



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

### VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is vanwege de aardopwarming om de emissie van broeikasgassen te verminderen door een nationale belasting op de emissie van CO<sub>2</sub> bij elektriciteitsopwekking in te voeren;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Wet belastingen op milieugrondslag wordt als volgt gewijzigd:

#### **A**

Aan **artikel 1** wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. een minimum CO<sub>2</sub>-prijs.

#### **B**

Na **hoofdstuk VI** wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

### **Hoofdstuk VIa Minimum CO<sub>2</sub>-prijs**

#### **Afdeling 1 Begripsbepalingen**

##### **Artikel 71a**

Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*a. broeikasgas:*

broeikasgas als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*b. broeikasgasemissierecht:*

broeikasgasemissierecht als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

*c. broeikasgasinstallatie:*

broeikasgasinstallatie als bedoeld in artikel 16.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

*d. één ton kooldioxide-equivalent:*

één ton kooldioxide-equivalent als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

e. *elektriciteitsemissieverslag*:

elektriciteitsemissieverslag als bedoeld in artikel 16a.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

f. *inrichting*:

inrichting als bedoeld in artikel 16a.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

## **Afdeling 2 Grondslag en belastingplicht**

### **Artikel 71b**

Onder de naam *minimum CO<sub>2</sub>-prijs* wordt een belasting geheven ter zake van de emissie van broeikasgas als gevolg van de opwekking van elektriciteit.

### **Artikel 71c**

1. De minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt geheven van degene die op 31 december van het tijdvak een inrichting drijft.
2. Indien op 31 december van het tijdvak een inrichting niet wordt gedreven, wordt de minimum CO<sub>2</sub>-prijs geheven van degene die als laatste in dat tijdvak de inrichting heeft gedreven.

## **Afdeling 3 Maatstaf van heffing en verschuldigheid**

### **Artikel 71d**

1. De minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt berekend over het aantal ton kooldioxide-equivalent dat in de lucht is veroorzaakt overeenkomstig het elektriciteitsemissieverslag van de inrichting.
2. In afwijking van het eerste lid wordt, indien de emissieautoriteit ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht heeft vastgesteld als bedoeld in artikel 16a.8, tweede lid, van de Wet milieubeheer en die vaststelling is onherroepelijk geworden, de minimum CO<sub>2</sub>-prijs berekend over het aantal ton kooldioxide-equivalent dat in de lucht is veroorzaakt overeenkomstig die vaststelling.

### **Artikel 71e**

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt verschuldigd op het tijdstip waarop de emissie van broeikasgas plaatsvindt.

## **Afdeling 4 Tarief**

### **Artikel 71f**

1. Het tarief bedraagt per ton kooldioxide-equivalent: € PM.
2. Aan het begin van elk kalenderjaar wordt het tarief, genoemd in het eerste lid, bij regeling van Onze Minister vervangen door een ander tarief. Dit tarief wordt berekend als volgt. Als uitgangspunt wordt genomen het bedrag voor dat kalenderjaar, genoemd in het vierde lid. Vervolgens wordt dat bedrag verminderd met de termijnkoers van het broeikasgasemissierecht. Het tarief is niet lager dan nihil.
3. De termijnkoers van het broeikasgasemissierecht, bedoeld in het tweede lid, is voor een kalenderjaar het gewone gemiddelde, in euro, van de dagelijkse éénjaartermijnkoersen van broeikasgasemissierechten (slotverkoopkoersen) voor levering in december van het jaar waarvoor het tarief wordt vastgesteld overeenkomstig het tweede lid, zoals waargenomen van 1 september tot en met 31 oktober voorafgaand aan dat jaar op de koolstofbeurs in de Europese Unie met het hoogste handelsvolume van broeikasgasemissierechten in die maanden.
4. Het bedrag, genoemd in het tweede lid, derde zin, bedraagt voor:
  - het kalenderjaar 2020: € 12,30;
  - het kalenderjaar 2021: € 13,50;
  - het kalenderjaar 2022: € 14,90;
  - het kalenderjaar 2023: € 16,40;

- het kalenderjaar 2024: € 18,00;
- het kalenderjaar 2025: € 19,80;
- het kalenderjaar 2026: € 21,80;
- het kalenderjaar 2027: € 24,00;
- het kalenderjaar 2028: € 26,40;
- het kalenderjaar 2029: € 29,00;
- de kalenderjaren vanaf 2030: € 31,90.

### **Artikel 71g**

1. Bij toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de daarop berustende bepalingen wordt onder rijksbelastingdienst verstaan de Dienst Nederlandse emissieautoriteit. Voor de uitvoering van deze wet staat de Dienst Nederlandse emissieautoriteit onder het gezag van de Minister van Financiën.
2. De termijnen, genoemd in de artikelen 20, derde lid, 67c en 67f, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen worden verlengd met de termijn waarin het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit de elektriciteitsjaarvracht, bedoeld in artikel 16a.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, ambtshalve kan vaststellen en deze vaststelling onherroepelijk is geworden plus twee maanden.
3. Bestaande geheimhoudingsbepalingen staan er niet aan in de weg dat de ambtenaren van de dienst Nederlandse emissieautoriteit gegevens of informatie verkregen op grond van deze afdeling gebruiken voor de taak, bedoeld in hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer, dan wel gegevens of informatie verkregen op grond van de taak, bedoeld in hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer, gebruiken voor de taak, bedoeld in deze afdeling.

## **ARTIKEL II**

De **Wet milieubeheer** wordt als volgt gewijzigd:

### **A**

Artikel 2.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "16" ingevoegd ", 16a".
2. In het tweede lid, onderdeel b, wordt na "titel 16.2" ingevoegd "en hoofdstuk 16a".

### **B**

Na hoofdstuk 16 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

### **Hoofdstuk 16a. De emissie van broeikasgas bij elektriciteitsopwekking**

#### **Artikel 16a.1**

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
  - elektriciteitsemisieverslag*: elektriciteitsemisieverslag als bedoeld in artikel 16a.6, tweede lid;
  - elektriciteitsmonitoringplan*: plan betreffende de bepaling en registratie van de emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking als bedoeld in artikel 16a.3;
  - elektriciteitsjaarvracht*: het aantal ton kooldioxide-equivalent dat in de lucht is veroorzaakt als gevolg van het opwekken van elektriciteit in de betreffende inrichting in het betreffende kalenderjaar, waarbij een gedeelte van een ton rekenkundig wordt afgerond op een hele ton;
  - noodstroomaggregaat*: technische eenheid die uitsluitend wordt gebruikt om elektriciteit op te wekken indien de gebruikelijke primaire elektriciteitsvoorziening uitvalt en niet meer dan 50 uren per jaar in werking is;
  - restgassen*: rookgassen die ontstaan bij specifieke processen door onvolledige oxidatie van koolstof houdende brandstoffen;
  - warmtekrachtkoppeling*: gelijktijdige opwekking in een proces van thermische energie en elektrische of mechanische energie.
2. Artikel 16.1, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 16a.2**

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op inrichtingen als bedoeld in de artikelen 16.2, eerste lid, en 16.3, waarin door brandstofverbruik of grondstofgebruik elektriciteit wordt opgewekt, met uitzondering van inrichtingen waarin uitsluitend elektriciteit wordt opgewekt door middel van een noodstroomaggregaat.
2. Artikel 16.2, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 16a.3**

1. Degene die een inrichting drijft, monitort de emissie van broeikasgas als gevolg van de opwekking van elektriciteit op basis van een elektriciteitsmonitoringplan, tenzij het tarief, bedoeld in artikel 71f, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, nihil is.
2. Het elektriciteitsmonitoringplan of een wijziging daarvan behoeft goedkeuring van het bestuur van de emissieautoriteit.
3. De artikelen 16.6, eerste en derde lid, 16.7, 16.9, 16.11, 16.12, 16.13a, 16.18 en 16.19 zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat telkens:
  - a. voor "vergunning" wordt gelezen "goedkeuring van een elektriciteitsmonitoringplan";
  - b. voor "vergunninghouder" wordt gelezen "degene die een inrichting drijft";
  - c. voor "monitoringsplan" wordt gelezen "elektriciteitsmonitoringsplan";
  - d. voor "emissieverslag" wordt gelezen "elektriciteitsemisieverlag";
  - e. voor "Verordening monitoring en rapportage emissiehandel" wordt gelezen "de regels gesteld bij of krachtens hoofdstuk 16a".

#### **Artikel 16a.4**

Het bestuur van de emissieautoriteit weigert de goedkeuring van een elektriciteitsmonitoringplan indien het elektriciteitsmonitoringplan niet voldoet aan de eisen die daaraan gesteld zijn bij of krachtens dit hoofdstuk of het bestuur van de emissieautoriteit van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager in staat is het elektriciteitsmonitoringplan naar behoren uit te voeren.

#### **Artikel 16a.5**

1. Degene die een inrichting drijft wijzigt het elektriciteitsmonitoringsplan zo spoedig mogelijk, indien:
  - a. de regels gesteld bij of krachtens hoofdstuk 16a daartoe aanleiding geven;
  - b. het bestuur van de emissieautoriteit daarom verzoekt.
2. Degene die een inrichting drijft legt op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit de meest actuele versie van het elektriciteitsmonitoringsplan over.

#### **Artikel 16a.6**

1. Degene die een inrichting drijft dient elk jaar een elektriciteitsemisieverlag in bij de emissieautoriteit gelijktijdig met het emissieverslag, bedoeld in artikel 16.1, derde lid, tenzij het tarief, bedoeld in artikel 71f, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, nihil is.
2. Het elektriciteitsemisieverlag bevat de elektriciteitsjaarvracht.

#### **Artikel 16a.7**

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar waarin het elektriciteitsemisieverlag moet worden ingediend, vaststellen dat dit verslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens dit hoofdstuk zijn gesteld. Het bestuur van de emissieautoriteit kan de beslissing voor ten hoogste drie maanden verdagen. Van de verdaging wordt voor het in de eerste volzin genoemde tijdstip schriftelijk mededeling gedaan aan degene die het elektriciteitsemisieverlag heeft ingediend. De mededeling omvat de reden voor de verdaging.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit kan na het tijdstip, genoemd in het eerste lid, onderscheidenlijk, indien toepassing is gegeven aan de tweede volzin van dat lid, na het tijdstip

dat met toepassing van die volzin is vastgesteld alsnog vaststellen dat het elektriciteitsemisieverlag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens dit hoofdstuk zijn gesteld, indien:

- a. degene bij het bestuur van de emissieautoriteit een elektriciteitsemisieverlag heeft ingediend, in dat verslag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en verstrekking van juiste of volledige gegevens zou hebben geleid tot de vaststelling van een andere elektriciteitsjaarvracht;
  - b. het betrokken elektriciteitsemisieverlag anderszins onjuist was en de betrokken persoon dit wist of behoorde te weten.
3. De bevoegdheid, bedoeld in het tweede lid, vervalt tien jaren na afloop van het kalenderjaar, bedoeld in het eerste lid.

#### **Artikel 16a.8**

1. Degene die een inrichting drijft registreert zijn elektriciteitsjaarvracht overeenkomstig het goedgekeurde elektriciteitsmonitoringsplan.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit kan de elektriciteitsjaarvracht van een inrichting op basis van een conservatieve schatting ambtshalve vaststellen indien:
  - a. het elektriciteitsemisieverlag niet of niet tijdig bij de emissieautoriteit is ingediend;
  - b. het bestuur van de emissieautoriteit ingevolge artikel 16a.7, eerste of tweede lid, heeft verklaard dat het elektriciteitsemisieverlag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens dit hoofdstuk zijn gesteld.

#### **Artikel 16a.9**

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot inrichtingen als bedoeld in artikel 16a.2, eerste lid, regels worden gesteld die nodig zijn in het belang van de goede werking van het monitoren van emissie als gevolg van elektriciteitsopwekking. Bij onderscheidenlijk krachtens de maatregel kan worden bepaald dat bij onderscheidenlijk krachtens de maatregel gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de verificatie van het elektriciteitsemisieverlag.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden vastgesteld over de wijze waarop emissies worden vastgesteld bij de opwekking van elektriciteit door een warmtekrachtkoppeling en bij de opwekking van elektriciteit door middel van restgassen. Voor de warmtekrachtkoppeling wordt voor het toerekenen van emissies aan de opwekking van elektriciteit een verdeelsleutel in acht genomen die in een referentiesituatie waar gelijke hoeveelheden elektriciteit en warmte gescheiden worden opgewekt de verhouding weergeeft tussen de emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking en de totale emissies. Voor de restgassen worden verbrandingsemisies toegerekend aan de opwekking van elektriciteit die gelijk worden gesteld met de emissies die gepaard zouden gaan met de verbranding van een hoeveelheid aardgas met dezelfde technisch bruikbare energie-inhoud als de restgassen.

### **C**

Artikel 18.6a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  2. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16a.3, eerste of tweede lid, dan wel het derde lid in verbinding met de artikelen 16.6, eerste en derde lid, 16.12, 16.13a, of 16.19, of de artikelen 16a.5, 16a.6 of 16a.9, kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.

## **D**

Na artikel 18.16a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 18.16b**

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16a.3, eerste of tweede lid, dan wel het derde lid in verbinding met de artikelen 16.6, eerste en derde lid, 16.12, 16.13a, of 16.19, of de artikelen 16a.5, 16a.6, 16a.8, eerste lid, of 16a.9, kan het bestuur van de emissieautoriteit de overtreder een bestuurlijke boete opleggen.
2. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16a.9, voor zover het een voorschrift betreft dat is verbonden aan de goedkeuring van een elektriciteitsmonitoringplan krachtens hoofdstuk 16a, kan het bestuur van de emissieautoriteit de overtreder een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom tezamen opleggen.

## **E**

In artikel 18.16e, eerste lid, wordt "artikel 18.16a, eerste lid" vervangen door "de artikelen 18.16a, eerste lid, en 18.16b, eerste lid".

## **F**

In artikel 18.16g, eerste lid, wordt "artikel 18.16a, eerste en tweede lid, eerste volzin" vervangen door "de artikelen 18.16a, eerste en tweede lid, eerste volzin en 18.16b, eerste lid".

## **G**

In artikel 18.16l wordt "artikel 18.16a, eerste en tweede lid" vervangen door "de artikelen 18.16a, eerste en tweede lid, en 18.16b, eerste lid".

## **H**

In artikel 19.7, eerste en tweede lid, wordt "een emissieverslag" telkens vervangen door "een emissieverslag of elektriciteitsemisieverlag".

## **ARTIKEL III**

In bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in artikel 6 "Wet milieubeheer: artikel 18.16a, eerste, tweede of vijfde lid" vervangen door "Wet milieubeheer: de artikelen 18.16a, eerste, tweede of vijfde lid, en 18.16b, eerste lid".

## **ARTIKEL IV**

Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat zendt in overeenstemming met Onze Minister van Financiën binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

## **ARTIKEL V**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking.

## **ARTIKEL VI**

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Aanleiding**

In dit wetsvoorstel wordt ter uitvoering van het regeerakkoord een minimum CO<sub>2</sub>-prijs ingevoerd met ingang van 1 januari 2020. De minimum CO<sub>2</sub>-prijs ziet op de emissie van CO<sub>2</sub> ten gevolge van elektriciteitsopwekking bij bedrijven die vallen onder het Europese systeem voor emissiehandel (hierna: EU ETS). Het betreft zowel de CO<sub>2</sub>-uitstoot van elektriciteitsopwekking door energiecentrales als de uitstoot bij elektriciteitsopwekking die ontstaat bij andere ETS-bedrijven (veelal de industrie). De minimum CO<sub>2</sub>-prijs bestaat uit een combinatie van de CO<sub>2</sub>-prijs die volgt uit het EU ETS en een nationale belasting.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

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

##### **2.1 Algemeen**

De minimum CO<sub>2</sub> -prijs heeft als doel om bedrijven die elektriciteit produceren in een grotere mate te stimuleren om in hun keuzes rekening te houden met de gevolgen van CO<sub>2</sub> -uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan voor mens en milieu. Daarmee levert de minimum CO<sub>2</sub> -prijs een bijdrage aan de ambitie van het kabinet om in 2030 49% CO<sub>2</sub> -reductie te realiseren. Met een minimum CO<sub>2</sub> -prijs voor elektriciteitsproducenten wordt langjarig zekerheid geboden over de minimale hoogte van CO<sub>2</sub> -kosten die zij moeten betalen, zodat zij dit mee kunnen nemen bij hun investeringsbeslissingen.

De maatregel hangt samen met de EU ETS-prijs, de prijs voor emissierechten, die tot stand komt in het kader van het EU ETS. In het EU ETS worden emissierechten verhandeld, waarbij door deelnemers voor iedere ton CO<sub>2</sub> die zij uitstoten één emissierecht moet worden ingeleverd. Vragers en aanbieders handelen in deze rechten en zo komt op de markt een CO<sub>2</sub>-prijs tot stand. De ontwikkeling van de EU ETS prijs was de afgelopen jaar zeer volatiel en kende dus relatief sterke fluctuaties in de prijsontwikkeling. De EU ETS-prijs bedraagt op dit moment, mede als gevolg van een Europese herziening van het EU ETS-systeem voor de periode 2021-2030, circa €25 (peildatum 25 januari 2019). Met de invoering van een minimumprijs wordt de EU ETS-prijs wanneer deze lager is dan de minimum CO<sub>2</sub>-prijs, aangevuld met een nationale belasting. De minimumprijs bestaat in dat geval dus uit een combinatie van de CO<sub>2</sub>-prijs die volgt uit het EU ETS en een aanvullende nationale CO<sub>2</sub>-belasting.

In opdracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën heeft Frontier Economics onderzoek gedaan naar de effecten van een nationale invoering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs in combinatie met het verbod op kolen. In het onderzoek worden de effecten van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs en het verbod op kolen voor elektriciteitsproductie afzonderlijk van elkaar en gezamenlijk in beeld gebracht. Op 10 juli 2018 zijn de resultaten van deze studie naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>1</sup>

Frontier Economics concludeert dat invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs gepaard kan gaan met risico's op het gebied van leveringszekerheid. Frontier geeft aan dat een unilaterale CO<sub>2</sub>-minimumprijs het rendement van Nederlandse gascentrales zodanig onder druk zet dat energiemaatschappijen deze per 2020 buiten gebruik stellen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er in latere jaren (2025 tot 2030) niet op elk moment voldoende beschikbaar binnenlandse productiecapaciteit en interconnectiecapaciteit is om aan de piekvraag te kunnen voldoen en het elektriciteitsnet uit balans raakt.

De maatvoering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs en de gevolgen voor de leveringszekerheid zijn uitvoerig besproken aan de elektriciteitstafel van het klimaatakkoord. De brede groep van partijen

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 30196, nr. 606.



aan deze tafel variërend van elektriciteitsproducenten tot milieuorganisaties heeft dit vraagstuk gewogen en is gekomen tot een prijspad waarmee het publieke belang van leveringszekerheid geborgd wordt. Bij de keuze van de vormgeving van het prijspad is gebruik gemaakt van de inzichten die experts, waaronder PBL, hebben over de effecten van een nationale minimumprijs op verduurzaming en de leveringszekerheid. Experts geven aan dat een geleidelijk oplopende minimumprijs met een marge onder het verwachte prijspad van het EU-ETS essentieel is om de leveringszekerheid te borgen. Zij geven verder aan dat een dergelijk geleidelijk oplopend prijspad, ook wanneer deze lager ligt dan de nu verwachte ETS-prijs, een belangrijke prikkel geeft voor verduurzaming, vanwege de zekerheid die het de markt biedt over de prijs van CO<sub>2</sub>-uitstoot ongeacht de ontwikkeling in de ETS-prijs.

Met dit wetsvoorstel introduceert het kabinet een minimum CO<sub>2</sub>-prijs zoals opgenomen en overeengekomen in het ontwerp-klimaatakkoord.<sup>2</sup> Het overeengekomen prijspad is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1 minimum CO<sub>2</sub>-prijs

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Minimum CO<sub>2</sub>-prijs (€)</b>	12,3	13,5	14,9	16,4	18	19,8	21,8	24	26,4	29	31,9
<b>Verwachte ETS-prijs (€)*</b>	20,5	21	21,5	24,6	27,7	30,8	33,4	36,3	39,3	42,7	46,3

\*Raming PBL (Bron: Corjan Brink, Projectie ETS-prijs volgens uitgangspunten concept wetsvoorstel minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsproductie, PBL 2018)

Gegeven de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de ETS-prijs, de volatiliteit van de ETS-prijs als gevolg van prijsbewegingen binnen een korte periode en de mogelijke risico's op het gebied van leveringszekerheid, zal het kabinet de ontwikkeling van de ETS-prijs in relatie tot de nationale CO<sub>2</sub>-heffing jaarlijks blijven monitoren met betrekking tot de leveringszekerheid. Hiertoe worden ieder jaar de risico's voor leveringszekerheid voor de daaropvolgende zes jaren in kaart gebracht door Tennet op basis van objectieve indicatoren. Het prijspad wordt naar beneden bijgesteld, wanneer uit de monitoring blijkt dat er risico's voor leveringszekerheid, in één of meerdere jaren, blijken te zijn. Opwaartse bijstellingen van het prijspad worden minimaal 5 jaar van te voren aangekondigd, waarbij op basis van de eerder genoemde objectieve indicatoren blijkt dat de leveringszekerheid gewaarborgd blijft.

Met invoering van de minimum CO<sub>2</sub> -prijs per 2020 pakt Nederland een koplopersrol op het gebied van beprijzing van CO<sub>2</sub>-uitstoot door elektriciteitsopwekking in Europa, waardoor andere EU-lidstaten en onze buurlanden worden gestimuleerd om op dit punt ambitieuzer energie- en klimaatbeleid te gaan voeren en ook, net als Nederland en het Verenigd Koninkrijk over te gaan op beprijzing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij elektriciteitsopwekking. Wanneer de ons omringende landen (waaronder in elk geval Duitsland), ook een minimum CO<sub>2</sub>-prijs invoeren, is de verwachting dat de gesignaleerde risico's op het gebied van de leveringszekerheid worden beperkt. Daarnaast zouden bij het gezamenlijk invoeren van de maatregel de internationale CO<sub>2</sub>-effecten verbeteren. In het ontwerp-klimaatakkoord committeren het Rijk en de partijen van de elektriciteitstafel zich aan een gezamenlijke inspanning voor een pentalaterale minimum CO<sub>2</sub>-prijs. Bij een dergelijke pentalaterale minimum CO<sub>2</sub>-prijs zijn de risico's op het gebied van leveringszekerheid kleiner, waardoor kan worden ingezet op een hoger prijspad.

Bij de uitwerking van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de regels en methodes die in het EU ETS worden gehanteerd voor het vaststellen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Op die manier worden de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs zoveel mogelijk beperkt.

<sup>2</sup> SER (2018) Ontwerp van het klimaatakkoord, pp.167-168.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze minimumprijs is vormgegeven. Er wordt toegelicht wie de belastingplichtige is (paragraaf 2.2), wat de grondslag is en hoe emissie van CO<sub>2</sub> als belastinggrondslag wordt vastgesteld (paragraaf 2.3) en het tarief dat van toepassing is (paragraaf 2.4).

## **2.2 Belastingplichtige**

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt geheven bij inrichtingen die elektriciteit opwekken. Het kan hier gaan om energiecentrales maar ook om andere bedrijven waar elektriciteit wordt opgewekt, zoals in de industrie. Daarbij is vereist dat de opwekking geschiedt door brandstofverbruik of grondstofverbruik. Inrichtingen die elektriciteit opwekken met bijvoorbeeld een windmolen of zonnepanelen zijn voor die opwekking vanzelfsprekend niet belastingplichtig.

In de afbakening is ervoor gekozen dat de inrichtingen die vallen onder het EU ETS en elektriciteit opwekken tevens de inrichtingen zijn die op grond van dit wetsvoorstel onder de minimum CO<sub>2</sub>-prijs vallen. Naast bedrijven in de energiesector betreft dit bedrijven in andere sectoren zoals bijvoorbeeld de chemie, voedingsmiddelen, papierproductie en glastuinbouw die met warmtekrachtkoppeling installaties ook elektriciteit opwekken voor eigen gebruik of voor teruglevering aan het net.

Op de doelgroep wordt slechts één uitzondering gemaakt. Dat betreffen inrichtingen die uitsluitend in noodsituaties incidenteel een zeer geringe hoeveelheid elektriciteit opwekken via noodstroomaggregaten. De noodstroom wordt dan opgewekt om de bedrijfsvoering door te zetten of industriële processen gecontroleerd en veilig te stoppen. Deze groep worden uitgezonderd voor de nieuwe belasting omdat de administratieve lasten die voortvloeien uit de minimum CO<sub>2</sub>-prijs niet in verhouding zouden staan tot de geringe omvang van deze emissies. De uitzondering betreft een grote groep industriële bedrijven in het ETS die noodvoorzieningen hebben geïnstalleerd, en onder normale bedrijfsomstandigheden geen elektriciteit produceren.

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

De grondslag van de belasting wordt gevormd door de omvang van de CO<sub>2</sub> emissies die ontstaan als gevolg van de opwekking van elektriciteit. Elektriciteitsbedrijven worden verplicht de CO<sub>2</sub>-uitstoot te monitoren en daarvan verslag te doen. De wijze waarop dat gebeurt, wordt in de paragrafen 2.3.1 en 2.3.2 toegelicht.

### **2.3.1 De monitoring en verslaglegging**

Een verplichting tot het monitoren van de CO<sub>2</sub>-uitstoot bestaat reeds op basis van het EU ETS systeem van verhandelbare emissierechten. Het emissieverslag dat op basis van het EU ETS jaarlijks door ETS-bedrijven wordt overgelegd aan het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) omvat de emissies ten gevolge van *alle* activiteiten van het bedrijf en maakt geen onderscheid naar emissies van elektriciteitsopwekking en emissies uit andere activiteiten. Elektriciteitsbedrijven kunnen de monitoring en verslaglegging op grond van het EU ETS daarom als basis gebruiken voor het bepalen van de omvang van de emissie van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs maar zullen wel ter aanvulling een elektriciteitsmonitoringsplan moeten opstellen om de emissie te rapporteren die nodig is voor de vaststelling van de grondslag van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking.

#### *Het elektriciteitsmonitoringsplan*

Jaarlijks moet de belastingplichtige na afloop van het kalenderjaar aangeven hoe groot de emissies zijn die hij in zijn inrichting heeft veroorzaakt bij het opwekken van elektriciteit.

De belastingplichtige is verplicht een elektriciteitsmonitoringsplan op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan het bestuur van de NEa. In het elektriciteitsmonitoringsplan is aangegeven welke emissiebronnen binnen de inrichting onderdeel zijn van het proces van het opwekken van elektriciteit en is aangegeven hoe de algemene vereisten voor de monitoring van emissies bedrijfsspecifiek worden toegepast. De verplichting om een elektriciteitsmonitoringsplan op te stellen, is er niet als het te heffen tarief nihil is. Daarvan is sprake als de EU ETS-prijs hoger is dan de wettelijke minimum CO<sub>2</sub>-prijs. In dat geval is het onnodig een elektriciteitsmonitoringsplan op te stellen omdat de minimum CO<sub>2</sub>-prijs niet leidt tot de heffing van enige belasting.

Het elektriciteitsmonitoringsplan is de basis waarop de emissies worden bepaald en de gegevens worden verzameld, bewerkt, opgeslagen, samengevoegd en gerapporteerd in het elektriciteitsemissieverslag. Het monitoringsplan bevat waarborgen die erop zijn gericht dat de inrichting de emissies ook daadwerkelijk monitort conform het monitoringsplan. Onderdeel van de monitoring zal bijvoorbeeld zijn dat de belastingplichtige bij moet houden hoeveel brandstof wordt verbruikt in de geïdentificeerde emissiebronnen en dat specifieke kenmerken van de brandstof, zoals de calorische waarde en de emissiefactor, gemeten moeten worden om de omvang van de CO<sub>2</sub>-emissies te bepalen.

Een goedkeuring van het elektriciteitsmonitoringsplan kan door het bestuur van de NEa geweigerd worden indien het elektriciteitsmonitoringsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan zijn gesteld of wanneer het bestuur van de NEa van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager in staat is het elektriciteitsmonitoringsplan naar behoren uit te voeren.

Door te werken met een monitoringsplan wordt belastingplichtigen vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid gegeven over de wijze van bepalen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en wordt de kans op discussie over het elektriciteitsemissieverslag en de daaruit voortvloeiende belastingaangifte beperkt.

#### *Het elektriciteitsemissieverslag*

Om de emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking te bepalen is, naast het elektriciteitsmonitoringsplan, het elektriciteitsemissieverslag van belang. In dit elektriciteitsemissieverslag wordt verslag gedaan van de monitoring.

Na afloop van een kalenderjaar moet een belastingplichtige vóór 1 april van het opvolgende jaar een emissieverslag inleveren waarin is aangegeven hoe groot de emissies zijn als gevolg van de elektriciteitsopwekking. Dit zijn de CO<sub>2</sub>-emissies die ontstaan als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen én de emissies die ontstaan bij processen die samenhangen met de elektriciteitsopwekking zoals bijvoorbeeld rookgasreiniging. Bij rookgasreiniging kunnen emissies ontstaan als gevolg van de inzet van brandstoffen of grondstoffen om milieuschadelijke componenten uit de rookgassen te verwijderen. De gerapporteerde elektriciteitsjaarvracht moet in lijn zijn met de gegevens die via de monitoring op basis van het goedgekeurde elektriciteitsmonitoringsplan zijn verkregen. Het elektriciteitsemissieverslag zal naast de totale elektriciteitsjaarvracht ook per emissiebron, brandstof of grondstof de belangrijkste achterliggende gegevens omvatten die gebruikt zijn om de omvang van de emissies te bepalen. Voor de inhoud van het elektriciteitsemissieverslag en de wijze van aanleveren worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld. Bij het vaststellen van deze nadere regels zal aansluiting gezocht worden bij de wijze waarop bedrijven als gevolg van de deelname aan het EU ETS het emissieverslag over de gehele inrichting opstellen en overleggen. Daarmee zal worden voorkomen dat er sprake is van overlap in de rapportages, en blijven de administratieve lasten tot een minimum beperkt.

Tot slot wordt opgemerkt dat een verplichting om een elektriciteitsemissieverslag op te stellen vervalt als het te heffen tarief nihil is. Daarvan is sprake als de EU ETS-prijs hoger is dan de wettelijke minimum CO<sub>2</sub>-prijs. In dat geval is het onnodig een elektriciteitsemissieverslag op te stellen omdat de minimum CO<sub>2</sub>-prijs niet leidt tot de heffing van enige belasting.

#### *De ambtshalve vaststelling*

Het bestuur van de NEa is, in bepaalde gevallen, bevoegd om ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht vast te stellen, dat wil zeggen de emissie van CO<sub>2</sub> als gevolg van de opwekking van elektriciteit door een inrichting vast te stellen. Bij het uitblijven van het elektriciteitsemissieverslag of indien het bestuur van de NEa op grond van het voorgestelde artikel 16a.7 Wet milieubeheer (Wm) heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16a van de Wm zijn gesteld kan de door de inrichting veroorzaakte emissie door het bestuur van de NEa ambtshalve worden vastgesteld (voorgestelde artikel 16a.8 Wm). Zodra de ambtshalve vaststelling onherroepelijk is geworden, vormen de daarin vermelde gegevens de grondslag voor de belastingaangifte.

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

Het monitoren van de uitstoot van CO<sub>2</sub> bij de opwekking van elektriciteit vergt in een aantal situaties specifieke regels. Allereerst moeten er enkele technische keuzes worden gemaakt over de bepaling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in geval van warmtekrachtkoppelingen en bij restgassen. Daarnaast is de vraag hoe wordt omgegaan met de opwekking van elektriciteit door noodstroomaggregaten die ook bij normale bedrijfsvoering elektriciteit opwekken. Op deze gevallen wordt hieronder een nadere toelichting gegeven.

#### *Warmtekrachtkoppelingen (WKK)*

Bij warmtekrachtkoppeling is er sprake van één technische eenheid waarbij zowel elektriciteit als warmte worden geproduceerd. De emissies afkomstig uit deze emissiebron zijn daarom zowel het gevolg van de opwekking van warmte als van de opwekking van elektriciteit. De totale emissies van een warmtekrachtinstallatie worden bepaald aan de hand van de totale hoeveelheid brandstof die wordt verbruikt in de WKK-installatie. In het elektriciteitsemissieverslag worden echter alleen de emissies gerapporteerd die samenhangen met de opwekking van elektriciteit. Dit betekent dat een sleutel nodig is om de totale emissie van een WKK te verdelen in een warmtedeel en een elektriciteitsdeel. Daarover zullen bij lagere regelgeving op grond van de Wet milieubeheer regels worden gesteld. De intentie is om daarbij aan te sluiten bij de methode van verdeling die dit voorjaar zal worden vastgesteld binnen het EU ETS voor het opstellen van de generieke productbenchmarks voor de gratis toewijzing van emissierechten. Het aansluiten bij de methode in het EU ETS zorgt voor consistentie en beperkt de administratieve lasten. Bedrijven passen één verdelingsmethode toe. De verdeelsleutel wordt berekend op basis van een vergelijking met een referentiesituatie waarin gelijke hoeveelheden elektriciteit en warmte gescheiden worden opgewekt.

#### *Restgassen*

Restgassen zijn binnen het EU ETS gedefinieerd als rookgassen die ontstaan bij specifieke processen door onvolledige oxidatie van koolstof houdende brandstoffen. Restgassen bevatten een significante hoeveelheid CO<sub>2</sub>, onvolledig geoxideerde koolstof (koolmonoxide) en onvolledig geoxideerde koolwaterstoffen maar hebben nog voldoende calorische waarde om nuttig te worden ingezet. Als een restgas wordt ingezet bij de productie van elektriciteit, vindt de uitstoot van CO<sub>2</sub> plaats bij de elektriciteitscentrale. Over de wijze waarop met restgassen wordt omgegaan voor het bepalen van de omvang van de CO<sub>2</sub>-uitstoot zullen in lagere regelgeving op grond van de Wet milieubeheer nadere regels worden gesteld. De intentie is om – net als bij WKK's – ook hier de systematiek van het EU ETS te volgen. Binnen het EU ETS wordt de lijn gehanteerd dat emissies van een eenheid waarin restgassen worden verbrand, niet volledig worden beschouwd als verbrandingsemissies voor elektriciteitsopwekking maar deels als procesemissie die worden toegerekend aan het productieproces waarin de restgassen zijn ontstaan. De emissies die worden toegerekend aan de elektriciteitsproductie zijn dan de totale emissie van de verbrandingseenheid minus de procesemissies. Door deze rekensystematiek ook te volgen bij de minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (onbelast) en verbrandingsemissie (belast).

#### *Noodstroomaggregaten*

CO<sub>2</sub>-uitstoot van noodstroomaggregaten binnen een inrichting die ook bij normale bedrijfsvoering elektriciteit opwekken, is belast met de minimum CO<sub>2</sub>-prijs. Hiermee sluit het wetsvoorstel aan bij de systematiek zoals deze geldt in de ETS-richtlijn. In het kader van het EU ETS moeten deze installaties hun emissies al opgeven, waardoor hier geen aanzienlijke administratieve lasten aan verbonden zijn.

Inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken door middel van noodstroomaggregaten zijn niet belastingplichtig voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs. Daarvoor wordt verwezen naar de toelichting in paragraaf 2.2. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat áls een inrichting belastingplichtig is voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs, onder de belastinggrondslag ook eventuele emissies van noodstroomaggregaten vallen. Bij een groot deel van de industriële installaties die vallen onder het EU ETS zijn noodstroomaggregaten aanwezig om bij het wegvallen van de primaire stroomvoorziening (tijdelijk) de cruciale onderdelen van de installatie te voorzien van elektriciteit.

Deze emissiebronnen vallen onder het EU ETS en de emissies die samenhangen met het brandstofverbruik worden onder het EU ETS gerapporteerd. De emissies van deze eenheden zijn over het algemeen laag omdat de eenheden alleen worden aangeschakeld bij kortdurende periodieke testen en bij uitval van de primaire elektriciteitsvoorziening.

## 2.4 Het tarief en de aangiftebelasting

In de Wet belastingen op milieugrondslag wordt een minimumtarief vastgesteld dat de belastingplichtige betaalt voor iedere ton CO<sub>2</sub> die wordt uitgestoten als gevolg van het opwekken van elektriciteit. Het tarief dat op dit moment door de markt wordt betaald, volgt uit het EU ETS. In dat systeem wordt Uniebreed een maximumuitstoot van broeikasgassen bepaald. De uitstootrechten kunnen vervolgens worden verhandeld op de markt. Het verschil tussen de wettelijke minimum CO<sub>2</sub>-prijs en de CO<sub>2</sub>-prijs in het EU ETS leidt tot de additionele belasting die wordt geheven over de emissie van CO<sub>2</sub>.

$$\boxed{\text{Wettelijke minimum CO}_2\text{-prijs}} - \boxed{\text{ETS CO}_2\text{-prijs}} = \boxed{\text{Nationale CO}_2\text{ belasting}}$$

De nationale CO<sub>2</sub> belasting verandert jaarlijks. Dat komt omdat zowel de minimum CO<sub>2</sub>-prijs, als de EU ETS CO<sub>2</sub>-prijs veranderlijk zijn. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

### De wettelijke minimum CO<sub>2</sub>-prijs

De hoogte van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs bedraagt met ingang van 1 januari 2020 een bedrag van € 12,30 per ton uitgestoten CO<sub>2</sub>. Dat bedrag loopt in de jaren daarna geleidelijk op naar € 31,90.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Minimum CO<sub>2</sub>-prijs (€)</b>	12,3	13,5	14,9	16,4	18	19,8	21,8	24	26,4	29	31,9

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

Het EU ETS verplicht bedrijven om voor de CO<sub>2</sub> die zij uitstoten rechten in te leveren bij het bestuur van de NEa. Dit gebeurt na afloop van het jaar van uitstoot op basis van het door de bedrijven bij het bestuur van de NEa ingediende emissieverslag. Bedrijven kopen de rechten op een koolstofmarkt voor emissiehandel of direct bij een partij die rechten bezit. De marktprijs van broeikasgasemissierechten die worden verhandeld fluctueert dagelijks. Daarbij is een recht niet gekoppeld aan een uitstoot in een specifiek jaar. In veel gevallen kopen bedrijven de rechten in een ander jaar dan het jaar waarin de uitstoot plaatsvindt waarvoor ze worden ingeleverd bij het bestuur van de NEa.

Voorgesteld wordt om voor de vaststelling van de EU ETS-prijs gebruik te maken van de prijs van de zogenaamde 'december future'. Een future is een gestandaardiseerd contract waarbij de koper en verkoper overeenkomen om op een bepaald moment in de toekomst EU ETS-rechten te verhandelen tegen een in het contract afgesproken prijs. Het voorstel is om voor de belasting over het jaar T de prijs te hanteren die gemiddeld over de maanden september en oktober van het jaar T-1 is betaald voor het recht om in december van jaar T een EU ETS-recht te kopen. Daarbij wordt gekeken naar de dagelijkse 1-jaarstermijnkoersen, en wel de slotverkoopkoersen, in die maand. Van alle dagen in de maanden september en oktober waarnaar wordt gekeken, wordt vervolgens het gewone gemiddelde genomen. Gekeken wordt naar de koolstofbeurs in de Europese Unie met het hoogste handelsvolume.

Deze methodiek heeft een aantal belangrijke voordelen. Ten eerste is de hoogte van de nationale belasting definitief bekend voorafgaand aan het moment van het uitstoten de CO<sub>2</sub>. Dat biedt zekerheid aan de belastingplichtigen. Zij kunnen de kosten dan tijdig betrekken in hun bedrijfsvoering. Ten tweede wordt de prijs vastgesteld op een zo laat mogelijk moment voorafgaand aan het jaar waarin de uitstoot plaatsvindt. Daardoor is de prijs zo actueel mogelijk. Ten derde sluit het ook aan bij de wijze waarop EU ETS-rechten in de praktijk worden aangekocht.

In de elektriciteitssector wordt namelijk circa 70% van de EU ETS-rechten aangekocht via de december future. De keuze sluit daarmee aan bij de praktijk. Ten vierde is de methode goed uitvoerbaar en handhaafbaar. Van belang daarvoor is ook dat als de EU ETS-prijs in het betreffende jaar anders uitpakt dan de prijs van de december future daarover achteraf geen correctie plaatsvindt. Er bestaat theoretisch het risico dat marktpartijen met aan- en verkopen van decemberfutures effect kunnen uitoefenen op de prijs van de future. Omdat de handel in futures plaatsvindt op een grote, Europese koolstofbeurs met groot handelsvolume is dit effect evenwel niet aannemelijk. Om dit (theoretisch) effect te voorkomen is voor een vaststellingsperiode van twee maanden gekozen, in plaats van één maand. Het hanteren van een langere vaststellingsperiode vermindert tevens de effecten van korte termijn volatiliteit. Tot slot is in het wetsvoorstel geregeld dat als de EU ETS-prijs hóger zou zijn dan de minimum CO<sub>2</sub>-prijs, dat er niet toe leidt dat elektriciteitsbedrijven een belasting uitgekeerd krijgen. In dat geval is de hoogte van de belasting nihil.

#### *Aangiftebelasting*

De verschuldigde belasting dient na afloop van het betreffende kalenderjaar op aangifte te worden voldaan. Kenmerk van deze heffingstechniek is dat de belastingplichtige zelf de verschuldigd geworden belasting berekent en deze op aangifte betaalt. Hij heeft daarmee een actieve verantwoordingsplicht ten aanzien van zijn CO<sub>2</sub>-uitstoot. Blijft de belastingplichtige in gebreke ten aanzien van de betaling van de belasting, dan kan een naheffingsaanslag worden opgelegd. De techniek van de aangifte sluit aan bij de handhavingsfilosofie van de handel in emissierechten, in die zin dat waar mogelijk de verantwoordelijkheid bij elektriciteitsbedrijven zelf wordt neergelegd. De elektriciteitsbedrijven dienen de relevante gegevens aan te geven, op basis waarvan achteraf gerichte controles kunnen plaatsvinden. De verwachting is dat materiële controles in het kader van de belastingaangifte weinig zullen voorkomen. Bij de aangifte bestaat in beginsel vooraf al duidelijkheid of de opgegeven uitstoot overeenkomt met de werkelijke uitstoot in het afgelopen kalenderjaar. Die zekerheid verschaft het bestuur van de NEa namelijk door het ingediende elektriciteitsemissieverslag te kunnen beoordelen. Is het bestuur van de NEa van mening dat het elektriciteitsemissieverslag op dat punt niet correct is, dan vormt zijn ambtshalve vaststelling de grondslag voor de belastingaangifte of naheffingsaanslag.

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

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

Vanwege de systematische relatie tussen het EU ETS systeem en minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt hieronder het EU ETS systeem kort beschreven. Het Europese systeem voor Emissiehandel (EU ETS) is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om zo haar klimaatdoelstellingen te realiseren. De handel in emissierechten ('emissiehandel') is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Doordat vragers en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt broeikasgasuitstoot een prijs.

In Europa nemen circa 11.000 bedrijven deel aan het EU ETS, waarvan ongeveer 430 Nederlandse bedrijven. Het gaat om industriële sectoren en bedrijven uit de energiesector. Naast deze sectoren neemt sinds 2012 ook de luchtvaartsector deel. Het bestuur van de NEa is verantwoordelijk voor de uitvoering van het emissiehandelssysteem in Nederland, dit binnen strikte Europese regels. De totale beschikbare emissieruimte in het EU ETS is geplafonneerd. Alle bedrijven samen kunnen dus nooit meer uitstoten dan dit plafond. Een deel van de ruimte onder het plafond wordt beschikbaar gesteld in de vorm van gratis emissierechten. Het andere deel moeten bedrijven op een veiling kopen. In principe komen alleen bedrijven die opereren in een sector waarbij als gevolg van internationale concurrentie het risico bestaat dat activiteiten en daarmee emissies naar buiten de EU verplaatsen (risico op *carbon leakage*) in aanmerking voor gratis emissierechten. De hoeveelheid gratis emissierechten die een bedrijf ontvangt, is gebaseerd op een benchmark waardoor alleen de best presterende (laagste emissies per geproduceerd product) voldoende gratis

emissierechten heeft om de volledige uitstoot af te dekken. Bedrijven ontvangen geen gratis emissierechten voor hun elektriciteitsproductie.

Het belasten van alleen de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij elektriciteitsopwekking bij de minimum CO<sub>2</sub>-prijs sluit aan bij het onderscheid dat reeds binnen het EU ETS bestaat tussen de gratis allocatie van ETS rechten voor de industrie die gevoelig is voor *carbon leakage* en de veiling van rechten voor de elektriciteitsproductie.

Op 1 januari 2013 is de derde fase van het Europese systeem van emissiehandel (EU ETS) van start gegaan. Deze fase duurt tot 2020. Het doel van het EU ETS is om de Europese CO<sub>2</sub>-uitstoot van deze sectoren in 2020 met 21% te verlagen ten opzichte van 2005. De vierde fase van het EU ETS gaat in 2021 van start en geldt voor de periode tot en met 2030. Voor deze periode is het emissieplafond jaarlijks verder aangescherpt om hiermee in 2030 tot 43% emissiereductie ten opzichte van 2005 te komen. Dit reductiepercentage wordt, mede in het licht van de ambitiecyclus onder de Overeenkomst van Parijs, periodiek geëvalueerd en kan op basis van de uitkomsten van deze evaluatie eventueel naar boven worden bijgesteld. Daarnaast wordt vanaf 2019 een hoeveelheid emissierechten buiten de markt gehouden en opgenomen in de marktstabiliteitsreserve (MSR). Voor de periode tussen 2019-2023 wordt de hoeveelheid emissierechten die jaarlijks in de MSR wordt opgenomen verdubbeld. Vanaf 2023 wordt vervolgens jaarlijks een hoeveelheid emissierechten in de MSR vernietigd. Met deze nieuwe stappen wordt het bestaande overschot aan emissierechten significant teruggebracht. Naar verwachting zal de vraag naar emissierechten nog zeker tot 2028 kleiner zijn dan het aantal rechten dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld. Hierdoor zal er ook in de vierde handelsperiode (2021-2030) waarschijnlijk sprake blijven van een overschot aan emissierechten op de markt. De wettelijke minimum CO<sub>2</sub>-prijs zorgt in deze context voor een prikkel voor het reduceren van CO<sub>2</sub>-uitstoot.

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

De regels voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs worden hoofdzakelijk opgenomen in twee bestaande wetten, namelijk de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm) en de Wet milieubeheer (hierna: Wm). De bepalingen die zien op het vaststellen van de belastingschuld worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk IVa van de Wbm. Het gaat hierbij onder meer om het belastbare feit, de belastingplichtige, het tarief en de wijze van heffen.

In de Wm worden de regels neergelegd omtrent de vaststelling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van elektriciteitsopwekking. Deze regels zullen worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk 16a Wm. Hierbij wordt om wetssystematische redenen aansluiting gezocht bij de systematiek die geldt voor de vaststelling van emissies voor het EU ETS. Deze regels zijn eveneens opgenomen in de Wm. Door deze aansluiting bij de systematiek van het EU ETS wordt de consistentie tussen de vaststelling van emissies voor het EU ETS enerzijds en de nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs anderzijds geborgd en worden de administratieve en uitvoeringslasten zo veel mogelijk beperkt.

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

De uitvoeringstaken bij de minimum CO<sub>2</sub>-prijs worden belegd bij de NEa. Deze uitvoering behelst twee type taken. Ten eerste de taken, bevoegdheden en werkzaamheden die ertoe leiden dat de omvang van de CO<sub>2</sub>-uitstoot correct wordt vastgesteld door bedrijven die elektriciteit opwekken. De regels daarvoor worden vastgelegd in het nieuwe hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer. Deze taken worden toebedeeld aan het bestuur van de NEa dat op grond van hoofdstuk 2 Wm een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) is. Ten tweede de taken, bevoegdheden en werkzaamheden met betrekking tot de heffing en invordering van de belasting. Deze geschieden op basis van de voor rijksbelastingen geldende wet- en regelgeving met dien verstande dat de Dienst Nederlandse emissieautoriteit wordt belast met de heffing en invordering van deze rijksbelasting in plaats van de rijksbelastingdienst. Juridisch wordt dit vormgegeven door te bepalen dat daar waar in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de daarop berustende bepalingen wordt gesproken over de rijksbelastingdienst moet worden verstaan de Dienst Nederlandse Emissieautoriteit. Deze dienst is organisatorisch onderdeel van het Ministerie van

Economische Zaken en Klimaat. Om misverstanden te voorkomen is uitdrukkelijk bepaald dat voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen inzake de minimum CO<sub>2</sub>-prijs deze dienst onder het gezag staat van de Minister van Financiën. Dit betekent dat de Minister van Financiën de in artikel 10:22 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde instructies aan de Dienst NEa kan geven.

#### *De Nederlandse emissieautoriteit*

De NEa is een buitendienst van de minister van Economische Zaken en Klimaat, met daarbij een bestuur dat als een zbo optreedt. Het bestuur van de NEa is onafhankelijk en verantwoordelijk voor de besluiten die worden genomen op grond van de Wm. Dat betreffen besluiten op het gebied van het Europese systeem voor emissiehandel en het thema Energie voor vervoer.

Van belang is dat alleen het bestuur van de emissieautoriteit een zbo is. Het resterende deel van de emissieautoriteit, waaronder het ambtelijk apparaat valt, is dat niet. Zij vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Enkel voor zover deze ambtenaren werkzaam zijn ten behoeve van het bestuur van de NEa (het zbo) staan zij onder het gezag van het zbo en leggen zij over die werkzaamheden uitsluitend aan het zbo verantwoording af.<sup>3</sup>

**4.1 Het bestuur van de NEa en het vaststellen van de omvang van de CO<sub>2</sub>-uitstoot** Het wetsvoorstel draagt het toezicht houden op de vaststelling van de hoogte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van elektriciteitsopwekking op aan het bestuur van de NEa (het zbo). De bevoegdheden voor het bestuur van de NEa richten zich met name tot de beoordeling van (1) de elektriciteitsmonitoringsplannen en (2) de elektriciteitsemissieverslagen van de bedrijven. De NEa bezit de specifieke deskundigheid van processen en installaties waar de betreffende elektriciteitsemissies vrijkomen, de meetinstrumenten die worden ingezet en de verwerking van meetgegevens voor de beoordeling van de vaststelling van de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-uitstoot. Deze beoordeling dient objectief te zijn en mag niet beïnvloed worden door andere dan strikte technisch-inhoudelijke overwegingen en dient vanwege de financiële belangen goed te worden geborgd.

Het bestuur van de NEa krijgt toezichthoudende bevoegdheden die de nakoming verzekeren van deze verplichtingen door de bedrijven die elektriciteit opwekken. Bij overtreding van bepalingen omtrent monitoring en rapportage van CO<sub>2</sub>-emissies voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs door de bedrijven kan in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom worden opgelegd. De uitvoering van de regels en de bijbehorende rechtsbescherming vallen onder het regime van de Algemene wet bestuursrecht.

Door het toezicht op de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-uitstoot op te dragen aan het bestuur van de NEa wordt bovendien aangesloten bij de systematiek die in dit verband geldt voor de handel in emissierechten op basis van het EU ETS. De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende taken voor de CO<sub>2</sub>-emissies gerelateerd aan elektriciteitsopwekking zijn een aanvulling op – en liggen in het verlengde van – het bestaande takenpakket van het bestuur van de NEa.

Het bestuur van de NEa voert de vaststelling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs uit als zelfstandig bestuursorgaan. Ook voor de taken vanuit het EU ETS opereert het bestuur van de NEa als een zbo. De wetgever heeft in het verleden ervoor gekozen om voor het systeem van handel in emissierechten een zbo in te stellen, vanwege de grote behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming en het vereiste van specifieke deskundigheid.<sup>4</sup> Voor betrokken bedrijven staan immers grote (financiële) belangen op het spel die geen rol mogen spelen bij de oordeelsvorming. Daarnaast vergt de uitvoering van het emissiestelsel een hoge mate van specifieke deskundigheid. Bijvoorbeeld over processen en installaties voor de monitoring van emissies in het bedrijf en bij het vergaren en beheren van monitoringsgegevens in daartoe geëigende datamanagementsystemen. Een andere eis is dat de beoordeling van het monitoringsplan en het emissieverslag van inrichtingen strikt aan de hand van uniforme, technisch-inhoudelijke criteria en op transparante wijze plaatsvindt.

<sup>3</sup> Artikel 16 van de Kaderwet ZBO.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29565, nr. 3, blz. 45 e.v.



Deze argumenten gelden onverkort ook voor het toezicht op de omvang van de elektriciteitsemissies. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt bij het bestuur van de NEa, het zbo, ondergebracht, zodat ook ten aanzien daarvan de vereiste onafhankelijkheid en deskundigheid is gewaarborgd.

De groep bedrijven die in het kader van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal moeten rapporteren over hun emissies is vanuit het EU ETS in beeld bij het bestuur van de NEa. Het betreft een groep van ongeveer 135 bedrijven, waarvan de nalevingbereidheid naar verwachting hoog zal zijn. Desondanks is het samenstel aan regels voor vaststelling van de uitstoot technisch en is hieraan een financieel belang gekoppeld. De hoogte van de belastingschuld volgt uit de vaststelling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, zoals geregeld in de Wm. Naar verwachting zal het zwaartepunt van de handhaving en toezicht komen te liggen op de berekening en vaststelling van de uitstoot omdat de belastingschuld hieruit volgt. Dit geschiedt in eerste instantie door de betrokken bedrijven zelf op basis van de Wm waarbij het bestuur van de NEa de bevoegdheid heeft te controleren en eventueel te herzien.

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

De heffing en invordering van rijksbelastingen geschiedt normaliter door de rijksbelastingdienst. De regering stelt echter voor om voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs hierop een uitzondering te maken en de Dienst NEa in de praktijk bij de uitvoering met de heffing en invordering van deze belasting te belasten.

De reden daarvoor is dat het heffen en invorderen van de belasting het sluitstuk is van de betrokkenheid van de NEa bij en kennis van zaken met de betrokken doelgroep en branche voor de vaststelling van de uitstoot. De NEa is goed bekend met en heeft overzicht van de betreffende bedrijven in Nederland en staat daarmee in voortdurend contact. Het ligt daarmee voor de hand deze nieuwe taak inzake heffing en invordering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs ook bij de NEa onder te brengen.

Zoals hiervoor al is gesteld, is de Dienst NEa op dit moment een buitendienst die ressorteert onder de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Voor de heffing in invordering van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs ressorteert de dienst echter onder de Minister van Financiën. Op grond van artikel 2, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wijst de Minister van Financiën namelijk de functionarissen van de dienst NEa aan die optreden als inspecteur of ontvanger.

Benadrukt wordt dat de bevoegdheid tot heffing en invordering geen taak is van het bestuur van de NEa, en dus niet valt onder de NEa als zbo. De ondergeschiktheid voor deze taak is essentieel opdat de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor de heffing en invordering van een rijksbelasting volledig in stand blijft. Zo zal de Minister van Financiën, zoals hiervoor aangegeven, op grond van artikel 10:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) per geval of in het algemeen instructies kunnen geven ter zake van de uitoefening van de toebedeelde bevoegdheid inzake de heffing en invordering van de belasting. De betrokkenheid van de Minister van Financiën is ook wenselijk om de eenheid in uitvoering en interpretatie van de fiscale wetssystematiek en begrippen in de uitvoeringspraktijk te waarborgen wanneer nu twee uitvoeringsinstanties daarmee worden belast. Doordat de heffing op aangifte wordt voldaan en de hoogte van de uitstoot als gevolg van elektriciteitsopwekking, als basis voor de heffing, al is vastgesteld op basis van de Wm, is de verwachting dat deze taak weinig uitvoeringslasten zal opleveren voor de Dienst NEa. Vanwege het karakter van een rijksbelasting komt de opbrengst van de heffing ten goede aan de algemene middelen van het Rijk. De uitvoering van de heffing en invordering, alsook de daaraan verbonden rechtsbescherming, valt onder het regime van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR).

Er is niet voor gekozen om de taken omtrent heffing en invordering onder te brengen bij de NEa als zbo. Op grond van artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen uitsluitend andere (nieuwe) taken aan een bestaand zbo worden toebedeeld als:

- er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;

- participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Voor de heffing en invordering van de belasting is er – op basis van deze criteria – geen grond de taken onder te brengen bij de NEa als zbo. De vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak zouden dus niet opwegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.

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

### 5.1 Financiële gevolgen

De invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor EU ETS bedrijven in de elektriciteitssector leidt tot de in de onderstaande tabel opgenomen budgettaire gevolgen.

**Tabel 1: Overzicht budgettaire gevolgen (€ mln.)**

	2020	2021	2022	Struc
<b>Invoering minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking binnen EU-ETS<sup>5</sup></b>	0	0	0	0

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal bij invoering € 12,3 per ton CO<sub>2</sub>-uitstoot bedragen en geleidelijk oplopen naar € 31,9 per ton CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030. De grondslag van de heffing is door het CBS inzichtelijk gemaakt. De prognoses voor de toekomstige inzet van fossiele brandstoffen in het ETS zijn uitgevoerd door Frontier Economics, in deze prognoses is tevens rekening gehouden met gedragseffecten die gepaard gaan met de verhoging van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs alsmede de door het kabinet aangekondigde sluiting van de kolencentrales.

De minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal naar verwachting geen opbrengst opleveren, aangezien verwacht wordt dat de ETS-prijs de minimum CO<sub>2</sub>-prijs zal overstijgen.

### 5.2 Administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven

De maatregel gaat gelden voor ongeveer 135 bedrijven die (mede) elektriciteit opwekken. De verwachting is dat de totale administratieve handelingen die gepaard gaan met de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor de elektriciteitssector incidenteel circa € 455.000 bedragen. De structurele administratieve lasten worden ingeschat op maximaal € 175.000 per jaar. Van deze administratieve lasten is alleen sprake wanneer de voor een jaar gehanteerde ETS-prijs lager ligt dan de voor dat jaar geldende minimumprijs.

De werkzaamheden betreffen initieel het opstellen van het elektriciteitsmonitoringsplan, dat een aanvulling kan zijn op het bestaande monitoringsplan. De structurele werkzaamheden betreffen het onderhouden en uitvoeren van het elektriciteitsmonitoringsplan, het registreren, berekenen en valideren van bepaalde activiteiten, het opstellen van het jaarlijkse elektriciteitsemissierapport, en het doen van aangifte en betaling. De groep belastingplichtigen bestaat uit twee type bedrijven: de elektriciteitsbedrijven en de overige bedrijven met een WKK.

#### *Elektriciteitsbedrijven*

Bij het opstellen van de vereiste nadere regelgeving zal rekening worden gehouden met de bestaande werkzaamheden van de elektriciteitsbedrijven voor het EU ETS, zodat de additionele lasten zo gering mogelijk zijn. De verwachting is dat de betreffende bedrijven de extra administratieve handelingen intern zullen oppakken waarvoor een uurtarief van € 40 wordt gerekend. De incidentele administratieve lasten van de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor de elektriciteitssector bedragen naar schatting 2000 uren, wat neerkomt op € 80.000. Structureel nemen de extra werkzaamheden jaarlijks 1.000 uren in beslag, wat neerkomt op een structurele last van € 40.000.

#### *Overige bedrijven met WKK*

<sup>5</sup> Dit betreft de (tussentijdse) stand van september 2018.

Naast bovenstaande werkzaamheden worden er zowel incidenteel als structureel kosten gemaakt voor het respectievelijk installeren en onderhouden van meetapparatuur. Dit om de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot van het bedrijf toe te kunnen rekenen aan het deel dat door elektriciteitsopwekking wordt veroorzaakt. Er wordt ingeschat dat circa 25 WKK-installaties incidenteel in meetapparatuur moeten investeren. Voor een WKK-installatie worden de kosten ingeschat op gemiddeld € 15.000. De incidentele investeringslasten bedragen derhalve circa € 375.000.

De onderhoudskosten bedragen jaarlijks naar verwachting circa € 1.000 per bedrijf. Uitgaande van 135 ETS-bedrijven bedragen de structurele administratieve lasten derhalve maximaal € 135.000 per jaar.

### **5.3 Uitvoeringskosten**

De heffing van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs brengt voor de (Dienst) NEa nieuwe taken met zich mee. Van een heffing is alleen sprake wanneer de voor een jaar gehanteerde ETS-prijs lager ligt dan de voor dat jaar geldende minimumprijs.

Het uitvoeren van de taak die samenhangt met het vaststellen van de CO<sub>2</sub> uitstoot, sluit nauw aan bij de taken die al worden uitgevoerd voor het EU-ETS. Bij de invoering van het systeem zal de NEa voor 135 bedrijven de monitoringssystematiek moeten beoordelen en goedkeuring moeten verlenen aan het elektriciteitsmonitoringsplan. De NEa is bekend met de doelgroep en de installaties waardoor de invoering van het systeem efficiënt kan verlopen. Bij de implementatie van de verplichtingen kan aangesloten worden bij de systemen zoals die al voor het ETS zijn geïmplementeerd.

Jaarlijks terugkerende taken die nodig zijn voor het vaststellen van de emissies, zijn het beoordelen van wijzigingen van de systematiek, het ontvangen en controleren van de elektriciteitsemissieverslagen, het uitvoeren van controles en zo nodig handhavend optreden. Daaronder valt ook het ambtshalve vaststellen van het elektriciteitsemissieverslag bij een foutieve of ontbrekende rapportage en de eventueel daaruit voortvloeiende juridische procedures. Ook de taak voor het ontvangen en controleren van de aangifte en de invordering van de belasting wordt bij de Dienst NEa neergelegd. Uit de uitvoering van het EU-ETS en de monitoringsplannen volgt welke installaties belastingplichtig zijn en de hoogte van de aangifte staat vast op grond van het elektriciteitsemissieverslag. De omvang van de werkzaamheden voor de heffing die aan de Dienst NEa worden opgedragen, hangen daarom vooral samen met de mate waarin van spontane naleving van de belastingplichtige eigener beweging en op de juiste wijze aan zijn verplichtingen voldoet. Gelet op de aard en omvang van de doelgroep (electriciteitssector en energie-intensieve industrie) is de verwachting dat deze naleving hoog zal zijn. Daardoor wordt verwacht dat de omvang van deze extra taak voor de Dienst NEa beperkt zal blijven.

### **5.4 Evaluatie**

Het is wenselijk om binnen vijf jaren te evalueren wat de effecten zijn van het voorstel. Daarbij zal onder meer worden gekeken naar de mate waarin het voorstel bijdraagt aan de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot en – in samenhang met de maatregelen die omliggende landen nemen – welke effecten er zijn op bijvoorbeeld de leveringszekerheid.

## **6. Advies en consultatie**

### *Internetconsultatie*

Het wetsvoorstel is via internet geconsulteerd in de periode van 10 juli 2018 tot en met 21 augustus 2018. In de consultatie zijn de opvattingen gevraagd over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waarin de minimum CO<sub>2</sub> -prijs technisch is uitgewerkt. Verder is gevraagd naar de wijze waarop de hoogte van de heffing wordt bepaald en de wijze waarop wordt omgegaan met noodstroomaggregaten, restgassen en warmtekrachtkoppelingen. In totaal zijn 24 reacties op de consultatie binnengekomen. De respondenten betroffen in overwegende mate bedrijven die (mede) elektriciteit opwekken, dan wel belangenverenigingen die deze bedrijven (mede) vertegenwoordigen. Daarnaast heeft ook een aantal non-profit organisaties gereageerd die zich inzetten voor maatregelen tegen klimaatverandering. Eén reactie was van een particulier.

Uit de consultatie blijkt dat er in het algemeen steun is voor het beprijsen van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, omdat dat tot een kosteneffectieve reductie van broeikasgasemissies kan leiden. De opmerkingen van de respondenten richten zich met name tot de voorwaarden waaronder deze beprijzing moet worden gerealiseerd.

De bedrijven die elektriciteit opwekken en hun belangenverenigingen pleiten voor een Europese of een pentalaterale aanpak van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs, omdat dat meer bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen, goed is voor de Nederlandse concurrentiepositie, en minder risico's voor de leveringszekerheid met zich meebrengt. Verder vragen zij naar de invloed van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs op de werking van het EU ETS. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de memorie van toelichting met deze onderwerpen aangevuld.

De non-profit organisaties omarmen het wetsvoorstel. De minimumprijs stimuleert maatregelen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren. Door vastlegging van een prijs op CO<sub>2</sub>-uitstoot in de wet, is uitvoering van het principe 'de vervuiler betaalt' voor langere tijd gewaarborgd. Zij bepleiten dat de minimumprijs te laag is en zou moeten oplopen naar € 100 per ton in 2030 om de klimaatdoelstellingen van Parijs te kunnen halen. Bij het klimaatakkoord is de maatvoering uitgebreid besproken en heeft de wegging van deze standpunten plaatsgevonden. Die wegging heeft geleid tot een prijspad dat door alle partijen aan de elektriciteitstafel, zowel elektriciteitsproducenten als non-profitorganisaties, wordt gesteund.

Een aantal organisaties heeft vragen gesteld over de robuustheid van de opbrengsten van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs. Met de in het ontwerp-klimaatakkoord aangepaste maatvoering van de minimumprijs en de meest recente aannames over de ontwikkeling van de EU ETS-prijs is het de verwachting dat van een opbrengst geen sprake zal zijn.

Een aantal reacties heeft betrekking op de vraag wat er gebeurt als de EU ETS-prijs hoger is dan de wettelijke minimumprijs. In dat geval is de hoogte van de heffing nihil (zie het voorgestelde artikel 71f, tweede lid, Wbm). Het wetsvoorstel is aangevuld dat in dergelijke omstandigheid de verplichting om een elektriciteitsemissieverslag op te stellen vervalt (zie het voorgestelde artikel 16a.6, eerste lid, Wm). Er is dan ook geen verplichting te monitoren en een monitoringsplan op te stellen (zie het voorgestelde artikel 16a.3 Wm)

Een aantal partijen vraagt hoe het wetsvoorstel zich verhoudt met de subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS, en op welke wijze *carbon-leakage*-gevoelige bedrijven in aanvulling daarop worden gecompenseerd voor prijseffecten die het gevolg zijn van de minimumprijs. In reactie daarop wordt erop gewezen dat deze subsidieregeling afloopt, en er geen relatie zal zijn met onderhavig wetsvoorstel.

Verder is in de consultatie ingebracht dat de periode om de EU ETS-marktprijs te bepalen in het ter internetconsultatie aangeboden conceptvoorstel slechts één maand bedraagt. Om ongewenste markt beïnvloeding te voorkomen zou de periode voor het bepalen van de ETS-prijs langer moeten zijn: bijvoorbeeld het laatste kwartaal van het voorafgaande jaar. In het voorliggende wetsvoorstel is gekozen voor een periode van twee maanden. In de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

In de consultatiereacties wordt erop gewezen dat van belang is hoeveel uur een inrichting maximaal mag draaien, om als noodstroomaggregaat te worden aangemerkt. Het kabinet benadrukt dat met de grens van 50 uur is aangesloten op de keuze die is gemaakt in het Activiteitenbesluit, zodat wetgeving op dit punt consistent is.

Naar aanleiding van de consultatie is in de memorie van toelichting verduidelijkt wat voor dit wetsvoorstel de rolverdeling is tussen de belastingdienst en de NEa.

Een aantal partijen vindt de voorgestelde aansluiting voor restgassen op de ETS-systematiek een voor de hand liggende keuze. Tegelijkertijd vragen diverse respondenten op om de restgassen niet extra te belasten, om te voorkomen dat een duurzame en circulaire omgang met deze gassen

wordt ontmoedigd. Andere respondenten verzoeken daarentegen om restgassen volledig te belasten, dus zowel de proces- als de verbrandingsemissies. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Verder is op verzoek van enkele partijen in de tekst van het wetsvoorstel nadrukkelijker vastgelegd hoe met restgassen wordt omgegaan.

Een aantal organisaties hebben vragen bij de behandeling van WKK's bij de minimum CO<sub>2</sub>-prijs. Bij WKK's is er sprake van één technische eenheid waarbij zowel elektriciteit als warmte worden geproduceerd. De emissies afkomstig uit deze emissiebron zijn daarom zowel het gevolg van de opwekking van warmte als van de opwekking van elektriciteit. Alleen de emissies die zien op de elektriciteitsopwekking zullen worden belast. Door een aantal organisaties wordt gevraagd om een algehele vrijstelling voor elektriciteitsemissies van WKK's of om een meer specifieke vrijstelling voor de emissies die zien op de elektriciteit die door de opwekker zelf wordt gebruikt. In het regeerakkoord is een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsopwekking binnen het ETS opgenomen. Binnen het ETS wordt elektriciteit zowel opgewekt door elektriciteitscentrales als met WKK's bij met name de industrie. De regering ziet geen aanleiding om de CO<sub>2</sub>-emissie die is toe te rekenen aan elektriciteitsopwekking bij WKK's anders te behandelen dan elektriciteitsopwekking met elektriciteitscentrales. Deze gelijke behandeling sluit ook aan bij de behandeling binnen het ETS. Zowel voor de centrale elektriciteitsemissies als de elektriciteitsemissies van WKK's moeten ETS-rechten worden ingeleverd en worden geen gratis rechten verstrekt. Voor de verdeelsleutel voor de vaststelling van de elektriciteitsemissies bij WKK's zal aansluiting worden gezocht bij de verdeelsleutel die dit najaar zal worden vastgesteld binnen het EU ETS voor het opstellen van de generieke productbenchmarks voor de gratis toewijzing van emissierechten.

Verder is op verzoek van enkele partijen in de tekst van het wetsvoorstel nadrukkelijker vastgelegd hoe met WKK's wordt omgegaan.

#### *Toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)*

Op 30 augustus 2018 is aan het ATR voor advies het wetsvoorstel aangeboden, waarin de regeling voor een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking technisch was uitgewerkt. Daarbij is op 11 september 2018 de beschrijving van de administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten toegezonden. Deze raming zelf heeft de ATR geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.

Het college adviseerde wel om het technische wetsvoorstel dat hem was voorgelegd aan te vullen met de nut en noodzaak van het voorstel, in te gaan op de relatie met het EU ETS systeem, en de werkbaarheid van het voorstel. De memorie van toelichting is hierop uitgebreid.

## ARTIKELSGEWIJS DEEL

### Artikel I

*Artikel I, onderdeel A (artikel 1 van de Wet belastingen op milieugrondslag)*

In de Wbm wordt een nieuwe belasting opgenomen. Deze belasting heeft de naam *minimum CO<sub>2</sub>-prijs*. Voor de term minimumprijs is gekozen omdat deze de uiteindelijke consequenties van de belasting weergeeft: voor het uitstoten van CO<sub>2</sub> voor elektriciteitsopwekking wordt een minimumprijs betaald. Aldus is direct duidelijk wat de consequenties van de belasting zijn, en wordt op het normale spraakgebruik aangesloten. Materieel is de hoogte van de belasting echter het verschil tussen enerzijds de wettelijk vastgelegde minimumprijs en anderzijds de prijs die voor de emissierechten is betaald. De artikelsgewijze toelichting op artikel 71f Wbm gaat in op de precieze berekeningswijze van de hoogte van de belasting.

*Artikel I, onderdeel B (hoofdstuk VIa van de Wet belastingen op milieugrondslag)*

*Artikel 71a Wbm*

Vooropgesteld staat dat de algemene definities van artikel 2 Wbm van toepassing zijn op hoofdstuk VIa. Onder Onze Minister wordt dus de Minister van Financiën verstaan. In hoofdstuk VIa Wbm worden voor de minimum CO<sub>2</sub>-prijs nog enkele specifieke definities vastgesteld. Deze definities verwijzen naar definities in de Wm. Het vaststellen van de hoogte van de belasting is namelijk mede afhankelijk van de hoeveelheid emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking. De eisen aan en procedures voor de vaststelling van de hoogte van deze emissies worden geregeld in de Wm. In de Wbm wordt nauw op deze terminologie aangesloten, zodat deze wetten goed op elkaar aansluiten.

De begrippen die zijn omschreven hebben tevens tot doel dat op plaatsen waar deze begrippen worden gebruikt in de Wbm, niet steeds een verwijzing hoeft plaats te vinden naar de Wm. Dat komt de leesbaarheid van de Wbm ten goede.

Broeikasgas: Overeenkomstig de Wm wordt onder broeikasgas verstaan de broeikasgassen die zijn genoemd in bijlage II van de Richtlijn 2003/87/EG.<sup>6</sup> Dat betreffen naast kooldioxide de broeikasgassen Methaan (CH<sub>4</sub>), distikstofoxide (N<sub>2</sub>O), onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF<sub>6</sub>).

Broeikasgasemissierecht: Een broeikasgasemissierecht is een - krachtens hoofdstuk 16 Wm - overdraagbaar recht om gedurende een bepaalde periode een emissie van één ton kooldioxide-equivalent in de lucht te veroorzaken.

Eén ton kooldioxide-equivalent: Dit is een metrische ton kooldioxide of een hoeveelheid van een ander broeikasgas met een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen. Voor het berekenen van de belasting is voor het gewicht van de uitstoot één ton kooldioxide dus de maatvoering. Voor de andere broeikasgassen moet verhoudingsgewijs het gewicht worden genomen dat een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen realiseert als met één ton kooldioxide.

Elektriciteitsemissieverslag: In dit verband wordt verwezen naar de definitiebepaling in de Wm (artikel 16a.1, eerste lid, Wm).

Inrichting: deze definitiebepaling schakelt gelijk met het toepassingsbereik van de Wm voor wat betreft het monitoren van emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 16a.2 Wm.

---

<sup>6</sup> Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 2003, L 275).

#### *Artikel 71b Wbm*

Dit artikel bakent de grondslag van de belasting af.

Er zijn voor de grondslag twee elementen opgenomen. Ten eerste heeft de belasting betrekking op de emissie van een broeikasgas. Op grond van de definitiebepaling betreft dat dus kooldioxide of een hoeveelheid van een ander broeikasgas met een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen. Ten tweede moet de emissie het gevolg zijn van het opwekken van elektriciteit. Voor emissies van het opwekken van bijvoorbeeld warmte of mechanische energie wordt dus geen belasting geheven. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de emissies die het gevolg zijn van noodstroomaggregaten ook onder de belasting vallen. Noodstroomaggregaten zijn technische eenheden die uitsluitend worden gebruikt om elektriciteit op te wekken indien de gebruikelijke primaire elektriciteitsvoorziening uitvalt en niet meer dan 50 uren per jaar in werking zijn. Echter, als in een inrichting alleen stroom wordt opgewekt of kan worden opgewekt, door middel van noodstroomaggregaten, dan wordt geen belasting daarover geheven. Krachtens het bepaalde in artikel 71c Wbm - onder verwijzing naar inrichting als bedoeld in artikel 16a.2 Wm - zijn zij namelijk van de groep belastingplichtigen uitgezonderd.

#### *Artikel 71c Wbm*

Dit artikel bakent de groep belastingplichtigen af. Hierbij wordt aangesloten bij de groep die een "inrichting" drijft. Op grond van de definitiebepaling wordt hiermee aangesloten bij de doelgroep die krachtens artikel 16a.2 Wm verplicht is verslag te doen van de emissies die het gevolg zijn van de opwekking van elektriciteit. Deze verwijzing heeft als voordeel dat de groep die belastingplichtig is en de groep die emissies moet registreren gelijk is. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 16a.2 Wm.

In het tweede lid wordt een voorziening getroffen als de inrichting gedurende het tijdvak van drijver wisselt. In dat geval is degene die aan het einde van het tijdvak de inrichting drijft de belastingplichtige. Hij kan bij de transitie uiteraard wel de belasting in rekening brengen bij degene die de inrichting het andere deel van het tijdvak heeft gedreven, voor zover de belasting betrekking heeft op de emissies die in die periode zijn uitgestoten.

#### *Artikel 71d Wbm*

De maatstaf van heffing is het aantal ton kooldioxide dat in de lucht is veroorzaakt, of een hoeveelheid van een ander broeikasgas met een vergelijkbaar aardopwarmingsvermogen. Om vast te stellen hoeveel kooldioxide of van een equivalent is uitgestoten wordt het elektriciteitsemissieverslag geraadpleegd.

Het is mogelijk dat het bestuur van de NEa ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht vaststelt, namelijk als (1) het elektriciteitsemissieverslag niet of niet tijdig bij het bestuur van de NEa is ingediend of (2) het bestuur van de NEa verklaart dat het elektriciteitsemissieverslag niet voldoet aan de wettelijk gestelde eisen. Dat is mogelijk op grond van artikel 16a.8 Wm. In dat geval is deze ambtshalve vaststelling bepalend voor de maatstaf van de heffing in plaats van het elektriciteitsemissieverslag.

#### *Artikel 71e Wbm*

Dit artikel regelt het tijdstip van verschuldigdheid en hangt nauw samen met artikel 89 Wbm. De in een tijdvak verschuldigd geworden belasting moet namelijk op aangifte worden voldaan. Dat betekent dat in een aangifte alle verschuldigde belasting voor de elektriciteitsemissies voor een jaar wordt voldaan.

#### *Artikel 71f Wbm*

Het tarief van belasting wordt wettelijk vastgelegd in het eerste lid van dit artikel, en op grond van het tweede lid jaarlijks door de Minister van Financiën vastgesteld. Daarbij worden de volgende regels in acht genomen.

De Minister van Financiën stelt jaarlijks aan het begin van het kalenderjaar het tarief vast. Het tarief bedraagt het verschil tussen (1) de wettelijke minimumprijs (de bedragen, genoemd in artikel 71f, vierde lid, Wbm) voor het kopen van broeikasgasemissierechten en (2) de marktprijs

van een broeikasgasemissierecht voor een kalenderjaar. Beide parameters zijn aan verandering onderhevig. Randvoorwaarde is dat de belasting nooit lager kan zijn dan € 0.

Ad 1. De wettelijke minimumprijs bedraagt in 2020 € 12,30. Conform het regeerakkoord is een maatvoering opgenomen die geleidelijk oploopt tot € 31,9 in 2030. Voor de jaren daarna volgt een vlak tarief van € 31,9.

Ad 2. De marktprijs van een broeikasgasemissierecht wordt op grond van het derde lid van artikel 71f Wbm bepaald op basis van de termijnkoers van een broeikasgasemissierecht voor een kalenderjaar (het jaar T). De Minister van Financiën zal de termijnkoers elk jaar moeten vaststellen in de ministeriële regeling waarin de hoogte van het belastingtarief wordt vastgelegd. De termijnkoers wordt als volgt bepaald.

- Vastgesteld wordt welk bedrag in de maanden september en oktober van het jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar (dus het jaar T-1) op de beurs wordt betaald, om in de maand december van het betreffende kalenderjaar (het jaar T) een broeikasgasrecht te kopen.
- Gekeken wordt naar de dagelijkse 1-jaarstermijnkoersen, en wel de dagelijkse slotverkoopkoersen, in die maanden.
- Van alle slotkoersen van de dagen in de maanden september en oktober waarnaar wordt gekeken, wordt vervolgens het gewone gemiddelde genomen.
- Gekeken wordt naar de koolstofbeurs in de Europese Unie met het hoogste handelsvolume.

Het tijdvak voor de belastingen betreft een kalenderjaar. Dat zal worden geregeld in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel het tarief in het eerste lid van artikel 71f Wbm nu op "PM" staat. Dat komt omdat de *december future* van een broeikasgasemissierecht nog niet kan worden bepaald voor het jaar waarin het wetsvoorstel in werking treedt, en daardoor de nationale heffing om tot de gewenste minimumprijs te komen ook nog niet is te bepalen. Het tweede lid van artikel 71f Wbm is zo geformuleerd, dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelijktijdig – bij ministeriële regeling – de "€ PM" kan worden vervangen door het tarief dat voor dat jaar van toepassing is.

#### *Artikel 71g Wbm*

Wat betreft de systematiek van heffing en invordering gelden de voor de heffing en invordering van rijksbelastingen geldende regels omdat het om een vanwege het Rijk te heffen rijksbelasting gaat. De Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen zijn van toepassing. Daarbij wordt voorgesteld dat in de praktijk van de uitvoering de dienst Nederlandse emissieautoriteit verantwoordelijk is voor de heffing en invordering in plaats van de rijksbelastingdienst. De minister van Financiën zal op grond van artikel 2, derde lid, AWR de functionarissen van de NEa aanwijzen die belast zijn met de heffing en invordering van de belasting (de inspecteur en de ontvanger). Dit kan bijvoorbeeld de directeur van de Dienst NEa zijn, die deze bevoegdheden zo nodig kan mandateren aan de met deze taken te belasten ambtenaren.

In het tweede lid van artikel 71g Wbm wordt voorzien in een samenloop tussen de periode waarin het bestuur van de NEa ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht kan vaststellen (op grond van het voorgestelde de artikelen 16a.7 en 16a.8 Wm) en de termijn waarbinnen een naheffing kan worden opgelegd (krachtens artikel 20 AWR). Op grond van artikel 16a.7 Wm heeft het bestuur van de NEa namelijk 10 jaar lang de bevoegdheid om het elektriciteitsemisserieslag te beoordelen en vervolgens de elektriciteitsjaarvracht ambtshalve vast te stellen, terwijl de termijn om een naheffingsaanslag op te leggen in beginsel 5 jaar is. Door het voorgestelde tweede lid, wordt de termijn om een naheffingsaanslag op te leggen verlengd met de periode waarin het bestuur van de NEa het elektriciteitsemisserieslag heeft beoordeeld en de elektriciteitsjaarvracht ambtshalve heeft vastgesteld, én de tijd die eventueel gemoeid gaat met een juridische procedure tegen die ambtshalve vaststelling. Daaraan is nog twee maanden extra toegevoegd, die nodig zijn voor het opleggen van een naheffingsaanslag.

Het derde lid van artikel 71g Wbm bevat de bepaling dat een ambtenaar van de NEa informatie waarover hij beschikt in het kader van zijn werkzaamheden voor het bestuur van de NEa (zbo) kan gebruiken voor zijn werkzaamheden in het kader van de heffing en invordering van de belasting en



omgekeerd. Met betrekking tot die uitwisseling van informatie gelden de geheimhoudingsbepalingen dan niet.

## **Artikel II**

### *Artikel II, onderdeel A (hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer)*

Artikel 2.2 van de Wm wordt gewijzigd waardoor het bestuur van de NEa als taak heeft de in hoofdstuk 16a van de Wm opgedragen taken uit te voeren.

### *Artikel II, onderdeel B (hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer)*

#### *Hoofdstuk 16a Wm*

Na hoofdstuk 16 van de Wm wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd. Dit hoofdstuk stelt regels over de wijze waarop de emissies die het gevolg zijn van de opwekking van elektriciteit moeten worden gemonitord en hoe daarvan verslag moet worden gedaan zodat het mogelijk is een minimum CO<sub>2</sub>-prijs te heffen. Op basis van deze regels wordt de hoogte van de belasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag, bepaald.

Er is gekozen voor een nieuw hoofdstuk na hoofdstuk 16 omdat in hoofdstuk 16 reeds regels bestaan voor het monitoren van emissies in het kader van het EU ETS. Op basis van het EU ETS wordt een maximumuitstoot van broeikasgassen bepaald, waarna de rechten om deze uit te stoten worden geveild of toegewezen. Het is voor de uitvoerbaarheid en toegankelijkheid van de regels en voor het behoud van een uniforme systematiek dat de eisen aan monitoring en verslaglegging zo veel mogelijk op elkaar aansluiten. Tegelijkertijd maken de regels geen onderdeel uit van het systeem van handel in emissierechten. Gelet daarop zijn de regels die het mogelijk maken een minimum CO<sub>2</sub>-prijs te stellen niet in hoofdstuk 16 opgenomen maar in hoofdstuk 16a.

#### *Artikel 16a.1 Wm*

In het eerste lid van dit artikel zijn enkele begripsomschrijvingen opgenomen, die specifiek gelden voor hoofdstuk 16a van de Wm en die niet in andere hoofdstukken van de Wm worden gebruikt. De begrippen elektriciteitsemissieverslag en elektriciteitsmonitoringplan zijn omschreven zodat op plaatsen waar deze begrippen worden gebruikt, niet steeds een verwijzing hoeft plaats te vinden naar de bepaling waarin is aangegeven wat deze begrippen inhouden.

Daarnaast zijn er nog vier begrippen inhoudelijk gedefinieerd.

Ten eerste is een definitie gegeven van het begrip elektriciteitsjaarvracht. Het gaat hier om de totale hoeveelheid van emissie: het aantal ton kooldioxide-equivalent dat in de lucht is veroorzaakt als gevolg van het opwekken van elektriciteit in de betreffende inrichting in het betreffende kalenderjaar, waarbij een gedeelte van een ton rekenkundig wordt afgerond op een hele ton.

Ten tweede gaat het hier om het noodstroomaggregaat. Het gaat hier om een technische eenheid die uitsluitend wordt gebruikt om elektriciteit op te wekken indien de gebruikelijke primaire elektriciteitsvoorziening uitvalt en niet meer dan 50 uren per jaar in werking is. Voor het aantal uren van 50 is gekozen omdat dit aansluit bij het Activiteitenbesluit milieubeheer. In artikel 1.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is een inrichting met een noodstroomaggregaat dat minder dan 50 uur per jaar in werking is, aangemerkt als een type A inrichting. Dit zijn inrichtingen waar geen relevante emissies naar de lucht worden verwacht.

Ten derde is de term restgassen gedefinieerd in verband met het bepaalde in artikel 16a.9. Het gaat hier om rookgassen die ontstaan bij specifieke processen door onvolledige oxidatie van koolstofhoudende brandstoffen. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is gesteld in paragraaf 2.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Ten vierde is een warmtekrachtkoppeling gedefinieerd. Daarbij is aangesloten op de wijze waarop warmtekrachtkoppeling is gedefinieerd in artikel 1 van richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU L315, hierna: richtlijn 2012/27/EU). Het proces van warmtekrachtkoppeling omvat alle eenheden binnen een installatie die zowel warmte als elektrische energie leveren.

#### *Artikel 16a.2 Wm*

Dit artikel bakent de inrichtingen af die verplicht zijn de emissie van broeikasgas te monitoren en daarvan verslag te doen. Degene die deze een dergelijke inrichting drijft is op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag belastingplichtig. De inrichtingen hebben twee relevante kenmerken.

Allereerst dient in de inrichting elektriciteit te worden opgewekt. Degene die een inrichting drijft waar geen elektriciteit opgewekt wordt, maar bijvoorbeeld warmte of kracht, heeft geen monitoringsverplichting op grond van deze titel en is ook niet belastingplichtig.

Ten tweede is vereist dat de opwekking geschiedt door brandstofverbruik of grondstofverbruik.

Deze titel is dus niet van toepassing op het opwekken van elektriciteit met bijvoorbeeld een windmolen of zonnepanelen. Door de schakelbepaling van het tweede lid van dit artikel, geldt voor hier de definitie van brandstofverbruik en grondstofverbruik gegeven in artikel 16.2, derde lid. Dat betekent dat het brandstof- en grondstofverbruik alleen in aanmerking wordt genomen voor zover dat gebruik waarschijnlijk tot emissie van een broeikasgas zal leiden.

Door aan te sluiten op de omschrijving van inrichtingen in artikel 16.2 en 16.3 gaat het in dit artikel om inrichtingen waarop tevens de bepalingen in hoofdstuk 16 van de Wm inzake de handel in emissierechten van toepassing zijn. Het artikel formuleert één uitzondering op bovenstaande groep die emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking monitort en daarvan verslag doet. Deze uitzondering betreft inrichtingen waarin uitsluitend elektriciteit wordt opgewekt door middel van een noodstroomaggregaat. Het gaat hier bijvoorbeeld om een chemisch bedrijf dat chemicaliën maakt, en een noodstroomaggregaat heeft om – als de stroom uitvalt – het chemische proces veilig te beëindigen. De emissies die vrijkomen bij de inzet van deze aggregaten in noodsituaties en bij testen van de installatie zijn gering en leiden niet tot een belastingplicht.

#### *Artikel 16a.3 Wm*

Dit artikel is een kernbepaling in het wetsvoorstel. In dit artikel wordt de doelgroep die belastingplichtig is, verplicht gesteld om de emissies die het gevolg zijn van de opwekking van elektriciteit te monitoren. Het niet naleven van deze verplichting kan leiden tot een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete (zie onderdelen C en D van dit wetsvoorstel). Een uitzondering op de monitoringsplicht bestaat als de minimum CO<sub>2</sub>-prijs nihil is. Het indienen van (een wijziging van) een elektriciteitsmonitoringsplan voor goedkeuring aan het bestuur van de NEa kan achterwege blijven aangezien in deze situatie geen belasting zal worden geheven.

Op grond van het tweede lid vindt de monitoring plaats op basis van een elektriciteitsmonitoringsplan dat is goedgekeurd door het bestuur van de NEa. Het vereiste van de goedkeuring is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat voor elke inrichting een elektriciteitsmonitoringsplan wordt opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze de monitoring van de emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking vanuit de inrichting zal geschieden.

Voor de eisen aan de inhoud en procedures van het opstellen en goedkeuren van het elektriciteitsmonitoringsplan is als model de systematiek gekozen die op grond van EU-wetgeving geldt voor het monitoren van emissies ten behoeve van het systeem van verhandelbare emissierechten. De betreffende artikelen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard.

#### *Artikel 16a.4 Wm*

De goedkeuring van het elektriciteitsmonitoringsplan moet in twee gevallen worden geweigerd.

Weigering vindt allereerst plaats indien het elektriciteitsmonitoringsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16a Wm zijn gesteld. Daarnaast wordt goedkeuring geweigerd indien het bestuur van de NEa van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de drijver van de inrichting in staat is het elektriciteitsmonitoringsplan naar behoren uit te voeren.

De eerste weigeringsgrond is onder meer van toepassing indien het elektriciteitsmonitoringsplan dat is ingediend, niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Het is ook mogelijk dat er redenen zijn om aan te nemen dat de drijver van de inrichting de monitoring niet overeenkomstig het elektriciteitsmonitoringsplan kan verrichten, bijvoorbeeld omdat hij hiervoor niet over de juiste apparatuur of de juiste personen beschikt. Dan is de tweede weigeringsgrond van toepassing. Deze

weigeringsgronden komen overeen met de weigeringsgronden opgenomen in artikel 16:10 van de Wm die gelden voor een monitoringsplan dat is opgesteld in het kader van EU ETS.

De weigering van een goedkeuring is een besluit waartegen rechtsbescherming open staat (bezwaar en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

#### *Artikel 16a.5 Wm*

In dit artikel is geregeld in welke omstandigheden degene die de inrichting drijft het elektriciteitsmonitoringsplan zo spoedig mogelijk dient te wijzigen. Als een inrichting wordt uitgebreid, veranderingen van de inrichting of de werking daarvan significante gevolgen hebben voor de emissie van broeikasgassen dan zal het elektriciteitsmonitoringsplan moeten worden gewijzigd en zal dit plan moeten worden goedgekeurd worden door het bestuur van de NEa. Ook kan een wijziging van het elektriciteitsmonitoringsplan aan de orde zijn indien blijkt dat er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de monitoringsmethode waarmee de emissies met een hogere nauwkeurigheid kan worden bepaald. Ook als blijkt dat door verandering in de inrichting de monitoringsmethode niet meer geschikt is, kan het nodig zijn dat het bestuur van de NEa de drijver van de inrichting verzoekt om het plan aan te passen.

Indien het bestuur van de NEa van mening is dat de drijver gelet op het bepaalde in hoofdstuk 16 een gewijzigd monitoringsplan had moeten indienen ofwel er wordt geen gehoor gegeven aan het verzoek dan kan een last onder dwangsom of bestuurlijke boete worden opgelegd. Daar staat rechtsbescherming tegen open (bezwaar, rechtbank Den Haag, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Tevens is het verplicht op verzoek van het bestuur van de NEa de meest actuele versie van het elektriciteitsmonitoringsplan te overleggen. Dit kan nodig zijn ten behoeve van een herbeoordeling of ter voorbereiding van het uitvoeren van een inspectie.

#### *Artikel 16a.6 Wm*

Het elektriciteitsemissieverslag wordt gelijktijdig ingediend met het reguliere emissieverslag dat wordt opgesteld voor het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. Dit betekent dat voor 1 april van elk jaar dit elektriciteitsemissieverslag ingediend moet zijn (dit volgt uit artikel 67 van de Verordening (EU) Nr. 601/2012 van de commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L181/30)).

Hoewel wettelijk gezien een separaat verslag wordt verondersteld, is het qua vormgeving ook mogelijk dat hiervoor één document wordt ingeleverd. De verslaglegging over de emissies als gevolg van de elektriciteitsopwekking kunnen dan een verbijzondering zijn van de totale emissie die door de drijver van de inrichting zijn verantwoord. Een uitzondering op de monitoringsplicht bestaat als het tarief, bedoeld in artikel 71f, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, nihil is. Dan kan het opstellen van een elektriciteitsemissieverslag achterwege blijven aangezien hieruit geen heffing van belasting kan voortvloeien.

In het elektriciteitsemissieverslag wordt de elektriciteitsjaarvracht weergegeven. Uit de definitie opgenomen in artikel 16a1, eerste lid, volgt dat het hier gaat om het aantal ton kooldioxide-equivalent dat in de lucht is veroorzaakt als gevolg van het opwekken van elektriciteit in de betreffende inrichting in het betreffende kalenderjaar.

#### *Artikel 16a.7 Wm*

Het bestuur van de NEa heeft de bevoegdheid om een zelfstandige controle uit te oefenen op de aangeleverde emissiegegevens als gevolg van de opwekking van elektriciteit. Het bestuur kan verklaren dat het elektriciteitsemissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld. Uiteraard moet het bestuur van de NEa dit motiveren. Het bestuur van de NEa hoeft overigens ten aanzien van een goed bevonden elektriciteitsemissieverslag geen besluit te nemen inzake goedkeuring. Slechts indien het bestuur van de NEa van oordeel is dat het emissieverslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, kan het bestuur een verklaring met die strekking afgeven. Dit moet gebeuren uiterlijk op 30 september van het jaar waarin het elektriciteitsemissieverslag bij het bestuur van de NEa is ingediend. Slechts in bepaalde gevallen

kan na het verstrijken van deze termijn alsnog worden verklaard dat het elektriciteitsemissieverslag niet voldoet aan de eisen. Deze gevallen zijn in het tweede lid limitatief opgesomd. Het derde lid beperkt de bevoegdheid om alsnog bedoelde verklaring af te geven tot tien jaren na afloop van het jaar waarin het elektriciteitsemissieverslag moet worden ingediend.

#### *Artikel 16a.8 Wm*

Op grond van het eerste lid is degene die een inrichting drijft verplicht zijn elektriciteitsjaarvracht overeenkomstig het goedgekeurde monitoringsplan te registreren. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 67 van Verordening (EU) Nr. 601/2012 van de commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L181/30). Nu deze bepaling alleen van toepassing is op de handel in emissies is in dit hoofdstuk een vergelijkbare bepaling opgenomen. Het bestuur van de NEa is ingevolge het tweede lid, in bepaalde gevallen, bevoegd om ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht vast te stellen van de emissie van broeikasgas als gevolg van de opwekking van elektriciteit door een inrichting. Bij het uitblijven van het emissieverslag of indien het bestuur van de NEa heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16a Wm zijn gesteld kan de door de inrichting veroorzaakte emissie door het bestuur van de NEa ambtshalve worden vastgesteld. Deze schatting is conservatief en zal plaatsvinden aan de hand van onderzoek en een berekening van het bestuur van de NEa waarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt kan worden van standaardwaarden voor het gebruik en karakteristieken van brandstoffen.

De ambtshalve vaststelling van de elektriciteitsjaarvracht betreft een besluit waartegen rechtsbescherming open staat (bezwaar en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

#### *Artikel 16a.9 Wm*

In artikel 16a.9 Wm zijn een aantal delegatiegrondslagen opgenomen. Bij de regels die nodig zijn in het belang van de goede werking van het monitoren van emissie als gevolg van elektriciteitsopwekking kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regels over de ambtshalve vaststelling, bedoeld in artikel 16a.8, tweede lid, een periodieke controle van de kwaliteit van het elektriciteitsmonitoringsplan of over regels ter voorkoming dat een monitoringmethode moet worden toegepast die technisch niet haalbaar is of leidt tot onredelijke kosten. Ook kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de verificatie van het elektriciteitsemissieverslag hetgeen de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid positief zal kunnen beïnvloeden.

Voor situaties waar elektriciteit wordt opgewekt met warmtekrachtkoppeling of met restgassen is een delegatiebepaling opgenomen. Hiermee kunnen nadere regels gesteld worden hoe in deze gevallen de emissies moeten worden vastgesteld.

- Bij warmtekrachtkoppelingen is de intentie is om daarbij aan te sluiten bij de methode van verdeling die binnenkort wordt vastgesteld binnen het EU ETS. De verdeelsleutel wordt berekend op basis van een vergelijking met een referentiesituatie waarin gelijke hoeveelheden elektriciteit en warmte gescheiden worden opgewekt. Met referentierendementen wordt aan de hand van de energie output, de input aan brandstoffen en de emissies berekend. De verhouding van de berekende emissies bij deze gescheiden opwekking van warmte en elektriciteit is dan maatgevend voor de verdeling van de emissies van de WKK. Om deze berekening te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat naast gegevens voor de elektriciteitsproductie ook de warmteproductie door de belastingplichtige worden gemonitord en gerapporteerd. Om de referentiesituatie te definiëren zal gebruik gemaakt worden van Europees vastgestelde geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden. Deze zijn ten behoeve van de uitvoering van de richtlijn 2012/27/EU, vastgelegd in de Gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402 van de commissie van 12 oktober 2015 tot herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie (PbEU L333/54). In deze verordening zijn de referentiewaarden vastgesteld voor gescheiden productie van warmte en elektriciteit. De waarden zijn daarbij gedifferentieerd naar soort brandstof, constructiejaar van de WKK en de soort warmte die wordt opgewekt (stoom of warm water).

- Bij restgassen is ook de intentie om het EU ETS systeem te volgen. Binnen het EU ETS wordt de lijn gehanteerd dat emissies van een eenheid waarin restgassen worden verbrand, niet volledig worden beschouwd als verbrandingsemissies voor elektriciteitsopwekking maar deels als procesemissie die worden toegerekend aan het productieproces waarin de restgassen zijn ontstaan. Hiervoor kent het EU ETS een rekensystematiek die is opgenomen in de regelgeving voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten (Besluit van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L130/1)). Op basis van dit besluit worden bij verbranding van restgassen de procesemissie vastgesteld door de totale emissies te verminderen met de emissies die gepaard zouden gaan met de verbranding van een hoeveelheid aardgas met dezelfde technisch bruikbare energie-inhoud als de restgassen. Daarbij wordt rekening gehouden met de lagere energie-inhoud van het restgas en het lagere rendement bij de opwekking van elektriciteit met restgas ten opzichte van aardgas. De emissies die worden toegerekend aan de elektriciteitsproductie zijn dan de totale emissie van de verbrandingseenheid minus de procesemissies. Door deze rekensystematiek ook te volgen bij de minimum CO<sub>2</sub>-prijs wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (onbelast) en verbrandingsemissie (belast).

#### *Artikel II, onderdelen C tot en met G*

In het in onderdeel C gewijzigde artikel 18.6a wordt bepaald in welke situaties het bestuur van de NEa een last onder dwangsom kan opleggen. Het gaat hier om de artikelen in hoofdstuk 16a van de Wm waarbij bij overtreding het oogmerk is degene die de inrichting drijft te dwingen de noodzakelijke handeling te verrichten dan wel gedragingen te stoppen. Door het opleggen van een dwangsom wordt het steeds kostbaarder om niet aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, terwijl het instrument van de last het voor het bestuur van de NEa mogelijk maakt om gericht aan te geven welke gedraging de aangewezen onderneming moet verrichten of juist stopzetten.

Onderdeel D regelt in welke gevallen het bestuur van de NEa ook een bestuurlijke boete kan opleggen. Ook geeft onderdeel D een specifieke bepaling voor het niet nakomen van voorschriften verbonden aan door het bestuur van de NEa gegeven goedkeuring aan een elektriciteitsmonitoringsplan. In deze situaties kan zowel een bestuurlijke boete als een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

In de onderdelen E tot en met G zijn ten slotte wijzigingen vervat die samenhangen met het bepaalde in de artikelen 18.6a en 18.16b. Door de wijziging van artikel 18.16e wordt duidelijk hoe hoog de bestuurlijke boete kan zijn, de wijziging van artikel 18.16g regelt in welke gevallen een rapport of proces verbaal opgemaakt moet worden en de wijziging van artikel 18.16l geeft aan binnen welke periode de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt.

#### **Artikel III**

Door wijziging van artikel 6 van bijlage 2 van de Awb is de Rechtbank Den Haag de bevoegde rechtbank die in eerste aanleg oordeelt over een besluit waarin een bestuurlijke boete opgelegd wordt op grond van artikel 18.16b, eerste lid, van de Wm. Hiervoor is gekozen omdat de Rechtbank Den Haag ook de bevoegde rechtbank is die oordeelt over een besluit een bestuurlijke boete op te leggen in het kader van EU ETS systeem.

#### **Artikel IV**

Deze bepaling verplicht tot een evaluatie van het functioneren van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs binnen vijf jaar. Dit is van belang te meer nu de minimumprijs een nieuw beleidsinstrument is, waarmee in Nederland nog geen ervaring is opgedaan.

De Staatssecretaris van Financiën

Menno Snel