

Deloitte analyse inzake de WKC-quotumplicht ten laste van leveranciers van fossiele brandstoffen voor verwarmingsdoeleinden en de nieuwe bevoegdheid van de Vlaamse Nutsregulator in dat kader

Inhoudstafel

1	Recapitulatie	2
1.1	Toepassingsgebied, quotumplichtige partijen, en quotumbepaling	2
1.2	Implementatie en rol van VNR	3
2	Deloitte risicoanalyse	9
2.1	Algemene risico's	9
2.2	Voorstel praktische aanpak (draft - nog te valideren)	10
2.3	Specifieke risico's	12
2.4	Concluderende opmerkingen.....	13
2.5	Bijlage: Juridische onderbouwing voor identificatie van quotumplichtige operatoren	14

1 Recapitulatie

De hierna volgende recapitulatie bestaat uit een letterlijke overname van passages uit de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van wijzigingsdecreet, zoals deze op heden voorliggen. Deze passages zijn opgenomen teneinde de context en uitgangspunten van het voorontwerp duidelijk te maken. Deloitte spreekt zich niet uit over de juistheid, volledigheid of operationele haalbaarheid van de daarin beschreven bepalingen. In sectie 2 (Deloitte risicoanalyse) wordt nader ingegaan op potentiële juridisch-operationele risico's die voortvloeien uit het voorontwerp in zijn huidige vorm.

1.1 Toepassingsgebied, quotumplichtige partijen, en quotumbepaling

De jaarlijkse quotumplicht voor WKC's op elektriciteit wordt vanaf 2028 ten laste gelegd van de leveranciers van fossiele brandstoffen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend zijn bestemd voor verwarmingsdoeleinden.

De minimale steunverplichting m.b.t. WKC's gaat hierbij ook over van de elektriciteitsnetbeheerders (DNB's en TNB's) naar de aardgasnetbeheerders (DNB's en vervoersnetbeheerder).

Het toepassingsgebied van de WKC-quotumplicht omvat alle fossiele verwarmingsbrandstoffen, zoals gedefinieerd in artikel 2, 3° (zie 'II. Toelichting bij de artikelen' voor een meer gedetailleerde bespreking).

- In artikel 5 wordt verder verduidelijkt over welke types fossiele verwarmingsbrandstoffen het gaat:
 - a) aardgas;
 - b) bruinkool;
 - c) butaan;
 - d) cokes;
 - e) gasolie;
 - f) kerosine;
 - g) propaan;
 - h) steenkool;
 - i) zware stookolie;
 - j) andere fossiele brandstoffen dan deze vermeld, in a) tot en met i), die door de Vlaamse Regering als dusdanig worden aangeduid;
- Artikel 2, 3° bepaalt voorts dat fossiele brandstoffen die *'uitsluitend of nagenoeg uitsluitend zijn bestemd om thermische energie op te wekken voor de verwarming van gebouwen of productieprocessen met een temperatuur tot 1000° Celsius, met uitzondering van de productie van elektriciteit en energieproducten'* onder de WKC-quotumplicht vallen. Onder andere fossiele brandstoffen die bestemd zijn voor niet-energetisch¹ of duaal gebruik² zullen dus niet WKC-quotumplichtig zijn. Ook

¹ Brandstoffen die worden ingezet als grondstof binnen chemische processen (zoals de productie van kunstmest, ...)

² Een energieproduct kent een duaal gebruik wanneer het zowel als verwarmingsbrandstof als voor andere doeleinden dan als motor- of verwarmingsbrandstof wordt gebruikt. Het gebruik van

motorbrandstoffen en brandstoffen bestemd voor elektriciteitsproductie, WKK's, mineralogische procedés en de productie van energieproducten vallen buiten het toepassingsgebied.

- Onder 'II. Toelichting bij de artikelen' wordt het toepassingsgebied verder geconcretiseerd aan de hand van de categorieën van de Belgische accijnsregelgeving.

De WKC-quotumplicht wordt ten laste gelegd van de 'eindleverancier' die in het Vlaamse Gewest actief is: de partij die fossiele verwarmingsbrandstoffen 'in bulk' aan de eindgebruiker in het Vlaamse Gewest levert. De eindleverancier heeft namelijk beter inzicht in de locatie van het eindgebruik. Tevens stelt deze benadering het Vlaams Gewest in staat om de naleving door leveranciers die buiten het Vlaamse Gewest zijn gevestigd adequaat op te volgen, indien deze ondernemingen activiteiten verrichten op Vlaams grondgebied.

Het WKC-quotum wordt bepaald op basis van de totale hoeveelheid CO₂-uitstoot (in ton) die wordt berekend voor de levering van fossiele brandstoffen.

- Doordat het WKC-quotum bepaald wordt op basis van de CO₂ uitstoot, moeten voor meer CO₂-intensieve brandstoffen meer WKC's per MWh ingeleverd. Aardgas heeft een lagere CO₂ emissiefactor dan bv. gasolie, waardoor voor 1 MWh aardgasverbruik minder certificaten ingeleverd zullen moeten worden. Dit sluit aan bij de klimaatdoelstelling van de hervorming.
- Voor de afname van aardgas wordt rekening gehouden met schijfsgewijze verminderingen qua WKC-quotumplicht op basis van de hoeveelheid CO₂-uitstoot op een bepaald afnamepunt naar analogie met de schijfsgewijze verminderingen op basis van het elektriciteitsverbruik waarmee het huidige WKC-quotum wordt berekend³. Deze degressiviteit vrijwaart de competitiviteit van de grootverbruikers.
- Voor de andere fossiele brandstoffen (die een hogere CO₂ emissiefactor hebben) geldt geen degressiviteit. In het licht van de klimaatdoelstellingen wordt de Vlaamse energietaxshift immers zodanig ingevuld dat ze enerzijds de decarbonisatie en elektrificatie van verwarmingsprocessen zoveel mogelijk aanmoedigt en anderzijds de CO₂-uitstoot door het gebruik van fossiele brandstoffen voor verwarmingsdoeleinden zoveel mogelijk ontmoedigt door de last te vergroten naarmate met de fossiele brandstoffen een hogere uitstoot per MWh gepaard gaat.

De supercapregeling zal niet langer van toepassing zijn op de WKC-quotumplicht. Dit wordt verder toegelicht in 'II. Toelichting bij de artikelen' bij Artikel 6.

1.2 Implementatie en rol van VNR

Om het toezicht op de WKC-quotumplicht mogelijk te maken wordt een rapportageplicht met sanctiemechanisme opgelegd aan de partij die brandstoffen aan de eindgebruiker levert (hierna eindleverancier) voor wat betreft de hoeveelheid fossiele verwarmingsbrandstof die deze partij

energieproducten voor chemische reductie of elektrolytische en metallurgische procedés wordt als duaal gebruik beschouwd.

³ Bij de huidige WKC-quotumplicht geldt het vrijstellingspercentage van de eerste schijf (1 – 20 GWh) enkel voor bedrijfsvestigingen waarvan de hoofdactiviteit behoort tot NACE-BEL 2008 RSZ-code 05 tot en met 33 (industrie en winning van delfstoffen), RSZ-code 46391 of RSZ-code 52100 of code 52241. Bij de hogere schijven van het elektriciteitsverbruik en bij de WKC-quotumplicht op aardgas gelden de vrijstellingspercentages ongeacht de sector van de quotumplichtige.

levert op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. In de praktijk zal bijvoorbeeld voor elke combinatie van een brandstoftype en een eindgebruik uit de Belgische accijnsregelgeving worden nagegaan of deze binnen de definitie van fossiele verwarmingsbrandstoffen valt.

- In tegenstelling tot leveranciers hogerop in de waardeketen zijn deze eindleveranciers actief op het Vlaams Grondgebied en vallen zij dus onder de bevoegdheid van de Vlaamse Overheid. Bovendien hebben enkel de eindleveranciers inzicht in de locatie van het eindgebruik.
- De rapportageplicht t.a.v. eindleveranciers van fossiele verwarmingsbrandstoffen is dus noodzakelijk teneinde een effectief en efficiënt toezicht te kunnen uitoefenen op de leveringen van fossiele verwarmingsbrandstoffen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Zonder correcte en volledige informatie over de hoeveelheid geleverde fossiele verwarmingsbrandstoffen in het Vlaamse Gewest, is het namelijk voor de VNR niet mogelijk om het aantal in te leveren WKC's door de eindleveranciers te berekenen en de naleving van de WKC-quotumplicht te monitoren en te handhaven.
- Het aantal ingeleverde WKC's door de quotumplichtige leveranciers wordt gecontroleerd door de VNR in functie van de uiterste inleverdatum (31 oktober van jaar N+1). Hiervoor wordt een gestroomlijnd systeem voor dataverzameling opgezet dat een afdoend niveau van kwaliteitsgaranties inbouwt (al dan niet op basis van steekproefsgewijze boeken- of plaatscontroles doorheen heel het jaar). Teneinde de VNR toe te laten zelf over een zo volledig mogelijke lijst⁴ van eindleveranciers en de reeds eerder door hen aan de overheid overgemaakte informatie te beschikken, wordt de meest efficiënte piste voor informatievergaring onderzocht waarbij maximaal beroep zal worden gedaan op informatie die reeds beschikbaar is bij andere overheidsdiensten (zoals bijvoorbeeld de FOD Financiën of het VEKA) en kan er eventueel een specifieke bevraging opgezet worden op basis van de NACEBEL-codering.
- Bij overtreding of niet-naleving van de WKC-quotumverplichting legt de VNR een certificaatplichtige een administratieve boete op of meldt hij dit aan de CREG⁵, zoals bepaald in Artikel 13.3.5 in het Energiedecreet. Deze handhavingsprocedures bestaan reeds in het kader van het huidige systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en wijzigen niet als gevolg van de Vlaamse energietaxshift. Bij overtreding of niet-naleving van de hierboven genoemde rapporteringsverplichting kan de VNR een administratieve geldboete opleggen, al dan niet per kalenderdag, conform Artikel 13.3.2 van het Energiedecreet. Deze sancties kunnen als noodzakelijk worden beschouwd om de doeltreffendheid van het systeem van inlevering van warmtekrachtcertificaten te waarborgen.

Voor de opvolging van de WKC-quotumplicht op aardgas door de eindleveranciers en de VNR is er geen wezenlijk verschil met de huidige opvolging voor de WKC-quotumplicht op elektriciteit door de VNR.

⁴ **Opmerking Deloitte:** Idealiter zou de VNR over een exhaustieve lijst van eindleveranciers moeten beschikken

⁵ **Opmerking Deloitte:** Op heden wordt er geen melding gedaan aan de CREG wanneer bepaalde quotumplichtigen onvoldoende certificaten indienen

- Aardgasleveranciers leveren aardgas aan de eindgebruiker hoofdzakelijk via het aardgasdistributie- of vervoersnet. Door Verschuiving 1 worden deze leveranciers onderhevig aan de WKC quotumplicht. De VNR ontvangt van de aardgasnetbeheerders de nodige informatie over de hoeveelheden aardgas die geleverd worden aan de eindgebruiker in Vlaanderen via het distributie- of vervoersnet. Op basis van deze informatie, in samenhang met eventuele vrijstellingsregelingen (zie infra) zoals door de leveranciers aan te leveren, kan de VNR het aantal in te leveren WKC's per leverancier berekenen volledig analoog zoals dat gebeurt bij de huidige WKC-quotumplicht op elektriciteit.
- De opvolging van leveringen van aardgas die niet via het distributie- of vervoersnet verlopen, wordt hieronder verder toegelicht, samen met de opvolging van leveringen van andere fossiele verwarmingsbrandstoffen.
- Zoals hierboven reeds toegelicht wordt zoveel mogelijk aangesloten op de accijnswetgeving in functie van administratieve eenvoud. Artikel 424, §1 van de Programmawet van 27 december 2004 bepaalt dat aardgas onderworpen is aan accijnzen. De accijnzen zijn verschuldigd door de distributeur (de eindleverancier van aardgas) op het moment van levering aan de eindverbruiker. Eindleveranciers van aardgas dienen zich te registreren en te beschikken over een vergunning Energieproducten en Elektriciteit (hierna E&E vergunning) van het type "distributeur van aardgas". Distributeurs van aardgas hebben een duidelijk zicht op de verbruikslocatie van het aardgas. Zij kunnen beroep doen op de afnamepunten en de daaraan verbonden EAN-nummers (of gelijkaardige nummers ingeval van leveringen via het hogedruk aardgasvervoersnet) om de uiteindelijke leverlocatie vast te stellen en quotumplichtige hoeveelheden te staven rekening houdende met eventuele vrijstellingen en verminderingen.
- In enkele gevallen kopen aardgasafnemers rechtstreeks aardgas aan op de groothandelsbeurzen. Deze aardgasafnemers zijn ook quotumplichtig. Aangezien deze afnemers geen aardgas aankopen bij een externe eindleverancier, worden deze afnemers van aardgas die zich rechtstreeks op de groothandelsbeurzen bevoorraden, gelijkgesteld met brandstofleveranciers.
- Het aantal in te leveren warmtekrachtcertificaten per eindleverancier van aardgas wordt bepaald op basis van de hoeveelheid fossiele verwarmingsbrandstof die de leverancier in jaar N in het Vlaams Gewest levert. Deze hoeveelheid wordt door de VNR vastgesteld via een systeem van allocatie en reconciliatie, waarbij de totale aardgasafname voorlopig over de leveranciers wordt verdeeld op basis van de best beschikbare gegevens. Deze gegevens kunnen gedeeltelijk historisch zijn, bijvoorbeeld wanneer analoge meters nog niet zijn uitgelezen. Naarmate nauwkeurigere meetgegevens beschikbaar komen, wordt de allocatie verder verfijnd. Het kan tot 36 maanden duren vooraleer het definitieve elektriciteits- of aardgasverbruik per leverancier vastligt. Voor de huidige WKC quotumplicht wordt het jaarlijkse elektriciteitsverbruik bepaald op basis van de afnamegegevens die beschikbaar zijn op 31 oktober van jaar N+1. Aangezien de allocatie- en reconciliatiecyclus op dat moment nog niet is afgerond, kunnen deze gegevens voor individuele toegangshouders een beperkte mate van onnauwkeurigheid vertonen. In de toekomst zal de verdere uitrol van verplichte digitale meters ertoe bijdragen dat het verbruik van aardgas sneller en nauwkeuriger kan worden vastgesteld.

De opvolging van de WKC-quotumplicht op andere fossiele verwarmingsbrandstoffen door de VNR zal gebeuren op basis van de nieuwe rapportageplicht voor eindleveranciers van fossiele verwarmingsbrandstoffen voor wat betreft de hoeveelheid fossiele verwarmingsbrandstof die zij leveren op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

- De specifieke fossiele brandstoffen waarvoor de lokalisatie van de leveringen in het Vlaams gewest gerapporteerd moeten worden, zijn geconcretiseerd in Bijlage I o.b.v. GN-codes, accijns codes (Q- en R codes), productcodes en omschrijvingen uit de accijns wetgeving.
 - a) GN-codes, oftewel Gecombineerde Nomenclatuur-codes, zijn Europese goederencodes die gebruikt worden om producten te classificeren voor douane- en accijnsdoeleinden. Hierdoor kunnen goederen eenvoudig en uniform geïdentificeerd worden op aangiften, vergunningen en andere administratieve documenten, waardoor de juiste tarieven, vrijstellingen en controles kunnen worden toegepast. Elk type brandstof wordt geclassificeerd onder een GN-code.
 - b) Accijns codes (Q- en R-codes) worden op de aangiften ten verbruik vermeld. Elke code verwijst naar een type accijnsproduct, de toepassing van het product, de gebruiksomgeving (zoals zakelijk of niet-zakelijk) en diverse andere accijnsmodaliteiten of uitzonderingen. Voor iedere combinatie geldt een afzonderlijk accijnstarief of vrijstelling en is een accijnscode vastgesteld. Wanneer een accijnsvergunninghouder overgaat tot het in verbruik stellen van een brandstof, verwijst hij naar de relevante accijnscode op de aangifte. Op deze manier wordt automatisch het correcte tarief of vrijstelling toegepast. De accijns codes bieden een volledige toepassing van de accijns regelgeving.
 - c) Productcodes verwijzen naar een type brandstof en de toepassing van de brandstof. Ze worden vermeld op de E&E-vrijstellingsvergunning van het type “eindgebruiker”. Iedere persoon die voor zakelijk gebruik in aanmerking wil komen voor een accijnsvrijstelling of een verlaagd tarief, dient over een dergelijke vergunning te beschikken. De productcodes geven aan op welke vrijstelling of verlaagd tarief de vergunning betrekking heeft. Wanneer een eindverbruiker brandstoffen bestelt bij een brandstofleverancier en wenst beroep te doen op een vrijstelling, dan zal hij zijn E&E-vergunning moeten voorleggen. Met behulp van de productcodes weet de brandstofleverancier welk tarief of vrijstelling hij moet toepassen.
 - Hieronder wordt voor de verschillende types eindleveranciers aangetoond dat ze op basis van de categorieën en de codes uit accijns wetgeving kunnen identificeren welke brandstoffen binnen het toepassingsgebied van de WKC-quotumplicht vallen.
1. Ten eerste zijn een aantal van de eindleveranciers van fossiele verwarmingsbrandstoffen erkend entrepouthouder⁶ binnen de accijns wetgeving. Deze erkend entrepouthouders zijn op de hoogte van de accijns codes van de geleverde

⁶ Overeenkomstig artikel 3 van het KB van 28 juni 2015, is de entrepouthouder gemachtigd om de energieproducten onder Artikel 418, §1 van de programmawet te produceren, verwerken, voorhanden hebben, ontvangen of verzenden onder schorsing van accijnzen, met uitzondering van aardgas, kolen, cokes en bruinkool. Daarnaast is de erkend entrepouthouder gemachtigd om deze energieproducten aan deze accijnschorsingsregeling te onttrekken door ze in verbruik te stellen en ze vervolgens te leveren aan eindverbruikers, handelaars of tankstations.

fossiele brandstoffen in functie van de aangifte van de inverbruikstelling in het kader van de accijnswetgeving. Deze codes kunnen gebruikt worden om te bepalen of de geleverde brandstof WKC-quotumplichtig is.

2. In een tweede situatie worden de brandstoffen afgenomen door een handelaar of een keten van handelaren (met de eindleverancier als laatste in de keten) alvorens ze worden geleverd aan eindverbruikers.
 - a) Wat betreft de leverlocatie van de brandstoffen: de eindleverancier heeft daar zicht op, net zoals de erkend entrepouthouder in de eerste situatie (behoudens in situaties waar de eindgebruiker de eindproducten zelf komt ophalen bij de handelaar; in dergelijke situatie kan de plaats van vestiging van de eindgebruiker indicatief zijn, (wat zich - rekening houdend met de beperking tot de afname in bulk - zeer beperkt of niet zal voordoen). Er zullen commerciële documenten of overeenkomsten met eindgebruikers worden afgesloten die de leverlocatie kunnen staven.
 - b) Wat betreft het bepalen of de geleverde brandstof onder de WKC-quotumplicht valt: de eindleverancier koopt brandstoffen aan die volgens de accijnsregelgeving reeds in verbruik gesteld zijn, waardoor hij geen aangiften ten verbruik hoeft in te dienen. Dit betekent dat de eindleverancier niet meteen zicht heeft op de toegepaste accijnscodes die relevant zijn voor het bepalen van de WKC-quotumplicht.
 - Bij de brandstoftoepassingen zonder accijnsvrijstelling valt enkel de categorie ‘verwarmingsbrandstoffen’ onder de quotumplicht. De categorieën ‘motorbrandstoffen’ en ‘motorbrandstoffen voor industriële en commerciële (I&C) doeleinden’ vallen buiten het toepassingsgebied. De eindleverancier zal vermoedelijk niet altijd beschikken over de accijnscodes om het onderscheid tussen deze brandstoftoepassingen te maken. Het onderscheid kan – naast de opvolging via de programmaovereenkomst⁷ opvolging en commerciële benaming - deels gemaakt worden op basis van de roodkleuring van de brandstof. Gasolie en kerosine bestemd voor verwarmings- en I&C-doeleinden moeten roodgekleurd zijn wat de identificatie ten aanzien van motorbrandstof vergemakkelijkt. Voor verdere onderverdeling is de eindleverancier afhankelijk van informatie die hij van zijn klanten ontvangt. De leverancier mag enkel leveren aan het tarief voor verwarmingsdoeleinden, dat lager is dan het tarief voor I&C-doeleinden. Wanneer de eindgebruiker verwarmingsbrandstof toch gebruikt voor I&C-doeleinden dan is de gebruiker (of eindleverancier) verplicht om de aanvullende accijnzen bij te betalen, zoals uiteengezet in artikel 15 van het (federale) Ministerieel besluit van 18 maart 2010 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen. De bijbetaling gebeurt door middel van een nieuwe aangifte ten verbruik door de gebruiker of de

⁷ De ‘Programma-overeenkomst betreffende de regeling van de maximum verkoopprijzen van de aardolieproducten’ betreft een overeenkomst tussen de ministers van Economie en Energie en de Belgische federatie Energia. De programma-overeenkomst bepaalt voor de meest courante aardolieproducten de maximumprijzen en de manier waarop deze prijzen kunnen wijzigen. De programma-overeenkomst is van toepassing op de verkoop aan de eindgebruiker. De programma-overeenkomst kan via deze link geraadpleegd worden:

<https://economie.fgov.be/nl/publicaties/programmaovereenkomst>

eindleverancier. Wanneer de eindleverancier deze taak op zich neemt, dan is hij reeds genoodzaakt om de relevante informatie en bewijsstukken op te vragen bij zijn klanten voor de bijbetaling van accijnzen. Hij zou deze informatie ook kunnen benutten voor rapportering aan de VNR in het kader van de (vrijstelling van de quotumplicht in het licht van de) energietaxshift. Als de eindgebruiker de verantwoordelijkheid voor bijbetaling van accijnzen draagt, heeft de eindleverancier geen toegang tot die informatie. Volgens de accijnswetgeving is de eindgebruiker niet verplicht hem hiervan op de hoogte te stellen. Standaard worden brandstoffen met de accijnscode van verwarmingsbrandstof geleverd aan bedrijven. Brandstoffen voor I&C-doeleinden moeten actief aangegeven worden door de eindgebruiker of leverancier.

- De eindleverancier kan daarnaast – startend van de GN-codes - deels gebruikmaken van de productcodes (en de onderliggende vrijstellingsvergunningen ter staving ervan). Deze codes hebben uitsluitend betrekking op brandstoftoepassingen met een accijnsvrijstelling. In ‘II. Toelichting bij de artikelen’, Artikel 2 wordt toegelicht welke categorieën met accijnsvrijstelling binnen de WKC-quotumplicht vallen en in Bijlage I worden alle bijhorende codes gegeven, waaronder de productcodes.

3. Een derde situatie betreft de levering van fossiele verwarmingsbrandstoffen in Vlaanderen door buitenlandse brandstofleveranciers als eindleverancier.
 - a) Brandstoffen, die worden overgebracht vanuit een andere EU-lidstaat en die bestemd zijn voor gebruik in België, moeten in België in verbruik worden gesteld binnen de accijnswetgeving. De accijnsvergunninghouder of zijn fiscaal vertegenwoordiger (indien de leverancier in een andere EU-lidstaat is gevestigd) moet een reguliere aangifte ten verbruik indienen.
 - b) Brandstoffen die vanuit landen buiten de Europese Unie worden geleverd, dienen te worden ingevoerd conform de geldende douaneregelgeving. In dergelijke gevallen moet de importeur een invoeraangifte indienen voor het voldoen van douanerechten en, indien van toepassing, accijnzen wanneer de brandstof direct in verbruik wordt gesteld. Het is mogelijk om bij de administratie Douane & Accijnzen een extract op te vragen van gelijktijdige aangiften voor het vrije verkeer en ten verbruik.

Beide bovenstaande procedures bieden inzicht in de lijst van leveranciers die brandstoffen in België invoeren en in verbruik stellen. Op basis van deze lijst kunnen ook de quotumplichtige leveringen als eindleverancier worden nagegaan.

De rapporteringsverplichting wordt vervroegd ingevoerd ten opzichte van de effectieve inleveringsplicht. Daartoe wordt het quotumplichtige verbruik van 2026, en logischerwijs ook van 2027, reeds onderworpen aan een rapporteringsverplichting. Hierdoor dienen de quotumplichtige leveringen respectievelijk uiterlijk op 31 maart 2027 en 31 maart 2028 beschikbaar te worden gesteld van de VNR. Dit maakt het ook mogelijk om, indien nodig, het effectieve quotum voor 2028 tijdig en onderbouwd bij te sturen, zowel als de operationele voorbereidingen voor de monitoring en handhaving van de WKC-quotumplicht te treffen.

N.a.v. verschuiving 1 gaat ook de minimale steunverplichting m.b.t. WKC's over van de elektriciteitsnetbeheerders (DNB's en TNB) naar de aardgasnetbeheerders (DNB's en vervoersnetbeheerder). Voor wat betreft de distributienetbeheerders gaat het om dezelfde rechtspersonen en wordt er bijgevolg geen impact verwacht. De TNB (ic Elia) zal blijven instaan voor de minimale steunverlening van groenestroomcertificaten. Voor wat betreft de vervoersnetbeheerder (ic Fluxys) wordt ervan uitgegaan dat het aantal aanvragen tot minimale steunverlening beperkt zal zijn. Dezelfde principes als voorheen blijven namelijk gehanteerd: de netbeheerder op wiens net men is aangesloten is verantwoordelijk voor het betalen van de minimumsteun. Installaties op eilandwerking vallen ten laste van de beheerder van het vervoersnet.

2 Deloitte risicoanalyse

Op basis van de relevante documenten betreffende het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en het decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, wat betreft een Vlaamse energietaxshift van elektriciteit naar fossiele energiebronnen, heeft Deloitte een risicoanalyse uitgewerkt bestaande uit de volgende elementen:

1. Identificatie van algemene risico's met betrekking tot de ontwerpdecreetstekst in zijn huidige vorm
2. Voorstel van aanpak voor uitvoering van de WKC-quotumplicht door de VNR
3. Identificatie van specifieke risico's met betrekking tot bepaalde activiteiten van de voorgestelde aanpak
4. Concluderende opmerkingen
5. Bijlage: juridische onderbouwing en specifieke rechtsgrond met betrekking tot de aanpak om quotumplichtige partijen te identificeren

2.1 Algemene risico's

In hun huidige vorm houden de documenten betreffende het voorontwerp van wijzigingsdecreet een aantal risico's in:

- De WKC-quotumplicht berust hoofdzakelijk op een rapporteringsverplichting, waardoor de opvolging en monitoring ervan volledig afhankelijk is van de informatie die door de quotumplichtigen wordt medegedeeld. Opdat de regelgeving doeltreffend is en de beoogde doelstellingen bereikt worden, zijn sluitende controle en sanctionering nodig. Net die controle lijkt een aantal complexiteiten met zich mee te brengen (cf. infra).
- Er wordt in sterke mate beroep gedaan op de accijnswetgeving om de WKC-quotumplicht uit te voeren. De definities in de ontwerpdecreetstekst sluiten echter niet volledig aan bij de accijnswetgeving.
- De quotumplichtige partijen worden voorlopig als een min of meer homogene groep van economische operatoren beschouwd. In de praktijk dient een onderscheid gemaakt te worden tussen:
 - Leveranciers van aardgas: Aardgasleveringen gebeuren via een pijpleidingnetwerk en maken gebruik van EAN-codes om per leveringspunt exacte volumedata te bekomen. Toch zal de opvolging van de WKC-quotumplicht voor aardgas niet helemaal op dezelfde manier kunnen verlopen als de huidige opvolging voor de WKC-quotumplicht op elektriciteit. Bij

elektriciteit is immers al het geleverde volume onderhevig aan de quotumplicht, terwijl enkel de leveringsvolumes van aardgas die gebruikt worden voor verwarming binnen het toepassingsgebied van de WKC-quotumplicht vallen (en bv. niet aardgas dat bestemd is als motorbrandstof). Er kan dus niet enkel vertrouwd worden op de door Fluvius aangeleverde data en door Fluxys aan te leveren data⁸. De VNR zal ook de leveranciers van aardgas moeten bevragen om te weten welke volumes van hun levering onderhevig zijn aan de quotumplicht.

- Leveranciers van fossiele brandstoffen in gas- of vloeibare vorm: Deze leveringen gebeuren via tankwagens.
- Leveranciers van kolen en derivaten: Deze leveringen zijn onderhevig aan andere accijnsverplichtingen dan aardgas en fossiele brandstoffen in gas- of vloeibare vorm, hetgeen extra complexiteit met zich meebrengt.

Onder de noemer 'fossiele brandstoffen voor verwarmingsdoeleinden' vallen aldus drie verschillende types productleveringen, waarvoor verschillende accijnsregels gelden. Bijgevolg zullen ook verschillende rapportage- en controlemethoden vereist zijn.

De rol van de VNR m.b.t. het uitvoeren van de gewijzigde WKC-quotumplicht wordt slechts in grote lijnen beschreven. Een concrete en praktische aanpak om de gewijzigde WKC-quotumplicht op te volgen brengt echter operationele uitdagingen met zich mee. Deloitte heeft in de volgende sectie (2.2) een voorstel gedaan van pragmatische aanpak voor de opvolging van de WKC-quotumplicht. De specifieke risico's gelinkt aan elke activiteit worden in sectie 2.3 beschreven.

2.2 Voorstel praktische aanpak (draft - nog te valideren)

Om tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de nieuwe WKC-quotumregelgeving te komen, zal de VNR verschillende activiteiten moeten uitvoeren, waarvan bepaalde activiteiten éénmalig zullen plaatsvinden bij de opstart van de WKC-quotumregelgeving en andere jaarlijks zullen terugkeren. Hieronder wordt een overzicht geboden van de verschillende taken en hun frequentie:

#	Activiteit	Frequentie
1	IDENTIFICATIE ECONOMISCHE OPERATOREN ONDERHEVIG AAN QUOTUMPLICHT	
1.1	Contacteren van de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) voor het bekomen van lijsten van: - Vergunde Erkend Entrepouthouders, voor wat betreft energieproducten en elektriciteit die in scope zijn van de nieuwe WKC-quotumplicht - Vergunde Geregistreerde Geadresseerden, voor wat betreft energieproducten en elektriciteit die in scope zijn van de nieuwe WKC-quotumplicht - Vergunde Gecertificeerde geadresseerden, voor wat betreft energieproducten en elektriciteit die in scope zijn van de nieuwe WKC-quotumplicht - Personen met een vergunning Energieproducten en Elektriciteit –	Eénmalig

⁸ De VNR ontvangt reeds rapporteringen van Fluvius. Dit is echter niet het geval voor Fluxys. De informatie-uitwisseling met Fluxys zal nog moeten worden opgezet.

	andere dan onder de schorsingsregeling inzake accijnzen, die zich bij 'aard van de activiteit' hebben geïdentificeerd als 'Handelaar', 'Distributeur van aardgas/elektriciteit' of 'Producent van of handelaar in kolen, cokes of bruinkool of zijn fiscaal vertegenwoordiger' voor wat betreft energieproducten die in scope zijn van de nieuwe WKC quotumplicht	
1.2	Jaarlijkse update van de lijsten o.b.v. opvraging bij de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen)	Jaarlijks
1.3	Aanschrijven quotumplichtige operatoren (~2.000) met regelgeving-informatie (scope, tijdslijn, verwachtingen, ...)	Jaarlijks
2	IDENTIFICATIE PRODUCTVOLUMES IN SCOPE	
2.1	Aanschrijven quotumplichtige operatoren (~2.000) met vraag naar productvolumes in scope en vragen om data via email (Optie A) of via website/ platform (Optie B) te communiceren	Jaarlijks
2.2A	Optie A: Data manueel importeren vanuit email antwoorden	Jaarlijks
2.2B	Optie B: Opzetten van website/ platform met registratiesysteem voor quotumplichtige operatoren en opzetten van data-governance en data-beveiliging. Quotumplichtige operatoren kunnen hun productvolumes dan communiceren via deze website/ platform	Eénmalig
2.3	Data cleaning, -validatie & -analyse	Jaarlijks
3	BEREKENING & COMMUNICATIE QUOTUMPLICHT	
3.1	Uitwerken berekeningsformules	Eénmalig
3.2	Opzetten ICT-systeem voor quotumberekening	Eénmalig
3.3	Jaarlijkse quotumberekening	Jaarlijks
3.4	Communiceren van quota naar de operatoren	Jaarlijks
4	CONTROLE & SANCTIONERING	
4.1	Opzetten van data-uitwisseling via VNR's Dataplatform voor WKC-indiening en -handel	Eénmalig
4.2	Beheer van lijsten operatoren met toegang tot VNR's Dataplatform (incl. registratie van nieuwe quotumplichtige partijen)	Jaarlijks
4.3	Controle van het aantal ingediende WKC's t.o.v. quotumberekeningen	Jaarlijks
4.4	Opvraging bij de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) van de totaal aangegeven productvolumes in scope, op basis van de ingediende AC4- en invoeraangiften (om de grootteorde ervan te	Jaarlijks

	vergelijken met de volumes aangegeven door de leveranciers i.h.k.v. de rapportageplicht van de WKC-quotumplicht)	
4.5	Uitwerken risicoanalyse methodologie	Eénmalig
4.6	Uitvoeren jaarlijkse risicoanalyse	Jaarlijks
4.7	Effectieve controle van gerapporteerde volumes (facturen en commerciële documenten, ERP-gegevens, eventuele plaatscontroles, ...)	Jaarlijks
4.8	Sanctioneren en boeteafhandeling	Jaarlijks
5	STAKEHOLDER MANAGEMENT	
5.1	Doorlopende stakeholder-communicatie (quotumplichtigen, sectorverenigingen, overheden, administraties, ...)	Jaarlijks
5.2	Helpdesk/ ondersteuning partijen	Jaarlijks

2.3 Specifieke risico's

De verschillende activiteiten in sectie 2.2 brengen volgende operationele risico's met zich mee:

- Met betrekking tot de activiteit 1, de identificatie van economische operatoren onderhevig aan de WKC-quotumplicht:
 - M.b.t. activiteit 1.1: De lijst van WKC-quotumplichtige operatoren die de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) op verzoek van de VNR zou kunnen samenstellen, zal mogelijk niet volledig en/of correct zijn. De accijnswetgeving wordt immers niet steeds correct nageleefd door economische operatoren. Niet alle entiteiten die op heden een vergunning handelaar zouden moeten hebben in België zullen bijvoorbeeld deze vergunning hebben. Het is bovendien niet de rol van de VNR om de juistheid van accijnsgegevens te controleren. Zonder volledige en correcte gegevens van de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) zou de VNR aanzienlijke middelen moeten inzetten om alle WKC-quotumplichtige operatoren in het Vlaams Gewest in kaart te brengen.
 - M.b.t. activiteit 1.2: Zal de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) de VNR automatisch informeren van elke nieuwe vergunning die ze leveren aan een WKC-quotumplichtige operator? De lijsten met partijen onderhevig aan de WKC-quotumplicht zullen anders jaarlijks manueel moeten worden geüpdatet door de VNR.
 - M.b.t. activiteit 1.3: Er dient te worden onderzocht of de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) wettelijk bevoegd is om contactgegevens van WKC-quotumplichtige partijen met de VNR te delen. Indien dat niet het geval zou zijn, zal de VNR via een alternatieve manier deze contactgegevens

moeten verzamelen, wat een arbeidsintensieve opdracht zal zijn voor de naar schatting meer dan 2.000-tal entiteiten.

- Met betrekking tot activiteit 2, de identificatie van productvolumes in scope:
 - M.b.t. activiteit 2.1: Het voornaamste risico van de WKC-quotumplicht is dat de enige databron voor productvolumes de quotumplichtige partijen zelf zijn. De VNR zal grotendeels moeten vertrouwen op de rapportage van de quotumplichtige operatoren. Er zal bijgevolg voldoende ondersteuning en bijsturing nodig zijn opdat de rapportage door leveranciers tegemoet komt aan de vereisten (volledigheid/ nauwkeurigheid) en met de gerapporteerde data gewerkt kan worden. Vooral partijen geïdentificeerd als ‘handelaar’ zullen hier baat bij hebben, aangezien zij in het algemeen minder bekend zijn met de accijnswetgeving.
- Met betrekking tot activiteit 4, de controle en sanctionering:

M.b.t. activiteit 4.7: De enige manier om de WKC-quotumplicht sluitend te handhaven is door plaatscontroles uit te voeren bij alle quotumplichtige operatoren (geschat op een 2.000-tal). Dit zou aanzienlijke controlecapaciteit vereisen. Een realistischere aanpak bestaat erin steekproefsgewijs audits uit te voeren van gerapporteerde volumes op basis van (i) opvraging en beoordeling van facturen en commerciële documenten ter staving van volumes en leverlocaties, (ii) analyse van ERP-gegevens en boekhoudkundige registraties, en (iii) gerichte plaatscontroles. Vooral de controle van ‘handelaars’ zal complexiteit met zich meebrengen, aangezien zij niet bekend zijn met de accijnsregelgeving.

Een belangrijk risico is dat de VNR tot op heden geen ervaring heeft met het uitvoeren van dergelijke controles. Dit vereist expertise inzake (i) beoordeling van commerciële documenten en ERP-systemen, (ii) accijnsregelgeving, (iii) logistieke processen en opslagfaciliteiten, en (iv) gegevensbescherming bij opvraging van gevoelige bedrijfsgegevens. Zonder deze expertise riskeert de VNR inconsistente controles uit te voeren, wat het handhavingskader kan ondermijnen en aanzienlijke administratieve lasten met zich zou meebrengen bij de afhandeling van bezwaren en beroepen.

2.4 Concluderende opmerkingen

De documenten betreffende het voorontwerp van wijzigingsdecreet gaan ervan uit dat de identificatie van quotumplichtige partijen en productvolumes redelijk eenvoudig zal verlopen. Deze aanname is echter risicovol: er is geen garantie dat de FOD Financiën (Administratie Douane & Accijnzen) volledige en correcte gegevens verstrekt, en veel 'handelaars' zijn niet vertrouwd met accijnsregelgeving.

Omdat de WKC-quotumplicht volledig afhangt van zelfrapportage door quotumplichtigen, is gedegen controle cruciaal. Sluitende controle zou echter plaatscontroles bij circa 2.000 partijen vereisen, wat qua werklast niet realistisch is voor de VNR. Bovendien kan controle niet worden geautomatiseerd door rapporteringen te kruisen of vergelijken met externe databronnen (zoals bestanden van de FOD Financiën). Elke quotumplichtige partij zal afzonderlijk moeten worden gecontroleerd op basis van haar eigen bedrijfsgegevens.

Gegeven deze beperkingen is het twijfelachtig of de VNR de regelgeving effectief kan uitvoeren. Bovendien kan worden verwacht dat onvoldoende controle tot meer fraude zal leiden, zoals (i) het niet indienen van een rapportage of aangifte, (ii) het rapporteren van onjuiste of onvolledige volumes (bv. via het misbruiken van vrijstellingsregelingen), (iii) het niet indienen van het vereiste aantal WKC's na quotumberekening, en (iv) het doorberekenen van volledige WKC-kosten aan eindklanten zonder zelf de quotumplicht correct na te komen.

De moeilijkheid tot gedegen, sluitende controle en de daaraan gekoppelde kans tot fraude brengen een cruciaal risico met zich mee voor de energietaxshift, met name dat er een minder grote (tot geen) verhoging van de fossiele verwarmingsbrandstoffactuur zal zijn dan voorzien waardoor de tax'shift' onvoldoende zal worden bereikt.

2.5 Bijlage: Juridische onderbouwing voor identificatie van quotumplichtige operatoren

- Met betrekking tot de specifieke rechtsgrond om erkend entrepouthouders te beschouwen als eindleverancier voor zover ze niet beschikken over een kopie van de vergunningen van de handelaren aan wie ze leverden, verwijzen we graag naar artikel 432 van de programmawet van 27 december 2004; en vooral ook naar de artikelen 14 en 15 van het Koninklijk besluit betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit :

[Art. 432](#)

§ 3. De volgende personen zijn gehouden zich te laten registreren overeenkomstig de voorwaarden opgelegd door de Koning :

[...]

- iedere handelaar in energieproducten (met uitzondering van aardgas, kolen, cokes en bruinkool) die niet de hoedanigheid van erkend entrepouthouder bezit en dit, onafhankelijk van het feit dat hij eventueel de hoedanigheid van geregistreerde geadresseerde of tijdelijk geregistreerde geadresseerde bezit;

[...]

[Art. 14.](#) *§ 1. Is gehouden, overeenkomstig [¹ artikelen 425 en 432, § 3]¹ van de wet, over een registratie energieproducten en elektriciteit te beschikken :*

[...]

4° iedere handelaar in energieproducten met uitzondering van aardgas, kolen, cokes en bruinkool die niet de hoedanigheid van erkend entrepouthouder bezit en dit, onafhankelijk van het feit dat hij eventueel de hoedanigheid van geregistreerde geadresseerde of tijdelijk geregistreerde geadresseerde bezit;

[...]

§ 2. De registratie wordt uitgevoerd door het verlenen van een vergunning energieproducten en elektriciteit.

§ 3. De vergunning energieproducten en elektriciteit bedoeld in § 2, wordt ingedeeld in verschillende types, gedefinieerd als volgt :

[...]

4° "handelaar";

[...]

[Art. 15.](#) § 1. De handelaar in energieproducten die niet de hoedanigheid van erkend entrepouhouder bezit en bedoeld wordt in artikel 14, § 1, 4° kan slechts het volgende betrekken :

- 1° benzine;
- 2° kerosine of gasolie, aan het tarief vastgesteld voor gebruik als motorbrandstof zoals bepaald in artikel 419, d) i), e) i) en f) i) van de wet;
- 3° kerosine of gasolie, aan het hoogste tarief dat overeenstemt met het gebruik als verwarmingsbrandstof zoals bepaald in artikel 419, d) iii), e) iii) en f) iii) van de wet;
- 4° zware stookolie, aan het hoogste tarief zoals bepaald in artikel 419, g) van de wet;
- 5° vloeibaar petroleumgas, aan het hoogste tarief dat overeenstemt met het gebruik als verwarmingsbrandstof zoals bepaald in artikel 419, h) iii) van de wet;
- 6° de energieproducten opgenomen in artikel 415 van de wet en waarvoor geen tarief is vastgesteld in artikel 419 van de wet.

§ 2. De erkend entrepouhouder mag slechts tot levering van de in § 1 bedoelde energieproducten overgaan op overlegging van de vergunning energieproducten en elektriciteit die werd afgeleverd aan de handelaar.

- Juridische onderbouwing om te kunnen stellen dat bij uitslag tot verbruik een afnemer als een eindgebruiker mag of moet beschouwd worden bij gebrek aan een vergunning ‘Handelaar’:

De algemene regeling inzake accijnzen (i.e. rond werking en principes van accijnzen, ongeacht het product) is niet terug te vinden in de programmawet of in het KB energieproducten; maar in de [Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen](#), en in de uitvoerende [KB](#) en [MB](#).

Gezien accijnzen een verbruiksbelasting is, geldt als basisprincipe dat de producten onder schorsingsregelingen moeten gehouden worden zolang er niet geweten is waar en voor welk gebruik de producten in kwestie verbruikt zullen worden. Eens er geweten is dat de goederen bestemd zijn om verbruikt te worden voor een welbepaald gebruik in een specifiek EU-lidstaat (bv. België), dan worden ze onttrokken aan het schorsingsregime (=uitslag tot verbruik), en ontstaat een verschuldigdheid van accijnzen, berekend naargelang het product, zijn gebruik, en soms zelfs de hoedanigheid van de gebruiker.

Met andere woorden, en hoewel de terminologie eindgebruiker als dusdanig niet bestaat in de accijnswetgeving, wordt er van de accijnsschuldenaar (vaak de erkend entrepouhouder) verwacht te weten wie de gebruiker van de producten is, en voor welke doeleinden het product verbruikt zal worden.

De notie van ‘verbruiker’ onder de accijnswetgeving koppelen met die van ‘eindgebruiker’ onder de WKC-quotumspllicht lijkt ons vrij voor de hand liggend.

Als uitzondering op het principe volgens welke er bij uitslag tot verbruik geweten moet zijn wie de gebruiker zal zijn en voor welk gebruik de goederen verbruikt zullen worden, hebben we de situatie van de handelaars. Inderdaad, de

handelaars zijn niet de verbruikers (eindgebruikers) van de producten, maar toch laat de wetgeving toe om ze accijns-betaald aan te leveren, weliswaar op voorwaarde i) dat de handelaars in België verder leveren aan de eindverbruikers/-gebruikers; en ii) dat ze de producten enkel voor een welbepaald gebruik leveren.

Kortom, de 'normale' werking van accijnzen impliceert de facto dat de goederen onttrokken worden aan een accijnsschorsingsregeling om geleverd te worden aan een eindgebruiker. De leveringen aan handelaars zijn een uitzondering op die stelling, en vandaar dat ze een vergunning moeten hebben en aan welbepaalde voorwaarden en beperkingen zijn gehouden.

Er moet dus in feite niet bewezen worden dat een handelaar zonder vergunning als een eindgebruiker zal kwalificeren (want dat is de norm / het principe), maar omgekeerd, zal degene die handelaar beweert te zijn (of de entrepothouder die beweert aan een handelaar te leveren) in het bezit moeten zijn van een (kopie van een) vergunning 'handelaar'.

- Argumentatie om te kunnen stellen dat een handelaar niet als eindgebruiker beschouwd kan worden als hij geleverd wordt door een entrepothouder, en de VNR aldus geen effectieve leveringen in het Vlaams Gewest zal missen of volumes aan de quotumplicht zal onderwerpen die later worden doorgeleverd naar andere gewesten:

Leveringen zullen beschouwd worden als zijnde in het Vlaams Gewest wanneer de erkend entrepothouder heeft geleverd op de locatie van een eindgebruiker in het Vlaams Gewest.

Dat een eindgebruiker in feite een handelaar zou zijn, zou in principe niet mogen en is pragmatisch gezien ook onwaarschijnlijk met de inwerkingtreding van de WKC-quotumplicht:

- het is eerst en vooral onwettig, daar iedere handelaar zich wettelijk moet registreren (en het is volgens ons niet de verantwoordelijkheid van de VNR om een oordeel te vellen over de al dan niet correcte naleving van de accijnsregels door economische operatoren);
- met de inwerkingtreding van de nieuwe regels rond de quotumplicht, zal geen enkel erkend entrepothouder de gelinkte administratieve en financiële last willen dragen i.p.v. de handelaars aan wie ze leveren. In die zin, zullen de erkend entrepothouders de beste garant zijn van het systeem.