

Ministerie van Financiën
Directeur Verbruiksbelastingen, Douane en
Internationale aangelegenheden
T.a.v. Reijer Janssen
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Onderwerp

Reactie op verzoek HUF-toets
concept wetsvoorstel verhogen
minimum CO₂-prijs
elektriciteitsopwekking en
industrie

Datum

De datum van de digitale
handtekening kan beschouwd
worden als de verzenddatum

Uw brief

7 juni 2023

Kenmerk

NEA-2023/9788

Uw kenmerk

-

Bijlage(n)

-

Afschrift

m.p.kogenhop@minfin.nl
a.s.schuller@minfin.nl
p.a.vanbaal@minezk.nl
p.m.kolstee@minezk.nl

Geachte heer Janssen,

Op 7 juni 2023 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: de NEa) van u het verzoek om het concept wetsvoorstel "*Verhogen minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en industrie*" (hierna: wetsvoorstel) voor 1 juli te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (hierna: HUF-toets).

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe.

Korte beschrijving voorstel

Het wetsvoorstel behelst het voornemen om het prijspad van de minimumprijs voor CO₂-uitstoot voor zowel de elektriciteitssector als de industrie vanaf het jaar 2024 geleidelijk te verhogen. De maatvoering van de verhoging is weergegeven in onderstaande tabel en mede gekozen op basis van de uitkomsten van onderzoek uitgevoerd door Frontier Economics en CE-Delft. Bovendien wordt het prijspad met ingang van 2024 geïndexeerd.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Vanaf 2030
Huidige minimumprijs	€ 18,-	€ 19,80	€ 21,80	€ 24,-	€ 26,40	€ 29,-	€ 31,90
Nieuwe minimumprijs	€ 51,70	€ 53,80	€ 57,10	€ 60,30	€ 63,50	€ 67,80	€ 71,10

Algemene indruk

Uit oogpunt van uitvoerbaarheid hecht de NEa belang aan duidelijkheid, uitlegbaarheid en voorspelbaarheid van beleidsinstrumenten.

Door het tarief nu te herijken schept het voorstel duidelijkheid richting het bedrijfsleven, aangezien eerder al was toegezegd het minimumprijspad te evalueren en per 2024 aan te passen. Ook is het makkelijker om de doelmatigheid en werking van de minimumprijs uit te leggen

richting het bedrijfsleven nu er onderzoek is gedaan naar de hoogte van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en industrie.

Hoewel de hoogte van de minimum CO₂-prijs op zichzelf geen uitvoeringsprobleem oplevert, blijven de punten uit een HUF-toets op een destijds concept wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie (kenmerk: NEA-2022/10475) staan. Hierin werd onder andere benoemd dat de doelgroepen van drie verschillende prijsmechanismen, te weten de CO₂-heffing industrie, minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en minimum CO₂-prijs industrie, elkaar deels overlappen. Deze stapeling van regelgeving is moeilijk uitlegbaar en zorgt voor onnodige onduidelijkheid en lasten bij het bedrijfsleven.

Ook benadrukt de NEa nogmaals dat er ten aanzien van de start van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking beperkte tijd is voor bedrijven om de verplichtingen tijdig na te leven. Pas op 31 oktober van het voorafgaande jaar is met zekerheid vast te stellen of heffing van de minimum CO₂-prijs aan het begin van het jaar zal gaan plaatsvinden. Bedrijven zullen dan niet in staat zijn om aan het begin van het jaar te voldoen aan de verplichtingen van de heffing van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

Dit wordt ook bemoeilijkt doordat op dit moment nog een ministeriële regeling met daarin regels voor het monitoren van emissies als gevolg van de opwekking van elektriciteit ontbreekt. De NEa vindt het voor een goede uitvoering van de wet belangrijk om op korte termijn te komen tot een ministeriële regeling. Wel is door de invoer van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten en de CO₂-heffing industrie een groot gedeelte van de doelgroep reeds verplicht geworden deze emissies voor elektriciteitsopwekking te monitoren. De NEa denkt graag mee vanuit haar expertise en ervaring op welke manier dit kan worden ingevuld bij het opstellen van de ministeriële regeling.

Bevindingen

De toetsing van het wetsvoorstel op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid levert de volgende bevindingen op die aandacht verdienen.

Inhoud prijspad is in orde

De hoogte van de prijs levert op zichzelf geen uitvoeringsprobleem op. De NEa juicht toe dat de minimum CO₂-prijs is herijkt op basis van onderzoek door Frontier Economics en CE-Delft. Het feit dat er onderzoek is verricht naar de hoogte van de minimum CO₂-prijs vergemakkelijkt het uitleggen van de doelmatigheid en werking richting het bedrijfsleven. Bovendien is de NEa positief over de keuze om geen hoger prijspad te hanteren die dichterbij de verwachte CO₂-prijs van het Europese Emissiehandelssysteem (hierna: EU ETS) ligt. Hierdoor blijft de veiligheidsmarge tussen de minimumprijs en verwachte EU ETS-prijs relatief ruim.

Doordat in een eerder stadium al was toegezegd een tussenevaluatie te houden over onder andere de hoogte van de minimum CO₂-prijzen, heerste onzekerheid over het verloop van het prijspad. De Nea is positief dat er door de aanpassing van beide minimum CO₂-prijzen nu duidelijkheid is geschept voor de lange termijn.

Voorspelbaarheid regelgeving

In 2025 zal de minimumprijs volgens de toelichting op het wetsvoorstel opnieuw worden geëvalueerd waarbij ook de hoogte van het prijspad wederom zal worden bezien. De NEa vraagt aandacht voor het belang van continuïteit bij beleidsinstrumenten en in het bijzonder voor beide minimum CO₂-prijzen, aangezien deze ten doel hebben zekerheid te geven over de minimale kosten van CO₂-uitstoot op de lange termijn. Om voorspelbaarheid te bieden voor de langlopende investeringscycli van bedrijven is het juist van belang zoveel als mogelijk vast te houden aan een prijspad, zeker nu deze is gebaseerd op uitkomsten van een onderzoek.

Invoeringstermijn en aanloopjaar

Op grond van het voorgestelde prijspad alsook de huidige en de in het genoemde onderzoek verwachte CO₂-prijs van het EU ETS is de verwachting dat de minimum CO₂-prijs in de komende jaren niet tot een nationale heffing leidt van de minimum CO₂-prijzen. In dat geval vervallen de wettelijke verplichtingen voor het monitoren en rapporteren van de emissies voor beide

minimumprijzen en zijn er dus geen administratieve lasten voor de doelgroep. De uitvoeringstaken zijn op dat moment ook beperkt.

Echter, de nationale heffing van beide minimumprijzen is pas met zekerheid bekend bij het vaststellen van de EU ETS-prijs op 31 oktober van het voorafgaande jaar. Zoals eerder opgemerkt door de NEa zullen bedrijven dan niet in staat zijn om aan het begin van het jaar de verplichtingen van de heffing van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking na te leven. De emissies kunnen in het eerste half jaar mogelijk niet precies volgens afspraken worden vastgesteld. De NEa zal in die situatie in de startperiode moeten afzien van handhaving op de verplichtingen. In het goedkeuringsproces van monitoringsplannen kunnen op basis van de nog op te stellen regeling afspraken gemaakt worden om ontbrekende gegevens (minder nauwkeurig) in te vullen. Dit verandert niet door het huidige wetsvoorstel. Hooguit wordt dit risico groter, omdat de marge tussen de EU ETS-prijs en de CO₂-minimumprijs kleiner wordt.

Monitoren van emissies door de opwekking van elektriciteit

Volgens artikel 16a.3 van de Wet milieubeheer moet degene die een inrichting drijft emissies van de opwekking van elektriciteit monitoren op basis van een elektriciteitsmonitoringsplan, tenzij het tarief nihil is. Door de invoer van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten en de CO₂-heffing industrie is een groot gedeelte van de doelgroep reeds verplicht geworden deze emissies voor elektriciteitsopwekking te monitoren en kan het hebben van een elektriciteitsmonitoringsplan in de praktijk overbodig zijn. Hoewel dit wetsvoorstel hier geen invloed op heeft, vindt de NEa het van belang dat dit wordt meegenomen bij het opstellen van de ministeriële regeling en op die manier de administratieve lasten voor bedrijven te beperken. Daarnaast wil de NEa vragen spoedig te komen tot een ministeriële regeling, zodat alle randvoorwaarden aanwezig zijn voor het monitoren van de elektriciteitsemissies en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking goed kan functioneren. De NEa is natuurlijk bereid vanuit haar expertise en ervaring mee te denken hoe dit het beste kan worden ingevuld in de ministeriële regeling.

Fraudebestendigheid

In algemene zin valt op te merken dat de grotere financiële belangen door aanpassing van het prijspad de kans op fraude en misbruik doen toenemen. Dit geldt alleen als de EU ETS-prijs daalt tot onder de minimum CO₂-prijs. Door zoveel als mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportages die reeds worden geverifieerd in het kader van de CO₂-heffing industrie en het EU ETS bestaat een extra borgingsmechanisme waarmee de kans op fraude afneemt.

Opportuniteit van de wet

Als laatste wil de NEa opnieuw benadrukken dat er naast het prijsmechanisme van het EU ETS, momenteel drie prijsmechanismen (CO₂-heffing industrie, minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en minimum CO₂-prijs industrie) zijn die elkaar deels overlappen. Voor elke installatie die onder het EU ETS en de CO₂-heffing industrie valt en waarin ook een hoeveelheid elektriciteit wordt opgewekt, zullen alle prijsmechanismen van toepassing zijn. Dit geldt naar verwachting voor ongeveer 70 installaties. De CO₂-heffing industrie en minimum CO₂-prijs industrie is van toepassing op in totaal bijna 270 installaties. De grootte van de gehele doelgroep van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking is gelijk aan ongeveer 140 installaties.

De NEa wijst er nogmaals op dat het stapelen van regelgeving moeilijk uitlegbaar is en zorgt voor onnodige onduidelijkheid en lasten bij het bedrijfsleven. De huidige aanpassingen in prijspaden doen niets af aan hetgeen de NEa eerder heeft opgemerkt in een HUF-toets op een destijds concept wetsvoorstel minimum CO₂-prijs industrie (kenmerk: NEA-2022/10475). In deze HUF-toets benoemde de NEa dat de Nederlandse industrie ook op andere wijzen kan worden gestimuleerd rekening te houden met de gevolgen van broeikasgassen voor het klimaat (zoals het aanscherpen van bestaande mechanismen) dan door het toevoegen van een extra prijsmechanisme voor het bedrijfsleven.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit

namens deze:

de directeur-bestuurder

drs. M.P.C. Bressers