

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

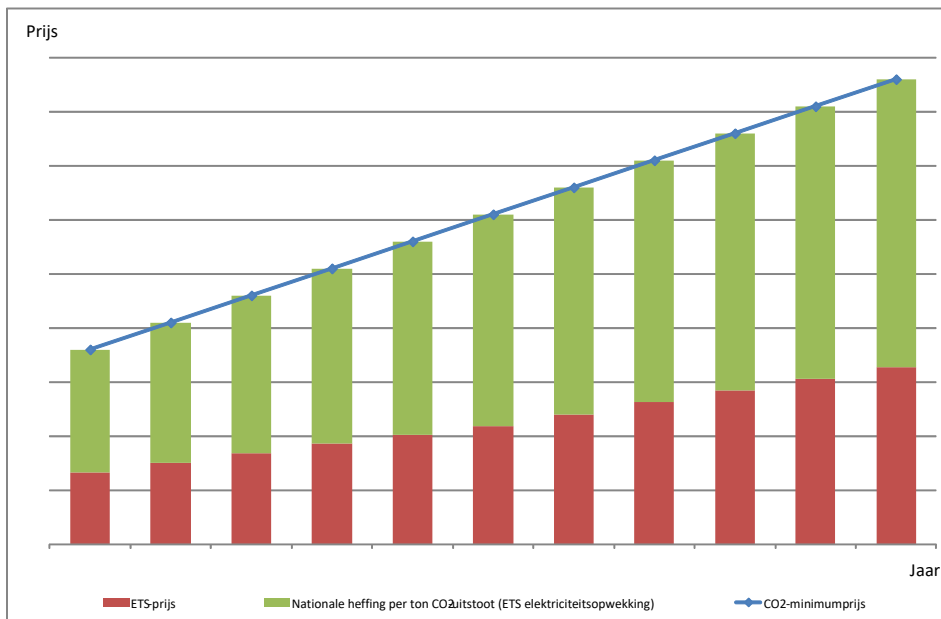
In het regeerakkoord is afgesproken dat een minimum CO₂-prijs wordt ingevoerd. De minimum CO₂-prijs is bedoeld voor de emissie van CO₂ ten gevolge van elektriciteitsopwekking bij bedrijven die vallen onder het Europese systeem voor emissiehandel (hierna: EU ETS). Het betreft zowel de CO₂-uitstoot ten gevolge van elektriciteitsopwekking door energiecentrales als de uitstoot bij elektriciteitsopwekking die ontstaat bij andere ETS-bedrijven (veelal de industrie). De minimum CO₂-prijs bestaat uit een combinatie van de CO₂-prijs die volgt uit het EU ETS en een nationale belasting. In het regeerakkoord is opgenomen dat de minimumprijs in tien jaren oploopt naar € 43 per ton.

2. Hoofdpijnen en doel van het voorstel

2.1 Algemeen

De introductie van de minimum CO₂-prijs is onderdeel van de verdere vergroening van het belastingstelsel. Dit kabinet vindt het logischer om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen (vervuiling) dan op wat we wel willen (werken, ondernemen). Met de opbrengst van het sterker belasten van milieuvervuiling worden de belastingen op werken en ondernemen namelijk verlaagd. Het kabinet zorgt daarmee dat werk lonender wordt. Daarnaast wordt met een minimum CO₂-prijs aan elektriciteitsproducenten zekerheid geboden over de minimale hoogte van CO₂-kosten die zij moeten betalen. De minimum CO₂-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 CO₂-uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan voor mens en milieu. Daarbij levert de minimum CO₂-prijs een bijdrage aan de ambitie van het kabinet om in 2030 49% CO₂-reductie te realiseren.

De maatregel hangt samen met de CO₂-prijs die tot stand komt in het kader van het EU ETS. In het EU ETS worden emissierechten verhandeld, waarbij door deelnemers voor iedere ton CO₂ die zij uitstoten één emissierecht moet worden geleverd. Vragers en aanbieders handelen in deze rechten en zo komt op de markt een CO₂-prijs tot stand. Deze prijs fluctueert de afgelopen jaren sterk maar is relatief laag in verhouding tot de maatschappelijke kosten die CO₂-uitstoot heeft voor de samenleving. Dit is onder meer het gevolg van een overschot aan rechten. Dat overschot is met name ontstaan in de tijd van de financiële crisis toen door een terugloop in de economische activiteit minder uitstoot plaatsvond dan waar bij het vaststellen van het aantal beschikbare emissierechten rekening mee werd gehouden. De prijs ligt hierdoor lager dan bij instelling van het EU ETS werd verwacht. Door de lage prijs geeft het EU ETS tot nu toe een beperkte prikkel om te kiezen voor alternatieven met minder CO₂-uitstoot. Recentelijk is de EU ETS-prijs, mede als gevolg van een Europese herziening van het EU ETS-systeem voor de periode 2021-2030, gestegen naar circa € 15. Met de invoering van een minimumprijs wordt de EU ETS-prijs wanneer deze onvoldoende hoog is, aangevuld met een nationale belasting. Dit is geïllustreerd in onderstaande figuur.



De minimumprijs bestaat dus uit een combinatie van de CO₂-prijs die volgt uit het EU ETS en een aanvullende nationale CO₂-belasting.

Bij de uitwerking van de minimum CO₂-prijs is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de regels en methodes die in het EU ETS worden gehanteerd voor het vaststellen van de CO₂-uitstoot. Op die manier worden de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de minimum CO₂-prijs zoveel mogelijk beperkt.

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 CO₂ als belastinggrondslag wordt vastgesteld (paragraaf 2.3) en het tarief dat van toepassing is (paragraaf 2.4).

2.2 Belastingplichtige

De minimum CO₂-prijs wordt geheven bij inrichtingen die elektriciteit opwekken. Het kan hier gaan om energiecentrales maar ook om andere bedrijven waar elektriciteit wordt opgewekt, zoals bij de industrie. Daarbij is vereist dat de opwekking geschiedt door brandstofverbruik of grondstofverbruik. Inrichtingen die elektriciteit opwekken met bijvoorbeeld een windmolen of zonnepanelen zijn 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 CO₂-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 te stoppen. Bijvoorbeeld een chemisch bedrijf dat chemicaliën maakt, en een noodstroomaggregaat heeft om – als de stroom uitvalt – het chemische proces veilig te beëindigen. Deze groep worden uitgezonderd voor de nieuwe belasting omdat de administratieve lasten die voortvloeien uit de minimum CO₂-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 CO₂ emissies die ontstaan als gevolg van de opwekking van elektriciteit. Dit zijn zowel de CO₂ emissies die ontstaan als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen voor elektriciteitsopwekking als de emissies die ontstaan bij de 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. Elektriciteitsbedrijven worden verplicht de CO₂-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 CO₂-uitstoot bestaat reeds op basis van het EU ETS systeem met verhandelbare emissierechten. 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 CO₂-prijs. Een verschil is echter dat het emissieverslag dat op basis van het EU ETS jaarlijks door ETS-bedrijven wordt overgelegd aan de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) de emissies omvat ten gevolge van *alle* activiteiten van het bedrijf. Dus ook de emissie van CO₂ die niet het gevolg is van de opwekking van elektriciteit. De verslaglegging bevat daardoor niet altijd voldoende gedetailleerde informatie om specifiek die emissies vast te stellen die alleen het gevolg zijn van de opwekking van elektriciteit. Met het oog daarop worden in de Wet milieubeheer nadere regels gesteld die op het volgende neerkomen.

Jaarlijks moet de belastingplichtige een elektriciteitsemissieverslag overleggen waarin is aangegeven hoe groot de emissies zijn die hij in zijn inrichting heeft veroorzaakt bij het opwekken van elektriciteit. Het elektriciteitsemissieverslag wordt zoveel mogelijk ingepast binnen de systematiek voor het monitoren en rapporteren van deze emissies zoals die reeds bestaat in het kader van het EU ETS.

Het bepalen van de emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking geschiedt langs twee lijnen. Allereerst worden de emissies gemonitord op basis van een goedgekeurd elektriciteitsmonitoringsplan. Vervolgens wordt van de monitoring verslag gedaan in het elektriciteitsemissieverslag.

Het elektriciteitsmonitoringsplan

De emissie van elektriciteitsopwekking moet ten behoeve van de aangifte na afloop van het kalenderjaar bekend zijn. Daartoe moet de belastingplichtige gedurende het emissiejaar deze CO₂-emissies nauwkeurig bepalen. De belastingplichtige moet daarvoor een elektriciteitsmonitoringsplan opstellen en ter goedkeuring voorleggen aan het bestuur van de NEa. Door te werken met een monitoringsplan wordt belastingplichtigen vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid gegeven over de wijze van bepalen van de CO₂-uitstoot en wordt de kans op discussie over het elektriciteitsemissieverslag en de daaruit voortvloeiende belastingaangifte beperkt. 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. 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 zullen specifieke kenmerken van de brandstof, zoals de calorische waarde en de emissiefactor, gemeten moeten worden om de omvang van de CO₂-emissies te bepalen.

Om te waarborgen dat het elektriciteitsmonitoringsplan aan alle wettelijke vereisten voldoet, is daarvan goedkeuring vereist door het bestuur van de NEa. Een goedkeuring van het monitoringsplan wordt door het bestuur van de NEa geweigerd indien de beschreven methodiek niet voldoet aan de wettelijke regels die hieraan worden gesteld. Tevens kan de goedkeuring

worden geweigerd indien de NEa er anderszins niet van overtuigd is dat de belastingplichtige in staat is om de emissies te monitoren en te rapporteren.

Indien de installatie wordt veranderd en deze verandering is van invloed op de wijze waarop de emissies worden bepaald, wordt een gewijzigd plan ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur van de NEa. Een nieuwe goedkeuring is tevens nodig als de exploitant de methode voor het vaststellen van de emissies zoals vastgelegd in het monitoringsplan wil wijzigen.

Het elektriciteitsemissieverslag

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 CO₂ emissies die ontstaan als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen én de emissies die ontstaan bij van processen die samenhangen met de elektriciteitsopwekking zoals bijvoorbeeld rookgasreiniging. Bij rookgasreiniging kunnen emissie ontstaan als gevolg van de inzet van brandstoffen of grondstoffen om milieuschadelijke componenten uit de rookgassen te verwijderen. De gerapporteerde jaarvracht moet in lijn zijn met de gegevens die via de monitoring op basis van het goedgekeurde monitoringsplan zijn verkregen. Het elektriciteitsemissieverslag zal naast de totale jaarvracht 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.

De ambtshalve vaststelling

Het bestuur van de NEa is, in bepaalde gevallen, bevoegd om ambtshalve de jaarvracht vast te stellen van de emissie van broeikasgas als gevolg van de opwekking van elektriciteit door een inrichting. Bij het uitblijven van het elektriciteitsemissieverslag 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. Zodra de ambtshalve vaststelling onherroepelijk is geworden, vormt 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 CO₂ bij de opwekking van elektriciteit vergt in een drietal situaties om een beleidsmatige keuze. Allereerst moeten er enkele technische keuzes worden gemaakt over hoe wordt omgegaan met het bepalen van de CO₂-uitstoot in geval van warmtekrachtkoppelingen en bij restgassen. Daarnaast is de vraag hoe wordt omgegaan met de opwekking van elektriciteit door noodstroomaggregaten. 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 regels worden gesteld. De intentie is om daarbij aan te sluiten bij de methode van verdeling die dit najaar 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 CO₂, 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 CO₂ plaats bij de elektriciteitscentrale. Over de wijze waarop met restgassen wordt omgegaan voor het bepalen van de omvang van de CO₂-uitstoot zullen in lagere regelgeving nadere regels worden gesteld. De intentie is om – net als bij WKK's – ook hier 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. 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 CO₂-prijs wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (onbelast) en verbrandingsemissie (belast).

Noodstroomaggregaten

Inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken door middel van noodstroomaggregaten zijn niet belastingplichtig voor de minimum CO₂-prijs. Daarvoor wordt verwezen naar de toelichting in paragraaf 2.2. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat als een inrichting belastingplichtig is voor de minimum CO₂-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 wordt 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. Noodstroomaggregaten worden zelden voor langere tijd in gebruik gesteld. Niettemin is over deze uitstoot een minimum CO₂-prijs verschuldigd indien de eenheid aanwezig is binnen een inrichting die ook bij normale bedrijfsvoering elektriciteit opwekt. Deze installaties zijn als belastingplichtige aangemerkt en omdat zij in het kader van het EU ETS toch al deze emissies moeten opgeven, is het qua uitvoering eenvoudig deze emissies te betrekken bij de minimum CO₂-prijs. Dat levert geen aanzienlijke administratieve last op.

2.4 Het tarief en de aangiftebelasting

In de Wet belastingen op milieugrondslag wordt een minimumtarief vastgesteld dat de belastingplichtige betaalt voor iedere ton CO₂ 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 CO₂-prijs en de CO₂-prijs in het EU ETS leidt tot de additionele belasting die wordt geheven over de emissie van CO₂.

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

De nationale CO₂ belasting verandert jaarlijks. Dat komt omdat zowel de minimum CO₂-prijs, als de EU ETS CO₂-prijs veranderlijk zijn. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

De wettelijke minimum CO₂-prijs

De hoogte van de minimum CO₂-prijs bedraagt in het eerste jaar na inwerkingtreding een bedrag van € 18 per ton uitgestoten CO₂. Dat bedrag loopt in de jaren daarna geleidelijk op met € 2,50 per jaar naar uiteindelijk € 43 per ton.

De EU ETS-prijs: de december future

Het EU ETS verplicht bedrijven om voor de CO₂ die zij uitstoten rechten in te leveren bij de NEa. Dit gebeurt na afloop van het jaar van uitstoot op basis van het door de bedrijven bij 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 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 maand november 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 maand november 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 CO₂. 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.

Tot slot is in het wetsvoorstel geregeld dat als de EU ETS-prijs hoger zou zijn dan de minimum CO₂-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 CO₂-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 de NEa namelijk door het ingediende elektriciteitsemissieverslag te kunnen verifiëren. Is 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.

Bovenstaande neemt uiteraard niet weg dat wel een naheffingsaanslag kan worden opgelegd als zou blijken dat de opgegeven uitstoot in de aangifte en het elektriciteitsemissieverslag niet overeenkomen met de werkelijke uitstoot.

3. Verhouding tot nationaal en internationale regelgeving

3.1 Verhouding tot het EU ETS systeem

Om te komen tot een adequate bepaling van de emissies van de opwekking van elektriciteit worden met dit wetsvoorstel nadere regels gesteld in hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer. 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 CO₂-prijs te stellen niet in hoofdstuk 16 opgenomen maar in hoofdstuk 16a.

Vanwege deze systematische relatie tussen het EU ETS systeem en minimum CO₂-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. De NEa is in Nederland 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 emissie voor hun volledige uitstoot af te dekken. Bedrijven ontvangen geen gratis emissierechten voor hun 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 CO₂-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 CO₂-prijs zorgt in deze context voor een minimum prikkel voor het reduceren van CO₂-uitstoot.

3.2 Plaats van de regeling in de Wbm en Wm

De regels voor de minimum CO₂-prijs worden hoofdzakelijk opgenomen in twee bestaande wetten, namelijk de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm) en de Wet milieubeheer. 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 Wet milieubeheer worden de regels neergelegd omtrent de vaststelling van de CO₂-uitstoot als gevolg van elektriciteitsopwekking. Deze regels zullen worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer. 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 Wet milieubeheer. 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 CO₂-prijs anderzijds geborgd en worden de administratieve en uitvoeringslasten zo veel mogelijk beperkt.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De minimum CO₂-prijs wordt uitgevoerd door de NEa. De NEa krijgt nieuwe taken op het gebied van het vaststellen van de CO₂-uitstoot als gevolg van elektriciteitsopwekking. Voor het vaststellen van de CO₂-uitstoot wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de systematiek die geldt voor het EU ETS. De vaststelling van de uitstoot ten behoeve van de minimum CO₂-prijs sluit daarom ook aan op het bestaande takenpakket van de NEa. Net zoals bij het toezicht op de regels omtrent vaststelling van de CO₂-uitstoot zullen ambtenaren van de NEa worden aangewezen als toezichthouder voor de regels omtrent vaststelling van de uitstoot ten behoeve van de minimum CO₂-prijs. De NEa krijgt de bevoegdheid om bij overtreding van bepalingen omtrent monitoring en rapportage van CO₂-emissies voor de minimum CO₂-prijs een bestuurlijke boete of in bepaalde gevallen een last onder dwangsom op te leggen. De groep bedrijven die in het kader van de minimum CO₂-prijs zal moeten rapporteren over hun emissies is vanuit het EU ETS al geheel in beeld bij de NEa. Het betreft een groep van ongeveer 150 grotere bedrijven, waarvan de nalevingbereidheid naar verwachting hoog zal zijn. Desondanks is het samenstel aan regels voor vaststelling van de uitstoot relatief complex, en is hieraan een financieel belang gekoppeld. Daarom zal vaststelling van de uitstoot tot procedures kunnen leiden. De hoogte van de belastingschuld volgt uit de vaststelling van de CO₂-uitstoot, zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Het vaststellen van de belastingschuld is vervolgens een gebonden bevoegdheid. Naar verwachting zal het zwaartepunt van de handhaving en toezicht dus komen te liggen op de vaststelling van de uitstoot.

5. Financiële gevolgen, de administratieve lasten, en de evaluatie

[Deze aspecten worden nog nader in kaart gebracht].

6. Advies en consultatie

[PM]

ARTIKELSGEWIJS DEEL

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

In de Wet belastingen op milieugrondslag wordt een nieuwe belasting opgenomen. Deze belasting heeft de naam *minimum CO₂-prijs*. Voor de term minimumprijs is gekozen omdat deze de uiteindelijke consequenties van de belasting weergeeft: voor het uitstoten van CO₂ 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 gaat in op de precieze berekeningswijze van de hoogte van de belasting.

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

Artikel 71a

Vooropgesteld staat dat de algemene definities van artikel 2 van de Wet belastingen op milieugrondslag van toepassing zijn op hoofdstuk VIa. Onder Onze Minister wordt dus de minister van Financiën verstaan. In hoofdstuk VIa worden voor de minimum CO₂-prijs nog enkele specifieke definities vastgesteld. Deze definities verwijzen naar definities in de Wet milieubeheer. Het vaststellen van de hoogte van de belasting is namelijk mede afhankelijk van de hoeveelheid emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking. De eisen en procedures aan de vaststelling van de hoogte van deze emissies worden geregeld in de Wet Milieubeheer. 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 Wet belastingen op milieugrondslag, niet steeds een verwijzing hoeft plaats te vinden naar de Wet milieubeheer. Dat komt de leesbaarheid van de wet ten goede.

Broeikasgas: Overeenkomstig de Wet milieubeheer wordt onder broeikasgas verstaan de broeikasgassen die zijn genoemd in bijlage II van de Richtlijn 2003/87/EG.¹ Dat betreffen naast kooldioxide de broeikasgassen Methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆).

Broeikasgasemissierecht: Een broeikasgasemissierecht is een - krachtens hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer - 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 Wet milieubeheer (artikel 16.1, vierde lid, Wm).

Emissieautoriteit: Met de emissieautoriteit wordt de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) bedoeld.

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

¹ 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 (PBL 275 van 25 oktober 2003)

Artikelen 71b

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 - onder verwijzing naar inrichting als bedoeld in artikel 16a.2 van de Wet milieubeheer - zijn zij namelijk van de groep belastingplichtigen uitgezonderd.

Artikel 71c

Dit artikel bakent de groep belastingplichtigen af. Hierbij wordt aangesloten op de groep die een "inrichting" drijft. Op grond van de definitiebepaling wordt hiermee aangesloten op de doelgroep die krachtens artikel 16a.2 van de Wet milieubeheer 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. In het tweede 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

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

Artikel 71e

Dit artikel regelt het tijdstip van verschuldigdheid en hangt nauw samen met artikel 34 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

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 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 € 18,00. Op grond van het tweede lid wordt dit bedrag, in de eerste tien jaren, jaarlijks verhoogd met €2,50. Conform het regeerakkoord is aldus een maatvoering opgenomen die geleidelijk oploopt tot € 43. Voor de jaren daarna volgt een vlak tarief van € 43.

Ad 2. De marktprijs van een broeikasgasemissierecht wordt op grond van het vierde lid bepaald op basis van de termijnkoers van een broeikasgasemissierecht voor een kalenderjaar (het jaar T). De termijnkoers wordt als volgt bepaald.

- Vastgesteld wordt welk bedrag in de maand november 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 slotverkoopkoersen, in die maand.
- Van alle dagen in de maand november 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 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 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 II, onderdeel A (hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer)

Aangezien de NEa de minimum CO₂-prijs zal uitvoeren is voorgesteld in artikel 2.2 van de Wm te wijzigen waardoor de NEa ook 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 van de Wet milieubeheer

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 CO₂-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 CO₂-prijs te stellen niet in hoofdstuk 16 opgenomen maar in hoofdstuk 16a.

Artikel 16a.1

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 drie begrippen inhoudelijk gedefinieerd. Allereerst 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 het Activiteitenbesluit milieubeheer is een inrichting met een noodstroomaggregaat dat minder dan 50 uur per jaar in werking is, aangemerkt als type A inrichting. Dit zijn inrichtingen waar geen relevante emissies naar de lucht worden verwacht. Ten tweede 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 derde is een warmtekrachtkoppeling gedefinieerd. Daarbij is aangesloten op de wijze waarop warmtekrachtkoppeling is gedefinieerd in artikel 1 van richtlijn 2012/27 betreffende energie-efficiëntie. Het proces van warmtekrachtkoppeling omvat alle eenheden binnen een installatie die zowel warmte als elektrische energie leveren.

Artikel 16a.2

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.

Als voorwaarde is gesteld dat elektriciteit wordt opgewekt. Degene die geen elektriciteit opwekken, maar bijvoorbeeld warmte of kracht, hebben geen monitoringsverplichting op grond van deze titel en zijn ook niet belastingplichtig. Daarbij is ook nog 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 regeling voor de handel in emissierechten op van toepassing is. Het artikel formuleert één uitzondering op bovenstaande groep die emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking monitort en daarvan verslag doet. Het betreffen inrichtingen waarin uitsluitend elektriciteit wordt opgewekt door middel van een noodstroomaggregaat. Bijvoorbeeld 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

Dit artikel is een kernbepaling in het wetsvoorstel. Hiermee 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 artikel 18.6a en 18.6b).

Op grond van het tweede lid vindt de monitoring plaats op basis van een elektriciteitsmonitoringsplan dat is goedgekeurd door het bestuur van de NEa. De goedkeuring van het elektriciteitsmonitoringsplan geldt ook als deze moet worden gewijzigd vanwege het uitbreiden van een inrichting, voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die significante gevolgen hebben voor de emissie van broeikasgassen. Het vereiste van de goedkeuring is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat voor elke inrichting een monitoringsplan 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

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 vindt weigering plaats indien het bestuur van de NEa van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat 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.

Artikel 16a.5

In dit artikel is geregeld in welke omstandigheden degene die de inrichting drijft het elektriciteitsmonitoringsplan zo spoedig mogelijk dient te wijzigen. Hier kan bijvoorbeeld sprake van 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 de NEa de drijver van de inrichting verzoekt om het plan aan te passen.

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

Artikel 16a.6

Het elektriciteitsemissieverslag wordt gelijktijdig ingediend met het reguliere emissieverslag dat wordt opgesteld voor het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten. 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. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld, waarbij de administratieve lasten zo veel mogelijk beperkt kunnen worden.

Artikel 16a.7

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 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

Het bestuur van de NEa is, in bepaalde gevallen, bevoegd om ambtshalve de jaarvracht 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 de NEa waarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt kan worden van standaardwaarden voor het gebruik en karakteristieken van brandstoffen.

Op grond van het tweede lid is degene die een inrichting drijft verplicht zijn jaarvracht overeenkomstig het goedgekeurde monitoringsplan te registreren. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 67 van Verordening nr. 601/2012. Nu deze bepaling alleen van toepassing is op de handel in emissies is in dit hoofdstuk een vergelijkbare bepaling opgenomen.

Artikel 16a.9

In artikel 16a.9 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, eerste 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.

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 betreffende energie-efficiëntie, vastgelegd in de EU-verordening 2015/2402. 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 (2011/278/EU). 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 CO₂-prijs wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (onbelast) en verbrandingsemissie (belast).

Artikel II, onderdelen C tot en met H

Deze artikelen bepalen de mogelijkheden tot handhaving van de voorschriften die verbonden zijn aan de goedkeuring van een elektriciteitsmonitoringplan.