissiedrempel geldt enkel voor installaties waarin kolen als brandstof gebruikt worden voor het opwekken van elektriciteit en die vallen onder het ETS. Zowel de bestaande als de nieuwe kolencentrales vallen onder het ETS.

Doordat bij een emissie boven de emissiedrempel belasting is verschuldigd over het hele kolengebruik en bij een emissie onder de emissiedrempel een belastingvrijstelling geldt, werkt de emissiedrempel als een soort «hefboom»: er is een extra prikkel om de emissies te reduceren tot de emissiedrempel.

Bij het bepalen van de hoogte van het nieuwe tarief voor de kolenbelasting is rekening gehouden met de kosten van CO₂-reducerende maatregelen bij kolencentrales en met de marktprijs van emissierechten. Via het wetsvoorstel zal de prijs van de emissies boven de emissiedrempel minimaal € 50 per ton CO₂ bedragen (opgebouwd uit € 35 kolenbelasting per ton kolen en de prijs van emissierechten). Hiermee kan onder andere CCS bij kolencentrales een rendabele maatregel worden, voor zover het de emissie terugbrengt tot de emissiedrempel.

Beoogd wordt dat de prikkel die uitgaat van de kolenbelasting en het ETS samen op een redelijk stabiel hoog niveau ligt. Indien prijsontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van kosten van maatregelen en de prijs van

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 127.

² Het kabinet schrijft hierover: «Een omvangrijke innovatieimpuls is nodig om de innovatie te versnellen. Het gaat om financiële instrumenten voor de introductie van nu nog onrendabele technieken.» (Kamerstukken II 2006/07, 22 112, nr. 541, blz. 5).

emissierechten, daartoe aanleiding geven, kan de hoogte van het tarief van de kolenbelasting aangepast worden via het Belastingplan.

De in het wetsvoorstel vervatte regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2013, tenzij de prijs van emissierechten in 2011 gemiddeld € 50 per ton CO₂ of meer bedraagt. In dat geval genereert het ETS zelfstandig de met dit wetsvoorstel beoogde prikkel voor emissiereductie bij kolencentrales en is de in het wetsvoorstel opgenomen regeling overbodig.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- kolencentrales in perspectief,
- het huidige CO₂-beleid op het gebied van kolencentrales,
- de kolenbelasting in de Wbm,
- de beleidsmatige onderbouwing van het wetsvoorstel,
- de emissiedrempel en de tariefsverhoging,
- de effecten,
- de invoeringstermijn,
- administratieve lasten, en
- Europeesrechtelijke aspecten, waaronder staatssteun.

3. Kolencentrales in perspectief

Nederland heeft op dit moment acht kolencentrales met een gezamenlijk vermogen van 4200 megawatt (MW). Deze produceren gezamenlijk ruim 20% van de Nederlandse elektriciteitsvraag. Nederland beschikt over een aantal gunstige locaties voor kolencentrales wat betreft aanvoer van brandstoffen (over water) en mogelijkheden voor koeling. Het totale vermogen van elektriciteitscentrales in Nederland bedraagt ongeveer 15 000 MW.¹

Er zijn plannen aangekondigd voor de bouw van een aantal nieuwe kolencentrales in Nederland.² Bij snelle start van de bouw kunnen de nieuwe kolencentrales vanaf 2011/2012 in werking zijn. Het betreft geen vervanging van oude kolencentrales maar uitbreiding van het bestaande elektriciteitspark.³ Hierdoor neemt de CO₂-uitstoot van het Nederlandse elektriciteitspark substantieel toe, zowel absoluut – in megatonnen CO₂ (Mton) – als relatief – in gram CO₂ per kilowattuur (g/kWh). Daarnaast zijn er plannen voor de bouw van een aantal nieuwe centrales op aardgas. Met alle concrete nieuwbouwplannen voor elektriciteitscentrales wordt Nederland in 2011, of mogelijk al eerder, netto-exporteur van stroom.⁴

Milieu-aspecten

Per geproduceerde kWh is de CO₂-uitstoot van de huidige kolencentrales gemiddeld 60% hoger dan van het gemiddelde elektriciteitspark en ruim twee keer zo hoog als van een nieuwe, gasgestookte centrale.⁵ Een nieuwe kolencentrale is circa 15% zuiniger dan een bestaande centrale.⁶

In onderstaande tabel wordt de CO₂-uitstoot van drie *nieuwe* elektriciteitscentrales en een bestaande kolencentrale met elkaar vergeleken. De centrales hebben elk een elektrisch vermogen van 1000 MW en maken evenveel draaiuren.

¹ Als decentraal vermogen zoals warmtekrachtkoppeling (verder: wkk) en duurzame energie ook wordt meegeteld, is het totale opgestelde elektrische vermogen in Nederland ruim 20 000 MW (bron: EnergieNed).

² Begin 2007 waren er plannen aangekondigd voor nieuwe kolencentrales door E.ON, RWE, Electrabel, Essent en NUON, voor in totaal ruim 5000 MW. NUON heeft inmiddels laten weten de bouw van het kolengedeelte van de geplande centrale in de Eemshaven uit te stellen. De bouw van de E.ON centrale op de Maasvlakte (1100 MW) start binnenkort.

³ De bestaande kolencentrales van E.ON (Maasvlakte-1 en -2) en Electrabel (Gelderland 13) zijn net gereviseerd, dus daar is geen sprake van vervanging. RWE is een nieuwkomer, dus daar is duidelijk geen sprake van vervanging. De Amer-8 centrale van Essent is pas in 1981 in bedrijf gesteld en kan nog wel even mee, zeker met de vergasser ernaast.

⁴ Rapport «Monitoring Leveringszekerheid 2006–2014», TenneT, juli 2007.

⁵ De uitstoot van de acht bestaande kolencentrales varieert tussen 840 en 960 g CO₂ per kWh (2004). Het gemiddelde elektriciteitspark heeft een uitstoot van ongeveer 550 gram CO₂ per kWh. Een moderne gasgestookte eenheid stoot ca. 400 gram CO₂ per kWh uit.

⁶ Een moderne kolencentrale heeft een emissie van ongeveer 750 gram CO₂ per kWh.

Tabel 1 CO₂-uitstoot bij diverse elektriciteitscentrales van 1000 MWe, 7000 uur/jaar¹

	CO ₂ -uitstoot (Mton/jr)
Gasgestookte centrale (STEG) nieuw	2,4
Poederkoolcentrale nieuw	5,2
Kolenvergasser nieuw	5,6
Kolencentrale bestaand	5,8

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 28 982, nr. 55.

CO₂-reductiemogelijkheden

Bewezen technieken om de CO₂-emissies van kolencentrales te beperken zijn biomassa-bijstook en omschakeling op aardgas. CCS bestaat uit twee stappen, afvang en opslag van CO₂, en is een nog relatief nieuwe techniek. CO₂-afvang wordt vaak toegepast in industriële processen waarin de CO₂ nuttig is te gebruiken. Opslag van CO₂ kent toepassing in Noorwegen waarbij CO₂ wordt opgeslagen in een aquifer, en in Nederland, waarbij door Gaz de France CO₂ in een vrijwel leeg gasveld wordt geïnjecteerd om het resterende aardgas te winnen. Beide projecten staan in de Noordzee. Biomassa-bijstook is in de bestaande kolencentrales tot zeker 30% (op energiebasis) mogelijk.¹ Dat vergt een aantal kleine technische aanpassingen aan de ketel en de vuurhaard (voor sturing van verbrandingslucht) en daarnaast selectie van geschikte biomassa zoals schoon hout in pelletvorm of pyrolyse-olie.² Van bijvoorbeeld zuiveringsslib, een zwaar vervuilde biomassaastroom, is bekend dat het door zijn onzuiverheid geen geschikte biomassa is voor bijstoken in een bestaande centrale. Door het aanbrennen van aangepaste branders zijn de bestaande poederkolencentrales (waarvan Nederland er zes heeft) tegen geringe kosten zelfs geschikt te maken voor biomassa-bijstook van 70 tot 75%, zoals een voorbeeld in Zweden laat zien.³ Vlakbij Luik staat een oudere centrale van Electrabel, die zelfs geheel op houtpellets draait. In nieuwe kolencentrales is 80% biomassa-bijstook haalbaar, afhankelijk van de gekozen techniek (vergasser, poederkool) en de soort biomassa.⁴

Hoewel een bewezen en goed-uitvoerbaar techniek, wordt biomassa in de praktijk in wisselende mate toegepast. De beslissing om meer of minder biomassa mee te stoken hangt af van sterk fluctuerende factoren zoals de subsidiëtarieven, de prijs van biomassa, de prijs van de te vervangen fossiele brandstof, de maatschappelijke discussie over biomassa (palmolie) en uitval van centrales door bijvoorbeeld groot onderhoud. Zo was de biomassa-bijstook in 2007 bijna de helft lager dan in 2006, terwijl het meestoken in de periode 2003–2005 nog verviervoudigde.⁵

Toepassing van de hierbovengenoemde maatregelen stelt de kolencentrales in staat om aan de voorgestelde emissiedrempel van 550 g/kWh te voldoen.

4. Huidig CO₂-beleid op het gebied van kolencentrales

4.1. Europees beleid

De kolencentrales, zowel de bestaande als de nieuwe centrales, vallen onder het ETS. In de huidige budgetperiode (2008–2012) hebben de deelnemers aan het ETS gratis emissierechten gekregen op basis van historische emissieniveaus («grandfathering»). Het aantal emissierechten dat beschikbaar is gesteld, is zo groot dat de aan het ETS deelnemende sectoren in de periode 2008–2012 nauwelijks broeikasgasreducties hoeven te realiseren. Een negatieve uitwas van de huidige toewijzing van gratis emissierechten is dat energiebedrijven de handelswaarde die de gratis emissierechten vertegenwoordigen, in rekening brengen bij hun afne-

¹ Dat dit haalbaar is, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat EPZ in zijn Borssele-12 centrale 600 kton biomassa wil gaan meestoken ter vervanging van 300 kton kolen. Dat komt overeen met ongeveer 30% bijstook.

² Dynamotive Canada biedt inmiddels commerciële pyrolyse-installaties aan.

³ Zo is bij de kolencentrale Maelarenergi Vaesteras (Zweden), die stamt uit het jaar 1963, in 1997 een ketel van 250 MW van poederkool geconverteerd naar 75% houtpoeder/25% poederkool (op energiebasis). Deze ombouw kostte € 5 mln. (Bron: «Bezoek aan Zweedse bio-energie referentie-installaties», Ingenia, rapportnummer 0556376-R04, maart 2005).

⁴ Bijstookpercentages op energiebasis: in Ultra SuperCritical (USC) poederkoolcentrales: max. 50–60%, in USC-wervelbed: max. 80% en in kolenvergasser: max. 30%. (Bron: «Welke nieuwe energiecentrale in Nederland?», CE, november 2006, blz. 73).

⁵ CBS, persbericht 20 februari 2008.

mers. Dit zijn de zogenaamde «windfall profits». Kolencentrales profiteren hier relatief veel van, omdat zij door hun hoge uitstoot meer emissierechten hebben gekregen dan andere centrales.

In de volgende budgetperiode (2013–2020) zullen de emissierechten voor de elektriciteitssector naar verwachting volledig (100%) worden geveild. De Europese Commissie (verder: EC) heeft op 23 januari 2008 haar energie- en klimaatpakket gepresenteerd, waarin dit wordt voorgesteld. Het energie- en klimaatpakket omvat onder andere voorstellen op het gebied van de verdeling van de inspanningen voor de reductie van broeikasgassen tussen de lidstaten en een herziening van het ETS. Het EU-brede doel is om in 2020 een broeikasgasreductie van 20% ten opzichte van 1990 te bereiken, gecombineerd met doelen voor duurzame energie en energiebesparing (beide 20% in 2020). Het EU-reductiedoel wordt verhoogd van 20% naar 30% op het moment dat ook andere grote mogelijkheden zich committeren aan vergaande broeikasgasreducties. Het aantal emissierechten dat beschikbaar wordt gesteld zal dan navenant worden verlaagd. Het energie- en klimaatpakket van de EC moet nog worden goedgekeurd door het Europees Parlement en de lidstaten.

4.2. Nederlands beleid

Het kabinet wil *nieuwe* kolencentrales verplichten om «capture ready» te bouwen.¹ Dat houdt in dat bij de kolencentrales een beperkt aantal voorzieningen moet worden getroffen om CCS op termijn mogelijk te maken. De kosten hiervan zijn beperkt. Aan de daadwerkelijke toepassing van CCS zijn, voor zover nu valt te overzien, wel kosten verbonden: het rendement van de centrale daalt aanzienlijk en het afvangen, comprimeren, transporteren van CO₂ is duur. CCS bij een nieuwe kolentrale kost naar schatting € 30 à € 40 per ton CO₂.² De plicht om «capture ready» te bouwen betekent daarom nog allesbehalve dat CCS ook daadwerkelijk wordt toegepast. Dat zal enerzijds afhangen van de prijs van emissierechten – alleen wanneer de prijs van emissierechten hoger is dan de verwachte kosten van CCS van € 30 à € 40 per ton, is CCS een rendabele maatregel – en anderzijds van de ontwikkeling van CCS: kan CCS de verwachtingen omtrent grootschalige toepassing waarmaken? De techniek is nu nog te onrijp om dat met zekerheid te kunnen zeggen.

Over de prijs van emissierechten kan het volgende worden opgemerkt. De prijs van emissierechten bedraagt momenteel circa € 20 per ton CO₂.³ Het is moeilijk te voorspellen wat de toekomstige prijs van emissierechten wordt. Dit is mede afhankelijk van het uiteindelijke EU-doel (20% of 30% reductie), de bijdrage die het ETS hieraan moet leveren en de mogelijkheid om binnen het ETS gebruik te maken van goedkope maatregelen zoals CDM en JI.⁴ ECN en MNP gaan op dit moment uit van een kostenrange voor emissierechten van 20 à 50 euro per ton CO₂,⁵ waarbij de ondergrens correspondeert met een EU-doel van 20% reductie en de bovengrens met een EU-doel van 30%.⁶

Voor de *bestaande* kolencentrales zijn afspraken gemaakt voor CO₂-reductie in het zogenaamde Kolenconvenant. Dit loopt eind 2012 af (zie kader). De subsidies voor biomassa-bijstook volgens de zogenoemde MEP-regeling (de Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie) lopen uiterlijk in 2015 af. De kolencentrales zijn daarnaast aangesloten bij het Convenant benchmarking energie-efficiency (verder: Benchmarkconvenant). Ook dit loopt eind 2012 af. De bestaande centrales krijgen geen verplichtingen op het gebied van «capture ready». De kosten voor CCS zijn bij een bestaande centrale hoger dan bij een nieuwe centrale.⁷

¹ Werkprogramma Schoon en Zuinig, blz. 27 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 127).

² Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig, ECN-E-07-067, blz. 20.

³ <http://www.co2prices.eu/>

⁴ CDM (Clean Development Mechanism) en JI (Joint Implementation) zijn instrumenten binnen het Kyoto-protocol. De kern van CDM en JI is dat landen met reductieverplichtingen deze in andere landen kunnen realiseren. Een land met een reductieverplichting investeert, bij zowel CDM als JI, in een project waarmee broeikasgasemissies worden verminderd in een ander land. Het investerende land krijgt vervolgens de behaalde emissiereducties in de vorm van gecertificeerde emissiereducties (CER's) respectievelijk emissiereductie-eenheden (ERU's), die op dezelfde wijze als emissierechten binnen het ETS kunnen worden gebruikt. Bij JI vindt het project plaats in een land met een reductieverplichting; meestal zal dat een land in Centraal- of Oost-Europa zijn. Een CDM-project vindt plaats in een ontwikkelingsland, dat geen reductieverplichting heeft.

⁵ Inbreng ECN/MNP voor rondetafelgesprek Vaste Kamercommissies EZ en VROM, 19 februari 2008, blz. 6.

⁶ Beoordeling werkprogramma Schoon en Zuinig, ECN-E-07-067, tabel 2.1.

⁷ Naar schatting in de buurt van € 50 à € 60 per ton. De techniek van CO₂-opslag bij bestaande kolencentrales is in feite niet anders dan bij nieuwe centrales. Bepalend voor de haalbaarheid is vooral de vraag of er bij de bestaande centrale genoeg ruimte beschikbaar is en wat de transportafstand tot de opslaglocatie is.

Kolenconvenant In het «Kolenconvenant» (officiële benaming: Convenant kolencentrales en CO₂-reductie) hebben de rijksoverheid en de eigenaren van de acht bestaande kolencentrales afgesproken om de CO₂-emissies die vrijkomen bij de productie van elektriciteit in kolencentrales in de periode 2008–2012 met jaarlijks 6 megaton te verminderen (Kamerstukken II 1998/99, 26 603, nrs. 1–2). Hiervan moet 3 megaton bereikt worden door het bijstoken van biomassa. Het rijk heeft zich verplicht om de inzet van biomassa te stimuleren. Ook is vastgelegd dat het rijk de brandstofkeuze niet langer via een nationale brandstoffenbelasting zal beïnvloeden. Daarom is in 2001 de brandstoffenbelasting (voor zover het de elektriciteitsproductie betreft) omgezet van een input- naar een outputbelasting: de energiebelasting op het verbruik van elektriciteit. De benaming «brandstoffenbelasting» is sinds 1 januari 2008 gewijzigd in «kolenbelasting».

De MEP-subsidie voor bijstoken van biomassa in elektriciteitscentrales bedroeg in voorgaande jaren circa 7 cent per kWh.¹ Dit bedrag was bedoeld om de «onrendabele top» van biomassa-bijstook te dekken. Omgerekend komt dit neer op een bedrag van € 80 per ton CO₂. Gezien de wereldwijd toegenomen vraag naar biomassa, zullen de prijzen van biomassa nu eerder in de buurt van € 100 per ton CO₂ liggen. De prijs van biomassa zal nog verder stijgen als aan biomassa duurzaamheidseisen worden gesteld.²

5. De kolenbelasting in de Wbm

Hoofdstuk V van de Wbm betreft de kolenbelasting.³ De kolenbelasting wordt geheven ter zake van de uitslag en de invoer van kolen (artikel 36). Onder uitslag wordt verstaan het brengen van kolen buiten een plaats die voor kolen als inrichting is aangewezen (artikel 32, onder l). Van belang voor dit wetsvoorstel is dat als uitslag mede wordt aangemerkt het gebruik van kolen als brandstof binnen een inrichting (artikel 33, eerste lid). Invoer betreft het vanuit een derde land brengen van kolen in Nederland (artikel 32, onder m). Ter zake van uitslag wordt de belasting geheven van de vergunninghouder van de inrichting (artikel 37, eerste lid).

De belasting wordt berekend over het gewicht van de kolen, uitgedrukt in kilogram (artikel 42), en wordt ter zake van uitslag verschuldigd op het tijdstip van de uitslag (artikel 40, eerste lid). De in een tijdvak verschuldigd geworden belasting moet op aangifte worden voldaan (artikel 89, eerste lid). Op grond van artikel 19, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en artikel 26 van de Uitvoeringsregeling AWR is dit tijdvak een kalendermaand. Het tarief bedraagt momenteel € 12,95 per 1000 kilogram kolen (artikel 43).

Artikel 44, tweede lid, bevat een vrijstelling ter zake van de uitslag en de invoer van kolen die worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit:

«2. Vrijstelling van de belasting wordt verleend ter zake van de uitslag en de invoer van kolen die worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit in een installatie met een elektrisch rendement van minimaal 30%. Als installatie met een elektrisch rendement van minimaal 30% wordt aangemerkt een installatie met een gemiddeld gebruik van maximaal 12 megajoule per opgewekt kWh.»

Doel van de vrijstelling is dubbele belasting te voorkomen door de input vrij te stellen en de output te belasten. Het verbruik van elektriciteit wordt namelijk belast via de energiebelasting uit hoofdstuk VI van de Wbm. Dit is het principe van een «outputbelasting».

¹ Zie bijvoorbeeld de Regeling subsidiebedragen milieukwaliteit elektriciteitsproductie 2005, artikel 3.

² Op grond van de motie-Spies (Kamerstukken II 2006/07, 30 305, nr. 30).

³ Waar gesproken wordt over kolen, betreft het de producten van de GN-codes 2701, 2702 en 2704 (bijvoorbeeld steenkool, briketten, bruinkool en cokes/halfcokes van steenkool, bruinkool of turf). Zie artikel 32, onderdeel a, van de Wbm.

Op grond van artikel 44 kan de belastingplichtige de kolen met directe toepassing van de vrijstelling leveren aan de verbruiker die de kolen gaat gebruiken als brandstof voor het opwekken van elektriciteit. Indien de gebruiker als belastingplichtige wordt aangemerkt omdat hij bijvoorbeeld zelf de kolen binnen Nederland heeft gebracht, wordt de vrijstelling door de gebruiker zelf direct toegepast.

De rendementseis uit artikel 44, tweede lid, is bedoeld om alleen installaties met een enigszins serieuze elektriciteitsproductie in aanmerking te laten komen voor de vrijstelling ter vermijding van oneigenlijk verbruik.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de vrijstelling voorwaarden en beperkingen worden gesteld (artikel 44, vierde lid). Zo is bepaald dat degene die de kolen gebruikt, een verklaring aan de leverancier van de kolen moet overleggen waaruit blijkt dat hij de kolen voor elektriciteitsopwekking gebruikt. Er wordt geen vrijstelling verleend indien de kolen worden gebruikt in een installatie voor het opwekken van elektriciteit met een elektrisch vermogen van minder dan 60 kW.¹

Op grond van artikel 45, eerste lid, wordt op verzoek onder meer teruggaaf van de kolenbelasting verleend aan de verbruiker met betrekking tot kolen die worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit. Dit is bedoeld voor gevallen waarin de vrijstelling van artikel 44 niet direct kan worden toegepast.

Naast handelaren in kolen kunnen bijvoorbeeld de volgende verbruikers belastingplichtig zijn voor de kolenbelasting: de suikerindustrie, de cementindustrie, grasdrogerijen, tuincentra (vanwege barbecuekolen) en stoomtreindiensten. Na verrekening van de teruggaaf bedraagt de opbrengst ca. € 1 miljoen per jaar.²

Cokesfabrieken en de ijzer- en staalindustrie, samen goed voor één derde van het gebruik van steenkool in Nederland³, zijn vrijgesteld van belasting, omdat zij de kolen gebruiken als grondstof en niet als brandstof. Ook duaal gebruik van kolen, dat wil zeggen gebruik als zowel brandstof als grondstof, is vrijgesteld (artikel 44, derde lid).

6. Beleidsmatige onderbouwing

6.1. Doel

Dit wetsvoorstel is bedoeld als ondersteuning van de afspraak in het Coalitieakkoord om van Nederland één van de duurzaamste en efficiëntste energievoorzieningen van Europa te maken. Met alleen inzet van meer duurzame energie valt deze afspraak niet te bereiken: er zal ook vooruitgang moeten worden geboekt bij het bestaande deel van het elektriciteitspark, waarmee ruim 90% van de elektriciteit in Nederland wordt opgewekt. Nederland heeft binnen de EU-27 de zes na hoogste broeikasgasuitstoot per hoofd van de bevolking.⁴ Dit wetsvoorstel richt zich op het segment van het conventionele elektriciteitspark met veruit de hoogste CO₂-uitstoot per geproduceerde kWh: de kolencentrales. Daarnaast is ook de SO₂- en PM₁₀-uitstoot van dit type centrale verreweg het hoogst. Doel is om de CO₂-uitstoot van kolencentrales (en in het kielzog daarvan de uitstoot van SO₂ en PM₁₀) omlaag te brengen, hetzij door CO₂-besparende maatregelen bij de kolencentrales zelf, hetzij door vervanging van kolencentrales door schonere alternatieven, zoals gascentrales of duurzame energie.

De manier waarop de indiener dit wil bereiken is de exploitanten van kolencentrales zekerheid te geven dat CO₂ uitstoten boven een bepaalde emissiedrempel vanaf 2013 aanzienlijk duurder wordt, waardoor maatre-

¹ Zie artikel 17 van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag.

² De opbrengst vóór verrekening van de teruggaaf is ca. € 2 mln per jaar. De precieze verdeling over de huidige belastingplichtigen is niet bekend, maar geschat wordt dat de cementindustrie hiervan € 0,5 mln betaalt voor met name bruinkool, de grasdrogerijen € 0,3 mln en de overige belastingplichtigen samen € 1,2 mln per jaar.

³ Bron: steenkolenbalans, CBS.

⁴ Bron: EEA.

gelen zoals CCS en biomassa-bijstook (meer) rendabel worden. In het geval van biomassa zal daar, vanwege de hoge kosten van (duurzame) biomassa, overigens ook nog aanvullend beleid voor nodig zijn vanuit het duurzame-energiebeleid. Ook gascentrales en duurzame energie worden relatief aantrekkelijker om in te investeren.

Vervanging van kolencentrales door gascentrales en/of duurzame energie levert geen problemen op met de voorzieningszekerheid. De Nederlandse gasvoorraad is voldoende voor Nederlandse afzet voor de komende 30 jaar op basis van de bewezen voorraden. De ervaring leert dat er meer gas is dan nu is aangetoond. Mondiaal gezien is er naast de Nederlandse voorraad nog zeer veel aardgas in bewezen voorraden.¹ Verder zijn er de afgelopen jaren veel gasvondsten gedaan, zoals in Noord- en West-Afrika, maar ook in Noorwegen. Wereldwijd is volgens experts in de bewezen reserves nog voor 63 jaar gas aanwezig, met potentieel voor nog eens 65 jaar.²

De in dit wetsvoorstel vervatte regeling treedt met ingang van 1 januari 2013 in werking, tenzij in het ijkjaar 2011 de prijs van een ETS-emissierecht gemiddeld € 50 of hoger is geweest. De prijs van een emissierecht in 2011 wordt door de indiener als een goede graadmeter gezien van de emissieprijs na 2013, omdat overgebleven rechten uit de huidige budgetperiode (2008–2012) mogen worden meegenomen naar de volgende handelsperiode (2013–2020) en hun waarde dus niet verliezen aan het eind van de handelsperiode. Bedrijven die vóór 2012 handelen in emissierechten, zullen daarom al anticiperen op de prijs van emissierechten vanaf 2013.

Als de emissieprijs in 2011 gemiddeld € 50 of hoger is geweest, is de prijs van emissierechten hoog genoeg om zelfstandig het beoogde effect uit te lokken, zodat de in het wetsvoorstel opgenomen fiscale maatregel overbodig is. Door de toetsing aan de prijs van een emissierecht in 2011 wordt tot uitdrukking gebracht dat de voorgestelde fiscale maatregel additioneel is ten opzichte van het ETS, dat op zichzelf het leidende instrument is voor de beperking van CO₂-emissies door de zware industrie. In artikel II van het wetsvoorstel is geregeld dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor 1 juli 2012 de gemiddelde marktprijs van een emissierecht in 2011 heeft vastgesteld bij ministeriële regeling. Afhankelijk van de hoogte van die prijs treedt de in dit wetsvoorstel opgenomen fiscale maatregel in werking (en wel met ingang van 1 januari 2013), dan wel blijft inwerkingtreding achterwege. Het wetsvoorstel heeft in dat laatste geval dan toch zijn effect gehad als instrument om zekerheid te geven in de overbruggingsperiode tussen de huidige en de komende handelsperiode.

De keuze voor 2011 als ijkjaar, en niet bijvoorbeeld 2010 of 2009, komt voort uit de verwachting dat een zo laat mogelijk ijkjaar de meest betrouwbare indicator oplevert voor de periode na 2012. Ook van de huidige prijs van emissierechten (2008) werd twee jaar eerder, in 2006, een goede indicatie gevonden op de CO₂-futures markt. De reden dat in het wetsvoorstel ijkking gebeurt aan de hand van de prijs van emissierechten in 2011 en niet de CO₂-futuresprijs voor 2013, is dat het wel waarschijnlijk, maar niet 100% zeker is dat er in 2011 al futures bestaan voor de periode na 2012. Bovendien is het minder noodzakelijk om naar de futuresprijs te kijken, omdat emissierechten bij de overgang naar de nieuwe handelsperiode – anders dan bij de overgang van eind 2007 naar begin 2008 – mogen worden meegenomen, zodat het prijsverschil tussen futures en emissieprijs niet zo groot zal zijn.³ De emissieprijs wordt geïjkt over een periode van één jaar om kortstondige fluctuaties in de emissieprijs uit te middelen.

¹ Rusland heeft de hoogste mondiale gasreserves. Deze reserves zijn ruim 20 keer zo hoog als de reserves in Nederland. Gekeken naar de totale mondiale reserves bevindt zelfs ongeveer 50% van deze reserves zich in Rusland.

² Interview Paul van Riel, directeur productontwikkeling van Fugro, Fugro info, nr. 4, december 2007, http://www.fugro-nederland.nl/info/2007_12/12_2007_12.asp

³ Zie bijvoorbeeld ook de website www.emissierechten.nl, waar te zien is dat de prijsverhouding tussen futures en actuele emissieprijs constant is.

Door de keuze van 1 januari 2013 als invoeringsdatum sluit het wetsvoorstel – niet alleen in tijd maar ook inhoudelijk – aan op het Kolenconvenant en het Benchmarkconvenant dat de overheid heeft gesloten met de bestaande kolencentrales en die beide eind 2012 aflopen.

Het ETS sluit fiscale of andere maatregelen op het gebied van broeikasgassen niet uit. Overweging 23 van de Richtlijn emissiehandel gaat in op de inzet van fiscale maatregelen naast emissiehandel. Die overweging luidt: «De handel in emissierechten zou deel moeten uitmaken van een alomvattend, samenhangend pakket van beleidslijnen en maatregelen die door de lidstaten en op Gemeenschapsniveau worden uitgevoerd. Overigens de artikelen 87 en 88 van het Verdrag kunnen de lidstaten, wanneer activiteiten onder de Gemeenschapsregeling vallen, rekening houden met de gevolgen van regulerende, fiscale en andere beleidsmaatregelen waarmee dezelfde doelstellingen worden nagestreefd.»

Een andere relevante richtlijn op dit gebied, de Richtlijn energiebelastingen, laat nadrukkelijk de mogelijkheid open om «uit milieubeleidsoverwegingen» energiebelastingen te heffen over energieproducten die worden gebruikt voor de productie van elektriciteit. Deze mogelijkheid van een inputheffing is opengelaten om bijvoorbeeld door een hogere belasting op kolen overschakeling naar een aardgascentrale te stimuleren.¹ Zie voor een verdere analyse onder «Europeesrechtelijke aspecten».

6.2. Onderzochte alternatieven

De indiener heeft gekozen voor de meest eenvoudige maatregel om het beoogde doel te bereiken. Het wetsvoorstel behelst een relatief beperkte aanpassing van de huidige wetgeving, aangezien wordt aangesloten bij de Wbm en het ETS-systeem. De indiener heeft diverse alternatieven onderzocht, maar deze zijn naar zijn oordeel niet toepasbaar of onvoldoende om het gewenste milieueffect te bereiken.

Onderzochte alternatieven zijn:

- **Het stellen van een emissie-eis (gram CO₂-uitstoot per kWh) in de milieuvergunning van nieuwe elektriciteitscentrales.** Dit is één van de opties die is voorgesteld in Green4sure², waarbij meer specifiek een emissie-eis van 375 g/kWh werd geopperd. Deze eis zou dan moeten gelden voor alle nieuwe elektriciteitscentrales die in Nederland worden gebouwd. Een dergelijke eis is niet mogelijk vanwege strijdigheid met de IPPC-richtlijn³, zoals die richtlijn is gewijzigd door artikel 26 van de Richtlijn emissiehandel. In artikel 9, derde lid, van de IPPC-richtlijn is vastgelegd dat de milieuvergunning van installaties die vallen onder het emissiehandelssysteem, geen «emissiegrenswaarde voor directe emissies van dat [broeikas]gas omvat, tenzij zulks noodzakelijk is om te verzekeren dat er geen significante plaatselijke verontreiniging wordt veroorzaakt». Deze richtlijnbevestiging is omgezet in artikel 8.13a, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer (verder: Wm).
- **Het stellen van eisen met betrekking tot energie-efficiency in de milieuvergunning voor kolencentrales.** Het gaat daarbij om een eis aan het omzettingsrendement van kolen in elektriciteit in de centrale. Europese regelgeving verzet zich hier in principe niet tegen. De IPPC-richtlijn, zoals gewijzigd door de Richtlijn emissiehandel, laat het namelijk uitdrukkelijk aan de lidstaten over of ze aan inrichtingen die vallen onder emissiehandel, wel of geen eisen inzake energie-efficiency opleggen (zie artikel 9, derde lid, van de IPPC-richtlijn). Nederland heeft ervoor gekozen om geen voorschriften op dat punt in de milieuvergunning op te nemen (zie artikel 8.13a, tweede lid, aanhef en onder b, Wm). Deze keuze zou echter teruggedraaid kunnen

¹ Zie: Ch.W. Backes e.a. (red.), Milieurecht, zesde druk, 2006, blz. 246.

² Green4sure, «Het Groene Energieplan», mei 2007. Zie www.green4sure.nl. Green4sure is een project van ABVAKABO FNV, FNV Vakcentrale, Stichting Greenpeace, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie en het Wereld Natuur Fonds.

³ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

worden. De Wm zou dan moeten worden gewijzigd, zodat het (weer) mogelijk wordt om eisen inzake energie-efficiency te stellen aan inrichtingen die vallen onder het ETS. Echter, deze optie biedt onvoldoende soelaas om het doel van de indiener te bereiken. CCS en bijstook van biomassa zouden in dit geval niet meetellen, omdat ze geen verbetering van de energie-efficiency betekenen. Om op het uitstootniveau van het gemiddelde park uit te komen, zou het omzettingsrendement van kolencentrales moeten stijgen tot meer dan 60%. Dit is gezien het huidige rendement van kolencentrales geen realistische eis. Zeer strenge vergunningvoorschriften opnemen is op grond van de IPPC-richtlijn alleen mogelijk als de desbetreffende voorschriften zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT) (artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn).¹ Nog strengere voorschriften dan overeenkomstig BBT kunnen (en moeten) alleen worden opgelegd als anders milieukwaliteitsnormen overschreden dreigen te worden (artikel 10 van de IPPC-richtlijn). Beide situaties zijn hier niet aan de orde.

- **Het verplicht stellen van CCS.** Het is niet mogelijk CCS verplicht voor te schrijven zolang deze techniek nog niet beschikbaar is volgens de definitie die de IPPC-richtlijn geeft aan beschikbaarheid. Artikel 8.11, derde lid, van de Wm bepaalt dat bij het verbinden van voorschriften aan de vergunning ten minste de in aanmerking komende BBT worden toegepast. Bij BBT wordt bekeken wat op Europees niveau in de sector haalbaar is. De woorden «ten minste» geven aan dat het bevoegd gezag verder kan gaan. Dit biedt echter weinig soelaas omdat de onderbouwing voor strengere eisen moet liggen in milieuaspecten van de betreffende inrichting; dergelijke milieuaspecten spelen bij broeikasgasemissies geen rol. Daar komt bij dat artikel 9, derde lid, van de IPPC-richtlijn (omgezet in artikel 8.12a Wm) bepaalt dat emissiegrenswaarden zo nodig kunnen worden vervangen door gelijkwaardige technische maatregelen. Nu voor ETS-inrichtingen echter geen emissiegrenswaarden voor broeikasgasemissies mogen worden gesteld, komen vervangende technische maatregelen niet in beeld.
- **Het verhogen van het tarief van de energiebelasting in de Wbm.** Dit biedt geen soelaas, aangezien de energiebelasting aangrijpt op het *gebruik* van energie, ongeacht de herkomst van de energie: niet de producent van stroom betaalt de belasting maar de gebruiker. Voor stroom uit een kolencentrale geldt dezelfde belasting als voor stroom uit bijvoorbeeld een gascentrale of een kolencentrale met CO₂-opslag, ondanks het grote verschil in CO₂-uitstoot per kWh. Er gaat van de energiebelasting dus geen prikkel uit voor producenten om de CO₂-uitstoot te beperken. Er zou een ingrijpende wetswijziging nodig zijn om de energiebelasting wél te relateren aan de CO₂-uitstoot van elektriciteitsproductie. Maar dan nog is deze prikkel veel minder effectief dan de door de indiener voorgestelde maatregel, omdat hij niet aangrijpt bij de bron, de installaties die de CO₂-uitstoot veroorzaken, maar bij de gebruiker. Dit is dus een ingewikkelde, niet-rechtstreekse route.

¹ De IPPC-richtlijn (artikel 2, onder 11) verstaat in dit verband onder beschikbaar: op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn.

² BREF: BAT Reference Documents, waarbij BAT staat voor «Best Available Technique». Deze documenten horen bij de IPPC-richtlijn en beschrijven de beste beschikbare technieken voor allerlei processen, waaronder energiewinning uit steenkool.

Als «ultimum remedium» is onderzocht of een algemeen verbod op kolencentrales tot de mogelijkheden behoort. Dat is niet het geval. Een verbod is alleen mogelijk als de desbetreffende activiteit (maatschappelijk en/of vanuit milieuoogpunt) dermate ongewenst is dat deze integraal verboden zou moeten worden. Daar is hier geen sprake van, getuige bijvoorbeeld het feit dat er BREF's² zijn voor energiewinning met kolen. Los daarvan zou een verbod op kolencentrales tot aanzienlijke schadeclaims kunnen leiden.

Ook staat de IPPC-richtlijn niet toe dat bij de beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning voor een kolencentrale een geheel ander type techniek (bijvoorbeeld het stoken van gas) wordt voorgeschreven dan in

de aanvraag is vermeld. Daarmee zou de grondslag van de aanvraag worden verlaten, wat volgens de bestuursrechtelijke jurisprudentie niet is toegestaan. Bij het verbinden van voorschriften aan de vergunning (artikel 8.11, derde lid, Wm) mag de grondslag van de aanvraag niet worden verlaten.

7. Invoering drempel voor CO₂-emissie

7.1. Hoogte van de emissiedrempel

Door de bouw van nieuwe kolencentrales zal de gemiddelde CO₂-emissie per kWh van in Nederland opgewekte elektriciteit toenemen als de emissie van de nieuwe centrales hoger is dan het huidige gemiddelde van ongeveer 550 gram CO₂ per kWh. Een moderne kolencentrale heeft een emissie van ongeveer 750 gram CO₂ per kWh. Een gasgestookte eenheid heeft veel lagere emissies (ca. 400 gram CO₂ per kWh).

Om een toename van de gemiddelde CO₂-emissie per kWh te voorkomen, wordt voorgesteld een aanvullende voorwaarde te stellen aan het verlenen van de vrijstelling van de kolenbelasting, bedoeld in artikel 44, tweede lid, Wbm, namelijk de invoering van een emissiedrempel. De emissiedrempel zal alleen gelden voor elektriciteitscentrales die kolen als brandstof gebruiken en wordt gesteld op een emissie van 550 gram broeikasgas per aan het Nederlandse elektriciteitsnet geleverde kWh. Het gaat daarbij om broeikasgassen waarop het ETS in Nederland van toepassing is.

Via het invoeren van de emissiedrempel zullen de bestaande en de nieuwe kolencentrales worden gestimuleerd om de CO₂-emissies te reduceren tot op of onder de emissiedrempel, dus tot het gemiddelde niveau van elektriciteitsproductie in Nederland. De te reduceren hoeveelheid is afhankelijk van het emissieniveau van de eenheid. Bij een hoog emissieniveau moet meer worden gereduceerd dan bij een laag emissieniveau. Als de emissies onder de emissiedrempel blijven, wordt het gehele gebruik van de eenheid vrijgesteld van de belasting. Dit geeft een extra prikkel om de emissiedrempel te bereiken: de beloning is dan namelijk maximaal. De emissiedrempel werkt dus als een soort hefboom.¹

De *bestaande* acht koleneenheden stoten jaarlijks circa 23 Mton CO₂ uit. Dit zijn de onbestreden emissies, dat wil zeggen de emissies zonder dat maatregelen, zoals de inzet van biomassa, worden genomen. Hun gezamenlijke afstand tot de emissiedrempel is 8 à 9 Mton CO₂ per jaar.² Dit is 2 à 3 Mton per jaar meer dan de bedoeling is van het tot en met 2012 lopende Kolenconvenant.

Een *nieuwe* kolencentrale met een (fictief) vermogen van 1000 MW moet om onder de emissiedrempel te komen circa 1,4 Mton CO₂ per jaar reduceren ten opzichte van het onbestreden niveau.³

¹ Hoe hoger de drempel is, hoe sterker dit effect is: al bij een kleine emissiereductie wordt dan het maximale effect van belastingvrijstelling bereikt. Tegelijk is bij een hoge drempel het milieu-effect beperkt. Een optimale emissiedrempel zorgt enerzijds voor een effectieve prikkel tot reductie en anderzijds voor een substantiële emissiereductie. Uiteraard is voor de effectiviteit van de prikkel om de uitstoot te verlagen tot de emissiedrempel ook de hoogte van het tarief van belang. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 8.

² De afstand die elke centrale afzonderlijk heeft tot de emissiedrempel is uiteraard afhankelijk van de productie en de efficiëntie van de centrale.

³ Daarbij is uitgegaan van 6800 draaiuren per jaar en een CO₂-uitstoot van 750 g/kWh.

Tabel 2 benodigde reducties voor bestaande en nieuwe kolencentrales

	«Onbestreden» emissies (Mton/jr)	Afstand tot emissie- drempel (Mton/jr)	Benodigde reductie om op emissiedrempel te komen
Bestaand (4200 MW)	23	8 à 9	37%; t.o.v. Kolen- convenant: 15%
Nieuw	5,1 per 1000 MW	1,4 per 1000 MW	27%

Bij de keuze van de emissiedrempel van 550 gram per kWh is rekening gehouden met de beperktere reductiemogelijkheden van bestaande kolencentrales ten opzichte van nieuwe kolencentrales. In nieuwe kolencentrales kan vanaf het begin rekening worden gehouden met de mogelijk-

heid van biomassa-bijstook en is bijstook tot wel 80% technisch haalbaar. Bij de bestaande kolencentrales wordt een percentage van 30% op energiebasis over het algemeen als haalbaar beschouwd, hoewel ook daar bij toepassing van aangepaste branders en de juiste biomassa-stromen bijstookpercentages van 70 tot 75% gehaald kunnen worden (zie paragraaf 3). Omdat het fiscaal-juridisch niet mogelijk is voor bestaande en nieuwe centrales verschillende emissiedrempels te hanteren, is er gekozen voor een – voor de nieuwe centrales – relatief lage (makkelijk te halen) emissiedrempel. Dit om te voorkomen dat de bestaande centrales geen prikkel voelen om te besparen, omdat ze de drempel toch niet kunnen halen en de «bonus» (de vrijstelling) buiten bereik blijft.

De drempel van 550 g/kWh komt voor de bestaande kolencentrales overeen met een reductie van gemiddeld 37% ten opzichte van de onbestreden emissies. Dit reductiepercentage is met relatief geringe technische aanpassingen haalbaar via het bijstoken van schone biomassa. Ten opzichte van de afspraak van 6 Mton reductie in het Kolenconvenant – dat omgerekend overeenkomt met een gemiddelde CO₂-uitstoot van 660 g/kWh en 25% reductie ten opzichte van huidige niveaus – betekent de emissiedrempel een reductie van 15%. Daarmee is dit wetsvoorstel een logische opvolger van het Kolenconvenant.

7.2. Wijze van vaststelling overschrijding

Alle elektriciteitsproductiebedrijven vallen onder het ETS, dat in Nederland wettelijk is vormgegeven in de Wm. Op grond van hoofdstuk 16 van de Wm moeten dergelijke inrichtingen per kalenderjaar een verslag van de emissiegegevens (emissieverlag) indienen bij de Nederlandse emissieautoriteit (NEa). Om te bepalen of een kolentrale de emissiedrempel heeft overschreden, worden de op grond van het ETS vastgestelde emissies van de betrokken installatie gedeeld door de aan het Nederlandse elektriciteitsnet geleverde kWh's. Het aantal aan het net geleverde kWh's wordt vastgesteld aan de hand van de meetgegevens die beschikbaar zijn in het kader van de Elektriciteitswet 1998. Deze wijze van vaststelling moet worden vastgelegd in lagere regelgeving. Ook zal een bepaling moeten worden opgenomen dat de belastingplichtige (de kolentrale) een verklaring moet overleggen aan de Belastingdienst om in aanmerking te komen voor de vrijstelling. Deze verklaring zal aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen (zoals het meesturen van het emissieverlag van de NEa). Op die manier zou de Belastingdienst voldoende mogelijkheden moeten hebben om na te gaan of de vrijstelling van de kolenbelasting daadwerkelijk van toepassing is.

In het ETS leidt het bijstoken van biomassa tot een gunstiger emissiewaarde – ondanks het feit dat bij bijstoken van biomassa CO₂ vrijkomt – omdat hiermee via een correctie rekening wordt gehouden. Het wetsvoorstel sluit hierbij aan. De Commissie werkt op dit moment ook aan een correctie voor CCS. Deze correctie houdt in dat bij de monitoring van de emissies op een bepaalde wijze rekening wordt gehouden met CCS en betreft een aanpassing van de Europese monitoringsregels in het ETS. Zodra de correctie van toepassing wordt zal dit via de verwijzing naar de Wm doorwerken in dit wetsvoorstel.

In het ETS is geen correctie voor warmtelevering opgenomen, omdat op dit punt niet bij het ETS kan worden aangesloten. Ook kan nog niet worden aangesloten bij de methode die in het kader van de MEP-regeling werd, en in het kader van het (nog niet in werking getreden) Besluit stimulering duurzame energieproductie wordt gehanteerd.¹ Voor warmtekrachteenheden kan namelijk op basis van een zogenoemde «CO₂-index» het percentage «CO₂-loos geproduceerde kWh's» worden berekend. Op dit

¹ Besluit van 16 oktober 2007, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies ten behoeve van de productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (Stb. 2007, 410).

moment ziet de CO₂-index echter alleen op gas en niet op kolen. De indiener acht het wel wenselijk met deze factor rekening te houden. Indien er een wettelijk kader bestaat op het moment dat de lagere regelgeving die voortvloeit uit het wetsvoorstel wordt opgesteld, kan een correctiemogelijkheid worden opgenomen in de lagere regelgeving.

7.3. Moment van vrijstelling

Tot slot wordt ingegaan op het moment van vrijstelling. Bij fiscale regelingen is het gebruikelijk dat op het belastbare moment duidelijk moet zijn of men recht heeft op een vrijstelling. Dit houdt in dat op het moment dat kolen in een inrichting (als bedoeld in artikel 32 van de Wbm) worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit, reeds duidelijk moet zijn of die inrichting (de belastingplichtige) in aanmerking komt voor een vrijstelling van kolenbelasting. De emissiegegevens uit het ETS die nodig zijn voor toepassing van de emissiedrempel zijn echter pas drie maanden na afloop van het betrokken kalenderjaar beschikbaar. Tegelijkertijd moet de aangifte van de verschuldigde kolenbelasting per kalendermaand plaatsvinden. Degene die in aanmerking komt voor de vrijstelling zal in dat geval ruim een jaar de kolenbelasting moeten voorfinancieren, dit is niet wenselijk. Daarom wordt voorgesteld om een voorlopige vrijstelling te verlenen.¹ Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van het emissieverslag van het voorafgaande jaar, zodat de voorlopige vrijstelling op grond van historische emissiegegevens kan worden verleend. Indien achteraf blijkt dat de emissiedrempel toch is overschreden, zal naheffing plaatsvinden. In het omgekeerde geval (er is kolenbelasting betaald terwijl achteraf blijkt dat voldaan wordt aan de vrijstellingseisen) kan een verzoek om teruggaaf worden ingediend.

Voor de vormgeving van de vrijstelling wordt aansluiting gezocht bij de vormgeving van artikel 65 van de Wbm, waar zich een vergelijkbare situatie voordoet. Ten behoeve van de uitvoering van de vrijstellingsregeling zullen daarom nadere regels worden gesteld in het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag en de Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag.

8. Tariefsverhoging

Het huidige tarief van de kolenbelasting voor kolen bedraagt € 12,95 per ton kolen. Met dit tarief in combinatie met de nieuwe emissiedrempel zou het voor bestaande kolencentrales goedkoper zijn om de kolenbelasting te betalen dan om biomassa in te zetten zoals afgesproken in het Kolenconvenant. Voor de emissies boven de emissiedrempel levert dit tarief namelijk een reductieprikkel op van € 11 à € 18 per ton CO₂ (afhankelijk van de efficiëntie van de centrale²). Bij een prijs van emissierechten van € 20 per ton zou de totale reductieprikkel op € 31 à € 38 per ton CO₂ uitkomen. Biomassa bijstoken is duurder.

Gezien het uitgangspunt dat het wetsvoorstel een effectieve prikkel tot gedragsverandering moet geven, wordt voorgesteld om het tarief van de kolenbelasting te verhogen tot € 35 per ton kolen. De indiener verwacht dat bij dit tarief het genoemde negatieve effect niet of in veel mindere mate optreedt. Een tarief van € 35 per ton kolen levert voor de emissies boven de emissiedrempel een extra reductieprikkel (ten opzichte van het ETS) van € 30 à € 48 euro per ton CO₂. Gecombineerd met een verwachte prijs van emissierechten van 20 euro per ton, wordt het voor de kolencentrales rendabel³ om hun uitstoot terug te dringen tot de emissiedrempel met maatregelen die € 50 à € 68 per ton CO₂ mogen kosten. Het rekenvoorbeeld hieronder maakt dit duidelijk. Voor deze prijs zijn er bij de kolencentrales maatregelen te treffen, zoals CCS. Biomassa-bijstook is weliswaar duurder, maar komt wel aanzienlijk meer binnen bereik. Te

¹ Dit heeft als voordeel ten opzichte van een heffing vooraf, dat er geen financieringsnadeel ontstaat voor exploitanten van kolencentrales, doordat zij grote sommen geld moeten «voorschieten» die mogelijk later weer moeten worden terugbetaald.

² Het bedrag van € 11 resp. € 18 per ton geldt voor een centrale met een uitstoot van 960 gram resp. 750 gram per kWh.

³ «Rendabel» wil zeggen dat het voor de kolencentrales goedkoper is om deze maatregelen te treffen dan om de kolenbelasting te betalen.

verwachten valt dat voor biomassa door het kabinet een extra (financiële) inzet wordt gepleegd via het beleid voor duurzame energie, waarvoor een aparte doelstelling geldt.

Alternatieven voor kolencentrales, zoals gascentrales en duurzame energie, worden door de maatregel relatief goedkoper. Behalve het treffen van maatregelen, kan de exploitant van een kolencentrale dus ook overwegen om de kolencentrale te vervangen door een alternatief.

Rekenvoorbeeld

Stel er zijn vier kolencentrales, variërend van efficiënt tot niet-efficiënt, die alle vier één ton kolen verstopen. Dit levert in alle gevallen 2,73 ton CO₂ op (fysische wetmatigheid). Doordat de centrales een verschillend rendement hebben, is hun kWh-productie (kolom B), en dus ook hun CO₂-uitstoot per kWh (kolom A), verschillend. Omdat ze alle vier boven de emissiedrempel van 550 g/kWh komen, betaalt elke centrale € 35 kolenbelasting per ton kolen (kolom C). In kolom D is weergegeven welke CO₂-reductie elke centrale moet bereiken om op de emissiedrempel uit te komen. De reductiemaatregel om die drempel te bereiken mag in alle gevallen hooguit € 35 kosten (anders is belasting betalen goedkoper). Hieruit valt te berekenen wat de maatregel mag kosten per eenheid van CO₂-reductie (kolom E).

Uit de berekening blijkt (kolom E) dat de prijs waarbij een maatregel die de emissie terugbrengt tot de emissiedrempel nog net rendabel is, lager is naarmate de kolencentrale verder van de drempel af zit. Oftewel, een relatief inefficiënte centrale kan zich minder dure maatregelen permitteren dan een efficiënte centrale om op de drempel te komen. Dat is ook logisch, want een efficiënte centrale hoeft minder te doen om op de emissiedrempel te komen dan een inefficiënte centrale, maar beide sparen – als ze de drempel hebben bereikt – hetzelfde bedrag uit (namelijk de kolenbelasting voor het deel onder de emissiedrempel).

N.B.

In dit rekenvoorbeeld is geen rekening gehouden met de prijs van emissierechten. De reductiemaatregelen mogen in de praktijk dus nog duurder zijn.

A	B	C	D	E
CO ₂ -uitstoot in g/kWh	Aantal geproduceerde kWh's	Kolenbelasting in €/ton kolen	Reductie die nodig is om geen belasting te betalen, in ton CO ₂	Prijs die reductiemaatregel mag hebben, in €/ton CO ₂ (excl. prijs emissierechten)
2,73*106/A		2,73-B*550*10 ⁻⁶	C/D	
750	3 640	35	0,73	48
800	3 413	35	0,85	41
900	3 033	35	1,06	33
950	2 874	35	1,15	30

De tariefsverhoging dient op hetzelfde moment als de wijziging van de vrijstellingsbepaling in werking te treden om het gewenste effect te bereiken. Indien prijsontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van kosten van maatregelen en de prijs van emissierechten, daartoe aanleiding geven, zou de hoogte van het tarief van de kolenbelasting aangepast kunnen worden. Dit vergt een wetswijziging, bijvoorbeeld in het Belastingplan.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het tarief voor alle belastingplichtigen geldt. Dit houdt in dat de voorgestelde tariefsverhoging ook geldt voor degenen die op grond van de huidige Wbm reeds kolenbelasting

verschuldigd zijn over het gebruik of de aflevering van kolen. De effecten voor deze groep worden in beeld gebracht in paragraaf 9.

9. Effecten

Het wetsvoorstel heeft als beoogd effect dat de CO₂-uitstoot van kolencentrales afneemt. Daarnaast kan het wetsvoorstel ertoe leiden dat nieuwbouwplannen niet doorgaan en mogelijk ook dat enkele bestaande centrales vervroegd buiten gebruik worden gesteld. Het wetsvoorstel heeft ook een effect op de groep belastingplichtigen die op dit moment reeds kolenbelasting verschuldigd is.

Het effect van het treffen van reductiemaatregelen (m.n. CCS en biomassa) wordt geschat op 12 Mton. Een verdeling hiervan over bestaande en nieuwe centrales wordt gegeven in tabel 2. Het niet doorgaan van nieuwbouwplannen zou kunnen leiden tot een verdere reductie van circa 3 Mton. Dat is samen ongeveer 7% van de Nederlandse broeikasgasemissies in 1990.

Tabel 3 Geschatte effecten bij bestaande en nieuwe koleneenheden

	Reductie als gevolg van dit wetsvoorstel (Mton/jr) t.o.v. onbestreden niveaus	Reductiemaatregel
Bestaande centrales (4200 MW)	8 à 9	Vooraf biomassa-bijstook, in mindere mate CCS (alleen gunstige locaties)
Nieuwe centrales (2500 MW)	3 à 4	Vooraf CCS
Vervroegd sluiten bestaande centrales	–	
Niet doorgaan nieuwbouw	3	
Totaal	15	
– als percentage van broeikasgasemissies in 1990 (213 Mton)	7%	

Deze inschatting wordt hieronder nader uitgewerkt.

Het niet doorgaan van bouwplannen dan wel vervroegde sluiting

Het is moeilijk om hiervan een inschatting te maken, omdat energiebedrijven bij de beslissingen over nieuwbouw en sluiting van centrales een scala aan factoren meewegen, waarbij de prijs van CO₂-uitstoot er maar één is. Ook bijvoorbeeld gestegen bouwkosten kunnen een rol spelen (zoals recent is gebleken bij het besluit van Nuon om de bouw van een deel van de centrale in de Eemshaven te faseren) of hoge kosten van onderhoud of reparaties, een andere inschatting van de vraag naar elektriciteit e.d.

De maatregel in dit wetsvoorstel op zichzelf zal niet leiden tot sluiting van bestaande centrales. Daarvoor is de financiële prikkel te laag. De maatregel weegt uiteraard wel mee in het «totaalplaatje». Mogelijk zullen één à twee centrales, die toch al op de nominatie staan om gesloten te worden, eerder dichtgaan dan aanvankelijk beoogd door de exploitant. Een CO₂-reductie-effect hiervan is moeilijk te geven, aangezien er hooguit sprake is van een versnelling van een autonome ontwikkeling.

Wat betreft de nieuwbouw van kolencentrales is een eerste inschatting dat van de aangekondigde plannen voor nieuwe kolencentrales circa de helft niet zal doorgaan. Daarvan zal naar schatting de helft op het conto van dit wetsvoorstel geschreven kunnen worden, bij de andere helft zullen andere factoren doorslaggevend zijn geweest. Aangezien er plannen zijn aangekondigd voor ruim 5000 MW nieuwbouw, schat de indiener dat 2500 MW nieuwbouw doorgaat en dat ca. 1250 MW nieuwbouw niet doorgaat als

gevolg van het wetsvoorstel. Dit levert een CO₂-reductie van ongeveer 3 Megaton per jaar op.¹

Het treffen van reducerende maatregelen

Zoals aangegeven in paragraaf 8 worden door de emissiedrempel in combinatie met de tariefsverhoging reducties die tussen € 30 en € 48 per ton CO₂ kosten rendabel. Naast deze impuls is er nog de waarde van emissiereducties door het vrijvallen van emissierechten. Rekenend met een prijs van emissierechten van € 20 per ton maken beide impulsen samen reducties tot aan de emissiedrempel van € 50 tot € 70 per ton CO₂ rendabel, respectievelijk voor de minst energie-efficiënte en de meest efficiënte kolencentrales.

Op basis van deze bedragen mag worden verwacht dat de nieuwe kolencentrales kunnen worden voorzien van CCS-technologie. Bestaande centrales zullen biomassa blijven inzetten, mits hiervoor ook aanvullend beleid wordt gevoerd vanuit het duurzame-energiebeleid, waarvoor een aparte, hoge doelstelling geldt. De totale reductie die hiervan het gevolg zal zijn, bedraagt ongeveer 12 Mton CO₂ per jaar. Daarmee komen de kolencentrales gemiddeld uit op de emissiedrempel.

De *bestaande* kolencentrales zullen naar verwachting ongeveer 2/3 deel hiervan voor hun rekening nemen (8 à 9 Mton), vooral door inzet van biomassa. De bestaande kolencentrales komen daarmee gemiddeld uit op de emissiedrempel (vergelijk tabel 2 met tabel 1). Dat wil overigens niet zeggen dat elk van de bestaande centrales op de emissiedrempel uitkomt. De indiener houdt er rekening mee dat mogelijk één à twee bestaande kolencentrales de kolenbelasting zullen betalen in plaats van reducerende maatregelen te treffen, omdat die voor hen niet rendabel zijn.² Dit negatieve effect wordt naar verwachting gecompenseerd doordat andere kolencentrales verdergaande maatregelen zullen treffen op basis van de door de indiener bepleite verhoging van het uitgavenkader voor CO₂-reducerende projecten in de energiesector (zie hieronder: «wat gebeurt er met (extra) belastingopbrengsten»). Gemiddeld komen de kolencentrales daarmee toch op de emissiedrempel uit.

De *nieuw* te bouwen kolencentrales – na aanpassing van de huidige bouwplannen resteert naar verwachting nog 2500 MW – zullen naar verwachting 3 tot 4 Mton per jaar reduceren. De kolenbelasting zal bij hen vooral het effect hebben dat CCS wordt gerealiseerd. 3 à 4 Mton is een geschikte hoeveelheid voor CCS-demoprojecten.

Kosten voor kolencentrales en verwachte belastingopbrengst

De indiener verwacht dat alle nieuwe kolencentrales en het merendeel van de bestaande centrales het betalen van belasting weten te vermijden door de emissies terug te brengen tot op of onder de drempel. Hun kosten zijn gelijk aan de kosten van de maatregelen die nodig zijn om op de emissiedrempel te komen. Verwacht wordt dat deze kosten vrijwel even hoog zijn als de gemiste belastingopbrengst (de belastingopbrengst zonder dat maatregelen getroffen zouden zijn).³ Deze gemiste belastingopbrengst bedraagt naar verwachting € 380 mln per jaar.⁴

De verwachting is daarnaast dat twee bestaande kolencentrales, die toch al vervroegd zullen sluiten, ervoor kiezen de belasting te betalen. Naar verwachting bedraagt de belastingopbrengst circa € 80 mln per jaar.⁵

De gemiste en de te verwachten belastingopbrengst samen bedragen aldus naar schatting maximaal € 460 mln per jaar. Dit zijn dus de maximale jaarlijkse kosten die de kolencentrales zullen moeten maken als gevolg van dit wetsvoorstel.

¹ Daarbij is er vanuit gegaan dat 1250 MW nieuw kolenvermogen (met een uitstoot van 6 Mton) wordt vervangen door 1250 MW nieuw gasvermogen (met een uitstoot van 3 Mton).

² Dit zijn de kolencentrales waarvan verwacht wordt dat ze toch al over niet al te lange tijd gaan sluiten en waarbij sluiting hooguit vervroegd wordt; zie eerder in deze paragraaf.

³ Met andere woorden, de reductiemaatregelen die de kolencentrales treffen zijn nèt rendabel.

⁴ Dit is berekend door het tarief van € 35 per ton kolen in combinatie met de emissiedrempel toe te passen op de productie- en emissieniveaus in 2004–2005 van zes van de acht bestaande kolencentrales en op 2500 MW nieuw kolenvermogen.

⁵ Bij deze berekening is ervan uitgegaan dat de Gelderland-13 centrale van Electrabel en de Amer-81 centrale van Essent de meeste kans maken op vervroegde sluiting, in lijn met het WLO-SE scenario van de drie planbureaus (zie: «Beoordeling nieuwbouwplannen elektriciteitscentrales in relatie tot de WLO SE- en GE-scenario's: een «quickscan», ECN-E-07-014, blz. 15). Bij de productie- en emissieniveaus van 2004–2005 zouden deze centrales jaarlijks respectievelijk ca. € 35 en € 45 miljoen belasting betalen.

Effect bij huidige belastingplichtigen

De voorgestelde tariefsverhoging zal ook gelden voor de huidige (niet-vrijgestelde) belastingplichtigen. Dit zijn, naast handelaren in kolen, gebruikers zoals bijvoorbeeld de cementindustrie, grasdrogerijen, de suikerindustrie, tuincentra (vanwege barbecuekolen) en stoomtreindiensten. Kolen worden niet alleen ingezet vanwege de lage kosten; andere redenen zijn bijvoorbeeld dat er geen alternatief bestaat of dat de CO₂-emissie wordt gebruikt in het productieproces. Het gebruik gaat gepaard met relatief hoge emissies. Een verhoging van het tarief zal het gebruik van kolen ontmoedigen. De verwachting is echter dat het economisch aantrekkelijk zal blijven om kolen te blijven gebruiken. De tariefsverhoging betekent dat de prijs van kolen voor deze groep belastingplichtigen ongeveer € 22 per ton kolen duurder wordt. Ter illustratie: als de tariefsverhoging volledig wordt doorberekend naar de consument, betekent dit dat een zak barbecuekolen van 5 kg ongeveer 11 cent duurder wordt.

Door het hogere tarief zal de belastingopbrengst naar verwachting toenemen. De huidige belastingopbrengst bedraagt ongeveer € 1 miljoen. De belastingopbrengst neemt naar verwachting in eerste instantie toe tot circa € 2,5 mln per jaar. De exacte hoogte is afhankelijk van de vraag of de belastingplichtigen hun kolengebruik weten te beperken. De indiener pleit ervoor om inzet van kolengebepkende technieken financieel aantrekkelijk te maken door opname op de MIA/Vamil-lijst.

Wat gebeurt er met de (extra) belastingopbrengsten?

Aangezien de bedoeling van dit wetsvoorstel emissiereductie is en niet het vergroten van de belastinginkomsten, pleit de indiener ervoor het betreffende uitgavenkader navenant te verhogen om het vergroten van de inzet van CCS en biomassa te stimuleren. Ook pleit de indiener ervoor om de huidige belastingplichtigen compensatie te bieden voor de belastingverhoging door kolengebepkende maatregelen die deze gebruikers kunnen treffen, op te nemen in de MIA/Vamil-lijst.¹ Bij die maatregelen valt te denken aan het overschakelen op aardgas in het geval van grasdrogerijen.

Effect op stroomprijzen consumenten en bedrijfsleven

De verwachte kosten van € 460 mln per jaar betekenen over de totale jaarproductie van de kolencentrales (43 TWh) een kostprijsverhoging van 1 cent per kWh. Afgezet tegen de huidige productieprijs van kolenstroom van ca. 4 ct/kWh,² is dit een kostprijsverhoging voor elektriciteitsproductie uit kolencentrales van circa 25%. De verwachte stijging van de stroomprijs voor afnemers bedraagt echter veel minder dan 1 cent per kWh. Dit komt enerzijds doordat kolenstroom maar een deel van elektriciteitsvraag dekt (zo'n 20%), maar vooral doordat de prijs van elektriciteit voornamelijk wordt bepaald door de marginale stroomprijs op de markt. In Nederland is dat de kostprijs van stroom opgewekt door gascentrales. Een kostprijsverhoging van door kolen opgewekte stroom leidt dan nauwelijks tot verkoopprijsverhoging maar vooral tot kleinere marges, en dus minder winst, voor elektriciteitsproducenten met veel kolenstroom.

Grootverbruikers van energie betalen momenteel een stroomprijs van ca. 10 ct/kWh.³ Kleinverbruikers van stroom betalen zo'n 21 ct/kWh inclusief belastingen⁴. Bij deze laatste groep wordt een groot deel van de stroomprijs bepaald door de transport- en distributiekosten, die relatief hoog zijn omdat kleinverbruikers aan het eind van de stroomketen zijn aangesloten (laagspanningsdistributienetten), waar het transport relatief duur is.

¹ MIA, milieu-investeringsaftrek, en Vamil, willekeurige aftrek milieu-investering, zijn subsidies op milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen voor ondernemers.

² Welke nieuwe energiecentrale in Nederland?, CE, november 2006, blz. 2.

³ ECN, <http://www.energie.nl/stat/xls/fig74.xls>

⁴ Bron: CBS.

10. Invoeringstermijn

Het Kolenconvenant loopt tot en met 31 december 2012. In dit convenant is opgenomen dat de rijksoverheid het, gezien de gemaakte afspraken, niet langer nodig acht de brandstofkeuze via een nationale kolenbelasting te beïnvloeden. Om het Kolenconvenant niet in gevaar te brengen door schending van die toezegging, wordt voorgesteld de in het wetsvoorstel opgenomen regeling in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2013. Of inwerkingtreding per die datum noodzakelijk is, is afhankelijk van de prijsvorming op de markt van emissierechten (zie paragraaf 6).

Dit tijdstip biedt exploitanten voldoende tijd om bij hun investeringen rekening te houden met de inwerkingtreding van deze maatregel.

11. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op kolencentrales en op de huidige belastingplichtigen van de kolenbelasting.

Voor de huidige groep belastingplichtigen nemen de administratieve lasten niet toe: zij krijgen slechts te maken met een tariefsverhoging.

Met het wetsvoorstel is maximaal aansluiting gezocht bij de bestaande administratieve verplichtingen voor elektriciteitscentrales. Op grond van hoofdstuk 16 van de Wm zijn de elektriciteitscentrales reeds verplicht per kalenderjaar een verslag van de emissiegegevens (emissieverslag) in te dienen bij de NEa. In het kader van de Elektriciteitswet 1998 stellen elektriciteitscentrales reeds meetgegevens beschikbaar omtrent het aantal aan het net geleverde kWh's. Ook hier zorgt het wetsvoorstel dus niet voor een toename van de administratieve lasten. Daarnaast moet een verklaring worden overlegd om in aanmerking te kunnen komen voor de voorlopige vrijstelling. Bij de huidige vrijstelling is dit ook het geval. Voor de kolencentrales leidt het wetsvoorstel daardoor slechts tot een geringe verhoging van de administratieve lasten.

12. Europeesrechtelijke aspecten

Europese regelgeving speelt een belangrijke rol op het gebied van energie- en klimaatbeleid. Daarom zal hieronder worden ingegaan op de Europeesrechtelijke aspecten die aan de orde zijn bij dit wetsvoorstel.

12.1. Richtlijn energiebelastingen (2003/96/EC)

Het uitgangspunt van deze richtlijn is een harmonisatie van belastingen op energieproducten (waaronder kolen) en elektriciteit.¹ De lidstaten mogen alleen belasting heffen op energieproducten en elektriciteit overeenkomstig de richtlijn. Op grond van artikel 14, eerste lid, wordt een vrijstelling van belasting verleend voor het gebruik van energieproducten voor het opwekken van elektriciteit:

«1. Naast de algemene bepalingen van Richtlijn 92/12/EEG inzake vrijgesteld gebruik van belastbare producten, en onverminderd andere communautaire bepalingen, verlenen de lidstaten voor onderstaande producten vrijstelling van belasting, op voorwaarden die zij vaststellen met het doel een juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstelling te verzekeren en fraude, ontwijking of misbruik te voorkomen:

a) energieproducten en elektriciteit die worden gebruikt voor de productie van elektriciteit en elektriciteit die wordt gebruikt tot instandhouding van het vermogen elektriciteit te produceren. De

¹ De Wbm is per 1 januari 2004 aan deze richtlijn aangepast. Zie de wet van 18 december 2003 tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de accijns (Implementatie richtlijn energiebelastingen) (Stb. 532).

lidstaten kunnen deze producten echter uit milieubeleidsoverwegingen aan belasting onderwerpen zonder inachtneming van de in deze richtlijn vastgestelde minimumbelastingniveaus. In dat geval wordt de op deze producten geheven belasting niet in aanmerking genomen voor de inachtneming van het minimumbelastingniveau voor elektriciteit zoals vastgesteld in artikel 10.»

Deze vrijstelling geeft de hoofdregel weer: geen belasting over input-brandstoffen, uitsluitend belastingheffing over de output, de geproduceerde elektriciteit.

Lidstaten kunnen echter op grond van artikel 14, eerste lid, onder a, kolen die worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit, uit milieuoverwegingen toch aan belastingheffing onderwerpen zonder rekening te hoeven houden met de voorgeschreven minimumtarieven. Deze mogelijkheid van een inputheffing is opengelaten om bijvoorbeeld door een hogere belasting op kolen overschakeling naar een aardgascentrale te stimuleren.¹ Bij de vaststelling van een dergelijk belastingstelsel moet de lidstaat zich houden aan de randvoorwaarden van het EG-verdrag (zie hieronder).

12.2. EG-verdrag

Er zijn twee aspecten van het EG-Verdrag die van belang zijn voor dit wetsvoorstel: vrij verkeer van goederen en staatssteun. Deze aspecten zullen hieronder aan de orde komen, waarbij een inschatting wordt gegeven van de gevolgen voor dit wetsvoorstel.

Vrij verkeer van goederen

De voorgestelde maatregel mag geen kwantitatieve handelsbelemmering of een maatregel van gelijke werking zijn (artikelen 28 en 29 EG). Het financiële instrument moet worden beoordeeld in het licht van de bepalingen over heffingen van gelijke werking (artikel 25 EG) en het verbod op een discriminatoir belastingstelsel (artikel 90 EG).

Artikel 25 EG is slechts van toepassing indien het een invoerheffing dan wel een heffing van gelijke werking betreft die goederen treft omwille van het enkele feit dat de goederen de grens overgaan. Daar is hier geen sprake van.

Artikel 90 EG erkent het recht van lidstaten om hun eigen interne belastingstelsels in het leven te roepen. Het staat de lidstaten vrij belastingen te heffen op goederen of diensten. Verboden is dat de belasting die geheven wordt op binnenlandse producten lager is dan de belasting op ingevoerde producten. Anderzijds is een lidstaat vrij in het heffen van een hogere belasting op de eigen producten dan op de geïmporteerde producten. Het belasten van diensten is eveneens toegestaan mits de belasting die geheven wordt op diensten aangeboden door aanbieders uit andere lidstaten niet hoger uitvalt dan de belasting die op nationale diensten wordt geheven.

De huidige kolenbelasting wordt geheven «ter zake van de uitslag en de invoer van kolen». In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen binnenlandse producten en geïmporteerde producten. Evenmin wordt een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse dienstverleners. Het wetsvoorstel zal dus voldoen aan bovengenoemde bepalingen van het EG-verdrag.

Staatssteun

De voorgestelde maatregel mag niet in strijd zijn met de bepalingen in het EG-verdrag over staatssteun (artikelen 87–89 EG). Deze regels gaan in beginsel uit van een verbod op het verlenen van staatssteun. Staatssteun betreft steunmaatregelen die door de overheid of in welke vorm ook met

¹ Zie: Ch.W. Backes e.a. (red.), Milieurecht, zesde druk, 2006, blz. 246.

staatsmiddelen worden bekostigd, waardoor bepaalde ondernemingen worden begunstigd en er sprake is van vervalsing of dreigende vervalsing van de mededinging en een ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. In het geval van staatssteun kan de Commissie onder bepaalde voorwaarden besluiten om de maatregel desondanks verenigbaar te verklaren met de interne markt.

De voorgestelde verhoging van het tarief is voor de staatssteun niet van belang. Bij de introductie van een emissiedrempel moet echter wel rekening worden gehouden met staatssteunaspecten. De vrijstelling resulteert in een selectieve vrijstelling op basis van milieuoverwegingen. Deze selectieve vrijstelling houdt het volgende in: alleen elektriciteitsopwekkende ondernemingen die beneden de drempel van 550 gram CO₂ per kWh blijven, genieten de vrijstelling. Komen de ondernemingen daarboven, dan verliezen ze de gehele vrijstelling en betalen ze belasting over het gehele verbruik van kolen. Hierdoor zal sprake zijn van een voordeel voor bepaalde ondernemingen, nl. elektriciteitsopwekkende ondernemingen die een uitstoot hebben van minder dan 550 gram CO₂ per kWh. Dit voordeel wordt met staatsmiddelen bekostigd. Er is dus sprake van staatssteun in de zin van artikel 87, eerste lid, EG.

De maatregel moet daarom worden aangemeld bij de Commissie. De lidstaat moet de beoordeling van de Commissie afwachten voordat onomkeerbare besluiten tot verlening van de steun mogen worden genomen (zgn. standstill-beginsel). Voor dit wetsvoorstel is de communautaire kaderregeling ten behoeve van het milieu (het Milieusteunkader) relevant, de Commissie zal de belastingvrijstelling toetsen aan de hand van dit Milieusteunkader. Goedkeuring lijkt mogelijk op basis van het nieuwe milieusteunkader.

Gezien de voorgestelde invoeringsdatum (1 januari 2013) is er voldoende tijd om het wetsvoorstel bij de Commissie aan te melden. Doordat er voor 2013 geen onomkeerbare steunmaatregelen worden genomen, wordt het standstill-beginsel geëerbiedigd.

13. Lagere regelgeving

Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 7, zijn er tevens aanpassingen noodzakelijk van de op de Wbm gebaseerde lagere regelgeving. Het gaat daarbij onder meer om het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag, waarin de vrijstelling en de administratieve verplichtingen nader worden uitgewerkt. Hiertoe worden delegatiegrondslagen opgenomen in artikel 44 en 45 van de Wbm. Daarnaast moeten er op grond van artikel II van het wetsvoorstel twee ministeriële regelingen komen, één met nadere regels over de wijze van berekening van de gemiddelde marktprijs van broeikasgasemissierechten en één met de vaststelling van de gemiddelde marktprijs van broeikasgasemissierechten.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hieronder worden de verschillende artikelen en de onderdelen daarvan toegelicht ter aanvulling op hetgeen reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet.

Artikel I

Artikel I, onderdeel A

De definitiebepaling artikel 32 Wbm wordt aangevuld met drie nieuwe

begrippen, te weten «emissie», «broeikasgas» en «broeikasgasinstallatie». Deze definities zijn nodig om een goede aansluiting te verkrijgen bij de systematiek van het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (Wm).

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel is uitgegaan van het tarief zoals dit luidde op 1 januari 2008. Hierbij is geen rekening gehouden met de indexatie die jaarlijks plaatsvindt.

Artikel I, onderdeel C

De in dit wetsvoorstel opgenomen emissiedrempel geldt voor installaties die onder de vrijstelling voor elektriciteitsopwekking van artikel 44, tweede lid, Wbm vallen en die tevens onder de definitie van een broeikasgasinstallatie als bedoeld in artikel 16.1, tweede lid, van de Wm vallen. Installaties waarin kolen worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit krijgen daardoor alleen te maken met de emissiedrempel als extra voorwaarde om in aanmerking te komen voor de vrijstelling indien zij tevens onder het ETS vallen. Dergelijke installaties zullen met name in gebruik zijn bij kolencentrales. Op deze wijze wordt beoogd dat de emissiedrempel in elk geval van toepassing is op kolencentrales. Installaties die niet onder het ETS vallen, vallen erbuiten. Het wetsvoorstel is beleidsmatig niet op die categorie gericht.

Om de emissiedrempel zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 44, derde lid, te kunnen toepassen, zullen nadere regels worden gesteld in de lagere regelgeving. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande regelgeving.

Artikel I, onderdeel D

Het voorgestelde artikel 45 regelt een teruggaaf van de kolenbelasting met betrekking tot kolen die worden gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit. Toepassing van deze teruggaafmogelijkheid zal aan de hand van dezelfde regels als de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 44 geschieden.

Artikel II

Artikel II regelt de inwerkingtreding, de wijze waarop de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht in het kalenderjaar 2011 wordt vastgesteld en dat de vaststelling geschiedt voor 1 juli 2012. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de vaststelling plaatsvindt (artikel II, derde lid). Deze delegatiemogelijkheid is opgenomen omdat nader uitgewerkt moet worden hoe de vaststelling van de marktprijs plaatsvindt. Binnen het ETS is namelijk geen eenduidige prijsinformatie beschikbaar waarnaar (op wetsniveau) verwezen kan worden. Zo zijn er meerdere beurzen actief, grotere en kleinere, en is informatie over de marktprijs van emissierechten niet altijd voor iedereen (kosteloos) beschikbaar. De vaststelling moet worden gebaseerd op – nader aan te duiden – representatieve gegevens over de marktprijs, zo bepaalt het derde lid.

Duyvendak