

TOELICHTING

Inhoudsopgave

- 1. Algemeen**
- 2. Monitoring industriële installatie**
- 3. Bepaling en registratie industriële jaarvracht**
- 4. Register dispensatierechten**
- 5. Bepaling activiteitsniveau en berekening dispensatierechten**
- 6. Regeldrukkosten voor bedrijven**
- 7. Advies en consultatie**

1. Algemeen

Deze regeling bevat de uitwerking van een aantal delegatiebepalingen uit het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie. Het gaat om nadere regels aan: het industrieel monitoringsplan, de berekening en verslaglegging van de industriële jaarvracht, het register dispensatierechten industrie en de berekening van dispensatierechten. Bij de uitwerking van deze regels is nauw aangesloten bij de regels van het EU-ETS.

2. Monitoring industriële installatie

In de wet CO₂-heffing industrie is opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere regels gesteld worden over de monitoring van de industriële jaarvracht en de jaarlijkse verslaglegging daarover. Hierbij wordt aangesloten bij de vereisten van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel (hierna: MRV).¹

Installaties die onder het EU-ETS vallen en waaraan gratis emissierechten zijn toegewezen, zijn verplicht jaarlijks een verslag over het activiteitsniveau in te dienen bij de NEa. Dit verslag is gebaseerd op een goedgekeurd monitoringsmethodiekplan en bevat ook de informatie die nodig is om de industriële jaarvracht vast te stellen en op te nemen in het industrieel emissieverlag.

Installaties behorend tot de doelgroep van de CO₂-heffing die niet onder het EU ETS vallen of EU ETS-installaties zonder toewijzing van gratis rechten, zijn verplicht een industrieel monitoringsplan op te stellen en uiterlijk binnen 4 maanden na inwerkingtreding van de wet ter goedkeuring voor te leggen aan het bestuur van de NEa. In het industrieel monitoringsplan worden de emissiebronnen binnen de inrichting aangegeven en wordt aangegeven hoe de algemene vereisten voor de monitoring van emissies - overeenkomstig de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel - bedrijfsspecifiek worden toegepast.

Het industrieel monitoringsplan beschrijft hoe de industriële jaarvracht zal worden bepaald en hoe de gegevens zullen worden verzameld, bewerkt, opgeslagen, samengevoegd en gerapporteerd in het industrieel emissieverlag. Het industrieel monitoringsplan bevat waarborgen die erop zijn gericht dat de inrichting de industriële jaarvracht ook daadwerkelijk monitort conform dat monitoringsplan. Onderdeel van de monitoring zal bijvoorbeeld zijn dat de belastingplichtige moet meten en registreren hoeveel brandstof wordt verbruikt in de geïdentificeerde emissiebronnen en dat specifieke kenmerken van de brandstof, zoals de calorische waarde en de emissiefactor, moeten worden vastgesteld om de omvang van de CO₂-emissies te bepalen. Voor het opstellen van het industrieel monitoringsplan dient te worden gebruik gemaakt van het door de NEa beschikbaar gestelde standaardformulier.

Wijzigingen van het industrieel monitoringsplan dienen vooraf ter goedkeuring aan het bestuur van de NEa te worden gemeld. Door te werken met een industrieel monitoringsplan en de goedkeuring daarvan worden de eisen zoveel mogelijk gelijkgesteld aan die voor bedrijven onder het EU-ETS en

¹ Verordening (EU) Nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0601>

en wordt aan belastingplichtigen vooraf zo veel mogelijk duidelijkheid gegeven over de wijze van bepalen van de industriële jaarvracht.

Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

De MRV stelt eisen aan de wijze waarop de jaarvracht van verbrandingsinstallaties moet worden vastgesteld. Een exploitant van een verbrandingsinstallatie kan daarbij kiezen voor de standaardmethode of de meetmethode (bepalen emissie van CO₂ in de schoorsteen). Bij de standaardmethode wordt de jaarvracht vastgesteld op basis van de hoeveelheid, de specifieke emissiefactor en de biomassafractie. Daarbij worden, afhankelijk van de hoeveelheid emissies, eisen gesteld aan de meetonzekerheid van de hoeveelheid afvalstoffen en zijn er eisen aan de wijze waarop emissiefactoren door middel van monsterneming en analyse worden vastgesteld. De exploitant levert in het monitoringsplan een beschrijving van de meetinstrumenten en een onzekerheidsanalyse waaruit moet blijken dat aan deze eisen wordt voldaan. Het met de juiste nauwkeurigheid vaststellen van emissiefactoren voor afvalstoffen met monsterneming en analyse kan leiden tot hoge kosten voor de AVI's. Vanwege de korte implementatietijd en om onnodige administratieve lasten bij AVI's te voorkomen, wordt vooralsnog een methode met standaardfactoren toegestaan zonder dat elke exploitant individueel hoeft aan te tonen dat de in de MRV opgenomen methode leidt tot onredelijke kosten. De emissies kunnen dan worden bepaald aan de hand van de emissiefactoren (ton CO₂ per ton afval) van diverse soorten afval. De NEa zal jaarlijks rond 1 september de waarden publiceren voor gebruik in dat jaar.

Het industrieel monitoringsplan van de AVI's zal op elk van de categorieën afvalstromen waarvoor een emissiefactor is gepubliceerd, moeten aangeven, hoe de hoeveelheid afval behorende tot die stroom wordt gemeten en geregistreerd. Verder bevat het monitoringsplan ook alle informatie die voor installaties onder het EU-ETS is opgenomen zoals bijvoorbeeld een beschrijving van rekenmethodes, de dataflow, procedures voor de interne beoordeling en controleactiviteiten.

Voor het bepalen van de emissiefactor van afvalstoffen uit het buitenland dienen de gegevens over de samenstelling in de EVOA-beschikking te worden gebruikt, waarbij in de berekening voor elke component die in de beschikking is genoemd, dient te worden uitgegaan van een standaardwaarde voor het koolstofgehalte van die component die gepubliceerd wordt door het bestuur van de NEa. Voor afvalstoffen waar de informatie in de EVOA beschikking ontbreekt of onvolledig is, moet gebruikt gemaakt worden van een emissiefactor waarmee de emissies op een conservatieve wijze worden vastgesteld.

De NEa baseert zich bij de publicatie van de standaardfactoren op gegevens die Rijkswaterstaat verzamelt en gebruikt in het kader van de nationale rapportage en beschikbaar stelt aan de NEa. Met deze standaardfactoren en de gemeten hoeveelheid verbrand afval kan de AVI het industrieel emissieverslag opmaken, laten verifiëren door een ETS-verificateur en insturen naar de NEa. In de rapportage worden daarnaast ook de emissies opgenomen van brandstoffen die gebruikt worden in processen die samenhangen met de afvalverbranding

Substantiële lachgasuitstoot anders dan die reeds onder het EU ETS valt

De eisen vanuit de MRV voor het monitoren van N₂O emissies zijn overeenkomstig van toepassing. Vanuit de MRV geldt voor N₂O emissies die onder het ETS vallen, de verplichting om een continue meetsysteem te installeren voor elke emissiebron. Van deze eis kan worden afgeweken indien het technisch niet haalbaar is om een dergelijk systeem te installeren of als dit leidt tot onredelijke kosten in relatie tot de omvang van de emissiebron. In dat geval kan de exploitant een alternatieve, goedkopere methode voorstellen, bijvoorbeeld het gebruik van kentallen die tot stand komen met periodieke metingen. Het afwijken van de eisen op basis van onredelijke kosten en het gebruiken van een alternatieve methode heeft goedkeuring nodig van het bestuur van de NEa.

EU-ETS broeikasgasinstallaties zonder toewijzing van gratis emissierechten (Elektriciteitscentrales die restgassen verbranden en warmteproducenten die alleen warmte leveren aan ETS-bedrijven)

Het gaat hier om een beperkt aantal installaties die reeds de totale jaarvracht onder het EU-ETS rapporteren volgens een goedgekeurd monitoringsplan. Voor deze bedrijven heeft het industrieel monitoringsplan alleen betrekking op het bepalen van de emissies die niet onder de heffing vallen

en in mindering worden gebracht op de gerapporteerde EU-ETS jaarvracht. Dit zijn de elektriciteitsemissies en emissies die samenhangen met stadsverwarming. De regels voor het industrieel monitoringsplan kunnen afgeleid worden van de FAR². Daarmee gelden voor het bepalen van de elektriciteitsemissies dezelfde regels als voor de andere ETS installaties die wel een activiteitenverslag moeten inleveren (met daarin de emissies van elektriciteitsopwekking en stadsverwarming).

CCS-transport per andere modaliteit dan per buisleiding

In deze regeling is CCS-transport per andere modaliteit dan per buisleiding nog niet als mogelijkheid meegenomen. Het voornemen is om deze regeling in 2021 aan te passen, zodat overdracht van CO₂ aan ondergrondse opslag via transport per schip of vrachtauto (of andere modaliteit) afgetrokken kan worden van de emissie van de installatie. Reden om het niet nu al mogelijk te maken hangt samen met de monitorings- en rapportagevereisten die uitgewerkt moeten worden bij andere transportopties; de MRV voorziet nu nog niet specifiek in deze regels.

3. Bepaling en verslaglegging industriële jaarvracht

3.1 Industriële jaarvracht als basis voor heffingsgrondslag

De industriële jaarvracht van een installatie bestaat uit de emissies die onder de reikwijdte van de heffing vallen en is een van de elementen die de heffingsgrondslag bepalen. De heffingsgrondslag is voor de heffingsplichtige immers gelijk aan de industriële jaarvracht, verminderd met de toegekende dispensatierechten en verminderd of vermeerderd met overgedragen dispensatierechten.

3.2 Bepaling van de industriële jaarvracht

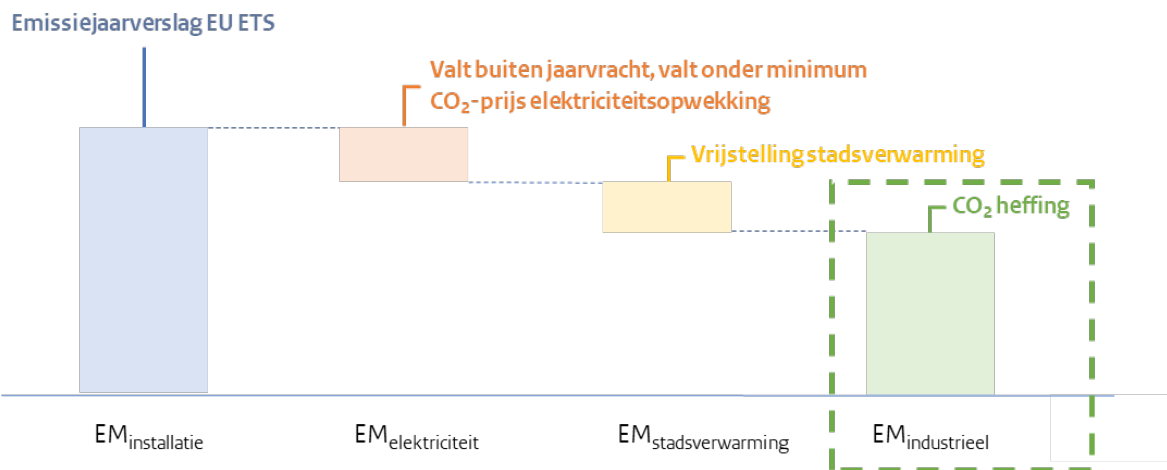
Uitgangspunt bij de bepaling van de industriële jaarvracht is de jaarvracht zoals gerapporteerd aan de NEa onder het EU ETS, waarvoor emissierechten moeten worden ingeleverd.

De emissies onder de heffing, de industriële jaarvracht, wijkt op een tweetal punten af van de onder het EU ETS gerapporteerde jaarvracht. Dit betreft de emissies toegerekend aan elektriciteitsopwekking en de emissies gerelateerd aan warmteproductie voor stadsverwarming.

Voor het bepalen van de emissies onder de heffing niet vallend onder het EU ETS (te weten: fossiele CO₂ uitstoot bij afvalverbrandingsinstallaties en lachgasuitstoot van niet-ETS installaties) worden aanvullende regels gesteld om de industriële jaarvracht te bepalen die overeenkomen met de monitoringsregels binnen het ETS.

Voor broeikasgasinstallaties is de industriële jaarvracht ($EM_{\text{Industrieel}}$) in de heffing gelijk aan de jaarvracht gerapporteerd in het EU ETS, dan wel in het industrieel jaarverslag ($EM_{\text{Installatie}}$), verminderd met de emissies voor elektriciteitsopwekking ($EM_{\text{Elektriciteit}}$) en verminderd met de emissies gerelateerd aan warmtelevering voor stadsverwarming ($EM_{\text{Stadsverwarming}}$). De berekening van de industriële jaarvracht voor EU ETS-installaties is samengevat in het figuur hieronder.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32019R0331&qid=1552997170254&from=EN>



In het navolgende wordt in detail ingegaan op de bepaling van de industriële jaarvracht voor installaties onder de heffing. Hiertoe wordt er onderscheid gemaakt tussen EU ETS installaties *met* gratis toewijzing van EU ETS-rechten, EU ETS installaties *zonder* gratis toewijzing van EU ETS-rechten en de afvalverbranding- en lachgasinstallaties die niet onder EU ETS vallen. Deze worden hierna elk apart behandeld.

3.2.1 Broeikasgasinstallaties met gratis toewijzing

Voor EU ETS installaties *met* gratis toewijzing van EU ETS-rechten komen de gegevens om de hoogte van de industriële jaarvracht vast te stellen direct uit het emissieverslag en het verslag over het activiteitsniveau zoals voorgeschreven in de FAR. Voor deze installaties zijn geen nieuwe gegevens nodig en kan bij het opstellen van het industrieel emissieverslag gebruik gemaakt worden van reeds gerapporteerde gegevens. Het industrieel emissieverslag geeft de berekening van de industriële jaarvracht weer met deze gegevens.

3.2.1.1 Vaststellen $EM_{installatie}$

De totale emissies uitgedrukt in ton CO₂(e) van een installatie zoals deze gerapporteerd wordt in het jaarlijkse emissieverslag in het EU ETS (in ton CO₂). CO₂ die wordt overgedragen aan een transportnetwerk voor ondergrondse opslag (CCS) wordt daarbij afgetrokken van de emissies van de installatie.

3.2.1.2 Vaststellen $EM_{elektriciteit}$

De heffing sluit aan bij de methode die is vastgelegd in de FAR voor het vaststellen van de emissies die moeten worden toegerekend aan elektriciteitsopwekking. In het verslag over het activiteitsniveau wordt (ter bepaling van de benchmarks) jaarlijks door de installatie gerapporteerd hoeveel brandstoffen worden ingezet voor elektriciteitsopwekking (in TJ) en wat de (gewogen) gemiddelde emissiefactor (ton CO₂ per TJ) is van deze brandstoffen. Door vermenigvuldiging van deze parameters kan bepaald worden hoeveel ton CO₂(e) uitgestoten is voor het opwekken van deze elektriciteit. Voor het bepalen van de hoeveelheid brandstof en de emissiefactor bij het gebruik van warmtekrachtkoppeling (WKK) en bij de inzet van restgassen voor het opwekken van elektriciteit gelden in de FAR bijzondere regels. Deze regels zijn overgenomen in deze regeling.

Elektriciteitsopwekking en de rol van warmtekrachtkoppeling (WKK)

Een WKK is een installatie waarbij zowel warmte als elektriciteit worden opgewekt. De emissies van een WKK zijn dus het gevolg van de opwekking van warmte en van elektriciteit. Doordat er onderscheid moet worden gemaakt tussen emissies die zijn toe te rekenen aan de warmteopwekking en elektriciteitsopwekking, moet de hoeveelheid ingezette brandstof en de bij de verbranding daarvan vrijkomende emissie, worden verdeeld over warmte en elektriciteit.

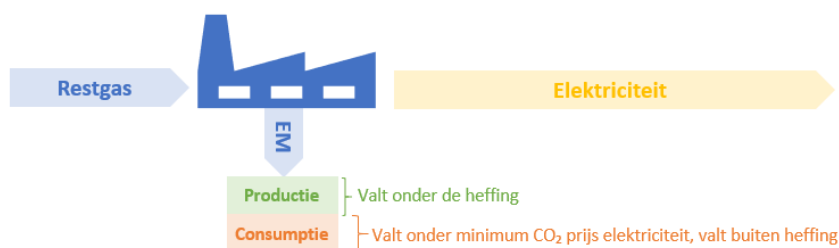
De gedetailleerde rekenregels hiervoor zijn opgenomen in bijlage VII, hoofdstuk 8 van de FAR. Volgens deze rekenregels worden voor de WKK toekenningsfactoren berekend voor warmte en elektriciteit. De toekenningsfactor is gebaseerd op de verhouding van de theoretische inzet van brandstoffen bij een gescheiden opwekking van een gelijke hoeveelheid warmte en elektriciteit.

Voor de gescheiden opwekking worden standaardrendementen gebruikt die Europees zijn vastgesteld in een uitvoeringsverordening van de energie-efficiency richtlijn³. Deze standaardrendementen zijn gedifferentieerd naar soort brandstof, constructiejaar van de WKK en de aard van de opgewekte warmte.

De betrokken bedrijven met een WKK zijn bekend met deze methode, bij de aanvraag voor gratis emissierechten is de toekenningsfactor al gerapporteerd over de periode 2014-2018. Deze moet vervolgens vanaf 2020 jaarlijks in het verslag over het activiteitsniveau worden opgenomen.

Elektriciteitsopwekking en de rol van restgassen

Restgassen zijn binnen het EU ETS gedefinieerd als een gas dat onvolledig geoxideerde koolstof bevat dat ontstaat bij specifieke processen. 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 opwekking van elektriciteit, vindt de uitstoot van CO₂ plaats bij de elektriciteitscentrale. In lijn met het EU ETS worden restgasemissies opgesplitst in een productiedeel (procesemissies) en in een consumptiedeel (verbrandingsemisies). Het consumptiedeel wordt toegekend aan de elektriciteitsopwekking en valt daarom reeds onder de CO₂-minimumprijs elektriciteitsopwekking en niet onder de heffing. Het productiedeel valt wel binnen de heffing. Daarom wordt de onder EU ETS gerapporteerde jaarvracht verminderd met het consumptiedeel van de restgasemissies, zoals weergegeven in de figuur hieronder.



De rekenregel waarmee de emissie aan het productiedeel wordt toegekend, is opgenomen in hoofdstuk 10.1.5. van de FAR. De emissies toegekend aan het consumptiedeel is daarbij gelijk aan de emissies die gepaard zouden gaan met de verbranding van een hoeveelheid aardgas met dezelfde technische bruikbare energie-inhoud als de restgassen. De technisch bruikbare energie-inhoud wordt bepaald met een factor die het rendementsverschil tussen het verbruik van het afgas en het verbruik van de referentiebrandstof aardgas weergeeft. De standaardwaarde hiervoor van 0,667 is afgeleid uit de Europese referentierendementen voor aardgas en restgassen.

3.2.1.3 Vaststellen EM_{stadsverwarming}

Voor het vaststellen van de emissies toe te rekenen aan stadsverwarming dient als eerst te worden bepaald of een installatie meer dan 75% van de geproduceerde meetbare warmte levert aan stadsverwarming. Hiertoe wordt de uitgevoerde warmte naar stadsverwarming (Q_{dh} in het activiteitenverslag) gedeeld door de totale meetbare warmte geproduceerd door de hele installatie. Indien uit deze berekening blijkt dat minder dan 75% van de meetbare warmte wordt uitgevoerd naar stadsverwarming dan zijn de emissies toe te rekenen aan stadsverwarming gelijk aan nul. Met andere woorden, dan wordt de industriële jaarvracht niet verminderd met de emissies gerelateerd aan warmteopwekking voor de levering van warmte aan stadsverwarming.

Indien een installatie meer dan 75% van de meetbare warmte levert aan stadsverwarming dan worden de emissies gerelateerd aan warmteopwekking voor de levering van warmte aan stadsverwarming bepaald door de uitgevoerde warmte naar stadsverwarming (Q_{dh}) te

³ GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) 2015/2402

vermenigvuldigen met de emissiefactor van de voor stadsverwarming geproduceerde warmte (EF_{dh}).

3.2.2 Broeikasgasinstallaties zonder gratis toewijzing

EU ETS installaties *zonder* gratis toewijzing zijn installaties die in het EU ETS geen gratis emissierechten hebben aangevraagd, omdat ze hiervoor niet in aanmerking komen of afzien van de mogelijkheid om deze rechten aan te vragen. Installaties die niet in aanmerking komen voor gratis emissierechten zijn de installaties die alleen elektriciteit opwekken en/of alleen warmte opwekken die geleverd wordt aan andere broeikasgasinstallaties. Installaties zonder gratis rechten die alleen emissies hebben als gevolg van elektriciteitsopwekking zonder gebruik te maken van restgassen, vallen niet onder de heffing en hoeven geen industriële jaarvracht te bepalen. Installaties die wel restgassen inzetten of warmte opwekken voor export naar andere ETS-installaties krijgen geen gratis emissierechten maar moeten wel de industriële jaarvracht bepalen.

Omdat er geen gratis rechten worden toegewezen zijn er op grond van EU ETS minder rapportageverplichtingen voor deze broeikasgasinstallaties zonder toewijzing van gratis EU ETS-rechten. Deze bedrijven zijn niet verplicht om een monitoringsmethodiekplan in te dienen voor goedkeuring en zijn niet verplicht om jaarlijks een verslag over het activiteitsniveau in te leveren. De vaststelling van de emissies die kunnen worden toegerekend aan elektriciteitsopwekking ($EM_{elektriciteit}$) en stadsverwarming ($EM_{stadsverwarming}$) kan daarom niet op basis van de bestaande rapportageverplichtingen vanuit het EU ETS. Er zijn daarom nieuwe monitoringsverplichtingen opgelegd om de emissies toegerekend aan elektriciteitsopwekking op een juiste wijze te kunnen rapporteren in het industrieel emissieverslag (zie hoofdstuk 2).

De aanvullende monitorings- en rapportageverplichtingen voor de gegevens die nodig zijn om $EM_{elektriciteit}$ en $EM_{stadsverwarming}$ te bepalen, zijn gelijkwaardig aan de verplichtingen die broeikasgasinstallaties mét gratis toegewezen emissierechten hebben om het verslag over het activiteitsniveau op te stellen. Dit omvat ook gegevens die worden opgevraagd ter controle van de consistentie van de gegevens die nodig zijn om de industriële jaarvracht te bepalen.

3.2.3 Niet-EU ETS installaties

Voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en lachgasinstallaties is de industriële jaarvracht gelijk aan de totale jaarlijkse CO₂ emissies in ton CO₂ (voor AVI's) of de totale jaarlijkse lachgasemissies in ton CO₂ e (voor lachgasinstallaties). Voor afvalverbrandingsinstallaties is geen aftrek voor elektriciteitsemissies en emissies voor stadsverwarming omdat ook die emissies van AVI's onder de heffing zijn gebracht. De emissies van lachgasinstallaties zijn uitsluitend procesemissies die niet kunnen worden toegekend aan elektriciteit of stadsverwarming.

3.3 Industrieel emissieverslag

Het doel van het industrieel emissieverslag is het rapporteren van de industriële jaarvracht. Het industrieel emissieverslag zal naast de totale industriële jaarvracht ook per emissiebron, brandstof of grondslag de belangrijkste achterliggende gegevens omvatten die gebruikt zijn om de omvang van de emissies te bepalen. Het bestuur van de NEa zal een standaardformulier vaststellen voor het industrieel emissieverslag. Voor bedrijven onder het EU ETS bevat dit standaardformulier de berekening van de industrie jaarvracht met gegevens uit het emissieverslag en het verslag over het activiteitsniveau dan wel dezelfde gegevens die aanvullend zijn gemonitord door bedrijven zonder gratis toewijzing.

Voor afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties, die niet onder het EU ETS vallen, is het industrieel emissieverslag gelijk aan het emissieverslag van EU ETS bedrijven en zal het in het kader van EU ETS gepubliceerde standaardformulier voor het emissieverslag ook worden gehanteerd.

3.4 Verificatie industrieel emissieverslag

Voor de installaties onder EU-ETS wordt het emissieverslagen en het verslag over het activiteitsniveau geverifieerd door een onafhankelijke geaccrediteerde verificateur die een

verificatieverklaring opstelt die met het verslag aan de NEa wordt toegezonden. De informatie in het industrieel emissieverslag is voor deze bedrijven afkomstig uit deze verslagen en hoeft daarom niet opnieuw geverifieerd te worden.

De industriële emissieverslagen van afvalverbrandingsinstallaties, lachgasinstallaties en EU ETS-installaties zonder toewijzing bevatten nieuwe informatie. Voor deze industriële emissieverslagen geldt een nieuwe verificatieplicht waarbij gebruik gemaakt moet worden van een verificateur die voor EU-ETS verslagen is geaccrediteerd. Vooralsnog is niet voorzien in een nieuwe accreditatie voor industriële emissieverslagen. Door aan te sluiten bij de Europese verordening voor verificatie en accreditatie zijn de eisen aan het verificatieproces zoveel mogelijk gelijk getrokken.

4. Register dispensatierechten industrie

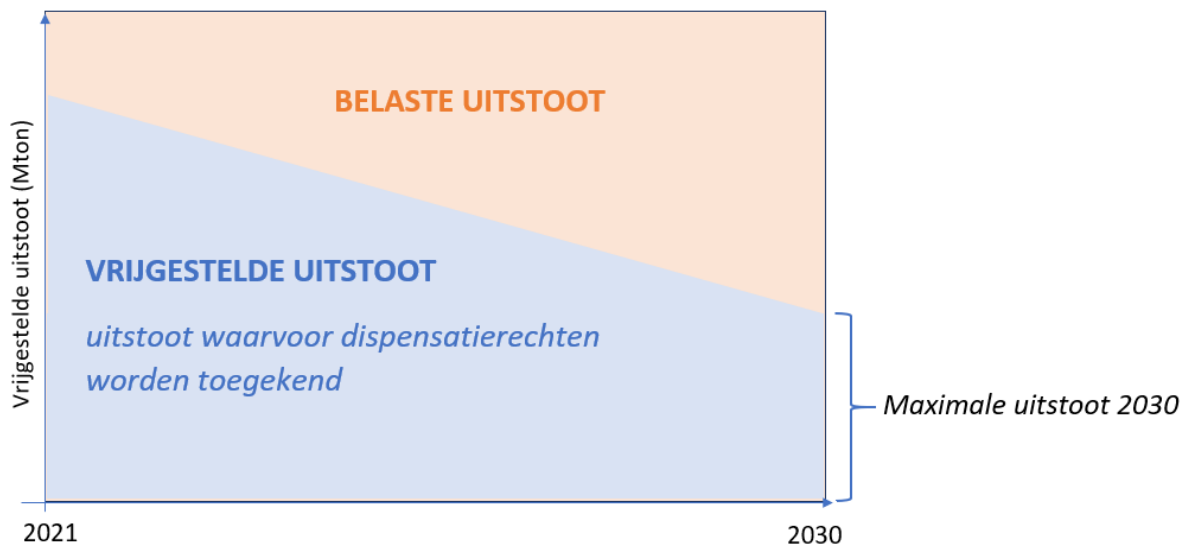
Dispensatierechten staan in het Register dispensatierechten industrie. Deze rechten vertegenwoordigen een waarde en worden veilig beheerd in het register. Om fraude en misbruik te voorkomen zijn in de regeling bepalingen opgenomen voor toegangsbeleid tot en gebruik van het register. Er is bijvoorbeeld opgenomen welke gegevens een onderneming aan het bestuur van de NEa moet verstrekken om toegang te krijgen tot het register en er wordt beschreven hoe de rekening ingericht en beheerd kan worden.

De CO₂-heffing industrie sluit zoveel mogelijk aan bij het EU ETS. In dat kader wordt ook nuttig gebruik gemaakt van de toegangseisen tot het EU ETS register. Om administratieve lasten te beperken zullen gebruikers van het EU ETS register zonder aanvullende eisen toegelaten worden tot het CO₂-heffingsregister.

5. Vrijgestelde uitstoot op basis van dispensatierechten (incl. verslag berekening dispensatierechten)

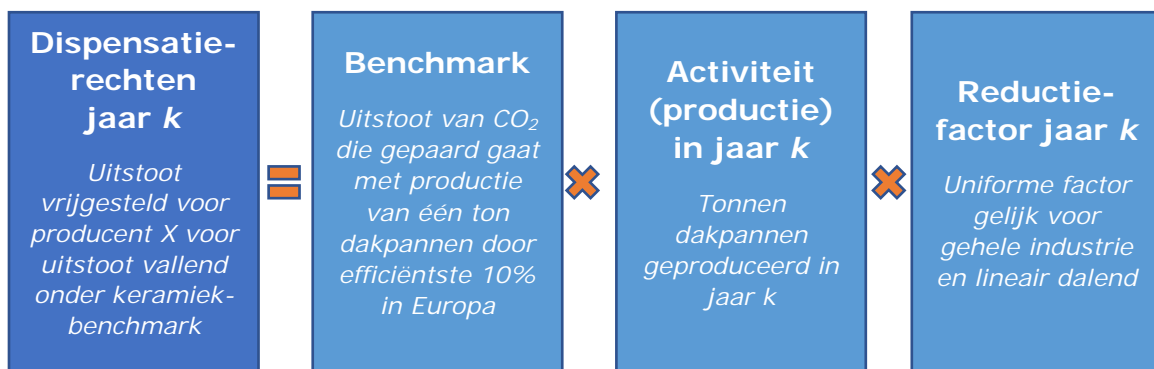
5.1 Vrijgestelde uitstoot op basis van dispensatierechten

In de heffing wordt niet alle uitstoot van broeikasgassen belast. Enkel de emissies die met het oog op de industriële reductiedoelstelling van het Klimaatakkoord, en daaropvolgende herijkingen (hierna de reductiedoelstelling), moeten worden gereduceerd, worden belast. Er is zodoende sprake van belaste uitstoot en vrijgestelde uitstoot. De vrijgestelde uitstoot wordt lineair afgebouwd, zodat in het jaar 2030 de belaste uitstoot correspondeert met de reductiedoelstelling. De gedeeltelijke vrijstelling wordt in de praktijk bereikt door het verstrekken van dispensatierechten voor de vrijgestelde uitstoot. Dispensatierechten zijn het equivalent van *gratis rechten* in het EU ETS. Dit is samengevat in het figuur hieronder.



5.1.1. Bepaling van de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten

De hoeveelheid dispensatierechten toe te kennen aan een specifieke installatie wordt bepaald op basis van de betreffende EU ETS benchmark, het activiteitsniveau, en de jaarlijkse nationale reductiefactor. In het algemeen is de volgende formule van toepassing:



Illustratie voor toekenning dispensatierechten voor dakpannenproducent X in jaar k

De termen benchmarks en activiteitsniveaus komen uit het EU ETS. De benchmarks zijn een efficiëntiemaatstaf voor de hoeveelheid emissies bij een bepaalde hoeveelheid productie. De benchmarkwaardes worden bepaald op basis van de gemiddelde emissie-intensiteit van de 10% meest efficiënt producerende installaties in een sector in het EU ETS. Het activiteitsniveau is een maatstaf ter bepaling van de hoogte van de productie.

De uniforme nationale reductiefactor komt niet voor in het EU ETS. Deze factor zorgt ervoor dat de vrijgestelde uitstoot over de gehele industrie jaarlijks afneemt zodanig dat de reductiedoelstelling in 2030 wordt gerealiseerd.

In het EU-ETS wordt de hoeveelheid gratis toe te wijzen rechten op een soortgelijke wijze bepaald. Anders dan in het EU-ETS wordt er geen korting toegepast voor sectoren die niet zijn opgenomen op de carbon leakage lijst en wordt er geen kortingsfactor toegepast voor elektriciteitsopwekkers.

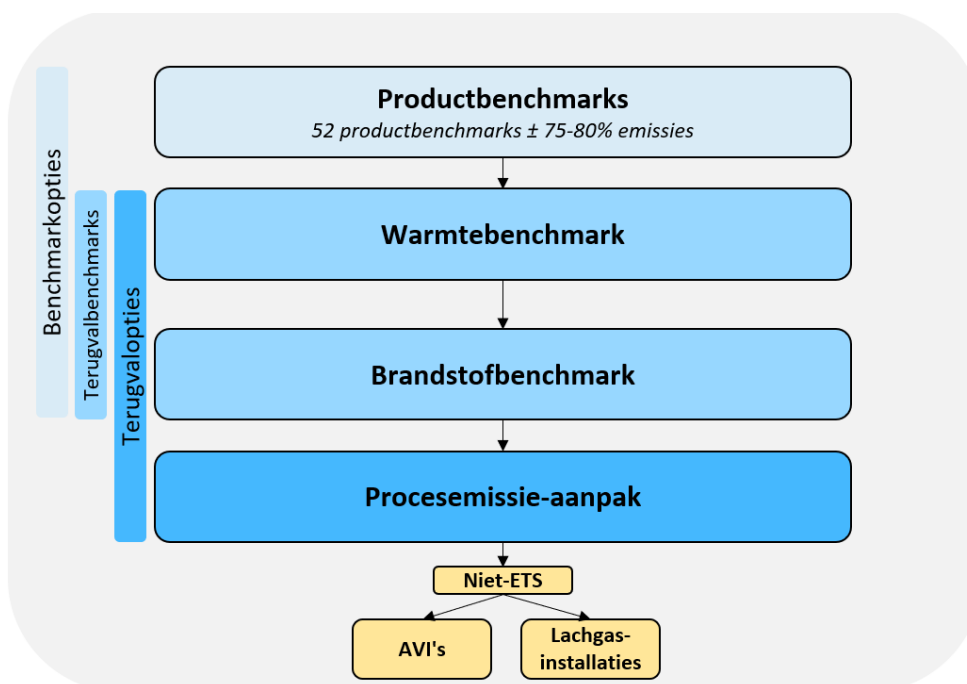
5.1.2. (Sub)installaties

In lijn met het EU ETS wordt de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten op (sub)installatieniveau berekend (hierna subinstallatie). Daartoe wordt een installatie opgedeeld in subinstallaties. Dit gebeurt omdat er binnen één installatie meerdere processen kunnen plaatsvinden waarvoor meerdere efficiëntiemaatstaven (benchmarks) kunnen gelden in het EU

ETS. Subinstallaties dienen daarom te worden geïnterpreteerd als categorieën en refereren niet noodzakelijkerwijs naar verschillende fysieke installaties.

5.1.3. Verschillende methodes ter bepaling van de hoeveelheid dispensatierechten

In het EU ETS wordt een aantal methodes onderscheiden voor de toekenning van gratis rechten. De heffing volgt de hiërarchie van het EU ETS. Indien een subinstallatie onder een van de 52 productbenchmarks valt, dan wordt de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten berekend op basis van de corresponderende productbenchmark. Circa 75-80% van alle uitstoot van de industrie onder het EU ETS valt onder productbenchmarks. Indien een subinstallatie niet onder een productbenchmark valt (omdat er geen productbenchmark is vastgesteld voor het product/proces) dan wordt de hoeveelheid dispensatierechten in eerste instantie berekend op basis van de terugvalbenchmarks. Er zijn twee terugvalbenchmarks: de warmtebenchmark en de brandstofbenchmark. Als een subinstallatie ook niet onder de terugvalbenchmarks valt dan wordt de hoeveelheid dispensatierechten bepaald op basis van de procesemissieaanpak. Voor emissies die onder de heffing worden gebracht maar niet onder het EU ETS vallen (zijnde CO₂ emissies van AVI's en substantiële lachgasuitstoot), wordt de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten vastgesteld in lijn met de methodiek van de procesemissieaanpak binnen het EU ETS.



In paragraaf 5.2 wordt eerst uitgelegd hoe de hoeveelheid dispensatierechten onder verschillende methodes wordt berekend. Daarna wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op specifieke parameters van de formules ter bepaling van de hoeveelheid dispensatierechten (met name de activiteitsniveaus). Vervolgens worden in paragraaf 5.4 enkele specifieke correcties behandeld (inclusief de aanpassing van de hoeveelheid dispensatierechten op basis van de 15% regel), en als laatste in paragraaf 5.5 de omgang met nieuwe subinstallaties.

5.2. Berekening dispensatierechten

5.2.1. Berekening op basis van productbenchmarks

De hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties onder productbenchmarks is gelijk aan de waarde van de specifieke productbenchmark van de heffing ($BM_{NL,P}$), vermenigvuldigd met het productgerelateerd *actueel* activiteitsniveau van subinstallatie s in jaar k ($AAN_{P,S,K}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_K) in jaar k .

De hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties onder productbenchmarks met uitwisselbaarheid van elektriciteit en brandstof is gelijk aan de correctiefactor voor productbenchmarks met uitwisselbaarheid van elektriciteit en brandstof voor subinstallatie s in de periode 2014-2018 ($CF_{5,14-18}$), vermenigvuldigd met de specifieke productbenchmark van de heffing ($BM_{NL,P}$), vermenigvuldigd met het productgerelateerd *actueel* activiteitsniveau van subinstallatie s in jaar k ($AAN_{P,S,k}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_k) in jaar k .

5.2.2. Berekening op basis van de warmtebenchmark

De hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties onder de warmtebenchmark is gelijk aan de waarde van de warmtebenchmark van de heffing ($BM_{NL,H}$), vermenigvuldigd met het *historisch* activiteitsniveau van subinstallatie s ($HAN_{H,S}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_k) in jaar k .

5.2.3. Berekening op basis van brandstofbenchmark

De hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties onder de brandstofbenchmark is gelijk aan de waarde van de brandstofbenchmark van de heffing ($BM_{NL,F}$), vermenigvuldigd met het *historisch* activiteitsniveau van subinstallatie s ($HAN_{F,S}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_k) in jaar k .

5.2.4. Berekening o.b.v. procesmissieaanpak

De hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties die onder de procesmissieaanpak vallen is gelijk het *historisch* activiteitsniveau van subinstallatie s ($HAN_{PE,S}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_k) in jaar k , vermenigvuldigd met de procesmissiefactor (PF). De procesmissiefactor is vastgelegd in de FAR en is gelijk aan 0,97.

5.2.5. Berekening voor industriële installaties niet zijnde (ETS) broeikasgasinstallaties

CO₂ emissies van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en substantiële lachgasuitstoot die niet reeds onder het EU ETS valt, worden, conform het Klimaatakkoord, onder de heffing gebracht. Deze emissies vallen niet onder het EU ETS en voor deze processen zijn geen EU ETS-benchmarks beschikbaar. Voor deze emissies is daarom gekozen voor een vergelijkbare aanpak als de procesmissie-aanpak onder het EU ETS.

De hoeveelheid dispensatierechten voor afvalverbrandingsinstallaties is gelijk aan de procesmissiefactor (PF), vermenigvuldigd met het *historisch* activiteitsniveau van afvalverbrandingsinstallatie s ($HAN_{AVI,S}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_k) in jaar k . De procesmissiefactor is momenteel gelijk aan 0,97.

De hoeveelheid dispensatierechten voor installaties met substantiële lachgasuitstoot die niet reeds onder het EU ETS valt is gelijk aan de procesmissiefactor (PF), vermenigvuldigd met het *historisch* activiteitsniveau van lachgasinstallatie s ($HAN_{LG,S}$), vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor (NRF_k) in jaar k . De procesmissiefactor is momenteel gelijk aan 0,97.

5.3. Onderliggende parameters

5.3.1. Benchmarks

De Europese Commissie publiceert iedere vijf jaar nieuwe waardes voor alle benchmarks (alle productbenchmarks, de warmtebenchmark en de brandstofbenchmark). De benchmarks voor de handelsperiodeperiode 2021-2025 zullen eind 2020 worden gepubliceerd. Daarbij zullen de benchmarks die in het EU ETS voor de huidige handelsperiode gelden binnen een bandbreedte van minimaal 0,2% per jaar en maximaal 1,6% per jaar worden aangescherpt. Deze aanscherping wordt te laat bekend gemaakt om volledig mee te nemen in de heffing. Daarom zal in de heffing gebruik worden gemaakt van de huidige benchmarks, aangescherpt met 0,2% per jaar (zie voor een overzicht van de benchmarks de bijlage bij de regeling). Daarmee wordt aangesloten bij de aanscherping die in het EU ETS in ieder geval zal plaatsvinden, en wordt tegelijkertijd duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van de heffing bij aanvang.

De benchmarks en de reductiefactor zullen in 2022 worden aangepast aan de nieuwe EU ETS-benchmarks. In 2023 wordt dan voor de CO₂-heffing volledig aangesloten bij de nieuwe EU ETS-benchmarks.

Voor subinstallaties vallend onder de procesemissieaanpak en niet-ETS installaties geldt dat er geen benchmarkwaarde is. In plaats van een benchmarkwaarde wordt de procesemissiefactor gebruikt om de hoeveelheid dispensatierechten te bepalen. Dit is in lijn met de procesemissieaanpak in het EU ETS.

5.3.2. Correctiefactor voor productbenchmarks met uitwisselbaarheid van elektriciteit en brandstof

In het EU ETS zijn er veertien productbenchmarks waarbij er wordt aangenomen dat de inzet van elektriciteit en brandstof technisch uitwisselbaar is. Bij het vaststellen van deze benchmarks zijn de indirecte emissies die toegekend zijn aan het elektriciteitsverbruik meegerekend bij het vaststellen van de benchmarkwaarde om processen bij verschillende installaties met elkaar te kunnen vergelijken. In het EU ETS worden er geen gratis rechten toegekend voor de elektriciteitsinzet binnen deze productbenchmarks. De indirecte emissies die ontstaan bij elektriciteitsgebruik worden namelijk verondersteld ongevoelig te zijn voor *carbon leakage*. Het niet verstrekken van de gratis rechten voor elektriciteitsinzet voorkomt een verschuiving van de emissiereductieopdracht van de industrie naar de elektriciteitssector (die immers beide onder het EU ETS vallen).

Om te bewerkstelligen dat er enkel gratis rechten worden toegekend voor directe emissies en niet voor indirecte emissies onder de bijzondere benchmarks wordt een correctie toegepast in de berekening van de hoeveelheid toe te kennen gratis rechten in het EU ETS. Deze correctie vindt plaats door een correctiefactor toe te voegen aan de reguliere formule ter bepaling van de hoeveelheid gratis rechten. De correctiefactor geeft op subinstallatie-niveau de verhouding tussen directe en indirecte emissies weer en als deze factor in enig jaar met meer dan 15% wijzigt, wordt de toewijzing aangepast.

In de heffing wordt elektrificatie gelijk behandeld als maatregelen die leiden tot een reductie in directe emissies. Elektrificatie van industriële technieken wordt immers als een belangrijke route gezien om de reductiedoelstellingen voor de industrie richting het jaar 2030 en daarna te behalen. Daarbij is belangrijk dat, in tegenstelling tot het EU ETS, de elektriciteitssector niet onder de heffing valt. Voor de verduurzaming van de elektriciteitssector is gekozen voor ander beleid (zoals de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking).

Om te bereiken dat elektrificatie gelijk wordt behandeld als andere reductiemaatregelen, maar te voorkomen dat reeds bestaande elektriciteitsinzet wordt behandeld als reductiemaatregel, worden de correctiefactoren onder deze veertien bijzondere productbenchmarks op subinstallatie-niveau bevroren. Dit betekent dat de correctiefactor (oftewel de verhouding tussen directe en indirecte emissies) uit de referentieperiode 2014-2018 blijft gelden in de nieuwe toewijzingsperiode. Als gedurende deze periode meer brandstof wordt vervangen door elektriciteitsinzet, leidt dat niet tot minder dispensatierechten.

5.3.3. Activiteitsniveaus

5.3.3.1. Algemeen

De term activiteitsniveau komt uit het EU ETS. Het activiteitsniveau van een subinstallatie wordt gebruikt als maatstaf voor de hoeveelheid productie die er onder een bepaalde toewijzingsmethode (bijvoorbeeld de warmtebenchmark) plaatsvindt. Voor iedere subinstallatie kan zowel een historisch als een actueel activiteitsniveau worden vastgesteld.

5.3.3.1.1. Historisch activiteitsniveau (HAN)

Het historisch activiteitsniveau wordt gebruikt als maatstaf voor de productie uit het verleden. Net als in het EU ETS, is het historisch activiteitsniveau gelijk aan het gemiddelde van de

activiteitsniveaus over de referentieperiode. In het EU ETS geldt dat iedere toewijzingsperiode gepaard gaat met een nieuwe referentieperiode. Voor de toewijzingsperiode 2021-2025 geldt de referentieperiode 2014-2018. Voor de toewijzingsperiode 2026-2030 geldt de referentieperiode 2019-2023. In het algemeen sluit de heffing aan bij de referentieperiode van het EU ETS.

5.3.3.1.2. Actueel activiteitsniveau (AAN)

Het actueel activiteitsniveau wordt gebruikt als maatstaf voor de recente, daadwerkelijke productie. In het EU ETS geldt het *gemiddelde activiteitsniveau* als maatstaf voor de daadwerkelijke productie. Dit is gelijk aan het tweejarig gemiddelde van de activiteitsniveaus van de twee voorgaande jaren. In het EU ETS is er gekozen voor een tweejarig gemiddelde om het effect van eventuele schommelingen in productie te verminderen. Daarnaast wordt de hoeveelheid gratis rechten in het EU ETS voor aanvang van een nieuw kalenderjaar bepaald. Dit verklaart waarom er met informatie uit het verleden dient te worden gewerkt als maatstaf voor de daadwerkelijke productie.

De heffing wijkt van deze methodiek af door het *actueel activiteitsniveau* te gebruiken als maatstaf voor de daadwerkelijke productie. Het actueel activiteitsniveau is gelijk aan het activiteitsniveau uit het kalenderjaar waarvoor het aantal dispensatierechten wordt berekend. In de heffing kan de daadwerkelijke productie uit het huidige kalenderjaar worden gebruikt om de hoeveelheid dispensatierechten te bepalen omdat deze na afloop van het kalenderjaar worden verstrekt terwijl dit in de EU ETS vooraf wordt bepaald. De tabel hieronder vat de verschillen tussen het EU ETS en de heffing samen.

Begrip	EU ETS	Heffing
Activiteitsniveau	Maatstaf voor hoogte van productie in een bepaald jaar	
Maatstaf historische productie	Historisch activiteitsniveau in referentieperiode ⁴ van EU ETS (HAL)	Historisch activiteitsniveau in referentieperiode van heffing (HAN)
Maatstaf daadwerkelijke productie	Gemiddeld activiteitsniveau (AL): Gemiddelde van activiteitsniveaus van de twee voorgaande jaren	Actueel activiteitsniveau (AAN): activiteitsniveau van huidig kalenderjaar

Voorbeeld: In 2024 is de maatstaf voor de hoogte van de daadwerkelijke productie in het EU ETS gelijk aan het gemiddelde van de activiteitsniveaus van 2022 en 2023. In de heffing geldt het activiteitsniveau uit 2024 als maatstaf voor de hoogte van de productie in 2024.

5.3.3.1.3. Vaststelling van dispensatierechten op basis van actueel activiteitsniveau bij productbenchmarks en historisch activiteitsniveau bij terugvalopties

In het EU ETS worden gratis rechten bij de productbenchmarks verstrekt op basis van het historisch activiteitsniveau. De heffing wijkt hiervan af door de hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties onder productbenchmarks te baseren op het actueel activiteitsniveau. Voor de productbenchmarks bestaat hierdoor de meest direct denkbare link tussen de productie en de aan de installatie toegekende dispensatierechten.

Bij de terugvalbenchmarks is de benchmark minder exact als efficiëntiemaatstaf. Zo kijkt de warmtebenchmark alleen maar naar de hoeveelheid CO₂ die gemiddeld bij de beste 10% presteerders vrijkomt als gevolg van de *productie* van de betreffende warmte. Het dient dus niet als een maatstaf voor de efficiëntie van de *inzet* van die warmte. Dat heeft als gevolg dat het voor deze benchmarks onwenselijk is op een even directe manier dispensatierechten toe te kennen als gedaan zal worden bij de productbenchmarks. Immers: dat zou ertoe leiden dat verminderde warmte-inzet bij een installatie als gevolg van grotere energie-efficiëntie gelijk zou leiden tot een daling van toekenning van dispensatierechten. Hier zou een verkeerde prikkel vanuit gaan. Voor de

⁴ De referentieperiode verschilt in enkele gevallen in het EU ETS en in de heffing. Vandaar dat er onderscheid wordt gemaakt tussen het historisch activiteitsniveau uit het EU ETS (HAL) en het historisch activiteitsniveau in de heffing (HAN).

procesemissieaanpak, waarbij ook de historische emissies het activiteitsniveau bepalen, geldt iets vergelijkbaars: als een bedrijf bijvoorbeeld besluit (een deel van de) betreffende emissies af te vangen en op te slaan, is het niet wenselijk dat deze gelijk geconfronteerd wordt met een daling van de toegekende dispensatierechten.

Voor de terugvalopties (terugvalbenchmarks en procesemissieaanpak) is de hoeveelheid dispensatierechten daarom gebaseerd op het *historisch* activiteitsniveau in de referentieperiode (nu: 2014-2018) conform het EU ETS. Minder inzet van warmte (warmtebenchmark), brandstof (brandstofbenchmark) en minder (proces)emissies (procesemissieaanpak) wordt zo dus beloond: de emissies van de installatie dalen, terwijl het activiteitsniveau gelijk blijft en daarmee het aantal dispensatierechten alleen daalt met de uniforme reductiefactor. De te betalen heffing vermindert.

Voor de niet-ETS-emissies wordt er in de heffing zo veel mogelijk aangesloten bij de procesemissieaanpak van het EU ETS, zo ook bij de activiteitsniveaus. De hoeveelheid dispensatierechten voor afvalverbrandingsinstallaties is gebaseerd op het historisch activiteitsniveau in de referentieperiode (conform het EU ETS). Ook voor niet-ETS lachgasinstallaties is de hoeveelheid dispensatierechten gebaseerd op het historisch activiteitsniveau in de referentieperiode conform het EU ETS, met uitzondering van de productie van acrylonitril. Voor acrylonitril productie ontbreken voldoende betrouwbare en controleerbare emissiegegevens voor de jaren 2014-2017 en worden daarom voor het bepalen van het historisch activiteitsniveau de emissies in de jaren 2018 en 2019 gehanteerd. Deze gegevens kunnen ook niet met terugwerkende kracht worden vastgesteld.

De hoeveelheid dispensatierechten voor de terugvalopties en niet-ETS installaties worden tussentijds wel aangepast als het actueel activiteitsniveau met meer dan 15% (meer of minder) afwijkt van het historisch activiteitsniveau. Paragraaf 5.4.3 gaat hier verder op in. De bepaling van de activiteitsniveaus bij nieuwe subinstallaties wordt beschreven in paragraaf 5.5.

5.3.3.2. Activiteitsniveau per subinstallatie

5.3.3.2.1. Productgerelateerd activiteitsniveau

Voor subinstallaties die onder productbenchmarks vallen geldt het productgerelateerd activiteitsniveau als maatstaf voor de hoogte van de productie. Bij het bepalen van de activiteitsniveaus voor de productbenchmarks, volgt de heffing de methodiek van het EU ETS ter bepaling van het productgerelateerd activiteitsniveau volledig.

5.3.3.2.2. Terugvalbenchmarks

Voor subinstallaties die niet onder een bepaalde productbenchmark vallen (omdat ze een product maken waarvoor geen productbenchmark is vastgesteld) geldt een alternatieve maatstaf ter benadering van de hoogte van de productie: het warmtegerelateerd activiteitsniveau en het brandstofgerelateerd activiteitsniveau. Meer warmte- of brandstofgebruik hangt doorgaans immers samen met meer productie.

Er wordt, zoals ook is gebeurd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, op gewezen dat onderzocht zal worden of er binnen de systematiek van de heffing beter rekening kan worden gehouden met energie-efficiëntieverbeteringen. Hierbij zal ook worden gekeken naar efficiëntieverbeteringen uit het verleden. Hierbij geldt als harde randvoorwaarde dat eventuele oplossingen objectief, transparant, juridisch houdbaar en uitvoerbaar moeten zijn zonder dat dit tot aanpassingen in andere benchmarks leidt.

5.3.3.2.2.1. Warmtegerelateerd activiteitsniveau

De heffing volgt de methodiek van het EU ETS ter bepaling het warmtegerelateerd activiteitsniveau, maar kijkt af bij de omgang met warmte uit elektriciteit.

In het EU ETS worden er geen gratis rechten toegekend voor het gebruik van elektrisch opgewekte warmte omdat anders rechten zouden worden toegewezen voor emissies die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking. Daartoe wordt in het EU ETS deze warmte niet meegerekend in het

activiteitsniveau voor warmte en wordt een aftrek toegepast indien elektrisch opgewekte warmte wordt ingevoerd in een productbenchmarksinstallatie. .

In de heffing wordt deze warmte wel meegerekend in het warmtegerelateerd activiteitsniveau en wordt de aftrek voor productbenchmarks niet toegepast. Hiermee wordt bereikt dat elektrificatie ook onder de warmtebenchmark op gelijke wijze wordt beloond als andere emissiereductiemaatregelen.

5.3.3.2.2.2. Brandstofgerelateerd activiteitsniveau

De heffing volgt de methodiek van het EU ETS ter bepaling het brandstofgerelateerd activiteitsniveau.

5.3.3.2.2.3. Procesemissiegerelateerd activiteitsniveau

Voor subinstallaties die niet onder een productbenchmark vallen noch onder een terugvalbenchmark geldt het procesemissiegerelateerd activiteitsniveau als alternatieve maatstaf voor de productie. De heffing volgt hierbij de aanpak van het EU ETS. Het procesemissiegerelateerd activiteitsniveau wordt berekend op basis van de hoeveelheid emissies die niet onder productbenchmarks vallen, gecorrigeerd voor de technisch bruikbare energie-inhoud.

5.3.3.2.3. Activiteitsniveaus voor niet-ETS installaties

Voor niet-ETS installaties (zijnde afvalverbrandingsinstallaties en installaties met substantiële lachgasuitstoot niet vallend onder het EU ETS) kan, per definitie, niet direct worden aangesloten bij de productiemaatstaven uit het EU ETS. Zoals reeds besproken, wordt er bij de bepaling van de hoeveelheid dispensatierechten voor niet-ETS installaties zo veel mogelijk aangesloten bij de procesemissieaanpak van het ETS. Dit geldt ook voor de activiteitsniveaus.

5.3.3.2.3.1. Activiteitsniveau afvalverbrandingsinstallaties

Het activiteitsniveau voor afvalverbrandingsinstallaties wordt bepaald met de jaarlijkse fossiele CO₂-emissies die in het industrieel emissieverslag worden gerapporteerd (zie hoofdstuk 2).

5.3.3.2.3.2. Activiteitsniveau lachgasinstallaties

Het activiteitsniveau voor afvalverbrandingsinstallaties wordt bepaald door de jaarlijkse lachgasemissies (uitgedrukt in ton kooldioxide-equivalent).

5.3.4. Reductiefactor

De uniforme, lineair dalende, reductiefactor borgt dat de vrijgestelde uitstoot in 2030 gelijk is aan de reductiedoelstelling. In 2021 is de waarde van nationale reductiefactor gelijk aan 1,2. Bij aanvang van ieder kalenderjaar wordt de nationale reductiefactor met 0,057 verlaagd. De reductiefactor kan worden aangepast indien de opgave voor de industrie in 2024 wordt aangepast met de herijking van het klimaatbeleid en zodra de Europese Commissie de nieuwe EU ETS-benchmarks publiceert voor de handelsperiode 2026-2030.

5.4. Specifieke correcties

5.4.1. Correctie voor warmte-import vanuit salpeterzuurbenchmark en warmte-import niet-ETS installatie

Om technische redenen wordt er in het EU ETS gecorrigeerd voor warmte-import vanuit subinstallaties die onder de salpeterzuurbenchmark vallen. Voor warmte-import vanuit niet-ETS installaties worden geen dispensatierechten verstrekt omdat de bijbehorende emissies ook niet onder de heffing valt. De heffing volgt de correctie van het EU ETS bij de berekening van de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten.

5.4.2. Afwijking bij berekening dispensatierechten productbenchmarks stoomkraken en vinylchloride

Om technische redenen wijkt de berekening voor de hoeveelheid gratis rechten onder de productbenchmarks voor stoomkraken en vinylchloride af van de berekening voor reguliere productbenchmarks. De heffing volgt het EU ETS bij de berekening van de hoeveelheid toe te

kennen dispensatierechten voor subinstallaties onder de productbenchmarks voor stoomkraken en vinylchloride.

5.4.3. Correctie van dispensatierechten indien het actuele activiteitsniveau meer dan 15% afwijkt van het historisch activiteitsniveau

5.4.3.1. Algemeen

De hoeveelheid dispensatierechten voor subinstallaties onder de terugvalopties en niet-ETS-installaties is gebaseerd op het historisch activiteitsniveau. Indien het actueel activiteitsniveau is gestegen of gedaald met meer dan 15% ten opzichte van het historische activiteitsniveau krijgt de exploitant van de installatie in principe een aanpassing in de berekende dispensatierechten. Hiermee wordt bereikt dat bij een grote verandering in het productieniveau de dispensatierechten worden gebaseerd op de daadwerkelijke productie in plaats van de historische productie. Als het actueel activiteitsniveau in latere jaren dusdanig verandert dat het actueel activiteitsniveau weer binnen 15% afwijking van het historisch activiteitsniveau valt dan wordt de hoeveelheid dispensatierechten weer berekend op basis van het historisch activiteitsniveau. Dit is in lijn met het EU ETS. In de heffing is deze regel niet relevant op subinstallaties onder productbenchmarks omdat de hoeveelheid dispensatierechten al wordt berekend op basis van het actueel activiteitsniveau.

5.4.3.2. Situaties waarin de 15% regel niet van toepassing is

5.4.3.2.1. Afname efficiëntie

Bij een stijging van het actueel activiteitsniveau van meer dan 15% (ten opzichte van het historisch activiteitsniveau) kan de NEa de oorzaak van deze stijging onderzoeken. Als uit dit onderzoek blijkt dat de stijging het gevolg is van een afname van de efficiëntie van het productieproces met meer dan 15% waardoor bij een gelijkblijvende productie meer warmte of brandstof wordt gebruikt, dan blijft het historisch activiteitsniveau het uitgangspunt bij de berekening van het aantal dispensatierechten. Dit is in lijn met de wijze waarop in het EU ETS gratis rechten worden berekend.

5.4.3.2.2. Toename CO₂-efficiëntie en emissiereductiemaatregelen

Indien het actueel activiteitsniveau meer dan 15% lager is dan het historisch activiteitsniveau als gevolg van een toename in de efficiëntie van meer dan 15% (en geen verband houdt met een afname van de productie) dan blijft de berekening plaatsvinden op basis van het historisch activiteitsniveau. Ook dit is conform EU ETS.

Daarnaast geldt, in aanvulling op het EU ETS, ook een gelijke regeling voor het activiteitsniveau van procesemissies. Bij een verlaging van de procesemissies en daarmee een daling van het actueel activiteitsniveau met meer dan 15% als gevolg van een emissiereductie wordt het historisch activiteitsniveau gehanteerd als de efficiency met meer dan 15% is gestegen doordat de emissie per productie-eenheid met 15% daalt. De NEa kan op grond van de aangeleverde informatie onderzoeken of dit op een juiste wijze is gedaan en zo nodig de berekening ambtshalve aanpassen.

In de situatie beschreven in de vorige alinea geldt de reguliere referentieperiode (conform het EU ETS) voor subinstallaties die onder de terugvalbenchmarks vallen. Hierdoor zal bij het ingaan van een nieuwe toewijzingsperiode het historisch activiteitsniveau worden geactualiseerd, omdat de nieuwe toewijzingsperiode met een nieuwe referentieperiode correspondeert. Ook dit is conform het EU ETS.

Voor subinstallaties onder de procesemissieaanpak en niet-ETS-installaties wordt hierin een uitzondering gemaakt. Indien het actueel activiteitsniveau met meer dan 15% daalt ten opzichte van het historisch activiteitsniveau als resultaat van CCS of een andere maatregel die geen verband houdt met een daling van het productieniveau, wordt de hoeveelheid dispensatierechten voor een periode van tien jaar berekend op basis van het historisch activiteitsniveau met de referentieperiode die gold in de toewijzingsperiode bij aanvang van de daling van het activiteitsniveau, gecorrigeerd voor veranderingen in productieniveau. De bevrozing van tien jaar zal ingaan in het kalenderjaar waarin het actueel activiteitsniveau voor het eerst ten minste 15%

lager is dan het historisch activiteitsniveau én in dat jaar is de emissie per productie-eenheid met meer dan 15% gedaald.

Door deze uitzondering wordt voorkomen dat emissiereductiemaatregelen bij subinstallaties onder de procesemissieaanpak en niet-ETS-installaties slechts vijf jaar of minder worden beloond middels het behouden van dispensatierechten. Een emissiereductiemaatregel leidt immers 1-op-1 tot een verlaging in activiteitsniveaus onder de procesemissieaanpak en niet-ETS-installaties omdat activiteitsniveaus zijn gebaseerd op de hoeveelheid emissies.

Voor subinstallaties onder de benchmarkopties hebben emissiereductiemaatregelen een minder direct effect op de activiteitsniveaus. Immers, voor subinstallaties onder productbenchmarks is het activiteitsniveau gebaseerd op het productieniveau in plaats van de hoeveelheid emissies. Indien een emissiereductiemaatregel geen invloed heeft op het productieniveau, heeft de maatregel dus geen invloed op het activiteitsniveau. Voor subinstallaties onder de terugvalbenchmarks is het activiteitsniveau gebaseerd op het warmte- of brandstofverbruik in plaats van de hoeveelheid emissies. Efficiëntere warmte- of brandstofproductie heeft dus geen effect op het activiteitsniveau. Emissiereductiemaatregelen worden onder de benchmarkopties dus langer dan vijf jaar beloond. Een bevrozing van de referentieperiode is daarom niet gewenst. Het systeem borgt dus dat efficiencyverbeteringen in het warmte- en brandstofgebruik niet direct leiden tot een vermindering van dispensatierechten. Hierdoor wordt het verschil tussen de emissies onder de warmte- en brandstofbenchmark en emissies onder de productbenchmarks verkleind.

5.4.3.3. Afwijking EU ETS bij drempelwaarde en 5% intervallen

In het EU ETS wordt het aantal toegekende gratis emissierechten enkel aangepast op basis van de 15% regel indien de aanpassing de drempelwaarde van 100 emissierechten overschrijdt. Daarnaast geldt dat na een correctie van het aantal toegekende gratis emissierechten op basis van de 15%-regel, eventuele verdere correcties (in de jaren hierna) enkel plaatsvinden als het verschil tussen het actueel activiteitsniveau en het historisch activiteitsniveau het dichtstbijzijnde interval van 5% boven de wijziging van 15% overschrijdt. Beide maatregelen zijn genomen om de administratieve lasten voor de NEa te beperken; iedere aanpassing van de gratis rechten vereist immers een officieel besluit van de NEa in het EU ETS.

Beide maatregelen uit het EU ETS gelden niet in de heffing. In de heffing is er namelijk geen besluit nodig van de NEa om de hoeveelheid dispensatierechten aan te passen. Zodoende is de reden voor de twee maatregelen in het EU ETS (verlaging administratieve lasten) in slechts in beperkte mate van toepassing op de heffing. Door deze afwijking van het EU ETS wordt een directere werking van de heffing gecreëerd waarbij er efficiënter wordt gestuurd op feitelijke uitstoot.

5.5. Omgang nieuwkomers

5.5.1. Vaststellen activiteitsniveaus en dispensatierechten

Voor het berekenen van de hoeveelheid dispensatierechten onder de terugvalbenchmarks en de procesemissieaanpak dient het historisch activiteitsniveau te worden vastgesteld. Een nieuwkomer is een geheel nieuwe installatie die bij de start nog geen historisch activiteitsniveau heeft. Daarom zijn er bijzondere regels om het aantal dispensatierechten te berekenen. Net als in het EU ETS wordt de hoeveelheid dispensatierechten in het eerste (onvolledige) kalenderjaar gebaseerd op het actueel activiteitsniveau uit dat jaar (startjaar T). In het jaar hierna (het eerste volledige kalenderjaar naar aanvang van normale productie) wordt de hoeveelheid dispensatierechten gebaseerd op het actueel activiteitsniveau uit dat jaar (T+1). Het historisch activiteitsniveau is gelijk aan het actueel activiteitsniveau in dit jaar (T+1). In de jaren hierna (T+2 en later) wordt de hoeveelheid dispensatie op identieke wijze bepaald als voor bestaande installaties. Dat wil zeggen op basis van het actueel activiteitsniveau voor subinstallaties onder productbenchmarks en op basis van het historisch activiteitsniveau voor overige subinstallaties.

Bij bestaande installaties kunnen nieuwe subinstallaties ontstaan door verandering in de productie. Het historische activiteitsniveau voor nieuwe subinstallaties wordt op dezelfde wijze bepaald als bij nieuwkomers; het eerste volledige kalenderjaar is maatgevend.

5.5.2. Correctiefactor voor productbenchmarks met uitwisselbaarheid van elektriciteit en brandstof

Voor productbenchmarks waarbij in het EU ETS wordt aangenomen dat brandstof- en elektriciteitsinzet technisch uitwisselbaar is dient voor nieuwkomers een correctiefactor te worden vastgesteld. Hierbij wordt aangesloten bij de methode ter bepaling van het historisch activiteitsniveau. In het eerste onvolledige jaar van productie (jaar T), wordt de correctiefactor berekend op basis van de verhouding directe en indirecte emissies in dat jaar. In het eerste volledige jaar van productie (jaar T+1) wordt de correctiefactor berekend op basis van de gegevens uit dat jaar. Deze correctiefactor wordt bevroren.

6. Regeldrukkosten voor bedrijven

De regeldrukkosten van de CO₂-heffing industrie zijn voor het wetsvoorstel in kaart gebracht (zie paragraaf 5.2 van de Memorie van Toelichting). Ten opzichte van de inventarisatie van de regeldrukkosten in het wetsvoorstel is er een beperkte aanvulling. Het gaat om de kosten voor het opstellen van een historisch emissieverslag en de verificatie daarvan. Deze verplichting geldt voor een beperkt deel van de doelgroep, namelijk de installaties die nu niet onder het EU ETS vallen (de afvalverbrandingsinstallaties en de lachgasuitstoot). Deze bedrijven dienen uiterlijk op 1 september 2021 een geverifieerd historisch industrieel emissieverslag in, conform het door de het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit goedgekeurde industrieel monitoringsplan. Het opstellen van een historisch emissieverslag is 5-jaarlijks en alleen vereist in het jaar 2021 over de periode 2014 tot en met 2018 en in het jaar 2025 over de jaren 2019 tot en met 2023. De regeldrukkosten van het opstellen van een historisch emissieverslag en de verificatie daarvan, zijn voor 2021 ingeschat op in totaal € 68.848.

De additionele regeldrukeffecten van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie en van deze regeling zijn mede in kaart gebracht met parameters die al in eerder onderzoek naar de regeldrukkosten van het EU ETS zijn gehanteerd.⁵ Voor het in kaart brengen van de regeldruk is aangesloten bij het door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voorgeschreven Handboek meting regeldrukkosten. Voor het kwantificeren is de methodiek van het Standaard Kostenmodel (SKM) gebruikt en is uitgegaan van het intern uurtarief voor een hoogopgeleide medewerker van € 54 zoals opgenomen in de lijst met standaardtarieven voor intern personeel bij bedrijven.⁶

	Aantal	Tijdsbesteding in uren	Uurtarief	Externe kosten	Totale kosten
Lachgasemissies	1	24	€ 54	€ 4.000	€ 5.296
Afvalverbrandingsinstallatie	12	24	€ 54	€ 4.000	€ 63.552
Totaal					€ 68.848

⁵ Sira, Regeldrukeffecten Nederlandse implementatie gewijzigde ETS-richtlijn, 2019.

⁶ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.