



Rijksoverheid

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 **Beleidskompas**

# Wie zijn belanghebbenden en waarom?

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa);
- Mogelijke startende exploitanten die onder de nationale CO<sub>2</sub>-heffing industrie zullen vallen (momenteel onbekend);
- Mogelijke stoppende exploitanten die niet meer onder de nationale CO<sub>2</sub>-heffing industrie zullen vallen (momenteel onbekend);
- Verificateurs van de vereiste verslagen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- De NEa

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De NEa heeft het probleem aangekaart, en is betrokken bij het bedenken van de oplossing. De NEa heeft input geleverd op de wijzigingsregeling en zal tegelijkertijd met de internetconsultatie een Haalbaarheids-, Uitvoerbaarheids-, en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitvoeren. Er zijn geen partijen waarvan bekend is dat ze binnenkort op de markt komen of uit de markt verdwijnen.

## 1. Wat is het probleem?

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Op grond van de nationale CO<sub>2</sub>-heffing industrie (hierna: heffing) worden voor exploitanten van industriële installaties ieder jaar de uitstoot en het aantal dispensatierechten bepaald op basis van verschillende, soms geverifieerde, documenten. Bij bedrijven die nieuw onder de heffing komen te vallen, of voor nieuwe installaties die een vergunning krijgen (hierna: startende exploitanten) is er een mogelijkheid dat de benodigde documentatie, en de verificatie daarvan, niet tijdig kan worden ingediend, wegens samenloop met het Europese emissiehandelssysteem (hierna: EU ETS). Dit zorgt voor uitvoeringslasten bij de NEa en voor onnodige administratieve lasten bij startende exploitanten.

Daarnaast zijn bedrijven waarvan de vergunning wordt ingetrokken (hierna: stoppende exploitanten) momenteel over hun laatste jaar niet meer verplicht om bepaalde

documentatie, soms geverifieerd, in te dienen waardoor de NEa niet meer de uitstoot en het aantal dispensatierechten kan bepalen over dit laatste jaar.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er zijn drie categorieën bedrijven die onder de heffing vallen:

- 1: Bedrijven die onder het EU ETS vallen, en gratis rechten ontvangen onder het EU ETS;
- 2: Bedrijven die onder het EU ETS vallen, en géén gratis rechten ontvangen onder het EU ETS;
- 3: Bedrijven die niet onder het EU ETS vallen, maar wel onder de heffing.

Startende exploitanten:

Bedrijven onder categorie 1 hebben op grond van het EU ETS een verplichting voor een vergunning van uitstoot en een verslag van wat voor productie er plaatsvindt (verslag over het activiteitsniveau). Voor bestaande bedrijven moet het verslag over het activiteitsniveau jaarlijks geverifieerd worden. Startende exploitanten zijn onder het EU ETS in de eerste jaar vrijgesteld van het indienen van het verslag over het activiteitsniveau. Bij de afwezigheid van dit verslag ontstaat er voor de heffing automatisch de verplichting tot het inleveren van andere documenten en de verificatie van deze documenten. Dit zorgt voor onnodige administratieve lasten.

Stoppende exploitanten:

Bedrijven onder categorie 1 waarvan de vergunning wordt ingetrokken hebben in hun laatste jaar onder het EU ETS geen verplichting meer tot het indienen van het hierboven genoemde geverifieerde verslag over het activiteitsniveau. Dit verslag dient echter wel nog gebruikt te worden voor verslagen onder de heffing.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Jaarlijks zijn er tussen de 5 en 10 startende exploitanten waar de huidige problemen voor ontstaan. Dit zorgt voor meerdere uren (onnodig) werk per casus voor de NEa en nog veel meer tijd voor de bedrijven.

Vooralsnog zijn er in de tijd dat de heffing bestaat, nog geen stoppende exploitanten geweest. De verwachting is echter dat het in de toekomst, naarmate de verduurzamingsverplichtingen groter en strenger worden, wel zal gaan voorkomen. Het is wenselijk om de regels voor stoppende exploitanten al te laten gelden voordat dit in de praktijk voorkomt.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Bedrijven uit categorie 1 moeten een goedgekeurd monitoringsplan indienen om een vergunning voor uitstoot te ontvangen. Daarnaast moeten bedrijven uit categorie 1 ook een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau indienen om voor het EU ETS gratis rechten te kunnen ontvangen. De heffing vereist dat de bedrijven uit categorie 1 een industrieel emissieverslag en een verslag over het aantal dispensatierechten moeten indienen. Aangezien deze laatste twee documenten worden gebaseerd op het geverifieerde

verslag over het activiteitsniveau hoeven deze niet opnieuw geverifieerd te worden. Bij startende exploitanten ontbreekt de verplichting in het jaar van de vergunningverlening en het jaar daarna voor het EU ETS om een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau in te dienen. Om deze reden krijgen startende exploitanten momenteel onder categorie 1 de wettelijke verplichting om, naast het industrieel emissieverslag en het verslag over het aantal dispensatierechten, óók een industrieel monitoringsplan (let op! Dit is een ander document dan het eerder genoemde goedgekeurde monitoringsplan) én een industrieel monitoringsmethodiekplan in te leveren. Deze twee documenten zijn in het leven geroepen voor bedrijven die überhaupt nooit een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau hoeven in te dienen (categorie 2 en 3). Echter, deze documenten worden niet gebruikt voor de bedrijven onder categorie 1 en dit zorgt dus voor onnodige administratieve lasten voor de bedrijven, en voor de NEa die deze documenten moeten controleren. Met het huidige beleid werkt de NEa om de regels van de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie heen, aangezien de huidige regels niet werkbaar zijn. Om deze reden vraagt de NEa momenteel aan startende exploitanten een ander document die lijkt op het geverifieerde verslag over het activiteitsniveau zodat er handmatig een berekening kan worden gemaakt over het aantal dispensatierechten.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan zullen er jaarlijks dezelfde onnodige administratieve lasten blijven bestaan voor de NEa en startende exploitanten. Daarnaast zou het risico ontstaan dat er bij stoppende bedrijven geen afrekening kan bestaan voor de heffing. Dit zou mogelijk zorgen voor een (mogelijk onterechte) discrepantie aan dispensatierechten bij het stoppende bedrijf. Het is wenselijk om de regels aan te laten sluiten aan de praktijk.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel van deze wijziging is dat de regels van de heffing beter aansluiten op de praktijk van startende en stoppende exploitanten. Er zullen minder onnodige administratieve lasten ontstaan bij startende exploitanten. Voor de NEa zal er een duidelijk kader ontstaan wat er moet gebeuren bij startende exploitanten. Daarnaast zal voor stoppende exploitanten de uitstoot over het laatste jaar kunnen worden bepaald en wordt het juiste aantal dispensatierechten overgemaakt aan de stoppende exploitant.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Aangezien deze wijziging enkel het oplossen van een administratieve last betreft draagt deze wijzigingsregeling zelf niet bij aan SDG's. De wijziging is van toepassing op de CO<sub>2</sub>-heffing industrie, die wel impact heeft op de SDG's, en met name op 11 (duurzame steden en gemeenschappen) en 13 (klimaatacties). Het is wenselijk vanwege de aardopwarming te borgen dat de emissie van broeikasgassen bij en voor industriële productie en afvalverbranding verminderd wordt door voor die emissies een nationale heffing in te voeren.

## 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

De noodzaak voor documentatie voor startende- en stoppende exploitanten kan worden aangepast, zodat het doel zal worden gerealiseerd.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Bij startende exploitanten die onder het EU ETS vallen en gratis toewijzing van emissierechten ontvangt kan het doel gerealiseerd worden om voor deze bedrijven de verplichting van het inleveren van het industrieel monitoringsplan en industrieel monitoringsmethodiekplan los te laten, en daarnaast de mogelijkheid te geven voor deze bedrijven om in het eerste jaar ook nog geen verificatie van het industrieel emissieverslag te eisen. Dit wordt bewerkstelligd door de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie aan te passen. Bij stoppende exploitanten wordt het doel gerealiseerd door het indienen van een geverifieerd industrieel emissieverslag en een verslag over het aantal dispensatierechten te verplichten.

c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

De beoordeling van de totale uitstoot onder de heffing en de bij de productie horende dispensatierechten. De normale gang van zaken regelt dat de NEa met behulp van een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau de gegevens uit het industrieel emissieverslag kan controleren. Bij het ontbreken van een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau is deze controle niet mogelijk. Voor bedrijven die nooit een dergelijk geverifieerd verslag zouden hoeven indienen, is er in de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie geregeld dat zij alternatieve (geverifieerde) documenten moeten inleveren zodat de uitstoot en het aantal dispensatierechten kan worden gecontroleerd.

Bij startende exploitanten die normaliter wel een verslag over het activiteitsniveau zullen indienen maar dat nog niet in het eerste jaar hebben gedaan of hebben kunnen doen, komt automatisch de verplichting om documenten in te leveren die voor bedrijven gelden die normaliter geen verslag over het activiteitsniveau indienen. Deze additionele verplichting is dus niet effectief, of doeltreffend. Aangezien deze EU ETS-bedrijven verplicht zijn om uiterlijk Y+2 hun geverifieerde verslag over het activiteitsniveau in te dienen, is deze administratieve last in het jaar van de vergunningverlening en het jaar daarna dus onnodig.

Bij stoppende exploitanten wordt er momenteel geen input gevraagd om de uitstoot te bepalen en om het aantal dispensatierechten te bepalen. Deze input is dus wel nodig, ook in het laatste jaar, zodat over het laatste jaar ook de uitstoot en het aantal dispensatierechten kan worden bepaald.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Voor startende exploitanten is het verwachte gevolg dat er administratief geen onnodige lasten meer zullen zijn. Voor stoppende exploitanten zijn de verwachte gevolgen dat deze in hun laatste jaar nog wel documentatie indienen en laten verifiëren, zodat de uitstoot onder de heffing kan worden bepaald en de daarbij horende dispensatierechten kan worden berekend.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

Er wordt een Haalbaarheids- Uitvoerbaarheids-, en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) door de NEa uitgevoerd. Verwachte uitkomst is positief. Ook wordt er een regeldruktoets uitgevoerd door ATR. De verwachting is, aangezien de administratieve lasten kleiner worden, dat het resultaat van deze toets positief zal zijn. Tot slot zal de regeling worden voorgelegd aan de notificatiecoördinator, in verband met de beoordeling

of het ontwerp technische voorschriften of strijdigheden met de dienstenrichtlijn bevat. De verwachting is ook dat deze toets positief zal zijn.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Er is maar één optie gevonden als oplossing, namelijk een wijziging van de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- Brede maatschappelijke impact?

Er wordt een toets door de NEa uitgevoerd over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Daarnaast wordt de regeldruk getoetst door het ATR. De verwachting is dat deze toetsen positief zijn. Brede maatschappelijke impact is niet van toepassing in deze wijziging.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Aangezien het een administratieve wijziging betreft zijn er weinig risico's. Door de wijziging worden juist risico's weggenomen. Het voorstel zal beter aansluiten op de praktijk.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Het betreft een wijziging van de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie, die door de NEa is aangevraagd. Na inwerkingtreding van de wijziging zal er samen met de NEa continu worden gezien hoe de wijziging effect heeft gehad.