

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

In dit wetsvoorstel wordt ter uitvoering van het regeerakkoord een minimum CO₂-prijs ingevoerd met ingang van 1 januari 2020. De minimum CO₂-prijs ziet op de emissie van broeikasgas (hierna: CO₂) ten gevolge van elektriciteitsopwekking bij bedrijven die vallen onder het Europese systeem voor handel in emissierechten (hierna: EU ETS). Het betreft zowel de CO₂-uitstoot van elektriciteitsopwekking door energiecentrales als de uitstoot bij elektriciteitsopwekking die ontstaat bij andere EU 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. 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 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. Met een minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsproducenten wordt langjarig zekerheid geboden over de minimale hoogte van CO₂-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 van een broeikasgasemissierecht, 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-equivalent die zij uitstoten één broeikasgasemissierecht moet worden ingeleverd. Vragers en aanbieders handelen in deze rechten en zo komt op de markt een prijs voor emissierechten tot stand, de EU ETS-prijs. De ontwikkeling van de EU ETS-prijs was de afgelopen jaren 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 voor de periode 2021-2030, circa € 26 (peildatum 1 mei 2019). Met de invoering van een minimumprijs wordt de EU ETS-prijs wanneer deze lager is dan de minimum CO₂-prijs, aangevuld met een nationale belasting. De minimumprijs bestaat in dat geval dus uit een combinatie van de EU ETS-prijs en een aanvullende nationale CO₂-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 CO₂-prijs in combinatie met het verbod op kolen. In het onderzoek worden de effecten van een minimum CO₂-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.¹

Frontier Economics concludeert dat invoering van een minimum CO₂-prijs gepaard kan gaan met risico's op het gebied van leveringszekerheid. Frontier geeft aan dat een unilaterale CO₂-minimumprijs het rendement van Nederlandse gascentrales zodanig onder druk zet dat energiemaatschappijen deze deels per 2020 buiten gebruik stellen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er in latere jaren (2025 tot 2030) niet op elk moment voldoende beschikbare binnenlandse productiecapaciteit en interconnectiecapaciteit is om aan de piekvraag te kunnen voldoen. Dit brengt risico's met zich mee op het gebied van leveringszekerheid.

De maatvoering van de minimum CO₂-prijs en de gevolgen voor de leveringszekerheid zijn uitvoerig besproken aan de elektriciteitstafel van het Klimaatakkoord. De brede groep van partijen

¹ 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 EU ETS-prijs, een prikkel geeft voor verduurzaming, vanwege de zekerheid die het de markt biedt over de prijs van CO₂-uitstoot ongeacht de ontwikkeling in de EU ETS-prijs. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven eerder zullen investeren in CO₂-arme technieken. Het PBL heeft in het achtergrondrapport effecten ontwerp klimaatakkoord PBL (2019) evenwel geen directe CO₂-reductie toegekend aan de minimum CO₂-prijs met het huidige voorgestelde prijspad en de op dit moment verwachte EU ETS-prijs.

Met dit wetsvoorstel introduceert het kabinet een minimum CO₂-prijs zoals opgenomen en overeengekomen in het Ontwerp-Klimaatakkoord.² Het overeengekomen prijspad is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1 minimum CO₂-prijs

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Minimum CO₂-prijs (€) | 12,3 | 13,5 | 14,9 | 16,4 | 18 | 19,8 | 21,8 | 24 | 26,4 | 29 | 31,9 |
| Verwachtte ETS-prijs (€)* | 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 CO₂-prijs elektriciteitsproductie, PBL 15 november 2018)

Gegeven de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de EU ETS-prijs, de volatiliteit van de EU ETS-prijs binnen een korte periode en de mogelijke risico's op het gebied van leveringszekerheid, zal het kabinet de ontwikkeling van de EU ETS-prijs in relatie tot de nationale CO₂-heffing jaarlijks blijven monitoren met betrekking tot de leveringszekerheid. Hiertoe brengt Tennet ieder jaar de risico's voor leveringszekerheid voor de daaropvolgende zes jaren in kaart 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 vijf 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 CO₂-prijs per 2020 pakt Nederland een koplopersrol in Europa, waardoor andere EU-lidstaten en onze buurlanden worden gestimuleerd om ambitieuzer energie- en klimaatbeleid te gaan voeren en ook, net als Nederland en het Verenigd Koninkrijk over te gaan op een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. Wanneer de ons omringende landen (waaronder in elk geval Duitsland), ook een minimum CO₂-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 CO₂-effecten verbeteren. In het Ontwerp Klimaatakkoord committeren het Rijk en de partijen van de elektriciteitstafel zich aan een gezamenlijke inspanning voor een pentalaterale minimum CO₂-prijs. Bij een pentalaterale minimum CO₂-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 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

² SER (2018) Ontwerp van het klimaatakkoord, pp.167-168.

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 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 op grond van dit wetsvoorstel onder de minimum CO₂-prijs vallen. Naast bedrijven in de energiesector betreft dit bedrijven in andere sectoren zoals 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 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 voort te zetten of industriële processen gecontroleerd en veilig te stoppen. Deze groep wordt 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. 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. Het emissieverslag dat op basis van het EU ETS jaarlijks door EU ETS-bedrijven wordt overgelegd bij 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 CO₂-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 CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking.

Het elektriciteitsmonitoringsplan

Jaarlijks moet de belastingplichtige na afloop van het kalenderjaar aangeven hoe groot de emissies zijn die de 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 CO₂-prijs. In dat geval is het onnodig een elektriciteitsmonitoringsplan op te stellen omdat de minimum CO₂-prijs niet leidt tot de heffing van enige belasting.

Het elektriciteitsmonitoringsplan is de manier waarop de elektriciteitsjaarvracht wordt bepaald (de totale uitstoot van broeikasgas in een kalenderjaar als gevolg van de opwekking van elektriciteit) en de gegevens worden verzameld, bewerkt, opgeslagen, samengevoegd en gerapporteerd in het elektriciteitsemissieverslag. Het elektriciteitsmonitoringsplan bevat waarborgen die erop zijn gericht dat de inrichting de elektriciteitsjaarvracht ook daadwerkelijk monitort conform het elektriciteitsmonitoringsplan. 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 CO₂-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 elektriciteitsjaarvracht 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 CO₂-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 dan wel de elektriciteits- en warmteopwekking 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 CO₂-prijs. In dat geval is het onnodig een elektriciteitsemissieverslag op te stellen omdat de minimum CO₂-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 CO₂ 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 van de 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 CO₂ 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 CO₂-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 een 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 elektriciteitsemissieverlag 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 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 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 CO₂-prijs wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (onbelast) en verbrandingsemissie (belast).

Noodstroomaggregaten

De CO₂-uitstoot van noodstroomaggregaten binnen een inrichting die ook bij normale bedrijfsvoering elektriciteit opwekken, is belast met de minimum CO₂-prijs. Hiermee sluit het wetsvoorstel aan bij de systematiek zoals deze geldt in de EU 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 waarin uitsluitend elektriciteit wordt opgewekt door middel van noodstroomaggregaten en die jaarlijks minder dan 50 uren worden gebruikt, 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 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 (hierna: Wbm) 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, de EU ETS-prijs, leidt tot de additionele belasting die wordt geheven over de emissie van CO₂.

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

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 met ingang van 1 januari 2020 een bedrag van € 12,30 per ton uitgestoten CO₂. Dat bedrag loopt in de jaren daarna geleidelijk op naar € 31,90.

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Minimum CO₂-prijs (€) | 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 CO₂ die zij uitstoten emissierechten 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 emissierechten die worden verhandeld fluctueert dagelijks. Daarbij is een emissierecht niet gekoppeld aan een uitstoot in een specifiek jaar. In veel gevallen kopen bedrijven de emissierechten in een ander jaar dan het jaar waarin de uitstoot plaatsvindt en 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 emissierechten 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 de aankoop van een emissierecht in december van jaar T. 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 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 aan bij de wijze waarop emissierechten in het EU ETS in de praktijk worden aangekocht. In de elektriciteitssector wordt namelijk circa 70% van de emissierechten 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 december futures effect kunnen uitoefenen op de prijs van de future. Omdat de handel in futures plaatsvindt op een grote, Europese koolstofbeurs met een 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 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, op hetzelfde tijdstip als waarop het elektriciteitsemissieverslag moet worden ingediend. 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 het EU ETS, 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 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

Vanwege de systematische relatie tussen het EU ETS en minimum CO₂-prijs wordt hieronder het EU ETS kort beschreven. Het EU ETS is een Europees breed 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 emissierechten worden gekocht op een markt met vraag en aanbod, krijgen broeikasgasemissies een prijs. In Europa nemen circa 11.000 bedrijven deel aan het EU ETS, waarvan ongeveer 430 Nederlandse bedrijven. Het gaat met name 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 (het weglekeffect, oftewel het risico op *carbon leakage*) in aanmerking voor gratis emissierechten. De hoeveelheid gratis emissierechten die een bedrijf toegewezen krijgt, is gebaseerd op een benchmark waardoor alleen de best presterende bedrijven (laagste emissies per geproduceerd product) voldoende gratis emissierechten toegewezen krijgen om de volledige uitstoot af te dekken. Bedrijven krijgen geen gratis emissierechten voor de elektriciteitsopwekking.

De minimumprijs wordt zoals afgesproken in het regeerakkoord toegepast op de CO₂-uitstoot van elektriciteitsopwekking binnen het ETS. Het kabinet heeft op 13 maart 2019 in een eerste reactie op de doorrekening van het Ontwerp Klimaatakkoord aangekondigd ook te zullen komen met een verstandige en objectieve CO₂-heffing voor de industrie. In de brief van 4 april 2019 heeft het kabinet aangegeven te werken aan een voorstel. De minimum CO₂-prijs elektriciteitsproductie en de CO₂-heffing industrie dienen te worden gezien als twee separate trajecten. Industriële partijen zullen voor dezelfde ton CO₂-uitstoot niet belast worden via zowel de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking als voor de CO₂-heffing voor de industrie. Ze hebben immers betrekking op een verschillend deel van de uitstoot.

Het instellen van een nationale minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking belemmert niet het bereiken van het emissiereductiedoel noch de marktwerking en de prijsvorming van emissierechten op de markt en heeft dus geen nadelige gevolgen voor de werking en effectiviteit van het EU ETS. Tevens heeft het instellen van een minimumprijs gerelateerd aan de EU ETS-prijs in de vorm van een heffing voor deze groep bedrijven die ook deelneemt aan een Europees regime, geen gevolgen voor de eenheid van de interne markt of mededingingsvoorwaarden. De heffing die wordt geheven indien de EU ETS-prijs onder het niveau van de minimumprijs zakt, is vergelijkbaar met andere belastingen of heffingen die lidstaten op nationaal niveau hanteren.

Ontwikkeling van het EU ETS

Op 1 januari 2013 is de derde fase van het 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 biedt in deze context zekerheid aan marktpartijen over de minimale prijs voor CO₂-reductie voor elektriciteitsproductie.

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

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 (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 CO₂-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 CO₂-prijs anderzijds geborgd en worden de administratieve en uitvoeringslasten zo veel mogelijk beperkt.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoeringstaken bij de minimum CO₂-prijs worden belegd bij de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa). Deze uitvoering behelst twee type taken. Ten eerste de taken, bevoegdheden en werkzaamheden die ertoe leiden dat de omvang van de elektriciteitsjaarvracht correct wordt vastgesteld door bedrijven die elektriciteit opwekken. De regels daarvoor worden vastgelegd in het nieuwe hoofdstuk 16a van de Wet milieubeheer (Wm). 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 CO₂-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 zelfstandig en verantwoordelijk voor de besluiten die worden genomen op grond van de Wm. Dat betreffen besluiten op het gebied van het EU ETS en het thema Energie voor vervoer.

Van belang is dat alleen het bestuur van de NEa een zbo is. Het resterende deel van de NEa, waaronder het ambtelijk apparaat valt, is dat niet. Dat valt 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.³

4.1 Het bestuur van de NEa en de omvang van elektriciteitsjaarvracht

Het wetsvoorstel draagt het toezicht houden op de vaststelling van de hoogte van de jaarvracht 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 elektriciteitsemisieverlagen van de bedrijven. De NEa bezit de specifieke deskundigheid van de processen en installaties waar de betreffende elektriciteitsemisies vrijkomen, de meetinstrumenten die worden ingezet en de verwerking van meetgegevens voor de beoordeling van de vaststelling van de jaarlijkse CO₂-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 beschikt over inspecteurs met toezichthoudende bevoegdheden en verkrijgt handhavende bevoegdheden die de nakoming verzekeren van deze verplichtingen door de bedrijven die elektriciteit opwekken. Bij overtreding van bepalingen omtrent monitoring en rapportage van de elektriciteitsjaarvracht door de bedrijven kan het bestuur van de NEa in bepaalde gevallen de elektriciteitsjaarvracht ambtshalve vaststellen, een last onder dwangsom of

³ Artikel 16 van de Kaderwet ZBO.

een bestuurlijke boete opleggen. De uitvoering van de regels en de bijbehorende rechtsbescherming vallen onder het regime van de Algemene wet bestuursrecht. Door het toezicht op en de handhaving van de jaarlijkse CO₂-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 CO₂-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 zijn taken voor de minimum CO₂-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.⁴ 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.

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 CO₂-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 CO₂-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 CO₂-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 CO₂-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 en invordering van de minimum CO₂-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.

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

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 van CO₂ 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 zou 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 CO₂-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 |
|---|------|------|------|-------|
| Invoering minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking binnen EU ETS ⁵ | 0 | 0 | 0 | 0 |

De minimum CO₂-prijs zal bij invoering € 12,30 per ton CO₂-uitstoot bedragen en geleidelijk oplopen naar € 31,90 per ton CO₂-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 EU ETS zijn uitgevoerd door Frontier Economics.

De minimum CO₂-prijs zal naar verwachting geen opbrengst opleveren, aangezien verwacht wordt dat de EU ETS-prijs de minimum CO₂-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 CO₂-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 EU ETS-prijs lager ligt dan de voor dat jaar geldende minimumprijs.

⁵ Dit betreft de (tussentijdse) stand van september 2018.

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 CO₂-prijs voor de elektriciteitssector bedragen naar schatting 2.000 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

Naast bovenstaande werkzaamheden worden er zowel incidenteel als structureel kosten gemaakt voor het respectievelijk installeren en onderhouden van meetapparatuur. Dit om de totale CO₂-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 EU ETS-bedrijven bedragen de structurele administratieve lasten derhalve maximaal € 135.000 per jaar.

5.3 Uitvoeringskosten

De heffing van de minimum CO₂-prijs brengt voor de (Dienst) NEa nieuwe taken met zich mee. Van een heffing is alleen sprake wanneer de voor een jaar gehanteerde EU ETS-prijs lager ligt dan de voor dat jaar geldende minimumprijs.

Het uitvoeren van de taak die samenhangt met het vaststellen van de CO₂-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 EU 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 inspecties en zo nodig handhavend optreden. Daaronder valt ook het ambtshalve vaststellen van de elektriciteitsjaarvracht 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 (elektriciteitssector 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 investeringszekerheid/investeringen in CO₂-arme technieken, CO₂-reductie en – in samenhang met de maatregelen die omringende landen eventueel zullen 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 CO₂-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 CO₂, 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 CO₂-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 CO₂-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 CO₂-uitstoot te reduceren. Door vastlegging van een prijs op CO₂-uitstoot in de wet, is uitvoering van het principe 'de vervuiler betaalt' voor langere tijd gewaarborgd. Zij bepleiten wel 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 weging van deze standpunten plaatsgevonden. Die weging 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 CO₂-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 elektriciteitsemisieverlag 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 EU ETS, en op welke wijze bedrijven die bloot staan aan het weglekeffect (*carbon-leakage*) 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 EU 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 paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting is 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 het EU ETS een voor de hand liggende keuze. Tegelijkertijd vragen diverse respondenten 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 heeft vragen bij de behandeling van WKK's bij de minimum CO₂-prijs. Bij WKK's is er sprake van één technische eenheid waarbij zowel elektriciteit als warmte wordt 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 CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking binnen het EU 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 CO₂-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 CO₂-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, 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 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 emissierechten wordt 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 CO₂-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.⁶ 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 Wm - overdraagbaar recht om gedurende een bepaalde periode een emissie van één ton kooldioxide-equivalent in de lucht te veroorzaken.

Broeikasgasinstallatie: In dit verband wordt verwezen naar de definitiebepaling in de Wm (artikel 16.1, tweede lid, Wm).

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).

⁶ 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).

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.

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.

Verder 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.

Als aan het einde van het tijdvak de inrichting niet meer wordt gedreven, wordt de belasting geheven van degene die als laatste de inrichting heeft gedreven.

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 elektriciteitsemisieverlag geraadpleegd.

Het is mogelijk dat het bestuur van de NEa ambtshalve de elektriciteitsjaarvracht vaststelt, namelijk als (1) het elektriciteitsemisieverlag niet of niet tijdig bij het bestuur van de NEa is ingediend of (2) het bestuur van de NEa verklaart dat het elektriciteitsemisieverlag 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 elektriciteitsemisieverlag.

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.

Het tijdvak waarin de minimum CO₂-prijs wordt verschuldigd en waarvoor aangifte moet worden gedaan is, in afwijking van de andere belastingen in de Wbm, een kalenderjaar. De omvang van het tijdvak zal worden geregeld in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994. Hierbij is eveneens het bij dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 89, tweede lid, Wbm van belang. Aldaar wordt bepaald wat het tijdstip is waarop de belasting moet zijn voldaan waarop de

aangifte betrekking heeft. Daarbij wordt aangesloten bij de periode waarop het elektriciteitsemissieverslag ziet, eveneens het kalenderjaar.

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.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel het tarief in het eerste lid van artikel 71f Wbm nu op "€ 0,-" 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 "€ 0,-" zo nodig kan worden vervangen door het tarief dat voor dat jaar van toepassing is.

Artikel 71g Wbm

Wat betreft de systematiek van heffing en invordering van de belasting 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 van de belasting 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 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 termijnen waarbinnen een naheffing kan worden opgelegd (krachtens artikel 20 AWR) of een boete op grond van de artikelen 67c en 67f. Op grond van artikel 16a.7 Wm heeft het bestuur van de NEa namelijk tien jaar lang de bevoegdheid om het elektriciteitsemissieverslag te beoordelen en vervolgens de elektriciteitsjaarvracht ambtshalve vast

te stellen, terwijl de termijnen om een naheffingsaanslag dan wel een boete op te leggen in beginsel vervallen vijf jaar na afloop van het belastingtijdvak.

Het voorgestelde tweede lid voorziet in een regeling dat de termijn voor het opleggen van een naheffingsaanslag dan wel een boete wordt verlengd in gevallen waarin dat nodig is ten gevolge van het later door een ambtshalve genomen besluit onherroepelijk komen vast te staan van de elektriciteitsjaarvracht omdat deze bepalend is voor de verschuldigde belasting.

Het derde lid bevat een bijzondere bepaling voor het doen van aangifte voor en betaling van de belasting.

Het derde lid bevat een bijzondere bepaling voor het doen van aangifte voor en betaling van de belasting. Op grond van artikel 10, tweede lid, AWR moet de belastingaangifte binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand na het einde van het tijdvak worden gedaan. Op grond van artikel 19, eerste lid, AWR is de belastingplichtige gehouden de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting binnen één maand na het einde van dat tijdvak overeenkomstig de aangifte te betalen. In het geval van de minimum CO₂-prijs zou deze bepaling bewerkstelligen dat de belastingplichtige de aangifte moet hebben gedaan respectievelijk de belasting moet hebben betaald vóórdat hij het elektriciteitsemissieverslag, waarin hij de emissies rapporteert die samenhangen met de opwekking van elektriciteit, moet indienen. Na afloop van een kalenderjaar dient de belastingplichtige het elektriciteitsemissieverslag in vóór 1 april van het opvolgende jaar. Het derde lid bepaalt in afwijking van de artikelen 10, tweede lid, en 19, eerste lid, AWR, dat de belastingplichtige de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting moet aangeven en voldoen uiterlijk op het tijdstip waarop het elektriciteitsemissieverslag moet zijn ingediend. Daarmee sluit de heffing van de minimum CO₂-prijs aan op het moment waarop het elektriciteitsemissieverslag dient te worden ingediend.

Het vierde 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 voor 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 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 is noodstroomaggregaat gedefinieerd. 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 koolstof houdende 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 CO₂-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. Tevens is een grondslag gecreëerd voor het bij ministeriële regeling stellen van regels met betrekking tot het melden van een wijziging of een tijdelijke afwijking van het elektriciteitsmonitoringsplan en het goedkeuren van een wijziging van het elektriciteitsmonitoringsplan.

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 EU ETS. 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 bepalen en 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. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de opwekking van elektriciteit zonder en met warmtekrachtkoppeling. In het derde lid zijn twee delegatiegrondslagen opgenomen.

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 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 CO₂-prijs wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (onbelast) en verbrandingsemissie (belast).

Het bestuur van de NEa is ingevolge het vierde 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 is 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 elektriciteitsmonitoringplan 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.

Artikel II, onderdelen C tot en met I

In onderdeel C is artikel 18.2f, eerste lid, gewijzigd waardoor de NEa belast wordt met de handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 16a gestelde verplichtingen.

In het in onderdeel D 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 E regelt in welke gevallen het bestuur van de NEa ook een bestuurlijke boete kan opleggen. Ook geeft onderdeel E een specifieke bepaling voor het niet nakomen van voorschriften verboden 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 F tot en met H zijn 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.

Onderdeel I wijzigt ten slotte artikel 19.7 zodat duidelijk is dat zowel in een emissieverslag als een elektriciteitsemissieverslag milieu-informatie voor kan komen.

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.

Artikel IV

Deze bepaling verplicht tot een evaluatie van het functioneren van de minimum CO₂-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.

Artikel V

Het voorstel van wet Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L 76) vervangt – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet - in hoofdstuk 16 van de Wm onder meer de term 'inrichting' door 'broeikasinstallatie' en de term 'degene die de inrichting drijft' door 'de exploitant van de broeikasgasinstallatie'. Op dit moment is dit wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 35190, nr. 2). Met het oog op dit wetsvoorstel en hiervoor genoemde vervanging van 'inrichting' door 'broeikasgasinstallatie' is in artikel IV een samenloopbepaling opgenomen.

De Staatssecretaris van Financiën

Menno Snel