

## **Consultatieverslag van het voorstel van de Regeling tot uitvoering van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie**

---

### **Onderwerp**

Deze concept-ministeriële regeling tot uitvoering van het wetsvoorstel CO<sub>2</sub>-heffing industrie (hierna: de regeling) bevat de uitwerking van een aantal delegatiebepalingen uit het wetsvoorstel CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Het gaat om nadere regels voor: het industrieel monitoringsplan, de berekening en verslaglegging van de industriële jaarvracht, het register dispensatierechten industrie en de berekening van dispensatierechten.

### **Looptijd van de consultatie**

Vijf weken: van 7 oktober 2020 tot en met 16 november 2020.

### **Vorgelegde vragen**

In de consultatie zijn de opvattingen gevraagd over ieder onderdeel van de regeling waarin het Wetsvoorstel CO<sub>2</sub>-heffing industrie is uitgewerkt.

### **Reacties op de consultatie**

In totaal zijn 12 reacties op de consultatie binnengekomen. Bij 10 reacties hebben de respondenten aangegeven dat de reactie openbaar mag worden gemaakt. Het grootste deel van de respondenten betrof industriële bedrijven of belangenorganisaties. Deze vaak uitgebreide reacties gaan inhoudelijk in op de vormgeving van de regeling en deels ook nog op het wetsvoorstel zelf. In algemene zin spreken deze reacties steun uit voor de Klimaatdoelstellingen, maar vragen ook aandacht voor specifieke situaties en vragen soms om uitstel van het wetsvoorstel, onder verwijzing naar de onzekere economische omstandigheden en de ontwikkeling van de Green Deal in de Europese Unie.

### **Adviescollege Toetsing Regeldruk**

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft na advies op het wetsvoorstel zelf, ook een advies uitgebracht voor de regeling. In zijn advies adviseert het ATR een mogelijk minder belastend alternatief voor het historisch emissieverslag. Het ATR concludeert dat de regeling vastgesteld kan worden nadat rekening is gehouden met het adviespunt. Het historisch emissieverslag dient om het historisch activiteitsniveau voor de afvalverbrandingsinstallaties en lachgasuitstoot te kunnen bepalen en wordt twee keer gevraagd, namelijk in 2021 voor de referentieperiode 2014-2018 en in 2025 voor de referentieperiode 2019-2023. Het ATR beveelt aan om het historisch emissieverslag in 2021 uit te breiden met de jaren 2019 en 2020, zodat in 2025 niet een tweede historisch emissieverslag hoeft te worden opgesteld en ingediend. Voor de jaren 2021-2023 heeft de NEa de benodigde gegevens immers al vanuit de industriële emissieverslagen die vanaf 2021 jaarlijks worden ingediend. Het kabinet neemt de aanbeveling van het ATR voor het minder belastende alternatief over. De regeling is hierop aangepast.

### **Opbrengst en verwerking van de consultatie**

In meerdere reacties wordt ingegaan op of worden vragen gesteld over beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel. Bijvoorbeeld: waarom een heffing in te stellen naast het EU ETS en de keuze voor een heffing over het te veel aan uitstoot in plaats van een platte heffing over de gehele uitstoot. Maar ook wordt er gewezen op de effecten van een nationale heffing op het gelijke speelveld en de gevolgen hiervan voor bedrijven. En wordt gevraagd naar dispensatie voor ontbrekende infrastructuur, levering van groen gas en om een actieve inzet op het EU ETS.

Daarnaast zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de systematiek van de heffing zoals opgenomen in het wetsvoorstel en niet zozeer over de wijze van nadere uitwerking in de regeling. Zo is er gevraagd naar:

- De mogelijkheid om af te wijken van het EU ETS wat betreft het meerekenen van scope 2 en 3 emissies;
- Welke installaties en bedrijven onder de heffing vallen, oftewel de scope van de heffing;
- Het moment van ingang van de wet op 1 januari 2021.

Aan de beleidskeuzes ten grondslag liggend aan de heffing en de systematiek van de heffing is in de memorie van toelichting en in het verslag van de consultatie van het wetsvoorstel uitgebreid aandacht besteed.<sup>1</sup> Voor reactie op deze punten wordt daarom naar deze stukken verwezen. De regering beperkt zich in dit verslag tot vragen en reacties die betrekking hebben op de uitwerking in de regeling. De reacties op de consultatie zijn per thema geclusterd en voorzien van een reactie.

### **Warmtebenchmark**

Er zijn verschillende opmerkingen ingediend over het gebruik van de warmtebenchmark uit het EU ETS. Hierbij wordt aangegeven dat de warmtebenchmark van het EU ETS bepaald wordt door biomassaketels in andere EU-landen. Deze biomassaketels zorgen er naar verwachting van de indieners voor dat de warmtebenchmark van het EU ETS in 2021 maximaal aangescherpt wordt. Volgens verschillende partijen is de benchmark en de aanscherping in 2021 niet representatief voor de mogelijkheden van de Nederlandse installaties die niet dezelfde mogelijkheden rondom biomassa hebben. Zij betogen daarom om niet gebruik te maken van de EU ETS warmtebenchmark, maar van verschillende vormen van nieuwe benchmarks. Zo wordt specifiek een speciale benchmark voor warmtekrachtkoppelingen (WKK's) in Nederland voorgesteld.

Daarnaast is er gevraagd om in de warmtebenchmark meer rekening te houden met efficiëntiemaatregelen uit het verleden. Doordat voor toekenning van dispensatierechten gebruik gemaakt wordt van historische cijfers van vaste periodes, worden, zo wordt betoogd, installaties die eerder reductiemaatregelen genomen hebben, daarvoor bestraft. Er wordt daarom betoogd ook eerdere efficiëntiemaatregelen mee te nemen in de berekening van dispensatierechten. Het kabinet heeft er oog voor dat de warmtebenchmark, in tegenstelling tot de productbenchmarks, geen efficiëntiemaatstaf voor het volledige productieproces is. Om die reden heeft het kabinet er voor gekozen om, in tegenstelling tot de keuze bij de productbenchmarks, de dispensatierechten te verlenen aan de hand van het historisch activiteitsniveau onder deze benchmark. Hierdoor resulteren efficiëntiestappen met een verminderde warmte-inzet als gevolg, niet direct in een verlaagde toekenning van dispensatierechten. Hiermee wordt aan een deel van de bezwaren die kleven aan het gebruik van de warmtebenchmark tegemoet gekomen.

In aanvulling daarop zal het kabinet, vanwege de generieke aard van de warmte- en brandstofbenchmark, onderzoeken of er binnen de systematiek van de heffing beter rekening kan worden gehouden met energie-efficiëntieverbeteringen bij het bepalen van dispensatierechten voor producenten van producten die onder de warmte- en brandstofbenchmark vallen. 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. Het opstellen van (nationale) benchmarks aanvullend op het EU ETS zal, gegeven de daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblematiek, geen onderdeel uitmaken van het onderzoek en mogelijke oplossingsrichting. Indien de Europese Commissie nieuwe EU ETS-productbenchmarks opstelt, zullen deze uiteraard in de heffing worden overgenomen. De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich tot de brandstof- en warmtebenchmark. Voor procesemissies volgen wij reeds een andere aanpak en bij productbenchmarks wordt energie-efficiëntie reeds afdoende beloond.

---

<sup>1</sup> Te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/co2heffingindustrie>

### **Warmtekrachtkoppelingen (WKK's)**

De opmerkingen over het gebruik van de EU ETS-warmtebenchmark worden vaak gekoppeld aan WKK's. Er wordt beargumenteerd dat reductiemaatregelen op WKK's erg duur zijn, onder andere doordat CO<sub>2</sub>-reductie alleen voor een deel ten gunste van verlaging van de te betalen CO<sub>2</sub>-heffing komt. Terwijl het deel van de reductie dat toegerekend wordt aan elektriciteitsopwekking niet doorberekend kan worden. Om deze reden wordt gevraagd om selectieve toerekening aan warmte bij WKK's toe te staan. Oftewel, om reductiemaatregelen volledig toe te mogen schrijven aan het warmteproductiedeel van de WKK.

Bij een WKK is er sprake van zowel warmte- als elektriciteitsproductie. Daar elektriciteitsopwekking niet onder de CO<sub>2</sub>-heffing valt, is een sleutel nodig om de totale emissies van de WKK te verdelen over een warmte- en elektriciteitsdeel. Hierbij wordt de uitstoot van de installatie belast op basis van de verdeling tussen warmte- en stroomproductie. Zo zal de heffing enkel gelden voor het gedeelte van de uitstoot van de WKK dat toegeschreven is aan warmteproductie, terwijl het gedeelte toegeschreven aan stroomopwekking niet onder de heffing valt. Hieruit volgt dat reductie in uitstoot in de totale WKK-installatie volgens dezelfde sleutel verdeeld wordt. Een verdere toelichting op de verdeelsleutel is te vinden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de toelichting bij de ministeriële regeling.

### **Productbenchmarks**

Er wordt gevraagd waarom er in het geval van productbenchmarks voor gekozen is om dispensatierechten te berekenen met het actuele activiteitsniveau, terwijl bij de warmte- en brandstofbenchmark en de procesemissie-aanpak gerekend wordt met het historische activiteitsniveau. Ook wordt er gevraagd waarom er niet direct in 2021 gebruik gemaakt wordt van de nieuwe EU ETS-benchmarks voor de vierde handelsperiode, maar er voor gekozen is deze pas in 2023 te hanteren.

Het kabinet kiest er bij productbenchmarks voor gebruik te maken van het actuele activiteitsniveau, omdat er daardoor een directere link tussen daadwerkelijke productie en het aantal dispensatierechten ligt. Oftewel tussen de productie en de heffing die betaald moet worden. Dat heeft als voordeel dat bedrijven een directere CO<sub>2</sub>-efficiëntieprikkel krijgen: zij worden precies afgerekend op hun uitstoot en krijgen dispensatierechten op basis van hun werkelijke productie. Daarmee sluit dit ook beter dan een ex-ante benadering aan bij het karakter van de heffing als belastingmaatregel. Bij de overige benchmarks is, zoals eerder genoemd, voor het historische activiteitsniveau gekozen om ervoor te zorgen dat efficiëntiemaatregelen niet direct resulteren in een verlaagde toekenning van dispensatierechten. Zo wordt tegemoet gekomen aan het feit dat deze terugvalbenchmarks een minder goede weergave zijn van de CO<sub>2</sub>-efficiency van het gehele productieproces.

Tijdens de consultatie van de wet was een aantal parameters van de wet, zoals het tariefpad, de reductiefactor en de EU ETS-benchmarks voor de vierde handelsperiode, nog niet bekend. Om de onder de heffing vallende bedrijven meer duidelijkheid te geven, is er daarom voor gekozen om de eerste twee jaar nog gebruik te maken van de bestaande EU ETS-benchmarks met daarin de ondergrens van de bandbreedte voor aanscherping van de EU ETS-benchmarks (0,2% per jaar) die de Europese Commissie hanteert, daarin verwerkt. De nieuwe EU ETS-benchmarks worden verwerkt in de wet en de regeling voor 2023. Dit geeft bedrijven voor de eerste 2 jaar duidelijkheid.

### **CCS via andere modaliteiten**

Gevraagd wordt om zo snel mogelijk een nationaal systeem voor monitoring en rapportage op te stellen voor het transport van CO<sub>2</sub> via andere modaliteiten dan per buisleiding ten behoeve van CCS (of CCU voor zover erkend als emissiereductie), daarbij aan te geven hoe overdracht van CO<sub>2</sub> wordt gezien binnen de heffing en hoe met het risico wordt omgegaan dat infrastructuur en vergunningen niet op tijd beschikbaar zijn en het risico dat er anderszins problemen in de logistieke keten van CO<sub>2</sub>-transport en -opslag optreden.

Momenteel wordt onderzocht hoe monitoring en rapportage voor het transport van CO<sub>2</sub> via andere modaliteiten dan per buisleiding in de regeling vormgegeven kan worden. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van ideeën en gedachten van partijen die hieromtrent al concrete plannen hebben en daarbij wordt ook nadrukkelijk meegenomen welke gedachten er zijn bij andere landen (waaronder Noorwegen). Dit onderzoek zal ook in de daartoe bestemde werkgroep(en) van de Europese Commissie worden ingebracht om te checken of deze beoogde aanpak strookt met de zienswijzen om zoiets te zijner tijd ook binnen het EU ETS in te voeren en dit transport ook grensoverschrijdend mogelijk te maken. Bij het uitwerken van de monitoring- en rapportagevereisten voor transport van CO<sub>2</sub> per schip of vrachtauto is het van belang te voorkomen dat er in de logistieke keten gaten in de rapportage vallen. Dit zal bij de uitwerking aandacht krijgen.

Op dit moment is er nog geen zekerheid of scheepvaart, binnenvaart en wegtransport onder het EU ETS-systeem worden gebracht. Daarover vindt discussie plaats in het licht van de Europese Green Deal. De basisgedachte is dat, zolang dit niet het geval is, bij overdracht van CO<sub>2</sub> de aanbieder van de afgevangen CO<sub>2</sub> verantwoordelijk gehouden wordt voor het transport en de lekkage tijdens het transport tot het punt van overdracht aan een andere belastingplichtige organisatie of in internationaal verband ETS-plichtige organisatie, tenzij daar nadrukkelijk andere afspraken tussen partijen over gemaakt zijn, die bovendien in het kader van een monitoringsplan op de goedkeuring van NEa kunnen rekenen. Dit vanuit de veronderstelling dat het de aanbieder van de CO<sub>2</sub> is die opdracht geeft tot het transport (per schip of per vrachtauto) en daarmee de eisen vanuit de monitoring- en rapportageplicht met deze transporteur in nadere afspraken kan vastleggen. Ook is die opdrachtgever in staat om in afspraken met de transporteur de consequenties van eventuele lekken (en daarmee verminderde emissiereductie) vast te leggen.

### **Industrieel monitoringsplan**

Gevraagd is of de termijn voor de AVI's om een Industrieel monitoringsplan bij de NEa in te dienen (voor 1 mei 2021) niet erg kort is en waarom de standaardfactoren waar de AVI's gebruik van kunnen maken niet ook voor de niet-ETS lachgasuitstoters gebruikt kunnen worden. Ook is gevraagd of de administratieve last voor de AVI's verlicht kan worden door aan te sluiten bij andere reeds bestaande rapportages en of rapportage op subinstallatie-niveau vereist is.

De indieningstermijn volgt uit de wet. Er zijn momenteel geen signalen van betrokken bedrijven dat deze termijn niet gehaald zou kunnen worden. In het proces van beoordeling kan de NEa aanvullende vragen stellen en om aanpassingen vragen waarmee eventuele tekortkomingen hersteld kunnen worden.

De standaardfactoren voor de AVI's komen voort uit de gegevens die Rijkswaterstaat gebruikt voor de nationale rapportage van de emissies van afvalverbranding. Rijkswaterstaat bepaalt onder meer het biogene gehalte van de afvalmix en daarmee de factor voor die afvalsoort in de verhouding biogene – fossiele CO<sub>2</sub>. Dit is bij lachgas niet aan de orde; de lachgas jaarvracht moet worden bepaald door concentratiemetingen in de schoorsteen. Bovendien zijn er voor lachgas-emissies die wel onder het EU ETS vallen ervaringen met de monitoring en rapportage die hier gehanteerd kunnen worden.

Met de methode van de standaardfactoren voor de AVI's wordt in belangrijke mate aangesloten bij de bestaande rapportages van de AVI's aan Rijkswaterstaat en wordt de administratieve last behoorlijk verminderd ten opzichte van het alternatief dat meting aan de schoorsteen zou inhouden. De standaardfactoren maken het mogelijk om de emissies te berekenen per volume-eenheid afvalsoort die in enig jaar is verbrand.

De AVI's hebben soms meerdere verbrandingslijnen en meerdere schoorstenen. Die verschillende verbrandingslijnen worden als één subinstallatie beschouwd waarvoor de totale emissie geldt als het activiteitsniveau. In het emissieverslag wordt de totale jaarvracht per bronstroom (afvalcategorie) opgenomen. Uit het goedgekeurde industrieel monitoringsplan moet blijken hoe dat per bronstroom vastgesteld wordt.

### **Dispensatierechten voor levering warmte**

Gevraagd is waarom de AVI's geen dispensatierechten krijgen voor levering van warmte. De reden hiervoor is dat voor de AVI's de procesemissie-aanpak gebruikt wordt voor het toekennen van dispensatierechten. Hiervoor wordt in het EU ETS en de heffing een factor van 0,97 gehanteerd, toegepast op het historisch activiteitsniveau (naast de nationale reductiefactor die voor iedereen geldt). De AVI's krijgen dispensatierechten volgens de procesemissie-aanpak toegekend, waarmee feitelijk wordt gesteld dat de AVI-emissies rechtstreeks samenhangen met de productie en input van koolstof houdende grondstoffen. De emissies die vrijkomen bij de warmteproductie zijn daarmee al voorzien van dispensatierechten. Dan consumeert de ontvanger warmte waar voor de bijhorende emissies al vrijstelling is gegeven. Bij toekenning van dispensatierechten hiervoor zouden dus dubbel dispensatierechten worden verleend.

### **Onderscheid tussen groene CO<sub>2</sub> en normale CO<sub>2</sub>**

Gevraagd is of in de heffing onderscheid gemaakt kan worden tussen groene en normale CO<sub>2</sub>. Door de vraagsteller is groene CO<sub>2</sub> geduid als afkomstig van afvalverwerking of circulariteit. In de heffingssystematiek wordt onderscheid gemaakt tussen CO<sub>2</sub> van biogene oorsprong en fossiele CO<sub>2</sub>. Alleen de fossiele CO<sub>2</sub>-emissies tellen mee bij het bepalen van de heffingsgrondslag. Gemiddeld is ongeveer 62% van de afvalmix bij de AVI's van biogene oorsprong. Voor de biomassafractie van de verschillende afvalstromen worden standaardfactoren gebruikt (waarden per afvalsoort kunnen verschillen). Ook voor andere heffingsplichtigen kan een biogene brandstof gebruikt worden en die zal in de rapportage conform de monitoringsverordening en goedgekeurd monitoringsplan gekwantificeerd en gerapporteerd moeten worden om invloed te hebben op het bepalen van de heffingsgrondslag. De emissiefactor van biomassa is nul ton CO<sub>2</sub> per eenheid brandstof als aan de voorwaarden wordt voldaan. Voor gemengde brandstoffen moet de biomassafractie worden vastgesteld conform de eisen uit de monitoringsverordening. CO<sub>2</sub> die niet van biogene oorsprong is, wordt beschouwd als fossiele CO<sub>2</sub> ook als deze uit recycling is voortgekomen. Hierin worden de rekenregels van het EU ETS gevolgd.

### **Berekening jaarvracht afvalverbrandingsinstallaties**

Gevraagd wordt hoe moet worden omgegaan met emissiefactoren voor vrijgestelde afvalstromen (ziekenhuisafval bijvoorbeeld), met nascheiding en met afgevoerde stromen. Tevens is de relatie tussen het National Inventory report en de uitstoot van de AVI's volgens de indiener onduidelijk.

De emissiefactoren worden jaarlijks aan de hand van een opgave door Rijkswaterstaat bepaald. In beginsel is alle fossiele CO<sub>2</sub>-emissie van een AVI van belang voor het bepalen van de heffingshoogte. Het is niet de afvalcategorie die is vrijgesteld. In lijn met de definities in de Wet milieubeheer en de bestaande Belastingwetgeving zijn sommige afvalverbrandingsinstallaties niet onder de heffing gebracht (zoals een installatie die exclusief ziekenhuisafval verbrandt).

Voor de heffing geldt de uitstoot zoals deze bij een goedgekeurd industrieel monitoringsplan van belang wordt geacht en als zodanig wordt gerapporteerd. De standaardfactoren die gebruikt kunnen worden voor het industrieel monitoringsplan van een AVI voor de CO<sub>2</sub>-heffing, hebben als basis de kentallen die gebruikt worden in de National Inventory Report (NIR) voor de AVI's. De specifieke CO<sub>2</sub>-heffing standaardfactoren gaan berekend worden in het rekenmodel voor de NIR. Door voor de berekening van de CO<sub>2</sub> emissies bij de CO<sub>2</sub>-heffing aan te sluiten bij dezelfde wijze van berekenen van de CO<sub>2</sub> emissies voor de NIR heeft als voordeel dat er wordt aangesloten bij een rekenmodel dat in het kader van allerlei internationale rapportages (o.a. Kyoto Protocol) al regelmatig wordt gereviewd.

In het bepalen van de standaardfactoren wordt nascheiding van kunststof uit huishoudelijk afval meegenomen. In de praktijk wordt er naast kunststof ook ander materiaal gescheiden uit restafval. Dit is vaak organische natte fractie (ONF), maar dit kunnen ook metalen zijn. De ONF is deels biogeen. Dit wordt eigenlijk altijd vergist, waarbij een residu, digestaat, overblijft, wat weer verbrand wordt. De aanname bij het bepalen van de standaardfactoren is, dat wat naast kunststof wordt

afgescheiden, qua energie en koolstof voor biogeen en fossiel in balans is, dus er wordt ongeveer evenveel biogeen en fossiel afgescheiden. Deze aanname is redelijk voor alle AVI's in totaal.

### **Berekening dispensatierechten**

Gevraagd is hoe de AVI's worden beloond voor volumereductie en hoe dit zich verhoudt tot de 15%-regel, welke referentieperiode voor de AVI's wordt gehanteerd tot en na 2030, of de reductiedoelstelling door aanpassing van het EU ETS kan wijzigen en wanneer de kengetallen beschikbaar zijn voor het opstellen van de verslagen over de jaarvracht.

Bij de systematiek van procesemissies bij de AVI's vindt de berekening van de dispensatierechten als volgt plaats:  $0,97 * \text{reductiefactor} * \text{HAN}$  (historisch activiteitsniveau). Hierdoor werkt bij de AVI's de reductie van het volume niet direct door in minder dispensatierechten. De 15%-regel geeft aan dat wanneer het actueel activiteitsniveau meer dan 15% afwijkt van de historische emissiegegevens correctie plaatsvindt van de dispensatierechten.

Zoals onder 2.4.2.6 van de memorie van toelichting van de wet is aangekondigd, is in de regeling opgenomen dat voor installaties die vallen onder de procesemissie-aanpak, het historisch activiteitsniveau 10 jaar wordt bevroren na het nemen van een emissiereductiemaatregel die leidt tot een daling van het actueel activiteitsniveau met meer dan 15 procent ten opzichte van het historisch activiteitsniveau. Bijvoorbeeld als resultaat van CCS of een andere maatregel die geen verband houdt met een daling van het productieniveau.

Kort na inwerkingtreding van de wet en de regeling zullen de standaardfactoren worden gepubliceerd, die de AVI's in staat stellen te rapporteren over hun historisch activiteitsniveau vanaf 2014. Jaarlijks zal in het najaar worden gepubliceerd welke factoren in het jaar erop zullen gelden.

### **Warmtelevering tussen bedrijven**

Enkele inzendingen vragen aandacht voor de warmtelevering tussen installaties. Er wordt aangegeven dat bestaande contracten gesloten zijn, voordat er kennis was van de CO<sub>2</sub>-heffing en de nu verwachte aanscherpingen in het EU ETS. Nu is de verwachting dat de kosten voor de heffing en het EU ETS doorberekend worden door de warmteproducent. Er wordt beargumenteerd dat er door deze contracten voor de heffing betaald moet worden, zonder invloed op de efficiëntie van de warmteproductie te kunnen uitoefenen. Er wordt daarom gevraagd om interventie van de overheid bij dit soort contracten, bijvoorbeeld door het in rekening brengen van afkoopbedragen van deze contracten te verbieden.

De regering kiest hierin de systematiek van het EU ETS te volgen waar de kosten van de emissies toegerekend worden aan de producent van de warmte terwijl de rechten voor de uitstoot bij de afnemer van de warmte worden toegerekend (zie hiervoor ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). De verantwoordelijkheid voor de afspraken die de warmteproducent en warmteconsument in de leveringscontracten met elkaar maken ligt bij de partijen zelf. Hierbij heeft het kabinet er begrip voor dat bedrijven tijd nodig hebben om zich op de nieuwe situatie in te stellen. Het kabinet heeft gekozen voor een rustige start van de heffing en de mogelijkheid tot herberekening van voorgaande jaren. Dit geeft bedrijven de tijd om indien nodig contracten aan te passen.

### **Register dispensatierechten**

Ten aanzien van de uitwerking van het register in de regeling wordt geconstateerd dat dit enkel een register betreft met rekeningen waarbij alleen de eigen rekening van dispensatierechten is in te zien. Het register biedt daardoor geen inzicht in beschikbare dispensatierechten voor overdracht. Er wordt opgemerkt dat het faciliteren van een handelsplatform via het handelsregister een efficiënte oplossing is. Er wordt gevraagd om het naast voor heffingsplichtige installaties ook mogelijk te maken voor andere partijen om een rekening dispensatierechten bij de NEa te openen. Dit is belangrijk voor tussenpersonen die de markt kunnen faciliteren en vraag en aanbod van dispensatierechten bijeen

kunnen brengen en voor bedrijven binnen een installatie om hun externe dispensatiepositie te kunnen managen.

Het register dispensatierechten dient puur voor het bijhouden en registreren van de overdracht van dispensatierechten tussen installaties. Het register is geen handelsplatform. Dat is niet anders dan in het EU ETS. Ook daar dienen de rekeningen bij de NEa als registratie. Daarnaast zijn er in de markt verschillende vormen van handel in rechten in de loop van de tijd gegroeid. Ook bij de systematiek Energie voor Vervoer is sprake van een overdrachtssysteem met een relatief kleine markt. Ondanks de kleine markt werkt dat naar behoren en zijn er in de markt verschillende intermediairs opgestaan om een rol te spelen in onder andere het bij elkaar brengen van vraag en aanbod.

Een 'open' systeem of register kent een grotere fraudegevoeligheid en vergt meer investeringen in tijd en geld om de benodigde veiligheidswaarborgen in te bouwen. Ook zijn er structureel hogere uitvoeringskosten in het kader van registerbeheer en administratie. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor een gesloten systeem met rekeningen per heffingsplichtige installatie. Bemiddeling door tussenpersonen bij de overdracht in dispensatierechten kan ook zonder dat zij een positie innemen in het register. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook in de hiervoor genoemde systematiek Energie voor Vervoer. Mocht evenwel blijken dat het systeem toch onvolkomenheden heeft, dan zal het kabinet in overleg treden met betrokkenen en deskundigen om eventuele verbeteringen te bezien.

Om de transparantie te bevorderen zal voor de start van de periode van overdracht informatie worden gepubliceerd over emissies en dispensatierechten, al dan niet op geaggregeerd niveau mits noodzakelijk voor bescherming van vertrouwelijke (fabricage)gegevens, om zo inzicht in vraag en aanbod te geven.

#### **Multi-user sites**

Er wordt aangegeven dat er installaties bestaan waar fabrieken van verschillende eigenaren onder vallen door een koepelvergunning. De koepelvergunninghouder, die aangemerkt kan worden als exploitant van de installatie, moet rapporteren en aan de heffing voldoen. Er wordt opgemerkt dat dit nadelen met zich meebrengt, zoals kredietrisico voor de koepelvergunninghouder in geval van faillissement van een derde. Er wordt verzocht de mogelijkheden te onderzoeken voor het verplaatsen van de heffingsplicht van de koepelvergunninghouder naar de onderliggende bedrijven.

De heffing volgt hierin de indeling van broeikasgasinstallaties zoals onder het EU ETS. Zowel voor de toekenning van dispensatierechten als voor de verplichtingen voor de heffing wordt aangesloten bij de exploitant van de broeikasgasinstallatie onder het EU ETS. Het is aan de koepelvergunninghouder om met de onderliggende bedrijven afspraken te maken over de rapportage en voldoening van de eventuele heffingskosten.

#### **Reactie op specifieke artikelen**

Meerdere inzendingen hebben gereageerd op details van specifieke artikelen. Onder andere zijn enkele correcties in verwijzingen en nummering voorgesteld. Deze wijzigingsvoorstellen worden meegenomen in de uiteindelijke tekst van de regeling.

Daarnaast zijn enkele vragen gesteld bij bepaalde artikelen. Hieronder staat de verheldering per artikel.

#### **Artikel 6**

Er wordt gevraagd welke definitie gehanteerd wordt voor restgassen.

In de wet (artikel 16.b.1, van de Wet milieubeheer) is een definitie opgenomen voor restgassen.

Daarbij is verwezen naar de definitie van afgassen in artikel 2 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten.

Een restgas is een gas dat onvolledig geoxideerde koolstof bevat en afkomstig is uit een aantal met name genoemde chemische processen. Voor het energetisch gebruik van restgassen in de opwekking

van warmte of elektriciteit gelden binnen het EU ETS specifieke toewijzingsregels. Dit is ingegeven door de omstandigheid dat een deel van de CO<sub>2</sub>-inhoud van restgassen beschouwd kan worden als een procesemissie van deze chemische processen. Als deze omstandigheid zich niet voordoet en er is sprake van andere gassen met een hogere CO<sub>2</sub>-emissiefactor, zoals raffinagegassen, gelden binnen het EU ETS geen specifieke toewijzingsregels. De normale toewijzingsregels worden dan toegepast en raffinagegassen worden dus op dezelfde wijze behandeld als alle andere brandstoffen.

#### Artikel 7

Er wordt gevraagd of een additioneel monitoringsplan opgesteld moet worden voor emissies buiten de installatie. Het industrieel monitoringsplan is alleen verplicht bij installaties waarbij de industriële emissies niet kunnen worden bepaald op basis van het EU ETS-emissieverslag in combinatie met het activiteitenverslag dat wordt opgesteld voor de gratis toewijzing van emissierechten. De industriële emissies die belast worden met een heffing bij een installatie, betreffen alleen de directe "schoorsteen" emissies. In geval van warmtelevering door een energieleverancier, is de energieleverancier degene die de emissie rapporteert. De energieleverancier stelt hiervoor een monitoringsplan op.

#### Artikel 12

Er wordt verzocht om een verplichting op te nemen voor energieleveranciers om informatie te verstrekken over de hoeveelheid brandstof die wordt ingezet voor de opwekking van warmte en elektriciteit, om een transparante overdracht van dispensatierechten mogelijk te maken. Opgemerkt wordt dat de opwekking van elektriciteit buiten de CO<sub>2</sub> heffing valt. Voor externe warmteleveringen wordt aangesloten bij het EU ETS. De eindgebruiker ontvangt dispensatierechten en de emissies worden belast bij de producent van de warmte. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen, gaat het kabinet er vanuit dat partijen komen tot afspraken over compensatie binnen de nationale CO<sub>2</sub>-heffing die qua condities vergelijkbaar zijn met de afspraken die zij daarover ook hebben gemaakt in het kader van het EU ETS. Welke informatie nodig is om te komen tot deze afspraken is aan deze partijen.