

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

In dit wetsvoorstel wordt ter uitvoering van het Klimaatakkoord een CO₂-heffing ingevoerd. De CO₂-heffing ziet in hoofdzaak op de emissie van broeikasgas (hierna: CO₂) bij en voor industriële productie en afvalverbranding. De vormgeving van de heffing is erop gericht te borgen dat de reductiedoelstelling voor de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord wordt gerealiseerd, terwijl het gelijke speelveld met omringende landen zo min mogelijk wordt aangetast.

2. Hoofdpijnen en doel van het voorstel

2.1 Algemeen

De CO₂-heffing heeft als doel om een CO₂-reductie in de industrie te borgen die aansluit bij de geldende industriedoelstelling uit het Klimaatakkoord en daarbij tegelijkertijd Nederland aantrekkelijk te houden voor nieuwe en bestaande duurzame bedrijvigheid. De heffing belast CO₂-uitstoot zodat het onaantrekkelijker wordt om uit te stoten en aantrekkelijker om te reduceren. Op deze wijze borgt de heffing dat de industrie daadwerkelijk 14,3 Mton ten opzichte van het PBL-basispad realiseert in 2030 (zoals vastgesteld in KEV 2019). Het Klimaatakkoord kent een breed pakket aan instrumenten voor de industrie, waar deze CO₂-heffing onderdeel van is. Naast de prijsprikkels van het Europese emissiehandelssysteem EU-ETS en de nationale CO₂-heffing, zijn nieuwe subsidiestromen beschikbaar in de SDE++ om te zorgen dat de industrie de transitie naar CO₂-arme productie richting 2050 in Nederland gaat uitvoeren. Versterkte inzet op innovatie en extra middelen gericht op pilots en demonstraties moeten daarbij zorgen voor de ontwikkeling van nieuwe CO₂-reductietechnieken en kostprijzdalingen van bestaande technieken. Een ambitieus waterstofprogramma moet samen met een versterkte samenwerking in de clusters en via vijf industriële koplopersprogramma's kansen identificeren en randvoorwaarden scheppen om de transitie in de industrie kostenefficiënt te realiseren. Zo kan een échte transitie worden bereikt, waarbij industriële bedrijven het perspectief geboden wordt de beweging richting vergaande broeikasgasemissiereductie binnen Nederland plaats te laten vinden. Nederland lijkt op deze manier goed geëquipeerd om de transitie voortvarend te volbrengen met bijvoorbeeld sterke industrieclusters, reeds bestaande infrastructurele voorzieningen en een ligging aan de Noordzee met alle kansen van verduurzaming die daarmee gepaard gaan.

De CO₂-heffing geldt daarbij nadrukkelijk als borgingsmechanisme om CO₂-reductie te realiseren en de reductiedoelstelling te halen. De heffing is aanvullend op het Europese emissiehandelssysteem EU-ETS en sluit hier nauw bij aan. De huidige vormgeving van het EU-ETS is onvoldoende om de doelen van het Akkoord van Parijs te halen. Daarom heeft Nederland een ambitieuzer nationaal reductiedoel gesteld. Het grootste gedeelte van de doelgroep van de heffing valt nu al onder dit systeem. Het EU-ETS resulteert in een gelijke CO₂-prijs in alle Europese lidstaten voor de daaronder gebrachte sectoren. Versterking van dit systeem heeft altijd de voorkeur boven het unilateraal voeren van beprijzingsbeleid voor de Nederlandse industrie, zowel vanuit economisch als vanuit klimaatperspectief. Unilaterale beprijzing kan immers leiden tot verminderen en zelfs verplaatsing van economische activiteiten. Indien en voor zover er vertrek van economische activiteiten naar het buitenland optreedt om ambitieus nationaal klimaatbeleid te ontlopen, wordt de beoogde reductie van CO₂-emissies op Europese schaal niet gerealiseerd, terwijl nationaal wel werkgelegenheid verdwijnt. De Nederlandse beleidsinzet in Brussel blijft er dan ook op gericht dit systeem te versterken. De Commissie heeft in de Green Deal mededeling aangekondigd het 2030 broeikasgasreductiedoel op te willen hogen naar 50-55%, in lijn met klimaatneutraliteit in 2050. Nederland pleit voor een ophoging naar 55%. Dit zal een aanpassing en/of aanscherping van het EU ETS betekenen. In 2021 komt de Commissie met een herzieningsvoorstel.

Voor de nationale heffing wordt tegelijkertijd op diverse plekken aangesloten bij het EU-ETS. Zou het Europese beleid leiden tot aanscherpingen van het EU-ETS, dan leidt dat automatisch tot een inperking van de gevolgen van het nationale systeem. Daarmee wordt rekenschap gegeven van het

beginsel dat Nederland, indien nodig, steviger wil beginnen dan Europa. Het nu inzetten van ambitieus klimaatbeleid is nodig om de klimaatdoelen van Parijsakkoord te halen en kan kansen bieden voor onze economie, onze welvaart en ons duurzaam verdienvermogen. Het einddoel voor 2050 blijft hetzelfde. Ambitieuzer zijn dan Europa is geen doel op zich. Additioneel voordeel van aansluiting bij het EU-ETS is dat hierdoor de uitvoerings- en administratieve lasten beperkt blijven.

De CO₂-heffing is vormgegeven als een heffing met een afnemende vrijgestelde voet. Een deel van de uitstoot wordt vrijgesteld; alleen de emissies die met het oog op de industriële reductiedoelstelling van het Klimaatakkoord en daarop volgende herijkingen, gereduceerd moeten worden, zullen belast worden. De vrijgestelde emissies zullen lineair worden afgebouwd tot in 2030 alleen dat deel is vrijgesteld dat correspondeert met de reductiedoelstelling.

Het heffingstarief zal zodanig zijn dat deze met grote waarschijnlijkheid voldoende prikkel geeft om de investeringen te doen die nodig zijn met het oog op het reductiedoel. Daarmee ontstaat een systeem waarbij enerzijds het realiseren van de reductiedoelstelling van de industrie wordt geborgd en waarmee anderzijds het gelijke speelveld met omliggende landen zo min mogelijk wordt aangetast. De kans op weglek van werkgelegenheid en CO₂-uitstoot naar het buitenland wordt zo geminimaliseerd.

Om bedrijven te prikkelen een CO₂-reducerende maatregel te nemen is het van belang dat de kosten voor het nemen van de maatregel, met name bestaande uit investerings- en operationele kosten, lager zijn dan de opbrengsten. De opbrengsten bestaan daarbij uit eventuele besparing als gevolg van verminderde energie-inzet, verkregen SDE+-subsidies, de vermeden heffing en EU-ETS-kosten. Om dit ook voor de duurdere benodigde technieken op te laten gaan is met name de optelsom van de vermeden heffings- en EU-ETS-kosten van belang. Het is daarom van belang dat de heffing meebeweegt met de fluctuerende EU-ETS-prijs, zodat er ongeacht de hoogte van de ETS-prijs sprake is van een effectief tarief en tegelijkertijd de hoogte van de heffing niet hoger is dan noodzakelijk om de juiste prikkel af te geven om zo de concurrentiepositie niet onnodig te verstoren. Daarom is de CO₂-heffing vormgegeven als een minimumprijs ten opzichte van het ETS. De nationale heffing wordt bepaald door het verschil tussen het in dat jaar geldende heffingstarief en de EU-ETS-prijs.¹ Als de EU-ETS-prijs boven het heffingstarief ligt, is de nationale heffing nul euro. Het tarief van de CO₂-heffing neemt toe over tijd.

In de systematiek van de heffing is, zoals hiervoor reeds uitgelegd, zo veel mogelijk aangesloten bij het EU-ETS. Op enkele plaatsen wordt hier gemotiveerd vanaf geweken. Deze afwijkingen staan beschreven in hoofdstuk 2.

De Memorie van Toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen en doel van het voorstel. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verhouding van het voorstel tot nationale en internationale regelgeving. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop uitvoering, toezicht en handhaving worden vorm gegeven. In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van de financiële gevolgen, de regeldrukkosten en evaluatie. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op advies en consultatie van het wetsvoorstel.

2.2 Aansluiting op het EU-ETS

De maatregel sluit op verschillende manieren aan bij het EU-ETS, het Europese emissiehandelssysteem waar het grootste gedeelte van de doelgroep nu al mee te maken heeft.

Het EU-ETS is een Europees breed marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om zo haar klimaatdoelstellingen te realiseren. De handel in emissierechten ('emissiehandel') is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Doordat emissierechten worden gekocht op een markt met vraag en aanbod, krijgen broeikasgasemissies een prijs.

¹ Voor de emissies van heffingsplichtige installaties met uitstoot die niet valt onder het EU-ETS zal de nationale heffing niet gecorrigeerd worden voor de EU-ETS-prijs. Zo wordt bereikt dat voor alle uitstoot onder de heffing dezelfde reductieprikkel zal gelden.

In Europa nemen circa 11.000 bedrijven deel aan het EU-ETS, waarvan ongeveer 430 Nederlandse bedrijven. Het gaat met name om industriële sectoren en bedrijven uit de energiesector. Naast deze sectoren neemt sinds 2012 ook de luchtvaartsector deel. Het bestuur van de NEa is verantwoordelijk voor de uitvoering van het emissiehandelssysteem in Nederland, dit binnen strikte Europese regels.

De totale beschikbare emissieruimte in het EU-ETS is gemaximeerd. Alle bedrijven samen mogen dus nooit meer uitstoten dan dit plafond. Een deel van de ruimte onder het plafond wordt beschikbaar gesteld in de vorm van gratis emissierechten. Het andere deel moeten bedrijven op een veiling kopen. Het principe is dat bedrijven die opereren in een sector waarbij als gevolg van internationale concurrentie het risico bestaat dat activiteiten en daarmee emissies naar buiten de EU verplaatsen (het weglekeffect, oftewel het risico op carbon leakage) in aanmerking komen voor gratis emissierechten. Deze verplaatsing wordt als onwenselijk beschouwd, zowel vanuit klimaat- als vanuit economisch perspectief.

De hoeveelheid gratis emissierechten die een bedrijf toegewezen krijgt, is gebaseerd op een benchmark waardoor alleen de best presterende bedrijven (laagste emissies per geproduceerd product) voldoende gratis emissierechten toegewezen krijgen om de volledige uitstoot af te dekken. Bedrijven krijgen geen gratis emissierechten voor de elektriciteitsopwekking. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze in de nationale heffing aansluiting is gezocht bij het EU-ETS.

A) Scope heffing grotendeels in lijn met EU-ETS

De scope van de heffing sluit zoveel mogelijk aan bij het EU-ETS. De heffing ziet in hoofdzaak op de emissie van broeikasgas bij en voor industriële productie en afvalverbranding. Niet bepalend daarbij is of de uitstoot plaatsvindt bij een bedrijf dat bijvoorbeeld op grond van een KvK-inschrijving of volgens de door PBL gehanteerde sectorindeling als industrie kwalificeert. Door te kijken naar het daadwerkelijke doel dat gediend is met de activiteit waar de emissie aan gerelateerd is, wordt voorkomen dat bedrijven de heffing zouden kunnen ontwijken door een simpele registratiehandeling. Dat betekent dus ook dat een aantal bedrijven met de heffing te maken zullen krijgen die zelf niet kwalificeren als industrie. Te denken valt aan een elektriciteitsbedrijf dat restgassen van een industrieel bedrijf verbrandt of een elektriciteitsbedrijf dat warmte produceert en levert aan de industrie. Ten behoeve van uitvoerbaarheid zullen ook de emissies van warmteproductie door elektriciteits- en warmtecentrales ten behoeve van de glastuinbouw en de gebouwde omgeving onder de heffing worden gebracht. Daarmee worden in beginsel alle emissies gerelateerd aan industriële en warmteproductie door industriële en energiebedrijven onder het ETS gebracht. Uitzondering wordt gemaakt voor de emissies gerelateerd aan warmteproductie ten behoeve van stadsverwarming door installaties waarvan 75% of meer dan 75% van hun emissies (niet meegeteld emissies gerelateerd aan elektriciteitsopwekking) samenhangen met dat doel. Industriële installaties die niet onder het EU-ETS vallen, zullen niet onder de CO₂-heffing vallen, met als uitzondering de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en uitstoters van substantiële hoeveelheden lachgas (voor zoverre die uitstoot niet al meegenomen wordt in het EU-ETS). Ook de verbranding van industriële restgassen in de elektriciteitssector zal tot de scope van de heffing behoren; dit is ook het geval binnen het EU-ETS.

Niet alle Nederlandse EU-ETS-emissies worden onder de CO₂-heffing gebracht. Emissies gerelateerd aan elektriciteitsopwekking worden niet onder de CO₂-heffing gebracht. Deze emissies zijn al nationaal geïnstrumenteerd met de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking. Zoals hiervoor reeds aangegeven vallen de emissies die gepaard gaan met warmtelevering aan stadsverwarming van een bedrijf dat grotendeels aan stadsverwarming levert niet onder de heffing (meer dan 75% van de emissies exclusief emissies elektriciteitsproductie ten behoeve van levering aan stadsverwarming). Ook enkele EU-ETS-uitstoters in de sectoren landbouw (glastuinbouwers vallend onder het EU-ETS) en gebouwde omgeving (enkele ziekenhuizen, een universiteit, de luchthaven Schiphol en de bloemenveiling Aalsmeer) worden niet gerekend tot de heffingsplichtigen onder deze regeling. De CO₂-reductiedoelen vallend onder deze sectoren worden, conform afspraken in het Klimaatakkoord, al op andere wijze geïnstrumenteerd.

B) Vrijgestelde emissieruimte op basis van EU-ETS-benchmarks

Niet voor alle emissies hoeft te worden betaald. Een deel van de emissies is vrijgesteld. Richting 2030 neemt het vrijgestelde deel geleidelijk af. Voor de bepaling van het deel van de uitstoot waarover een bedrijf wel of geen heffing moet betalen, wordt aangesloten bij de zogenaamde allocatieregels die binnen het EU-ETS gelden. Deze regels bepalen in welke mate en aan welke installatie gratis emissierechten worden gealloceerd. Het verstrekken van gratis rechten binnen het EU-ETS gebeurt om de concurrentiepositie van de Europese industrie te beschermen ten opzichte van haar mondiale concurrenten. De hoeveelheid gratis emissierechten die een bedrijf binnen het EU-ETS krijgt gealloceerd, is gekoppeld aan de productieomvang van installaties. Meer productie betekent over het algemeen meer gratis emissierechten. Daarnaast wordt de hoeveelheid gratis rechten die in het EU-ETS worden verstrekt, bepaald aan de hand van benchmarks. Met deze benchmarks wordt de CO₂-efficiëntie van productie weergegeven. Daartoe wordt gekeken naar de emissie-intensiteit van de 10% efficiëntst producerende installaties in Europa met vergelijkbare productie. Ca. 75-80% van alle emissies valt onder 52 zogenaamde productbenchmarks. Verder bestaan twee terugvalbenchmarks (de warmtebenchmark en brandstofbenchmarks) voor productie die niet valt onder de productbenchmarks. Deze gelden als alternatieve efficiëntiemaatstaf. Voor alle benchmarks geldt: als een bedrijf efficiënter produceert dan de gemiddeld beste 10% van Europa en dus beter presteert dan de benchmark, krijgt het binnen EU-ETS meer rechten dan het moet inleveren. Als een bedrijf minder efficiënt produceert dan de benchmark, moet het netto rechten aankopen.

Een kleine groep emissies valt binnen het ETS niet onder de productbenchmarks en niet onder de terugvalbenchmarks. Voor deze groep geldt de procesemissie-aanpak. Voor installaties vallend onder deze aanpak, wordt de benchmark op installatieniveau bepaald op 97% van de jaarlijkse historische emissies over de referentieperiode 2014-2018.

Voor de nationale heffing zal aangesloten worden bij deze allocatiesystematiek: aan de hand van de benchmarks en de hoeveelheid productie van bedrijven onder die benchmarks wordt bedrijven jaarlijks een bepaalde hoeveelheid vrijgestelde uitstootruimte toegekend. Bedrijven krijgen hiervoor dispensatierechten. In het eerste jaar dat de heffing ingaat wordt een grotere hoeveelheid dispensatierechten toegekend, richting 2030 steeds minder. Deze daling in dispensatierechten komt tot uitdrukking in een voor de industrie uniform geldende en jaarlijks dalende reductiefactor. De vermenigvuldiging van de in dat jaar geldende reductiefactor met de benchmark én de hoeveelheid activiteit die het bedrijf in die categorie in dat jaar heeft uitgevoerd, bepalen de dispensatierechten in dat jaar.

Door de toepassing van een uniforme reductiefactor wordt elke sector op dezelfde manier naast zijn benchmark gelegd. Dit sluit aan bij het transparante en objectieve karakter van de CO₂-heffing. Door de toepassing van benchmarks wordt rekening gehouden met de Europees zichtbare verschillen in CO₂-intensiteit van verschillende productieprocessen. De jaarlijkse uniforme reductiefactor daalt lineair, zodanig dat deze in 2030 die uitstoot vrijstelt die dan nog is toegestaan, gegeven het reductiedoel.² Bij de huidige vormgeving van het ETS betekent dit naar verwachting dat bedrijven in 2030 efficiënter moeten zijn dan hun EU-ETS-benchmarks om geen heffing te hoeven betalen. In het beginjaar wordt gewerkt met een zogenaamde "undershoot": bedrijven zullen dan minder goed hoeven te presteren dan hun EU-ETS-benchmarks om geen heffing te hoeven betalen. Dit geeft bedrijven tijd om de benodigde aanpassingen in gang te zetten.

In paragraaf 2.4.2 wordt in meer detail ingegaan op het werkingsmechanisme van het toekennen van dispensatierechten.

C) Overdracht van dispensatierechten (conform handel in EU-ETS-rechten)

² Het doel is vastgesteld bij het sluiten van het Klimaatakkoord en gedefinieerd als 14,3 Mton CO₂-reductie aan de industriële schoorsteen ten opzichte van het PBL-basispad. Het PBL voorziet dat de industrie in het basispad PM Mton uitstoot (bron: KEV2019). Dit basispad minus 14,3 Mton is als uitgangspunt gekozen om te komen tot de vaststelling van de vrijgestelde ruimte in 2030.

Net als het geval is bij de emissierechten in het EU-ETS, wordt bij de nationale heffing de mogelijkheid gegeven dispensatierechten tussen partijen onderling over te dragen.

Ten eerste is dit nodig voor een goede werking van het systeem. Dit komt omdat de allocatieregels van het EU-ETS met zich meebrengen dat een installatie die dispensatierechten krijgt toegekend niet altijd dezelfde installatie is als degene die daadwerkelijk aan de schoorsteen CO₂ uitstoot. Zo geldt in het EU-ETS de regel dat, bij een levering van warmte tussen twee partijen in het EU-ETS, de gebruiker van die warmte daarvoor gratis rechten gealloceerd krijgt. Bij de nationale heffing betekent dit dat deze partij hiervoor dus ook dispensatierechten krijgt toegekend. De uitstoot die hoort bij die warmte, vindt echter plaats bij de producent van die warmte; die moet dus voor die uitstoot heffing betalen. Overdracht biedt partijen de mogelijkheid afspraken te maken die zorgen dat de dispensatierechten alsnog daar terecht komen waar de daaraan gerelateerde CO₂-uitstoot plaatsvindt.

Ten tweede ondersteunt de overdrachtsmogelijkheid een kostenefficiënte transitie die in het Klimaatakkoord is beoogd. Het creëert immers een prikkel voor heffingsplichtigen die tegen relatief lage kosten CO₂ kunnen reduceren, om extra te reduceren en het overschot aan dispensatierechten mogelijk tegen een vergoeding over te dragen aan een partij voor wie reductie duurder is.

D) Nationaal heffingsstarief ademt mee met de EU-ETS-prijs

Zoals hiervoor gesteld, zal het nationale heffingsstarief worden vormgegeven als een minimumprijs. Dat betekent dat een hogere EU-ETS-prijs leidt tot een lagere nationale heffing en vice versa. Daarmee wordt bereikt dat de benodigde prijsprikkel voor het reductiedoel constant gehouden wordt en de vertaling van de nationale reductieambitie in de heffing kan meebewegen met wijzigingen in de Europese reductieambitie.

2.3 Heffingsplichtigen

De CO₂-heffing wordt geheven over de uitstoot van installaties vallend onder het EU-ETS bij en voor industriële productie. Dat betekent dat niet bepalend is of de schoorsteen van een installatie zich bevindt bij een bedrijf vallend onder de industrie, maar of de uitstoot van het bedrijf verband houdt met industriële productie. Om uitvoeringsredenen wordt daarbij ook de uitstoot gerelateerd aan warmte-uitkoppeling vanuit elektriciteitsbedrijven naar de glastuinbouw en gebouwde omgeving³ onder de heffing gebracht. Dit wordt aangevuld met afvalverbrandingsinstallaties en installaties met substantiële lachgasuitstoot (voor zoverre deze uitstoot niet ook al is opgenomen binnen het ETS). Hiermee wordt aangesloten bij de afspraken uit het Klimaatakkoord. Emissies binnen deze doelgroep die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking vallen niet onder de heffingsplicht. Deze emissies worden reeds nationaal geïnstrumenteerd door de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking.

2.4 De heffingsgrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie

De heffingsgrondslag in een jaar wordt bepaald door de bruto-grondslag (paragraaf 2.4.1), verminderd met de toegekende vrijgestelde uitstoot ruimte in de vorm van dispensatierechten in dat jaar (paragraaf 2.4.2), verminderd of vermeerderd met de overdracht aan dispensatierechten in dat jaar (paragraaf 2.4.3). Dit vormt de netto-grondslag. Wanneer de heffingsgrondslag negatief uitkomt (een bedrijf heeft na overdracht meer dispensatierechten dan daadwerkelijke uitstoot), dan komt een heffingsplichtige in aanmerking voor herberekening van belasting uit de vijf voorafgaande jaren (paragraaf 2.4.4).

Om de bruto-grondslag en de vrijstellingsruimte te kunnen bepalen, worden heffingsplichtigen verplicht de CO₂-uitstoot en het activiteitsniveau te monitoren en daarvan verslag te doen. De wijze waarop dat gebeurt, wordt in de paragrafen 2.4.5 en 2.4.6 toegelicht.

³ De emissies die gepaard gaan met warmtelevering aan stadsverwarming worden hiervan uitgezonderd indien 75% van de emissies bestemd zijn voor warmtelevering aan stadsverwarming, exclusief emissies die gepaard gaan met elektriciteitsopwekking. Voor warmtelevering ten behoeve van stadsverwarming bestaat reeds een aparte regeling in het ETS waardoor deze emissies goed buiten de heffing kunnen worden gehouden.

2.4.1 Bepaling van de bruto-grondslag

De bruto-grondslag van de heffing bestaat uit de CO₂-emissies van de installatie die onder de heffing vallen. Hierbij hanteren wij dezelfde emissies als de emissies waarvoor rechten moeten worden ingeleverd in het EU-ETS. Daarvan afgetrokken worden de CO₂-emissies die worden toegerekend aan elektriciteitsopwekking en daarmee onder de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking vallen. Voor het onderscheid tussen emissies die toe te rekenen zijn aan elektriciteitsopwekking en aan andere activiteiten, worden de regels van het EU-ETS gevolgd. Dat betekent dat alle uitstoot aan de schoorsteen (niet voortkomend uit elektriciteitsproductie) behoort tot de bruto-grondslag. Datzelfde geldt voor CO₂-leveringen (intern en aan derden).

Uitzondering op het volgen van het EU-ETS vormt de omgang van CO₂-afvang en -opslag (carbon capture and storage, CCS). In tegenstelling tot in het EU-ETS, zal binnen Nederland CCS worden erkend ongeacht de wijze waarop de CO₂ is vervoerd. Ook CCS met CO₂-transport met een andere modaliteit dan pijpleidingen (zoals per schip of per vrachtwagen) wordt erkend indien het voldoet aan de verplichtingen die wij hieraan stellen bij Ministeriële Regeling. Hiermee loopt het kabinet vooruit op de verwachte besluitvorming in internationaal verband; bovendien geeft het erkenning voor een reductiemaatregel die daadwerkelijk leidt tot een vermindering van CO₂ in de atmosfeer. Bij Ministeriële Regeling zullen nadere regels worden gesteld voor rapportage en monitoring die borgen dat er ook bij deze modaliteiten zicht blijft op de keten van CO₂ van transport tot opslag en maken dat CO₂-emissies in de transportketen (lekkage en verbrandingsemissies tijdens transport) belast zullen worden. Voor de controleerbaarheid en handhaafbaarheid zal de toepassing van CCS met een andere modaliteit vooralsnog beperkt zijn tot transport tussen Nederlandse installaties totdat internationale afspraken zijn gemaakt.

2.4.2 Vrijstellingsruimte op basis van dispensatierechten

Bedrijven krijgen, vrijstellingsruimte toegekend die in aftrek wordt gebracht op de bruto-grondslag. Het bepalen van de vrijstellingsruimte wordt in hoofdlijnen gebaseerd op de regels van het EU ETS. In tegenstelling tot de overdraagbaarheid van emissierechten in het EU-ETS, is vrijstellingsruimte voor de nationale CO₂-heffing niet overdraagbaar tussen jaren. De vrijstellingsruimte wordt verstrekt door middel van overdraagbare dispensatierechten voor het betreffende kalenderjaar. In de volgende subparagrafen wordt in detail ingegaan op de wijze van toekenning van dispensatierechten aan installaties.

2.4.2.1 Dispensatierechten op basis van activiteitenniveaus, EU-ETS-benchmarks en reductiefactor

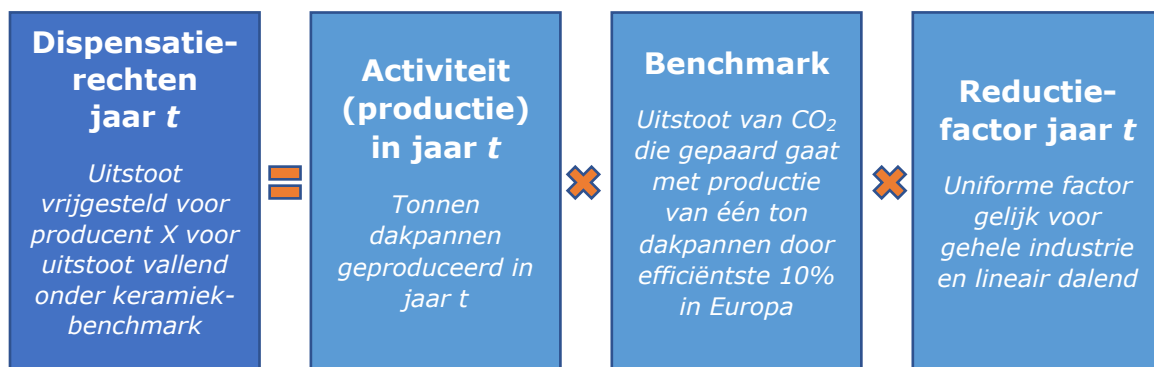
Voor de vaststelling van de hoeveelheid dispensatierechten is relevant op welk(e) activiteitenniveau(s) een installatie zit. De term activiteitenniveau komt uit het EU-ETS. Een activiteitenniveau van een installatie onder een productbenchmark bepaalt hoeveel productie onder die benchmark plaatsvindt. Voor een installatie onder de staalbenchmark laat het bijvoorbeeld zien hoeveel staal deze installatie in een jaar produceert; voor een installatie onder de krantenpapierbenchmark hoeveel ton gedroogd krantenpapier in een installatie is geproduceerd. Niet voor elk type productie bestaat een activiteitenniveau; het aantal productbenchmarks is beperkt tot 52. Voor productie die niet valt onder de productbenchmarks zijn er twee terugvalopties (de warmtebenchmark en de brandstofbenchmark), die elk ook weer het begrip activiteitenniveau kennen. Bij de warmtebenchmark is het activiteitenniveau de hoeveelheid warmte die in een installatie wordt gebruikt. Bij de brandstofbenchmark is het activiteitenniveau de hoeveelheid brandstof die door de installatie wordt gebruikt. Meer warmte- of brandstofgebruik hangt doorgaans samen met meer productie. Voor een installatie die valt onder meerdere benchmarks wordt die installatie daartoe eerst verdeeld in meerdere zogenaamde subinstallaties. Elke subinstallatie kent dan een eigen activiteitenniveau. Door de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten te relateren aan de activiteitenniveaus beoogt het kabinet rekening te houden met groei en krimp: méér activiteit (en dus een hoger activiteitenniveau) leidt tot méér dispensatierechten. De koppeling van de activiteitenniveaus aan de daarbij geleden benchmarks maakt in het EU-ETS en voor de nationale heffing mogelijk te sturen op CO₂-efficiëntie.

Het activiteitsniveau wordt, voor het bepalen van de vrijstellingsruimte van een installatie in een jaar, gekoppeld aan de Europese EU-ETS-benchmarks en de nationale reductiefactor. De vrijstellingsruimte van een installatie in het kader van de nationale CO₂-heffing wordt elk jaar in de basis bepaald door de vermenigvuldiging van de eigen activiteitsniveaus met de geldende EU-ETS-benchmarks, maal de in dat jaar geldende zogenaamde nationale reductiefactor. De nationale reductiefactor start in 2021 op 1,2 en zal ieder jaar met <PM> dalen zodat de vrijgestelde emissies lineair dalen tot in 2030 de vrijgestelde ruimte overeenkomstig is met de in het Klimaatakkoord gestelde reductieopgave.

De Europese Commissie zal de EU ETS-benchmarks voor de handelsperiodeperiode die loopt van 2021 tot en met 2025 eind 2020 publiceren. 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 bij dit wetsvoorstel. Daarom zal voor de CO₂-heffing gebruik worden gemaakt van de huidige benchmarks, aangescherpt met 0,2% per jaar. Deze aanpassing wordt voor een periode van 15 jaar, de jaren 2008 tot en met 2022, toegepast. 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 CO₂-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. Ook kan de reductiefactor worden aangepast indien de opgave voor de industrie in 2024 wordt aangepast met de herijking van het klimaatbeleid en zodra de EC de nieuwe EU ETS-benchmarks publiceert voor de handelsperiode 2026-2030. De berekeningen met benchmarks worden uitgevoerd in overeenstemming met de Europese toewijzingssystematiek.

De afbeelding hieronder illustreert hoe voor een keramiekproducent de vrijgestelde ruimte in een bepaald jaar wordt vastgesteld voor de productie van dakpannen.



Illustratie voor toekenning dispensatierechten voor keramiekproducent X in jaar t

2.4.2.2 Ex-postvaststelling van dispensatierechten

De dispensatierechten worden, in tegenstelling tot wat gebeurt bij de allocatie van gratis rechten in het EU-ETS, ex-post vastgesteld. Dat wil zeggen: na afloop van het jaar waarin de productie plaatsvond waar de dispensatierechten betrekking op hebben. Hierdoor wordt mogelijk gemaakt dat wijzigingen in de activiteitsniveaus gelijk betrokken kunnen worden bij het vaststellen van de totale heffing voor een installatie. Er is daardoor, meer dan de ex-ante benadering die in het EU-ETS gekozen is, sprake van een directe link tussen daadwerkelijke productie en de dispensatierechten die daardoor verworven worden en dus de heffing die betaald moet worden. Daarmee sluit dit ook, beter dan de ex-ante benadering, aan bij het karakter van de heffing als belastingmaatregel.

Dit resulteert erin dat bedrijven na afloop van het kalenderjaar hun dispensatierechten kunnen berekenen op basis van de productie van dat kalenderjaar. Op basis van de berekende dispensatierechten kunnen bedrijven vervolgens onderling dispensatierechten overdragen.

2.4.2.3 Vaststelling van dispensatierechten op basis van daadwerkelijk activiteitsniveau bij productbenchmarks

In afwijking van het EU-ETS zullen in het nationale systeem de dispensatierechten voor productbenchmarks worden gebaseerd op basis van het daadwerkelijke activiteitsniveau (en niet op basis van het historische activiteitsniveau in een referentieperiode van vijf jaar, op dit moment 2014-2018). Voor de productbenchmarks bestaat hierdoor de meest direct denkbare link tussen de productie en de aan de installatie toegekende dispensatierechten; bedrijven worden daardoor in termen van dispensatierechten zo veel mogelijk afgerekend op hun daadwerkelijke productie. Dit sluit ook het best aan bij het karakter als belastingmaatregel. Bovendien creëert dit een gelijk speelveld voor toetreders aangezien die gelijk en zonder onderscheid ten opzichte van reeds bestaande installaties dispensatierechten kunnen verkrijgen. Zij worden in het jaar waarin zij zich vestigen gelijk op dezelfde manier behandeld als installaties die al langer onder het heffingsregime vallen.

2.4.2.4 Vaststelling van dispensatierechten op basis van historische activiteitsniveau bij terugvalopties

Bij de terugvalbenchmarks (warmtebenchmark en brandstofbenchmark) geldt de benchmark niet als een volledige 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 (zoals in de paragraaf hiervoor uitgelegd). 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 procesemissie-aanpak, waarbij 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) zal het activiteitsniveau dat wordt gebruikt voor het bepalen van de dispensatierechten daarom gelijk worden gesteld aan het gemiddelde historische activiteitsniveau in de referentieperiode (nu: 2014-2018) conform het ETS. Hierdoor ontstaat een minder directe link tussen het daadwerkelijke activiteitsniveau en de toekenning van dispensatierechten dan gebeurt bij de productbenchmarks. In dit geval is die minder directe link wenselijk om de juiste prikkel te geven voor de efficiënte inzet van warmte (onder de warmtebenchmark) of brandstof (onder de brandstofbenchmark). Immers: door deze indirecte link zal een bedrijf dat minder warmte of brandstof consumeert als gevolg van de efficiëntere inzet daarvan, daardoor niet gelijk geconfronteerd worden met minder dispensatierechten. Omdat de productbenchmarks, in tegenstelling tot de terugvalopties, een maatstaf zijn voor het gehele productieproces is zo'n minder directe aanpak voor die benchmarks niet wenselijk en wordt om de reden genoemd in de vorige paragraaf voor die benchmarks een andere aanpak gevolgd.

Minder inzet van warmte (warmtebenchmark), brandstof (brandstofbenchmark) en minder (proces)emissies (procesemissiebenchmark) wordt zo dus beloond: de emissies van de installatie dalen, terwijl het activiteitsniveau gelijk blijft en daarmee de dispensatieruimte alleen daalt met de uniforme reductiefactor. De te betalen heffing vermindert.

De hoeveelheid dispensatierechten voor de terugvalopties worden tussentijds wel aangepast als het jaarlijkse activiteitsniveau met meer dan 15% (meer of minder) afwijkt van het activiteitsniveau in de referentieperiode. Paragraaf 2.3.2.5 beschrijft in welke gevallen zich dat voor kan doen.

2.4.2.5 Bijstellen van historische activiteitsniveau indien het daadwerkelijke niveau meer dan 15% afwijkt

Pas als het actuele activiteitenniveau is gestegen met meer dan 15% ten opzichte van het historische activiteitenniveau krijgt de eigenaar van de installatie in principe een aanpassing in zijn dispensatierechten. Deze zullen dan niet meer berekend worden aan de hand van zijn historische activiteitenniveau, maar aan de hand van het daadwerkelijke activiteitenniveau. NEa heeft de bevoegdheid te onderzoeken wat de oorzaak is van de stijging van het activiteitenniveau. Als uit dit onderzoek blijkt dat de stijging deels of geheel samenvalt met een verlaging van de efficiëntie van het productieproces waardoor bij een gelijkblijvende productie meer warmte wordt gebruikt, dan blijft het historisch activiteitenniveau het uitgangspunt bij de berekening van het aantal dispensatierechten. Dit is in lijn met het EU-ETS.

Ook als het actuele activiteitenniveau is gedaald met meer dan 15% ten opzichte van het historische activiteitenniveau, krijgt de eigenaar van de installatie in principe een aanpassing, conform voorgaande alinea. In dat geval mag de eigenaar van de installatie het historisch activiteitenniveau blijven hanteren bij het berekenen van de hoeveelheid dispensatierechten indien de 15% daling het gevolg is van efficiëntere productie en niet het gevolg van een afname van de productie. NEa kan op grond van de aangeleverde informatie onderzoeken of dit op een juiste wijze is gedaan en zo nodig de berekening ambtshalve aanpassen. Ook dit is conform EU-ETS. Er wordt in het systeem dus geborgd dat efficiency-verbeteringen in het warmte- en brandstofgebruik niet leiden tot een vermindering van dispensatierechten. Hierdoor wordt het verschil tussen de emissies die onder de warmte- en brandstofbenchmark en emissies onder de productbenchmarks verkleind.

2.4.2.6 Procesemissie-benadering bij emissies die niet onder het EU-ETS vallen, maar wel onder de scope van de heffing

Voor emissies die volgens de afspraken in het Klimaatakkoord onder de CO₂-heffing worden gebracht maar die niet vallen onder het EU-ETS wordt aangesloten bij de wijze waarop procesemissies worden benaderd in het EU-ETS. Het betreft de fossiele CO₂ emissies bij AVI's en substantiële lachgasuitstoot voor zoverre die niet al valt onder het EU-ETS. Voor deze typen uitstoot bestaan geen Europese benchmarks. Bij het ontbreken hiervan wordt, vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en beperken van de administratieve lasten voor de bedrijven, gekozen de procesemissiebenadering toe te passen op deze emissies. Daarmee worden dispensatierechten verstrekt voor deze installaties gerelateerd aan 97% van de historische emissies in de referentieperiode (2014-2018). Dit wordt vermenigvuldigd met de in dat jaar geldende reductiefactor. Voor deze groep is paragraaf 2.3.2.4 van overeenkomstige toepassing.

2.4.2.7 Elektrificatie

Elektrificatie van industriële technieken wordt als een belangrijke route gezien om de reductiedoelstellingen voor de industrie richting 2030 en daarna te behalen. Om schoorsteenemissiereductie in de industrie als gevolg van elektrificatie (meetellend voor de reductiedoelstelling in de industrie) op gelijke wijze te belonen als voor andere reductietechnieken gebeurt, wordt op een tweetal wijzen afgeweken van het EU-ETS.

Het betreft de elektrificatie van warmte. Binnen het EU-ETS worden geen gratis rechten toegekend voor de hoeveelheid elektrische opgewekte warmte-inzet omdat daarmee in strijd met de EU-ETS richtlijn, rechten zouden worden toegewezen voor emissies die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking. Daartoe moet de hoeveelheid warmte uit elektriciteit vermenigvuldigd met de warmtebenchmark afgetrokken worden van de hoeveelheid berekende rechten. Idee erachter is dat de emissies die bij de elektriciteitsproductie horen volledig worden doorberekend. Dit heeft geleid tot een bepaling waardoor er in het geheel geen rechten mogen toegewezen voor elektriciteitsopwekking. Deze aftrek wordt voor het bepalen van dispensatierechten voor de nationale heffing niet toegepast. Zo wordt bereikt dat deze reductiemaatregel op gelijke wijze wordt beloond als andere maatregelen.

Daarnaast betreft het de elektrificatie van processen onder productbenchmarks waarvan het EU-ETS aanneemt dat de inzet van elektriciteit en brandstof uitwisselbaar zijn. Het betreft veertien

productbenchmarks. Voor die productbenchmark wordt de toekenning van de emissierechten enkel gebaseerd op het aandeel directe emissies. Voor de inzet van het elektriciteitsgedeelte (indirecte emissies) worden geen gratis rechten verleend; de indirecte emissies die bij de elektriciteitsproductie horen worden ook in dit geval verondersteld niet gevoelig te zijn voor *carbon leakage*. Dit wordt binnen het EU-ETS vormgegeven met een correctiefactor op installatieniveau: per referentieperiode wordt gekeken wat de som is van de directe en indirecte emissies, waarbij de indirecte emissies worden berekend als de vermenigvuldiging van het elektriciteitsgebruik met 0,376. De correctiefactor wordt bepaald door het quotiënt van de directe emissies en de som van de directe en indirecte emissies. De toekenning van de gratis rechten aan een bedrijf is gebaseerd op het product van de bedrijfsspecifieke correctiefactor en andere (reguliere) parameters. In het ETS wordt de toewijzing aangepast als de correctiefactor in een bepaald jaar 15% afwijkt van de historische factor. Voor de nationale heffing zal bij deze veertien productbenchmarks blijvend gebruik worden gemaakt van de historische correctiefactor uit de referentieperiode 2014-2018. Hiermee wordt bereikt dat toekomstige elektrificatie van productie onder deze benchmarks op dezelfde wijze wordt beloond als andere reductiemaatregelen.

2.4.2.8 Warmtestromen

Binnen EU-ETS kunnen ETS-installaties gratis rechten ontvangen voor het uitkoppelen van warmte naar installaties buiten het ETS. Hieronder valt ook de levering van warmte voor stadsverwarming. Het één-op-één volgen van het EU-ETS zou in dit geval het borgende karakter op het behalen van de industriële reductiedoelstelling onder druk zetten. Immers, het zou er in bepaalde gevallen toe leiden dat dispensatierechten worden verstrekt voor een handeling waar binnen de industrie geen emissiereductie tegenover staat. Indien de warmte aan non-ETS industrie wordt geleverd leidt dit weliswaar binnen de groep heffingsplichtigen niet tot CO₂-reductie, maar mogelijk wel binnen de industrie als geheel. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een heffingsplichtig industriebedrijf restwarmte levert aan een industrieel bedrijf dat niet onder het ETS valt en dat daardoor minder gas hoeft te verstoken.

Gezien de verwachte grote groei van warmtenetten ten behoeve van stadsverwarming en de mogelijke levering van restwarmte vanuit de industrie aan deze warmtenetten, kiest het kabinet ervoor de uitkoppeling door heffingsplichtigen niet gepaard te laten gaan met de toekenning van dispensatierechten. Dit geldt voor heffingsplichtigen waarvoor geldt dat minder dan 75% van de emissies (exclusief emissies die samenhangen met elektriciteitsopwekking) samenhangen met de levering van warmte aan stadsverwarming. Het verlenen van dispensatierechten zou het borgende karakter van de heffing te veel onder druk zetten. Tegelijkertijd voert het kabinet op verschillende andere manieren beleid om de totstandkoming van warmtenetten in de gebouwde omgeving aan te moedigen.

Wel worden dispensatierechten verstrekt voor de uitkoppeling van warmte naar niet-heffingsplichtigen voor zoverre dit niet is ten behoeve van stadsverwarming. Voor een groot deel betreft dit momenteel de uitkoppeling van ETS-industrie naar non-ETS-industrie. Dit soort warmteleveringen kunnen daadwerkelijk leiden tot lagere industriële emissies. Met het oog op het beperkt houden van uitvoerings- en administratieve lasten, wordt hier geen onderscheid gemaakt naar sector. Hierdoor ontstaat een beperkte druk op het borgende karakter van de heffing omdat ook uitkoppeling naar installaties buiten de industrie (zoals de glastuinbouw) wordt beloond. Dit risico wordt ingeschat als gering: er zijn geen signalen van grootschalige warmte-uitkoppeling richting bijvoorbeeld de glastuinbouw.

Warmteleveringen door AVI's, gaat niet gepaard met het verlenen van dispensatierechten op basis van de geleverde warmte. Voor deze groep worden dispensatierechten verleend op basis van historische emissies (zie paragraaf 2.4.2.5); het ook verlenen van dispensatierechten op basis van de hoeveelheid uitgekoppelde dan wel geleverde warmte zou leiden tot het dubbel verstrekken van dispensatierechten.

Voor warmteleveringen tussen heffingsplichtigen en warmteontvangsten door heffingsplichtigen vanuit niet-heffingsplichtigen zijn voor het toekennen van dispensatierechten de allocatieregels uit het EU-ETS van overeenkomstige toepassing.

2.4.3 Overdracht van dispensatierechten

Onder de CO₂-heffing is overdracht van dispensatierechten tussen installaties toegestaan. Hiertoe wordt een register dispensatierechten industrie bij de NEa ingericht. Per installatie wordt een rekening geopend op naam van de eigenaar van de installatie.

Na afloop van het kalenderjaar dienen heffingsplichtigen voor 1 april een industrieel emissiejaarverslag en een verslag met de berekening van het aantal dispensatierechten bij de NEa in. Op basis van deze verslagen wordt het aantal te verkrijgen dispensatierechten op hun rekening in het register gestort.

Bedrijven kunnen vervolgens van 15 mei tot 1 september overdracht van dispensatierechten registreren op hun rekening in het register.

Voorwaarden tussen bedrijven die worden verbonden aan de overdracht van dispensatierechten is aan de markt. Het register faciliteert alleen de overdracht en is dus geen handelsplatform.

De NEa publiceert voor de periode van registratie van overdracht, dus voor 15 mei, een overzicht van de emissies en vrijstellingsruimte per installatie om zo inzicht in vraag en aanbod te geven en daarmee transparantie van de markt te bevorderen. Na afloop van de periode van registratie van overdracht publiceert de NEa op geaggregeerd niveau het aantal registraties van overdracht en het aantal overgedragen vrijstellingseenheden.

2.4.4 Herberekening

De industrie staat voor het ambitieuze reductiedoel dat in het Klimaatakkoord is gesteld. De transitie is echter niet gerealiseerd van de ene op de andere dag. Investeringscycli van industriële bedrijven strekken zich over vele jaren uit en laten zich niet tekenen door lineaire reductiepaden. Uitstootvermindering kent vaak, zeker bij grote investeringen, een meer schoksgewijs patroon, waarbij met elke investeringsronde (zgn. turnarounds) kansen bestaan om tegen relatief beperkte kosten stappen te zetten in CO₂-reductie. Het kabinet is zich hiervan bewust en heeft daarom verschillende vormgevingskeuzes gemaakt die maken dat de heffing zo goed mogelijk aansluit bij deze cycli. Hierbij is ook gebruik gemaakt van het PwC-rapport. Enkele elementen waaruit dit blijkt zijn hiervoor al behandeld. Zo zal er een geleidelijk ingroeipad gelden voor zowel de heffingshoogte als de heffingsgrondslag (met de hiervoor al genoemde "undershoot" bij aanvang van de heffing) en wordt de mogelijkheid geboden dispensatierechten over te dragen. Daarnaast wordt bedrijven de mogelijkheid geboden om een overschot aan dispensatierechten in tonnen te verrekenen met tekorten aan dispensatierechten in het verleden. Bedrijven kunnen zo eerder betaalde heffing terugontvangen.

Bedrijven kunnen (na het tijdvak voor registratie van overdracht) een overschot aan dispensatierechten over een kalenderjaar gebruiken om een tekort aan dispensatierechten in een eerder jaar te compenseren. Hiermee kan het bedrijf betaalde heffing over een eerder jaar terugkrijgen.

Een overschot aan dispensatierechten kan worden verrekend met tekorten aan dispensatierechten tot vijf belastingjaren terug, te beginnen met het oudste openstaande tekort. De verrekening gebeurt tegen het tarief van het belastingjaar dat wordt herberekend.

Het belastingjaar dat wordt herberekend, ligt in de periode 2021 tot en met 2029. Er kan daardoor tot en met uiterlijk 2034 op deze regeling een beroep worden gedaan.

Nadat de belastingaangifte van de CO₂-heffing is afgerond en het overschot aan dispensatierechten is verrekend met het tekort aan dispensatierechten uit eerdere jaren, ontvangt de heffingsplichtige de eerder betaalde belasting terug in zoverre het overschot aan dispensatierechten toereikend is.

Rekenvoorbeeld: Een bedrijf komt in de jaren 2023 en 2024 100.000 ton aan dispensatierechten tekort om zijn emissies af te dekken. Stel het netto heffingstarief in 2023 is 15 euro per ton en in 2024 20 euro per ton. In 2023 betaalt het bedrijf dus 15 euro x 100.000 ton = 1.500.000 euro aan

heffing en in 2024 betaalt het bedrijf 20 euro x 100.000 ton = 2.000.000 euro aan heffing. In 2025 realiseert het bedrijf een overschot van 150.000 ton. Het bedrijf kan dan bij de aangifte voor de heffing over 2025 dit overschot in tonnen verrekenen. De verrekening start bij het oudste openstaande boekjaar. In dit voorbeeld is dat 2023. Het bedrijf verrekent het tekort in 2023 (100.000 ton) volledig en heeft dan nog 50.000 ton over om te verrekenen met het tekort in 2024. De verrekening vindt plaats tegen het tarief dat gold in het boekjaar van het tekort waarmee verrekend wordt. Het bedrijf ontvangt dus over 2023 15 euro x 100.000 = 1.500.000 euro aan heffing terug en over 2024 50.000 x 20 euro = 1.000.000 euro aan heffing terug. Over 2024 blijft een tekort van 50.000 ton staan dat eventueel nog met een overschot in de jaren tot en met 2029 kan worden verrekend.

2.4.5 De monitoring en verslaglegging

Heffingsplichtigen dienen jaarlijks voor de heffing twee rapportages in te dienen:

1. Het *industriële emissieverslag* waarin is aangegeven hoe groot de emissies zijn die ontstaan als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen én de emissies die ontstaan bij processen, niet samenhangend met elektriciteitsopwekking; dit verslag dient jaarlijks vóór 1 april te worden ingediend bij het bestuur van de NEa;
2. Het *verslag van de berekening van dispensatierechten*: dit verslag dient jaarlijks vóór 30 april te worden ingediend bij het bestuur van de NEa.

Installaties die onder het EU-ETS vallen, kunnen voor deze rapportages gebruik maken van de gegevens in het emissieverslag en het activiteitenverslag die zij jaarlijks op grond van het EU ETS voor 31 maart verplicht zijn in te leveren bij het bestuur van de NEa. Zij hoeven daarom voor de rapportages onder de heffing geen aanvullende gegevens te meten en te monitoren. Installaties die niet onder het EU-ETS vallen of geen recht hebben op toewijzing van gratis emissierechten onder ETS zullen voor de rapportages onder de heffing wél aanvullend gegevens moeten meten en monitoren. Deze installaties (het betreft 17 installaties) dienen daarom zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding een *industriële monitoringsplan* in te dienen bij het bestuur van de NEa met daarin beschreven op welke wijze zij deze gegevens gaan meten en monitoren.

Hieronder worden het industrieel monitoringsplan, het industrieel emissieverslag en het verslag berekening dispensatierechten nader beschreven.

Industrieel monitoringsplan

Installaties die niet onder het ETS vallen of ETS-installaties zonder toewijzing van gratis rechten, zijn verplicht een industrieel monitoringsplan op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan het bestuur van de NEa. In het industrieel monitoringsplan zijn de emissiebronnen binnen de inrichting aangegeven en is aangegeven hoe de algemene vereisten voor de monitoring van emissies zoals aangegeven in de verordening monitoring en rapportage⁴ emissiehandel bedrijfsspecifiek worden toegepast (zie ook hierna paragraaf 2.3.6 over het meten van emissies in bijzondere gevallen).

Het monitoringsplan bepaalt de industriële jaarvracht (de totale uitstoot van broeikasgas in een kalenderjaar exclusief de uitstoot die toegerekend wordt aan elektriciteitsopwekking) en beschrijft hoe de gegevens worden verzameld, bewerkt, opgeslagen, samengevoegd en gerapporteerd in het industrieel emissieverslag. Het monitoringsplan bevat waarborgen die erop zijn gericht dat de inrichting de industriële jaarvracht ook daadwerkelijk monitort conform het monitoringsplan. Onderdeel van de monitoring zal bijvoorbeeld zijn dat de belastingplichtige bij moet houden hoeveel brandstof wordt verbruikt in de geïdentificeerde emissiebronnen en dat specifieke kenmerken van de brandstof, zoals de calorische waarde en de emissiefactor, gemeten moeten worden om de omvang van de CO₂-emissies te bepalen.

Een goedkeuring van het industrieel monitoringsplan kan door het bestuur van de NEa worden geweigerd indien het monitoringsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan zijn gesteld in de

⁴ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2014/12/2/monitoring-en-rapportage-verordening-ets-2013-2020>

verordening monitoring en rapportage emissiehandel of wanneer het bestuur van de NEa van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager in staat is het monitoringsplan naar behoren uit te voeren.

Door te werken met een monitoringsplan wordt belastingplichtigen vooraf zo veel mogelijk duidelijkheid gegeven over de wijze van bepalen van de industriële jaarvracht en wordt de kans op discussie over het industrieel emissieverslag en de daaruit voortvloeiende aangifte beperkt.

Het industrieel emissieverslag

Na afloop van een kalenderjaar moet een heffingsplichtige vóór 1 april van het opvolgende jaar een industrieel emissieverslag inleveren waarin is aangegeven hoe groot de emissies zijn (exclusief de emissies die toegerekend worden aan elektriciteitsproductie). Dit zijn de emissies die ontstaan zijn als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen én de emissies die ontstaan zijn bij processen, niet samenhangend met elektriciteitsopwekking.

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. Voor de inhoud van het industrieel emissieverslag en de wijze van aanleveren worden bij of krachtens ministeriële regeling nadere regels gesteld. Bij het vaststellen van deze nadere regels zal aansluiting worden gezocht bij de wijze waarop bedrijven als gevolg van de deelname aan het EU-ETS het emissieverslag en het activiteitenverslag over de gehele inrichting opstellen en overleggen. Daarmee zal worden voorkomen dat er sprake is van overlap in de rapportage en blijven de extra administratieve lasten tot een minimum beperkt voor bedrijven die reeds onder het EU-ETS vallen.

Voor ETS-installaties met gratis toewijzing van emissierechten wordt de industriële jaarvracht bepaald op basis van informatie uit het emissieverslag en het activiteitenverslag die al in het kader van het EU-ETS zijn geverifieerd door een externe verificateur. Voor de installaties die niet onder het EU-ETS vallen én installaties die wel onder het EU-ETS vallen maar geen recht hebben op gratis toewijzing van emissierechten is dat niet het geval en is een vorm van verificatie op het industrieel emissieverslag gewenst. Hier zullen bij ministeriële regeling nadere regels over worden gesteld.

Het verslag berekening dispensatierechten

Installaties dienen jaarlijks vóór 30 april een verslag in te dienen van de berekening van de dispensatierechten bij het bestuur van de NEa.

Dit geldt niet voor de vier installaties die geen recht hebben op gratis toewijzing onder ETS. Deze installaties krijgen ook onder de heffing niet rechtstreeks dispensatierechten toegekend en hoeven derhalve geen verslag berekening dispensatierechten in te dienen. Het betreft bijvoorbeeld de levering van warmte tussen twee ETS-partijen waarbij de gebruiker van die warmte daarvoor gratis rechten gealloceerd krijgt in plaats van de producent waar de emissie aan de schoorsteen plaatsvindt.

De ambtshalve vaststelling

Het bestuur van de NEa is, in bepaalde gevallen, bevoegd om ambtshalve de industriële jaarvracht vast te stellen. Bij het uitblijven van het industrieel emissieverslag of indien het bestuur van de NEa op grond van het voorgestelde artikel 16b.6 Wm heeft verklaard dat het industrieel emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of kracht afdeling 16b.2.1 van de Wm zijn gesteld, kan de door de inrichting veroorzaakte emissie door het bestuur van de NEa ambtshalve worden vastgesteld (voorgestelde artikel 16b.6 Wm). Zodra de ambtshalve vaststelling onherroepelijk is geworden, vormen de daarin vermelde gegevens de grondslag voor het opleggen van de heffing.

2.4.6 Het bepalen van de omvang van emissies in bijzondere situaties

Afvalverbrandingsinstallaties

Voor de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) zal per installatie een monitoringsplan moeten worden opgesteld, dat door NEa wordt getoetst op de vereisten als gesteld in de monitoringsverordening. Deze verordening stelt eisen aan de wijze waarop de jaarvracht van verbrandingsinstallaties moet

worden vastgesteld. Een exploitant kan daarbij kiezen voor de standaardmethode of de meetmethode (bepalen emissie van CO₂ in de schoorsteen). Bij de standaardmethode wordt op basis van de hoeveelheid afval en emissiefactoren de jaarvracht vastgesteld. 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 worden vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met technische haalbaarheid en de proportionaliteit van de kosten (onredelijke kosten). Als de kosten voor monsterneming en analyse van de brandstoffen bijvoorbeeld te hoog zijn in relatie tot de grondslag, dan kan worden teruggevallen op landelijke of Europese standaardfactoren.

Vanwege de korte implementatietijd kan niet verwacht worden dat alle AVI's bij de start van de heffing in 2021 kunnen voldoen aan het vereiste niveau van onzekerheid voor het vaststellen van emissiefactoren en de biomassa fractie in het afval. Om deze reden kunnen in het begin de door Rijkswaterstaat vastgestelde standaardfactoren worden gebruikt. Met deze standaardfactoren en de daadwerkelijk gemeten hoeveelheid verbrand afval kan de AVI het industrieel emissieverslag opmaken, laten verifiëren door een ETS-verificateur en insturen naar de NEa. De standaardfactoren worden nu al gebruikt voor de monitoring van CO₂ emissies van alle AVI's samen in Nederland voor het Klimaatverdrag en Kyoto Protocol.

De komende tijd wordt bezien welke aanvullende eisen gesteld kunnen worden aan de standaardmethode om een grotere betrouwbaarheid te krijgen. Zoals eerder aangegeven wordt hierbij bezien in hoeverre de extra lasten proportioneel zijn.

Substantiële lachgasuitstoot anders dan die reeds onder het EU-ETS valt

Voor de uitstoot van substantiële hoeveelheden lachgassen (N₂O) die momenteel niet onder het EU-ETS vallen, zal een monitoringsplan opgesteld moeten worden. Dit monitoringsplan wordt door de NEa getoetst op de vereisten gesteld in de monitoringsverordening. Voor N₂O emissies die onder het ETS vallen is er een 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 dat geval kan de exploitant een alternatieve 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 de NEa.

Warmtekrachtkoppelingen (WKK)

Bij warmtekrachtkoppeling is er sprake van een technische eenheid waarbij zowel warmte als elektriciteit worden geproduceerd. De emissies afkomstig uit deze emissiebron zijn daarom zowel het gevolg van de opwekking van warmte als van de opwekking van elektriciteit. De totale emissies van een warmtekrachtinstallatie worden bepaald aan de hand van de totale hoeveelheid brandstof die wordt verbruikt in de WKK-installatie. In het industrieel emissieverslag worden echter alleen de emissies gerapporteerd die samenhangen met industriële en warmteproductie. Dit betekent dat een sleutel nodig is om de totale emissie van een WKK te verdelen in een warmtedeel en een elektriciteitsdeel. Daarbij wordt aangesloten bij de methode van verdeling die wordt vastgesteld binnen het EU-ETS voor het opstellen van de productbenchmarks voor de gratis toewijzing van emissierechten. Het aansluiten bij de methode in het EU-ETS zorgt voor consistentie en beperkt de administratieve lasten. Bovendien voorkomt het dubbele nationale instrumenten, doordat dezelfde methode wordt gebruikt in het kader van de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking.

De verdeelsleutel wordt berekend op basis van een vergelijking met een referentiescenario waarin gelijke hoeveelheden elektriciteit en warmte gescheiden worden opgewekt in een installatie met een standaardrendement. De hoeveelheid brandstof die dan benodigd is, wordt als uitgangspunt genomen bij het toerekenen van de totale uitstoot aan de warmteopwekking en de elektriciteitsopwekking. Onderdeel van de verdeelsleutel is ook het rendementsvoordeel dat de warmtekrachtkoppeling ten opzichte van de gescheiden opwekking van warmte en elektriciteit heeft. In de ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verdeelsleutel.

Restgassen

Restgassen zijn binnen het EU-ETS gedefinieerd als rookgassen die ontstaan bij specifieke processen door onvolledige oxidatie van koolstof houdende brandstoffen. 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 productie van elektriciteit, vindt de uitstoot van CO₂ plaats bij de elektriciteitscentrale. Voor zoverre emissies worden veroorzaakt door de verbranding van restgassen en in het kader van de wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking niet toegerekend worden aan de opwekking van elektriciteit, vallen deze emissies onder de CO₂-heffing. Net als bij WKK-installaties is ook hier de systematiek van het EU-ETS gevolgd. Binnen het EU-ETS wordt de lijn gehanteerd dat emissies van een eenheid waarin restgassen worden verbrand, niet volledig worden beschouwd als verbrandingsemissies voor elektriciteitsopwekking, maar deels als procesemissie worden toegerekend aan het productieproces waarin de restgassen zijn ontstaan. Deze procesemissies vallen onder de scope van de CO₂-heffing. Voor het bepalen hiervan kent het EU-ETS een rekensystematiek die is opgenomen in de regelgeving voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten.

Dit houdt globaal in dat voor de bepaling van de industriële jaarvracht voor de emissies die zijn gerelateerd aan elektriciteitsopwekking wordt uitgegaan van een hoeveelheid referentiebrandstof met dezelfde technisch bruikbare energie-inhoud als de restgassen. Het verschil tussen de totale jaarvracht van de installatie die elektriciteit opwekt en de emissies die bij het verbranden van deze referentiebrandstof (ten behoeve van elektriciteitsopwekking) vrijgekomen zouden zijn, vormen voor deze installatie de industriële jaarvracht.

Omgang met negatieve emissies

Negatieve emissies⁵ worden vooralsnog binnen de nationale CO₂-heffing niet erkend in de zin dat zij leiden tot een extra aftrekpost op de industriële jaarvracht. Daarmee wordt gehandeld conform het EU-ETS en voor nu gekozen voor de best uitvoerbare optie. Er zijn geen signalen dat binnen afzienbare tijd op grote schaal installaties negatieve emissies zullen gaan realiseren. Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat negatieve emissies in de toekomst een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen. Het kabinet zet zich er dan ook voor in negatieve emissies erkend te krijgen binnen het EU-ETS, waardoor deze voor de heffing eenvoudig overeenkomstig erkend kunnen worden. Ook wanneer dit niet lukt en negatieve emissies tot het reële en korte termijn handelingsperspectief van heffingsplichtigen gaat behoren, zal opnieuw bezien worden of en op welke wijze negatieve emissies in het heffingssysteem met de toekenning van additionele dispensatierechten erkend kunnen worden.

2.5 Het tarief en de aangifte

In de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm) wordt een olopend tarief vastgesteld. Dit tarief is het uitgangspunt voor de nationale heffing dat de belastingplichtige betaalt voor iedere ton CO₂ die behoort tot zijn netto-grondslag (zoals gedefinieerd in paragraaf 2.4). De hoogte van de nationale heffing per ton CO₂ die door de belastingplichtige moet worden betaald is afhankelijk van de hoogte van de EU-ETS-prijs. Het verschil tussen de wettelijk vastgelegde tarief en de EU-ETS-prijs, leidt tot de nationale CO₂-heffing.



De nationale CO₂-heffing verandert jaarlijks. Dat komt omdat zowel het tarief oploopt als doordat de EU-ETS-prijs veranderlijk is. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

⁵ Bijvoorbeeld CCS met biogene emissies.

Het tarief van de CO₂-heffing

De hoogte van het tarief bedraagt met ingang van 1 januari 2021 <PM> per ton uitstoten CO₂. Dit tarief loopt lineair op met <PM> euro per jaar zodat het tarief in 2030 <PM> euro is, in prijzen 2020. Het tarief is bepaald aan de hand van een tariefstudie door PBL en een speelveldtoets die is uitgevoerd door PwC.

Eén van de elementen die als beslisinfo heeft gediend is dus een tariefstudie van PBL. Bij deze analyse heeft PBL berekend welke tariefhoogte nodig is om de reductiedoelstelling van de industrie met 75% zekerheid te borgen. De berekende hoogte is daarmee gebaseerd op de verwachte kosten per ton CO₂ van de benodigde CO₂-reductie en de verwachte prikkel die bedrijven nodig hebben om tot deze reductie over te gaan. Daarbij heeft PBL ook rekening gehouden met de beschikbare subsidiemiddelen voor verduurzaming.

Het andere element dat als beslisinfo heeft gediend is de speelveldtoets die PwC heeft uitgevoerd. <PM uitkomsten speelveldtoets PwC>

Ten behoeve van kostenefficiëntie is het van belang dat elke heffingsplichtige zo veel mogelijk dezelfde prikkel ervaart om zijn CO₂ te reduceren. Hiervoor moeten de kosten van een ton CO₂-uitstoot hetzelfde zijn voor verschillende bedrijven. De kosten van emitteren bestaan uit de nationale heffing en de EU ETS-rechten. Om deze reden betalen bedrijven een netto tarief voor de uitstoot die onder het EU ETS valt. Dit netto tarief vormt samen met de EU-ETS-prijs het wettelijk vastgestelde tarief. Bedrijven betalen het wettelijk vastgestelde tarief voor de uitstoot die niet onder het EU-ETS valt.

De EU-ETS-prijs: de december future

Voor de vaststelling van de EU-ETS-prijs wordt gebruik gemaakt van de prijs van de zogenaamde 'december future'. Een future is een gestandaardiseerd contract waarbij de koper en verkoper overeenkomen om op een bepaald moment in de toekomst emissierechten te verhandelen tegen een in het contract afgesproken prijs. Voor de heffing over het jaar t wordt een prijs gehanteerd die gemiddeld geldt in de maanden september en oktober van het jaar $t-1$ voor de aankoop van een emissierecht in december van jaar t . Daarbij wordt gekeken naar de dagelijkse 1-jaarstermijnkoersen, en wel de slotverkoopkoersen, in die maand. Van alle dagen in de maanden september en oktober waarnaar wordt gekeken, wordt vervolgens het gewone gemiddelde genomen. Gekeken wordt naar de koolstofbeurs in de Europese Unie met het hoogste handelsvolume.

Er wordt om een aantal redenen voor deze methodiek gekozen. Ten eerste is de hoogte van de nationale heffing definitief bekend voorafgaand aan het moment van het uitstoten van de CO₂. Dat biedt zekerheid aan heffingsplichtigen. Zij kunnen de kosten dan tijdig betrekken in hun bedrijfsvoering. Ten tweede wordt de prijs vastgesteld op een zo laat mogelijk moment voorafgaand aan het jaar waarin de uitstoot plaatsvindt. Daardoor is de prijs zo actueel mogelijk. Ten derde sluit het aan bij de wijze waarop emissierechten in het EU-ETS in de praktijk worden aangekocht via de december future. De keuze sluit daarmee aan bij de praktijk. Ten vierde is de methode goed uitvoerbaar en handhaafbaar. Van belang daarvoor is ook dat als de EU-ETS-prijs in het betreffende jaar anders uitpakt dan de prijs van de december future daarover achteraf geen correctie plaatsvindt. Er bestaat theoretisch risico dat marktpartijen met aan- en verkopen van december futures effect kunnen uitoefenen op de prijs van de future. Omdat de handel in futures plaatsvindt op een grote, Europese koolstofbeurs met een groot handelsvolume is dit effect evenwel niet aannemelijk. Om dit effect te voorkomen is voor een vaststellingsperiode van twee maanden gekozen, in plaats van één maand. Het hanteren van een langere vaststellingsperiode vermindert tevens de effecten van korte termijn volatiliteit. Tot slot wordt hiermee aangesloten bij de vaststelling van de EU-ETS-prijs die van belang is in het kader van de minimum CO₂-prijs ten gevolge van elektriciteitsopwekking. Aangezien zowel NEa als een omvangrijke groep ETS-deelnemers door zowel die minimum CO₂-prijs als de CO₂-heffing worden geraakt, minimaliseert dit de uitvoerings- respectievelijk administratieve lasten. Bovendien creëert het eenduidigheid in fiscale wetgeving.

Heffing op basis van aangifte

De verschuldigde heffing dient na afloop van het betreffende kalenderjaar uiterlijk 1 oktober op aangifte te worden gedaan. Kenmerk van deze heffingstechniek, die bijvoorbeeld ook wordt gehanteerd bij de btw, is dat de heffingsplichtige zelf de verschuldigd geworden heffing berekent en deze op aangifte betaalt. Hij heeft daarmee een actieve verantwoordingsplicht ten aanzien van zijn CO₂-uitstoot. Blijft de heffingsplichtige in gebreke ten aanzien van de betaling van de heffing, dan kan een naheffingsaanslag worden opgelegd. De technieken van de aangifte sluit aan bij de handhavingsfilosofie van het EU-ETS, in die zin dat waar mogelijk de verantwoordelijkheid bij heffingsplichtigen zelf wordt neergelegd. De heffingsplichtigen dienen de relevante gegevens aan te geven, op basis waarvan achteraf gerichte controles kunnen plaatsvinden.

De verwachting is dat materiële controles in het kader van de heffingsaangifte weinig zullen voorkomen, zoals ook bij controles in het kader van het EU-ETS het geval is. Bij de aangifte bestaat in beginsel vooraf al duidelijkheid of de opgegeven uitstoot overeenkomt met de werkelijke uitstoot in het afgelopen kalenderjaar. Die zekerheid verschaft het bestuur van de NEa namelijk door het ingediend industrieel emissieverslag te beoordelen. Is het bestuur van de NEa van mening dat het industrieel emissieverslag op dat punt niet correct is, dan vormt zijn ambtshalve vaststelling de grondslag voor de heffingsaangifte of naheffingsaanslag.

3. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving

3.1 Verhouding tot het EU-ETS en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

In paragraaf 2.1 staat omschreven hoe de nationale CO₂-heffing zich verhoudt tot het EU-ETS.

Op 4 juni 2019 heeft het kabinet het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking aangeboden aan de Tweede Kamer. De minimum CO₂-prijs ziet op de emissie van broeikasgas als gevolg van elektriciteitsopwekking bij bedrijven die vallen onder het EU ETS. Het betreft zowel de CO₂-uitstoot van elektriciteitsopwekking door de energiesector als de uitstoot bij elektriciteitsopwekking die ontstaat bij andere EU ETS-bedrijven, zoals de industrie. Bij de vaststelling van de heffing heeft het kabinet aansluiting gezocht bij dit wetsvoorstel. Dat betekent dat de emissies die behoren tot de grondslag van de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking niet behoren tot de scope van de CO₂-heffing voor de industrie en vice versa. Partijen zullen voor dezelfde uitstoot dus niet te maken krijgen met beide instrumenten. Ook wordt de ETS-prijs in het kader van de CO₂-heffing op dezelfde wijze vastgesteld als in het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking (zie paragraaf 2.5).

Hoewel er dus op onderdelen wordt aangesloten bij de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking, heeft de CO₂-heffing industrie een andere doelstelling en daarom een andere vormgeving dan de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. De minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking beoogt langjarig zekerheid te bieden over de minimale hoogte van CO₂-kosten die elektriciteitsproducenten moeten betalen, zodat zij dit kunnen meewegen bij hun investeringsbeslissingen. De minimumprijs geldt voor emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking. In verband met risico's voor de leveringszekerheid is gekozen voor een geleidelijk oplopende minimumprijs met een marge onder het verwachte prijspad van het EU ETS. Dit tarief doortrekken naar de CO₂-heffing zou onvoldoende prikkel geven om te borgen dat de reductieopgave voor de industrie wordt gerealiseerd. Terwijl een hoog tarief zoals voor de CO₂-heffing over alle emissies (en niet alleen over de te reduceren emissies) zou leiden tot aantasting van het gelijke speelveld en vertrek van productie uit Nederland en in geval van elektriciteitsopwekking leidt tot risico's voor de leveringszekerheid.

Gegeven de beperkte omvang van de Nederlandse emissies in relatie tot het geheel aan emissies vallend onder het EU-ETS, is invloed van de Nederlandse heffing op de marktwerking en de prijsvorming van EU-ETS-emissierechten verwaarloosbaar. De heffing heeft dus geen noemenswaardige gevolgen voor de werking en effectiviteit van het EU-ETS.

Tevens heeft het instellen van een minimumprijs gerelateerd aan de EU-ETS-prijs in de vorm van een heffing voor deze groep bedrijven die ook deelneemt aan een Europees regime, geen gevolgen voor de eenheid van de interne markt of mededingingsvoorwaarden.

3.2 Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer

De regels voor de CO₂-heffing worden hoofdzakelijk opgenomen in twee bestaande wetten, namelijk de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm) en de Wet milieubeheer (hierna: Wm). De bepalingen die zien op het vaststellen van de heffingsschuld worden opgenomen in hoofdstuk VIB CO₂-heffing industrie van de Wbm. Het gaat hierbij onder meer om het heffingsfeit, de belastingplichtige, het tarief en de wijze van heffen.

In de Wm worden de regels neergelegd omtrent de vaststelling van de CO₂-uitstoot. Deze regels zullen worden opgenomen in Hoofdstuk 16B. Emissie van broeikasgas door de industrie.

Hierbij wordt om wetssystematische redenen aansluiting gezocht bij de systematiek die geldt voor de vaststelling van emissies voor het EU-ETS. Deze regels zijn eveneens opgenomen in de Wm. Door deze aansluiting bij de systematiek van het EU-ETS wordt de consistentie tussen de vaststelling van emissies voor het EU-ETS enerzijds en de nationale CO₂-heffing anderzijds geborgd en worden de administratieve en uitvoeringslasten zo veel mogelijk beperkt.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoeringstaken bij de CO₂-heffing worden belegd bij de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa). Deze uitvoering behelst twee type taken. Ten eerste de taken, bevoegdheden en werkzaamheden die ertoe leiden dat de omvang van de industriële jaarvracht correct wordt vastgesteld door de heffingsplichtigen (zie paragraaf 2.4.1 en 2.4.6). De regels daarvoor worden vastgelegd in Titel 16b.2 Industriële Jaarvracht in de Wm. Deze taken worden toebedeeld aan het bestuur van de NEa dat op grond van hoofdstuk 2 Wm een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) is. Ten tweede de taken, bevoegdheden en werkzaamheden met betrekking tot de heffing en invordering van de belasting. Deze geschieden op basis van de voor rijksbelastingen geldende wet- en regelgeving met dien verstande dat de Dienst Nederlandse emissieautoriteit wordt belast met de heffing en invordering van deze rijksbelasting in plaats van de rijksbelastingdienst. Juridisch wordt dit vormgegeven door te bepalen dat daar waar in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de daarop berustende bepalingen wordt gesproken over de rijksbelastingdienst moet worden verstaan de Dienst Nederlandse Emissieautoriteit. Deze dienst is organisatorisch onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Om misverstanden te voorkomen is uitdrukkelijk bepaald dat voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen inzake de CO₂-heffing de Dienst onder het gezag staat van de Minister van Financiën. Dit betekent dat de Minister van Financiën de in artikel 10:22 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde instructies aan de Dienst NEa kan geven.

De Nederlandse emissieautoriteit

De NEa is een buitendienst van de minister van Economische Zaken en Klimaat, met daarbij een bestuur dat als een zbo optreedt. Het bestuur van de NEa is zelfstandig en verantwoordelijk voor de besluiten die worden genomen op grond van de Wm. Dat betreffen op dit moment besluiten op het gebied van het EU-ETS en het thema Energie voor vervoer.

Van belang is dat alleen het bestuur van de NEa een zbo is. Het resterende deel van de NEa, waaronder het ambtelijk apparaat valt, is dat niet. Dat valt onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Enkel voor zover deze ambtenaren werkzaam zijn ten behoeve van het bestuur van de NEa (het zbo) staan zij onder het gezag van het zbo en leggen zij over die werkzaamheden uitsluitend aan het zbo verantwoording af.⁶

4.1 Het bestuur van de NEa en de omvang van industriële jaarvracht

Het wetsvoorstel draagt het toezicht houden op de vaststelling van de hoogte van de industriële jaarvracht op aan het bestuur van de NEa (het zbo). De bevoegdheden voor het bestuur van de NEa richten zich met name tot de beoordeling van (1) de industriële monitoringsplannen en (2) de industriële emissieverslagen van de bedrijven.

⁶ Artikel 16 van de Kaderwet zbo.

De NEa bezit de specifieke deskundigheid van de processen en installaties waar de betreffende emissies vrijkomen, de meetinstrumenten die worden ingezet en de verwerking van meetgegevens voor de beoordeling van de vaststelling van de jaarlijkse CO₂-uitstoot. Deze beoordeling dient objectief te zijn en mag niet beïnvloed worden door andere dan strikte technisch-inhoudelijke overwegingen en dient vanwege de financiële belangen goed te worden geborgd.

Het bestuur van de NEa beschikt over inspecteurs met toezichthoudende bevoegdheden en verkrijgt handhavende bevoegdheden die de nakoming verzekeren van deze verplichtingen door de belastingplichtigen. Bij overtreding van bepalingen omtrent monitoring en rapportage van de industriële jaarvracht door de bedrijven kan het bestuur van de NEa in bepaalde gevallen de industriële jaarvracht ambtshalve vaststellen, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. De uitvoering van de regels en de bijbehorende rechtsbescherming vallen onder het regime van de Algemene wet bestuursrecht.

Door het toezicht op en de handhaving van de jaarlijkse CO₂-uitstoot op te dragen aan het bestuur van de NEa wordt bovendien aangesloten bij de systematiek die in dit verband geldt voor de handel in emissierechten op basis van het EU-ETS. De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende taken voor de CO₂-emissies gerelateerd aan industriële en warmteproductie zijn een aanvulling op – en liggen in het verlengde van – het bestaande takenpakket van het bestuur van de NEa.

Het bestuur van de NEa voert zijn taken voor de CO₂-heffing uit als zelfstandig bestuursorgaan. Ook voor de taken vanuit het EU-ETS opereert het bestuur van de NEa als een zbo. De wetgever heeft in het verleden ervoor gekozen om voor het systeem van handel in emissierechten een zbo in te stellen, vanwege de grote behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming en het vereiste van specifieke deskundigheid.⁷ Voor betrokken bedrijven staan immers grote (financiële) belangen op het spel die geen rol mogen spelen bij de oordeelsvorming. Daarnaast vergt de uitvoering van het emissiestelsel een hoge mate van specifieke deskundigheid. Bijvoorbeeld over processen en installaties voor de monitoring van emissies in het bedrijf en bij het vergaren en beheren van monitoringsgegevens in daartoe geëigende datamanagementsystemen. Een andere eis is dat de beoordeling van het monitoringsplan en het emissieverslag van inrichtingen strikt aan de hand van uniforme, technisch-inhoudelijke criteria en op transparante wijze plaatsvindt.

Deze argumenten gelden onverkort ook voor het toezicht op de omvang van de emissies gerelateerd aan industriële en warmteproductie. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt bij het bestuur van de NEa, het zbo, ondergebracht, zodat ook ten aanzien daarvan de vereiste onafhankelijkheid en deskundigheid is gewaarborgd.

De groep bedrijven die in het kader van de CO₂-heffing zal moeten rapporteren over hun emissies is grotendeels vanuit het EU-ETS reeds in beeld bij het bestuur van de NEa. Het betreft bedrijven met op dit moment 284 gezamenlijk broeikasgasinstallaties, waarvan de nalevingbereidheid naar verwachting hoog zal zijn. Desondanks is het samenstel aan regels voor vaststelling van de uitstoot technisch en is hieraan een financieel belang gekoppeld. De hoogte van de belastingschuld volgt uit de vaststelling van de CO₂-uitstoot, zoals geregeld in de Wm. Naar verwachting zal het zwaartepunt van de handhaving en toezicht komen te liggen op de berekening en vaststelling van de jaarvracht en dispensatierechten omdat de belastingschuld hieruit volgt. Dit geschiedt in eerste instantie door de betrokken bedrijven zelf op basis van de Wm waarbij het bestuur van de NEa de bevoegdheid heeft te controleren en eventueel te herzien.

4.2 De Dienst Nederlandse emissieautoriteit en het heffen en invorderen

Het heffen en invorderen geschiedt normaliter door de rijksbelastingdienst. Het kabinet stelt echter voor om voor de CO₂-heffing hierop een uitzondering te maken en de Dienst NEa te belasten met de heffing en invordering.

De reden daarvoor is dat de NEa de benodigde kennis van zaken voor de vaststelling van de uitstoot en de hoogte van de heffing heeft. Bovendien is de NEa goed bekend met en heeft overzicht van de betreffende bedrijven in Nederland en staat daarmee in voortdurend contact. Het

⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29565, nr. 3, blz. 45 e.v.

ligt daarmee voor de hand deze nieuwe taak inzake heffing en invordering ook bij de NEa onder te brengen.

Zoals hiervoor al is gesteld, is de Dienst NEa op dit moment een buitendienst die valt onder de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Voor de heffing en invordering van de CO₂-heffing valt de dienst echter onder de Minister van Financiën. Op grond van artikel 2, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wijst de Minister van Financiën namelijk de functionarissen van de Dienst NEa aan die optreden als inspecteur of ontvanger.

Benadrukt wordt dat de bevoegdheid tot heffing en invordering geen taak is van het bestuur van de NEa, en dus niet valt onder de NEa als zbo. De taak wordt bij de buitendienst belegd zodat de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor de heffing en invordering volledig in stand blijft. Zo zal de Minister van Financiën, zoals hiervoor aangegeven, op grond van artikel 10:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) per geval of in het algemeen instructies kunnen geven ter zake van de uitoefening van de toebedeelde bevoegdheid inzake de heffing en invordering. De betrokkenheid van de Minister van Financiën is ook wenselijk om de eenheid in uitvoering en interpretatie van de fiscale wetssystematiek en begrippen in de uitvoeringspraktijk te waarborgen wanneer nu twee uitvoeringsinstanties daarmee worden belast. Doordat de heffing op aangifte wordt voldaan en de hoogte van de uitstoot van CO₂, als basis voor de heffing, al is vastgesteld op basis van de Wm, is de verwachting dat deze taak weinig uitvoeringslasten zal opleveren voor de Dienst NEa. Vanwege het karakter van een rijksbelasting komt een eventuele opbrengst van de heffing ten goede aan de algemene middelen van het Rijk, met dien verstande dat in het Klimaatakkoord de afspraak is gemaakt dat eventueel opgehaalde middelen worden benut voor vergroening van de industrie. De uitvoering van de heffing en invordering, alsook de daaraan verbonden rechtsbescherming, valt onder het regime van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR).

Er is niet voor gekozen om de taken omtrent heffing en invordering onder te brengen bij de NEa als zbo. Op grond van artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen uitsluitend andere (nieuwe) taken aan een bestaand zbo worden toebedeeld als:

- Er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- Er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- Participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Voor de heffing en invordering van de belasting is er – op basis van deze criteria – geen grond de taken onder te brengen bij de NEa als zbo. De vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak zou dus niet opwegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.

5. Financiële gevolgen, de regeldrukkosten en de evaluatie

5.1 Financiële gevolgen

De invoering van de CO₂-heffing leidt tot de in de onderstaande tabel opgenomen budgettaire gevolgen.

Tabel 1: Overzicht budgettaire gevolgen (€ mln.)

<PM de raming van de opbrengsten kan pas worden uitgevoerd als de hoogte van het tarief en de omvang van de grondslag bekend zijn. De heffing heeft als doel dat bedrijven CO₂ reduceren eventuele opbrengsten zullen worden ingezet voor de vergroening van de industrie>

De hoogte van het tarief van de CO₂-heffing (ETS-prijs + CO₂-heffing) zal bij invoering in 2021 liggen op <PM> per ton CO₂-uitstoot en zal, behoudens wijzigingen op het herijkingmoment in 2024 voortvloeiend uit de Klimaatwet, lineair oplopen naar <PM> per ton CO₂-uitstoot in 2030. Ceteris paribus zal de netto-grondslag geleidelijk oplopen door afnemende dispensatierechten. In 2021 zullen bedrijven dispensatierechten toegekend krijgen die 120 % bedraagt van de uitstoot horend bij hun benchmarks vermenigvuldigd met hun activiteitsniveaus. Dat zal lineair aflopen, behoudens wijzigingen op het herijkingmoment in 2024 voortvloeiend uit de Klimaatwet, zodat de

grondslag in 2030 bestaat uit <PM>% van de uitstoot horend bij hun benchmarks vermenigvuldigd met hun activiteitsniveau's.

Conform afspraken in het Klimaatakkoord zullen de eventueel opgehaalde middelen in het kader van de CO₂-heffing worden benut voor de vergroening van de industrie.

5.2 Regeldrukkosten voor bedrijven

De CO₂-heffing industrie gaat gelden voor 235 bedrijven met gezamenlijk 284 installaties binnen de sectoren industrie, energie en afvalverbranding. Binnen de groep heffingsplichtigen is een onderverdeling te maken in vier subgroepen. Het betreft in meerderheid niet-MKB bedrijven:

- a. installaties die reeds onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vallen en allocatie van gratis emissierechten aanvragen;
- b. installaties die reeds onder het Europese emissiehandelssysteem vallen, maar geen recht hebben op de allocatie van gratis emissierechten,
- c. substantiële lachgasemissies voor zover die nog niet onder ETS vallen; deze lachgasemissies zijn afkomstig van één installatie die voor de overige broeikasgasemissies reeds onder ETS valt, en
- d. de afvalverbrandingsinstallaties die niet onder het ETS vallen.

Type installatie	Aantal
a. ETS-broeikasgasinstallatie met recht op allocatie gratis emissierechten	267
b. ETS-broeikasgasinstallatie zonder recht op allocatie gratis emissierechten	4
c. Substantiële lachgasemissies	1
d. Afvalverbrandingsinstallaties	12

De ETS-broeikasgasinstallaties hebben reeds te maken met de voor het ETS geldende monitorings- en rapportageverplichtingen. Voor de heffing hoeven in aanvulling op deze verplichtingen geen extra gegevens te worden gemeten en verzameld. Wel zijn er enkele aanvullende rapportageverplichtingen en handelingen voor de heffing. Voor de lachgasemissies en afvalverbrandingsinstallaties die niet onder het ETS vallen, zijn er wel aanvullende monitorings- en rapportageverplichtingen en ligt de additionele regeldruklast daardoor hoger dan voor de groep ETS-broeikasgasinstallaties. Hieronder worden de regeldrukkosten voor de verschillende deelgroepen beschreven.

De additionele regeldrukeffecten van het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie zijn in kaart gebracht met parameters die al in eerder onderzoek naar de regeldrukkosten van het ETS zijn gehanteerd⁸. Voor het in kaart brengen van de regeldruk is aangesloten bij het door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voorgeschreven Handboek meting regeldrukkosten⁹. 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 euro zoals opgenomen in de lijst met standaardtarieven voor intern personeel bij bedrijven. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld voor de monitorings- en rapportageverplichtingen voor de CO₂-heffing. In de regeldrukkosten die hieronder voor de verschillende groepen installaties zijn gerapporteerd, zijn deze verplichtingen op basis van de huidige verwachtingen meegenomen. Als de definitieve vormgeving van de ministeriële regeling leidt tot wijzigingen in de regeldrukkosten dan wordt dit in de toelichting bij de ministeriële regeling opgenomen.

5.2.1 ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie gratis emissierechten

⁸ Sira, Regeldrukeffecten Nederlandse implementatie gewijzigde ETS-richtlijn, 2019

⁹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

Deze groep installaties hoeft voor de heffing geen aanvullende gegevens te monitoren en te verzamelen naast de gegevens die zij voor het ETS aan de NEa moeten rapporteren. Wel gelden voor de heffing de volgende extra handelingen en rapportages.

Jaarlijks moet voor 31 maart een industrieel emissieverslag over het afgelopen kalenderjaar worden ingediend waarmee de industriële jaarvracht wordt bepaald, dat wil zeggen de broeikasgasemissies die onder de scope van de heffing vallen. Het gaat hier om de totale jaarvracht aan broeikasgasemissies zoals gemeten voor het ETS met enkele correcties op basis van de gegevens in het ETS emissie- en activiteitenverslag. Zo worden emissies als gevolg van elektriciteitsopwekking uitgezonderd, maar wordt bij de verbranding van industriële restgassen voor elektriciteitsopwekking een deel van de emissies wel meegerekend voor de heffing. Tevens zijn de emissies ten gevolge van de levering van stadsverwarming soms uitgesloten. De industriële jaarvracht kan bepaald worden uit de gegevens van het emissie- en activiteitenverslag en deze berekening wordt door de exploitant aan de NEa gerapporteerd. Om de uitvoering te vereenvoudigen zal de NEa de exploitant daartoe voorzien van de nodige hulpmiddelen.

Daarnaast dient jaarlijks voor 30 april een verslag berekening dispensatierechten over het afgelopen kalenderjaar te worden ingediend; deze dispensatierechten kunnen worden berekend met de gegevens uit het activiteitenverslag en de berekeningswijze moet door de exploitant aan de NEa worden gerapporteerd. Ook hier zal de NEa de exploitant voorzien van de nodige hulpmiddelen, zoals een rekenmodule, om de uitvoering te vereenvoudigen.

Het aantal dispensatierechten over het afgelopen kalenderjaar dient jaarlijks voor 30 april te worden geregistreerd in het register dispensatierechten industrie. Hiertoe dient eenmalig een rekening in het register dispensatierechten industrie te worden geopend. Indien de rekeninghouder voor het register ETS-rechten dezelfde is als de rekeninghouder dispensatierechten industrie dan zijn de nodige toetsingsprocedures op persoonsniveau al doorlopen en dan vergt dit nauwelijks extra administratieve handelingen.

Gedurende de periode 15 mei tot en met 31 augustus kunnen exploitanten overdracht van dispensatierechten registreren in het register dispensatierechten industrie. Op 1 september sluit het register voor overdracht van rechten.

Uiterlijk 1 oktober dient de exploitant van de installatie aangifte te doen voor de heffing voor het afgelopen kalenderjaar. Dit gebeurt op basis van de industriële jaarvracht en het saldo dispensatierechten zoals dat op 1 september in het register staat vermeld. Uiterlijk 1 oktober dient de verschuldigde heffing conform de aangifte te zijn voldaan.

Voor de groep ETS-installaties met recht op allocatie van gratis emissierechten gezamenlijk wordt verwacht dat de wetgeving zal leiden tot een structurele toename van regeldruk van in totaal 528.768 euro per jaar en 57.672 euro aan eenmalige regeldrukkosten. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen laag – midden – hoog complexe installaties conform eerdere regeldrukkosten inventarisaties.¹⁰

Type installatie	Tijdsbesteding in uren		Uurtarief	Aantal installaties	Totale kosten	
	Structureel	Eenmalig	Uurtarief		Structureel	Eenmalig
Laag complex	24	4	€ 54	150	€ 194.400	€ 32.400
Midden complex	48	4	€ 54	93	€ 241.056	€ 20.088
Hoog complex	72	4	€ 54	24	€ 93.312	€ 5.184
Totaal				267	€ 528.768	€ 57.672

¹⁰ De verdeling van de installaties over de categorieën laag – midden – hoog complex is gelijk verondersteld aan de (relatieve) verdeling van de installaties voor de berekening van de regeldrukkosten voor de gewijzigde ETS-richtlijn (Sira, Regeldrukeffecten Nederlandse implementatie gewijzigde ETS-richtlijn, 2019).

5.2.2 ETS Broeikasgasinstallaties zonder gratis toewijzing

Er zijn enkele ETS broeikasgasinstallaties die geen recht hebben op gratis toewijzing. Het betreft warmteleveranciers die geen rechten ontvangen doordat deze alleen warmte leveren aan ETS-installaties en installaties die restgassen verbranden voor elektriciteitsopwekking. Deze groep rapporteert onder het ETS niet over de emissies uitgesplitst naar emissies die wel en emissies die niet onder de heffing vallen. Deze uitsplitsing is wel nodig om de industriële jaarvracht voor de heffing te kunnen bepalen. Deze groep installaties moet daarom eenmalig een industrieel monitoringsplan opstellen waarin is beschreven hoe de industriële jaarvracht wordt gemonitord. Daarnaast moet jaarlijks een industrieel emissieverslag worden opgesteld en ingeleverd bij de NEa. Dit industrieel emissieverslag dient te worden voorzien van een extern verificatierapport. De overige handelingen voor de heffing zijn dezelfde als hiervoor beschreven voor de ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie van gratis emissierechten.

Voor ETS-installaties zonder gratis toewijzing van emissierechten wordt verwacht dat de wetgeving zal leiden tot een eenmalige toename van de regeldruk van ca. 12.096 euro voor het opstellen van een industrieel monitoringsplan en het openen van een rekening in het register dispensatierechten industrie. Daarnaast wordt een structurele toename van regeldruk verwacht van 26.368 euro per jaar.

	Tijdsbesteding in uren	Uurtarief	Externe kosten	Aantal installaties	Totale kosten
Structureel	48	€ 54	€4.000	4	€26.368
Eenmalig	56	€ 54		4	€12.096

5.2.3 Lachgasemissies

Voor één ETS-installatie (Chemelot,) geldt dat de lachgasemissies nu niet onder ETS vallen. Deze emissies worden wel onder de heffing gebracht en zullen voor het bepalen van het aantal dispensatierechten gelijkgesteld worden aan procesemissies waarbij rechten worden berekend op basis van de historische en jaarlijkse emissies. Voor het bepalen van de omvang van deze emissies zijn voor wat betreft caprolactamproductie reeds eisen vastgesteld in de verordening monitoring en rapportage onder het ETS. Voor de monitoring van N₂O emissies bij de productie van acrylonitril zullen vergelijkbare eisen worden gesteld. Dit betekent dat in beginsel elke N₂O emissiebron wordt voorzien van een continue meetstelsel om de jaarvracht vast te stellen tenzij sprake is van onredelijke kosten of dit niet technisch haalbaar is. Voorts moet voor deze emissies eenmalig een industrieel monitoringsplan worden opgesteld. Daar komen jaarlijkse kosten voor de aanschaf en onderhoud van meetapparatuur bij. Daarnaast moet voortaan jaarlijks in het industrieel emissieverslag over deze lachgasemissies worden gerapporteerd. Dit onderdeel van het industrieel emissieverslag dient te worden voorzien van een extern verificatierapport.¹¹ De overige handelingen zijn dezelfde als hiervoor beschreven voor de ETS-broeikasgasinstallaties.

Ingeschat wordt dat de wetgeving zal leiden tot een eenmalige toename van de regeldruk van 2.808 euro voor het opstellen van een industrieel monitoringsplan en het openen van een rekening in het register dispensatierechten industrie. Daarnaast wordt een structurele toename van regeldruk verwacht van 7.024 euro voor de administratieve handelingen voor de heffing en externe verificatie. De jaarlijkse kosten voor aanschaf en onderhoud van meetapparatuur worden conform de verordening monitoring en rapportage ingeschat op 220.000 euro.

	Tijdsbesteding in uren	Uurtarief	Externe kosten	Aanschaf en onderhoud meetapparatuur	Totale kosten
Structureel	56	€ 54	€4.000	€ 220.000	€ 227.024

¹¹ Voor ETS-broeikasgasinstallaties geldt dat het emissieverslag en het activiteitenverslag dienen te worden voorzien van een extern verificatieverslag. Omdat voor het industrieel emissieverslag de gegevens uit het emissieverslag en activiteitenverslag worden gebruikt, hoeft het industrieel emissieverslag niet extern geverifieerd te worden.

Eenmalig	52	€ 54	€ 2.808
-----------------	----	------	---------

5.2.4 Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

De doelgroep AVI's (12 installaties van 9 bedrijven) valt momenteel niet onder ETS. De additionele regeldrukkosten als gevolg van de heffing zijn voor deze groep installaties daarom logischerwijs het hoogst. Bedrijven behorend tot deze doelgroep zullen éénmalig per installatie een industrieel monitoringsplan moeten indienen waarin een beschrijving wordt opgenomen van de monitoringmethodiek van de CO₂ emissies. Voor het bepalen van de omvang van de emissies wordt aansluiting gezocht bij de eisen die gesteld zijn in de verordening monitoring en rapportage voor verbrandingsinstallaties. Dit betekent in beginsel dat elke AVI periodiek de emissiefactor en biogene fractie van de te verbranden afvalstoffen moet bepalen voor zover dit niet, tot onredelijke kosten leidt of technisch niet haalbaar is. De verwachting is dat gestart zal worden met het gebruik van standaardfactoren, bijvoorbeeld zoals deze gepubliceerd worden in de landelijke lijst van brandstoffen (RVO), waarna de komende jaren wordt gezien hoe verdere aansluiting bij de verordening kan worden vormgegeven. Dit kan in de toekomst leiden tot hogere regeldrukkosten dan hieronder is aangegeven.

NEa zal nagaan of het monitoringsplan voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Daarnaast moet voortaan jaarlijks in het industrieel emissieverslag over de broeikasgasemissies worden gerapporteerd. Dit industrieel emissieverslag dient te worden voorzien van een extern verificatierapport. De overige handelingen voor de heffing zijn dezelfde als hiervoor beschreven voor de ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie van gratis emissierechten. Het eenmalig aanvragen van een rekening in het register dispensatierechten industrie zal iets meer administratieve handelingen vergen dan voor bestaande rekeninghouders van het register ETS-emissierechten.

Op basis van bovenstaande wordt verwacht dat de wetgeving zal leiden tot een eenmalige toename van de regeldruk voor de AVI's gezamenlijk van circa 20.736 euro. Daarnaast wordt een structurele toename van regeldruk voor de AVI's gezamenlijk verwacht van circa 68.736 euro voor de administratieve handelingen voor de heffing, uitgaande van een aanpak met standaardfactoren bij de start van de heffing.

	Tijdsbesteding in uren	Uurtarief	Externe kosten	Aantal installaties	Totale kosten
Structureel	32	€ 54	€4.000	12	€ 68.736
Eenmalig	32	€ 54		12	€ 20.736

5.3 Uitvoeringskosten

De uitvoering van de CO₂-heffing zal berusten bij NEa. Dat brengt nieuwe taken met zich mee.

Het uitvoeren van de taken die samenhangen met het vaststellen van de CO₂-uitstoot en het vaststellen van de dispensatierechten van installaties, sluiten nauw aan bij de taken die al worden uitgevoerd voor het EU-ETS. Bij de invoering van het systeem zal de NEa voor 17 installaties die niet onder het ETS vallen of wel onder het ETS vallen maar geen recht hebben op toewijzing van gratis rechten, de monitoringssystematiek moeten beoordelen en goedkeuring moeten verlenen aan het industrieel monitoringsplan. De NEa is bekend met de doelgroep en de installaties waardoor de invoering van het systeem efficiënt kan verlopen. Bij de implementatie van de verplichtingen kan aangesloten worden bij de systemen zoals die al voor het EU-ETS zijn geïmplementeerd.

<PM uitvoeringskosten van implementatie en beheer register dispensatierechten industrie>

Jaarlijks terugkerende taken die nodig zijn voor het vaststellen van de emissies en dispensatierechten, zijn het beoordelen van wijzigingen van de monitoringssystematiek, het ontvangen en controleren van de industriële emissieverslagen, het uitvoeren van inspecties en zo nodig handhavend optreden. Daaronder valt ook het ambtshalve vaststellen van de industriële

jaarvracht bij een foutieve of ontbrekende rapportage en de eventueel daaruit voortvloeiende juridische procedures.

Ook de taak voor het ontvangen en controleren van de aangifte en de invordering van de heffing wordt bij de Dienst NEa neergelegd. Uit de uitvoering van het EU-ETS en de monitoringsplannen volgt welke installaties heffingsplichtig zijn en de hoogte van de aangifte staat vast op grond van het industrieel emissieverslag in combinatie met het saldo van overgedragen dispensatierechten van installaties in het tijdvak voor registratie van overdracht. De omvang van de werkzaamheden voor de heffing die aan de Dienst NEa worden opgedragen hangen daarom vooral samen met de mate waarin de heffingsplichtige uit eigen beweging en op de juiste wijze aan zijn verplichtingen voldoet. Gelet op de aard en de omvang van de doelgroep en de ervaringen met het EU-ETS is de verwachting dat deze naleving hoog zal zijn.

<PM de uitvoeringskosten zullen uit de handhavings- en uitvoeringstoets van de NEa blijken>

5.4 Evaluatie

Het is wenselijk om, gelijktijdig met de brede herijking van het Klimaatbeleid in 2024, te evalueren wat de effecten zijn van het voorstel. Daarbij zal onder meer worden gekeken naar de mate waarin het voorstel bijdraagt aan investeringen in CO₂-arme technieken en CO₂-reductie. Daarnaast monitort het kabinet doorlopend of erer risico op werkgelegenheidsverlies dreigt op te treden bij intrinsiek gezonde bedrijven als gevolg van de CO₂-heffing in cumulatie met ander beleid. Over die monitoring wordt jaarlijks verslag gedaan in de Voortgangsmonitor Klimaatbeleid.

6. Advies en consultatie

Internetconsultatie

<PM>

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Artikel I, onderdelen A, B en C (artikel 1, eerste lid, opschrift hoofdstuk VIA en artikel 71b van de Wet belastingen op milieugrondslag)

De CO₂-heffing industrie kan qua terminologie tot verwarring leiden met de minimum CO₂-prijs. Daarom wordt voorgesteld de naamgeving van de minimum CO₂-prijs te verduidelijken. Daarvoor wordt aan de term 'minimum CO₂-prijs' toegevoegd dat deze betrekking heeft op de elektriciteitsopwekking.

Artikel I, onderdeel A (artikel 1, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Het is de bedoeling dat de CO₂-heffing industrie in de Wbm wordt opgenomen. Daartoe wordt deze belasting opgenomen in de opsomming van de diverse milieubelastingen. De term industrie geeft aan dat de doelgroep hoofdzakelijk industriële bedrijven is. Dat laat onverlet dat ook andere bedrijven onder de heffing kunnen vallen, bijvoorbeeld bedrijven die zich hoofdzakelijk richten op warmtelevering. In artikel 71i Wbm wordt de doelgroep juridisch afgebakend.

Artikel I, onderdeel D (artikel 71c van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Er wordt voorgesteld voor de belastingplichtige voor de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking in overeenstemming te brengen met de afbakening hiervan bij de CO₂-heffing industrie. Dat betekent dat niet meer belastingplichtig is degene die op 31 december van het belastingtijdvak de broeikasgasinstallatie exploiteert, maar de werkelijke exploitant op het moment dat de aangifte moet worden gedaan. Het voordeel hiervan is dat deze systematiek aansluit op het EU ETS en dat het niet nodig is om te bepalen wie in het verleden de exploitant was.

Het laten vervallen van deze datum maakt voor de mogelijkheid tot heffing en invordering niets uit. Bijvoorbeeld ingeval van een fusie is de nieuwe exploitant juridisch in de plaats is getreden van de exploitant die aan het einde van het afgelopen tijdvak exploitant was. Bij verkoop van de broeikasgasinstallatie worden de belasting- en aangifteplicht van de actuele exploitant (de koper) meegenomen in de verkooponderhandelingen.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat het niet nodig is op dit punt in overgangsrecht te voorzien, omdat de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking nog niet heeft geleid tot een heffing, omdat de prijs van het EU ETS hoger ligt dan het wettelijk minimumtarief.

Artikel I, onderdeel E (hoofdstuk VIB van de Wet belastingen op milieugrondslag)

In de Wbm wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd voor de CO₂-heffing industrie. Dit hoofdstuk wordt geplaatst na het hoofdstuk van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71h van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Vooropgesteld staat dat de algemene definities van artikel 2 Wbm van toepassing zijn op hoofdstuk VIB. Onder Onze Minister wordt dus de Minister van Financiën verstaan. In hoofdstuk VIB Wbm worden voor de CO₂-heffing industrie nog enkele specifieke definities vastgesteld. De bedoeling daarvan is de eenheid met de terminologie van de Wet milieubeheer en de juridische consistentie te waarborgen. Zo is bijvoorbeeld het vaststellen van de hoogte van de heffing mede afhankelijk van de hoeveelheid emissies die en het aantal dispensatierechten dat op grond van de Wet milieubeheer wordt vastgesteld. Verder bevorderen de begripsbepalingen de leesbaarheid van de wet.

Afvalverbrandingsinstallatie

De definitie van afvalverbrandingsinstallatie verwijst naar artikel 22, eerste lid, onderdeel f, onder 2°, Wbm. Door aan te sluiten op deze definitie vallen bepaalde afvalverbrandingsinstallaties buiten de doelgroep. Het gaat om grondreiniging of installaties waar ziekenhuisafval, chemisch afval of zuiveringsslib wordt verbrand. Dat heeft te maken met de relatief geringe uitstoot van deze installaties, het biogene aandeel bij slibverbranding en het niet kunnen vaststellen van het biogene aandeel bij deze installaties. Een afvalverbrandingsinstallatie voor het verbranden van gevaarlijke of huishoudelijke afvalstoffen is ook geen broeikasgasinstallatie. Deze is krachtens artikel 16.1,

tweede lid, Wm uitgezonderd in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het Besluit handel in emissierechten. Deze uitzondering is overeenkomstig bijlage 1 van de Richtlijn 2003/87/EG.¹²

Broeikasgas

Door in de definitie te verwijzen naar de definitie die is opgenomen in artikel 1.1, eerste lid, Wm wordt onder broeikasgas verstaan de broeikasgassen die zijn genoemd in bijlage II van de Richtlijn 2003/87/EG. Dat zijn - naast kooldioxide (CO₂) - de broeikasgassen methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆).

Broeikasgasinstallatie

Voor de definitie van broeikasgasinstallatie wordt aangesloten op de terminologie van de Wm. Deze broeikasgasinstallaties vallen onder het Europese systeem voor handel in emissierechten (EU ETS). Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) is een broeikasgasinstallatie – kortweg – een vaste technische eenheid, waarin een of meer activiteiten worden verricht die een emissie van een broeikasgas in de lucht veroorzaken. In het Besluit handel in emissierechten worden de activiteiten aangewezen die van toepassing zijn.

Dispensatierecht

Een dispensatierecht houdt het recht in voor de exploitant van een industriële installatie om vrij van de CO₂-heffing industrie één ton kooldioxide-equivalent uit te stoten in het kalenderjaar waarin die uitstoot plaatsvindt. Het gaat daarbij om de tonnen kooldioxide-equivalent die belastbaar zijn en dus van de industriële jaarvracht onderdeel uitmaken. Het vaststellen van het aantal dispensatierechten gebeurt op basis van titel 16b.3 Wm. Een dispensatierecht is overdraagbaar, mits aan de voorwaarden wordt voldaan die daaraan zijn gesteld in afdeling 16b.3.3 Wm.

Eén ton kooldioxide-equivalent

Voor deze definitie wordt aangesloten bij artikel 1.1 Wm. Eén ton kooldioxide-equivalent is aldaar gedefinieerd als een metrische ton kooldioxide of een hoeveelheid van een ander broeikasgas met een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen. Voor het berekenen van de belasting is voor het gewicht van de uitstoot één ton kooldioxide dus de maatvoering. Voor de andere broeikasgassen moet eerst worden bepaald hoeveel ton kooldioxide een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen als dat andere broeikasgas heeft om vervolgens het belastingtarief te kunnen toepassen.

Industrieel emissieverslag

Een industrieel emissieverslag is het verslag dat voor industriële installaties wordt opgesteld. In het industriële emissieverslag wordt de industriële jaarvracht vastgesteld. Het bepalen van de industriële jaarvracht gebeurt op basis van titel 16b.2.1 Wm.

Industriële installatie

De term industriële installatie omvat in ruime zin de installaties waarop de heffing betrekking kan hebben. Dat betreffen broeikasgasinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties. De heffing is overigens niet van toepassing op alle industriële installaties. In artikel 71i Wbm worden bepaalde industriële installaties uitgezonderd.

Industriële jaarvracht

De definitie van industriële jaarvracht is van belang voor de maatstaf van heffing. Het staat voor het aantal ton emissies dat door een industriële installatie in de lucht is veroorzaakt. De industriële jaarvracht wordt per kalenderjaar bepaald. De emissies waarop de industriële jaarvracht betrekking heeft zijn de emissies ter zake waarvan de CO₂-heffing industrie wordt geheven. Deze zijn in artikel 71j Wbm omschreven. De emissies worden uitgedrukt in tonnen kooldioxide-equivalent.

Lachgasinstallatie

¹² Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PBEU 2003, L 275).

Een lachgasinstallatie wordt gedefinieerd op basis van zijn productie. Een installatie die acrylonitril (C₃H₃N) of caprolactam (C₆H₁₁NO) produceert, is een lachgasinstallatie. De definitie is zo vormgegeven dat als de betreffende installatie tijdelijk stil ligt, maar nog steeds bestemd is om acrylonitril of caprolactam te produceren, deze onder de reikwijdte blijft vallen. Daardoor blijven de rapportageverplichtingen op grond van de Wet milieubeheer van toepassing.

Meetbare warmte

De definitie van meetbare warmte is ontleend aan artikel 2, zevende lid, van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331.¹³ De definitie is nodig om goed te kunnen afbakenen wanneer een industriële installatie onder het bereik van de heffing valt (artikel 71i Wbm) en wanneer bepaalde emissie tot de grondslag behoort (artikel 71j, tweede lid, Wbm). Als de meetbare warmte bijvoorbeeld wordt ingezet voor het verwarmen van een ruimte voor de productie van bakstenen, dan valt de betreffende industriële installatie onder het bereik van de heffing en vallen de daarmee verband houdende emissies ook onder de heffingsgrondslag. Als de meetbare warmte wordt uitgevoerd voor stadsverwarming dan vallen deze emissies die daaraan zijn toe te rekenen buiten de heffingsgrondslag, miets driekwart van de totale meetbare warmte in het belastingtijdvak naar stadsverwarming is uitgevoerd.

Restgassen

Voor de definitie van restgassen wordt aangesloten bij de definitie hiervan in artikel 16a.1, eerste lid, Wm. In dit wetsvoorstel wordt de definitie van restgassen in artikel 16a.1 aangescherpt. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Stadsverwarming

Voor de definitie van stadsverwarming wordt aangesloten bij de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331. Stadsverwarming is de distributie van meetbare warmte voor het verwarmen of koelen van ruimten of van de productie van warm water voor huishoudelijk gebruik, via een netwerk, naar gebouwen of locaties die niet vallen onder de EU-ETS, met uitzondering van meetbare warmte gebruikt voor de productie van producten en daarmee verband houdende activiteiten of de productie van elektriciteit. Ten overvloede wordt opgemerkt dat meetbare warmte niet in temperatuur hoog hoeft te zijn, maar dat het ook koude kan omvatten.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71i van de Wet belastingen op milieugrondslag)

De CO₂-heffing industrie is van toepassing op industriële installaties. Dat zijn broeikasgasinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties. Deze installaties worden aangewezen bij artikel 71j Wbm. Afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties vallen altijd onder de doelgroep van de heffing. Echter, voor de broeikasgasinstallaties zijn een aantal uitzonderingen geformuleerd die buiten het bereik van de heffing blijven.

In onderdeel a zijn de broeikasgasinstallaties voor de glastuinbouw uitgezonderd. Voor de omschrijving hiervan is aangesloten op de terminologie van het Activiteitenbesluit Milieubeheer. In onderdeel b zijn de broeikasgasinstallaties uitgezonderd die worden geëxploiteerd voor de stadsverwarming.

In onderdeel c zijn de broeikasgasinstallaties voor de gebouwde omgeving uitgezonderd. Deze installaties worden bijvoorbeeld gebruikt voor het verwarmen of koelen van ruimtes in ziekenhuizen, universiteiten, luchthavens of veilinghallen. Indien de meetbare warmte van de industriële installatie (tevens) wordt gebruikt voor de productie van producten valt de industriële installatie wel onder het bereik van de heffing. Bijvoorbeeld het verwarmen van een ruimte voor het drogen van bakstenen of voor de productie van cacao.

In onderdeel d vallen de broeikasgasinstallaties als zij elektriciteit opwekken. De elektriciteitsemissies vallen namelijk al onder het bereik van de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. Dat is geregeld in hoofdstuk VIA Wbm. Voorwaarde is dat de broeikasgasinstallatie geen elektriciteit opwekt door middel van restgassen. Op grond van artikel 71d, eerste lid, Wbm, gelezen in verbinding met het bepaalde bij en krachtens artikel 16a.8 Wm, vallen deze emissies niet onder de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. Daarom worden

¹³ Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 van de Commissie van 19 december 2018 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2019, L 59).

deze emissies wel belast onder de CO₂-heffing industrie. De wijze waarop de omvang hiervan wordt bepaald, wordt nader geregeld krachtens artikel 16b.5 Wm.

Om te vallen onder één van deze uitzonderingen is vereist dat de broeikasgasinstallatie uitsluitend daarvoor wordt geëxploiteerd. De uitzonderingen zijn in dat verband cumulatief. Dus een broeikasgasinstallatie dat bijvoorbeeld voor 80% elektriciteit opwekt (zonder het gebruik van restgassen) en voor de resterende 20% warmte levert aan de glastuinbouw valt niet onder de doelgroep van de heffing. Verder mag de exploitatie voor deze bestemming direct of indirect plaatsvinden. Indirect houdt bijvoorbeeld een industriële installatie in die uitsluitend meetbare warmte uitvoert naar een andere industriële installatie waarmee gewassen in een kas worden geteeld is.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71j van de Wet belastingen op milieugrondslag)

In het eerste lid is de grondslag van de CO₂-heffing industrie gedifferentieerd naar type industriële installatie. Voor een broeikasgasinstallaties tellen alle broeikasgassen mee, overeenkomstig het EU ETS. Hiervoor wordt verwezen naar de definitie van broeikasgas. Voor een afvalverbrandingsinstallatie is alleen de kooldioxide (CO₂) relevant. De grondslag voor een lachgasinstallatie heeft betrekking op kooldioxide (CO₂) en distikstofoxide (N₂O).

In het tweede lid worden – uitsluitend voor broeikasgasinstallaties – drie type emissies uitgezonderd van de heffing.

In onderdeel a worden de emissies uitgezonderd die het gevolg zijn van de opwekking van elektriciteit. Qua terminologie is hierbij aangesloten op artikel 71b Wbm betreffende de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. De elektriciteitsemissies vallen namelijk al onder het bereik van de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. Dat is geregeld in hoofdstuk VIA Wbm.

Voorwaarde is dat deze elektriciteit niet is opgewekt door middel van restgassen als brandstof. Op grond van artikel 71d, eerste lid, Wbm, gelezen in verbinding met het bepaalde bij en krachtens artikel 16a.8 Wm, vallen deze emissies namelijk niet onder de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. Daarom worden deze emissies wel belast onder de CO₂-heffing industrie. Een voorbeeld. Een broeikasgasinstallatie wordt uitsluitend geëxploiteerd voor de opwekking van elektriciteit. Voor deze opwekking maakt de broeikasgasinstallatie deels gebruik van restgassen die in een andere broeikasgasinstallatie zijn vrijgekomen bij de productie van staal. De emissies die vrijkomen door de broeikasgasinstallatie die met deze restgassen elektriciteit opwekt, vallen onder de heffingsgrondslag. De wijze waarop dit wordt bepaald en geregistreerd wordt nader geregeld krachtens artikel 16b.5 Wm.

In de onderdeel b is geregeld dat, onder voorwaarden, de emissies die het gevolg zijn van het opwekken van meetbare warmte zijn uitgezonderd van de heffing, mits de meetbare warmte wordt uitgevoerd ten behoeve van stadsverwarming. De voorwaarde daarbij is de broeikasgasinstallatie in het belastingtijdvak (een kalenderjaar) meer dan 75% van zijn totale meetbare warmte heft uitgevoerd ten behoeve van stadsverwarming.

In onderdeel c is geregeld dat de geologische opslag van kooldioxide buiten de heffingsgrondslag wordt gelaten. Bij ministeriële regeling worden hieraan voorwaarden gesteld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71k van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Dit artikel bakent de groep belastingplichtigen af. Hierbij wordt aangesloten op de degene die een industriële installatie exploiteert. Dat is overeenkomstig het voorgestelde artikel 16b.2 Wm.

Als de industriële installatie van exploitant wisselt, is de rechtsopvolger heffingsplichtig. Hij kan bij verkoop uiteraard wel de heffing in de verkooponderhandelingen inbrengen bij degene die de industriële installatie (een deel van) het tijdvak heeft geëxploiteerd. Als de werking van een industriële installatie wordt beëindigd, is degene heffingsplichtig die als laatste de industriële installatie heeft geëxploiteerd.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71l van de Wet belastingen op milieugrondslag)

De maatstaf van heffing wordt berekend door de industriële jaarvracht te verminderen met het aantal dispensatierechten. Beide elementen moeten betrekking hebben op hetzelfde belastingtijdvak. Krachtens artikel 19, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zal bij ministeriële regeling worden bepaald dat het belastingtijdvak een kalenderjaar is. De industriële jaarvracht van een industriële installatie in bijvoorbeeld het jaar 2023 wordt derhalve verminderd met de dispensatierechten voor het jaar 2023.

Als de jaarvracht hoger is dan het aantal dispensatierechten is het positieve verschil de maatstaf van heffing. Als de jaarvracht lager is dan het aantal dispensatierechten leidt dat echter niet tot een negatieve maatstaf van heffing. In dat geval is de maatstaf nihil. Het overschot aan dispensatierechten kan in dat geval mogelijk worden gebruikt voor een herberekening van eerdere belastingjaren. Dat wordt geregeld in artikel 71q Wbm.

Het is (in theorie) mogelijk dat het aantal dispensatierechten negatief uitpakt. Dat komt doordat het bestuur van de emissieautoriteit pas achteraf toezicht houdt op de vaststelling van de jaarvracht en de dispensatierechten. Het is bijvoorbeeld in de volgende situatie mogelijk. De exploitant van een industriële installatie stelt in het industrieel emissieverslag dat hij 100.000 ton jaarvracht heeft. Daarnaast geeft de exploitant in zijn verslag op dat hij recht heeft op 230.000 dispensatierechten (artikel 16b.17 Wm). Het aantal dispensatierechten heeft de exploitant berekend op basis van het activiteitsniveau en de reductiefactor. De exploitant verhandelt vervolgens het overschot van 130.000 dispensatierechten (artikel 16b.26 Wm). Hij komt in zijn aangifte tot een maatstaf van heffing van nihil, omdat de jaarvracht gelijk is aan het aantal dispensatierechten. Het bestuur van de emissieautoriteit komt echter na controle tot het besluit dat het aantal dispensatierechten te hoog is vastgesteld. Het bestuur stelt het aantal dispensatierechten vast op 120.000 in plaats van 230.000. Dergelijke vaststelling heeft geen invloed op de handel in dispensatierechten inmiddels heeft plaatsgevonden (artikel 16b.29 Wm). Het gevolg is dat in het register een negatief aantal van 10.000 dispensatierechten ontstaat, namelijk de 120.000 beschikbare dispensatierechten verminderd met de 130.000 verhandelde dispensatierechten. De maatstaf van heffing is daardoor 110.000 ton.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71m van de Wet belastingen op milieugrondslag)

In dit artikel is geregeld hoe de industriële jaarvracht in de aangifte wordt bepaald. Deze wordt overgenomen van het industrieel emissieverslag. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt toezicht op de juistheid en volledigheid van het industrieel emissieverslag.

Het is mogelijk dat het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve de industriële jaarvracht vaststelt, namelijk als (1) het verslag niet of niet tijdig bij het bestuur van de NEa is ingediend of (2) het bestuur van de NEa verklaart dat het verslag niet voldoet aan de wettelijk gestelde eisen. Dat is mogelijk op grond van artikel 16b.6 Wm. In dat geval is deze ambtshalve vaststelling bepalend voor de grondslag van de heffing.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71n van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Dit artikel regelt hoe het aantal dispensatierechten wordt bepaald voor een industriële installatie. Daarvoor is het register dispensatierechten industrie leidend. De datum van 1 september is gekozen omdat op dat moment de handelsperiode is afgesloten. Het aantal dispensatierechten dat op dat moment voor het kalenderjaar op de rekening staat is het aantal dispensatierechten dat in de aangifte voor dat kalenderjaar mag worden gebruikt.

Het is mogelijk dat het bestuur van de NEa ambtshalve het aantal dispensatierechten vaststelt. Bijvoorbeeld als het bestuur van de NEa oordeelt dat de exploitant het aantal dispensatierechten niet juist heeft ingevoerd op zijn rekening. Dat is mogelijk op grond van artikel 16b.24 Wm. In dat geval wordt op grond van artikel 16b.16 Wm een aantal dispensatierechten op de rekening afgeboekt op bijgestort. Het aantal dispensatierechten dat op de rekening resteert is vervolgens bepalend voor de maatstaf van de heffing.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71o van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Dit artikel regelt het tijdstip van verschuldigdheid en hangt samen met artikel 89 Wbm. De in een tijdvak verschuldigd geworden belasting moet namelijk op aangifte worden voldaan. Het tijdvak waarin de CO₂-heffing industrie wordt verschuldigd en waarvoor aangifte moet worden gedaan is een kalenderjaar. De omvang van het tijdvak zal worden geregeld in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71p van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Het tarief van belasting wordt wettelijk vastgelegd in het eerste lid van dit artikel, en op grond van het tweede lid jaarlijks verhoogd. Zowel het tarief als de jaarlijkse verhoging worden geïndexeerd. Dat wordt geregeld in de voorgestelde wijziging van artikel 90 Wbm.

Voor broeikasgasinstallaties is geregeld dat het wettelijke tarief wordt verminderd met de marktprijs van een broeikasgasemissierecht. De marktprijs van een broeikasgasemissierecht wordt

bepaald op dezelfde wijze als dat bij de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking gebeurt (artikel 71f, derde lid Wbm). Voorwaarde is dat het tarief nooit lager kan zijn dan € 0. Het vierde lid regelt dat ook voor broeikasgasinstallaties het volledige wettelijke tarief geldt, voor zover (achteraf) blijkt dat de exploitant te veel dispensatierechten heeft overgedragen. Daarvoor wordt gekeken naar het verschil tussen:

1. Het aantal dispensatierechten dat netto is overgedragen. Dat betreft dus het verschil tussen het aantal dispensatierechten dat is gekocht en het aantal dispensatierechten dat is verkocht.
2. De ruimte die de exploitant had om dispensatierechten over te dragen. Dat betreft het verschil tussen de (werkelijke) jaarvracht en het netto aantal dispensatierechten dat is gestort op de rekening van de exploitant door het bestuur van de emissieautoriteit. De jaarvracht is de jaarvracht die is vermeld in het industrieel emissieverslag, dan wel de jaarvracht die ambtshalve is vastgesteld door het bestuur van de emissieautoriteit. Het netto aantal dispensatierechten dat is gestort op de rekening van de exploitant is de som van het aantal dispensatierechten dat het bestuur van de emissieautoriteit heeft gestort op basis van het verslag van de exploitant (artikel 16b.16, derde lid Wm), en het aantal dispensatierechten dat het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve heeft bijgestort of afgeboekt (artikel 16b.16, vierde lid, Wm).

Deze voorziening is opgenomen omdat er anders een verkeerde prikkel kan uitgaan van de omstandigheid dat het tarief voor broeikasgasinstallaties lager ligt dan het tarief voor afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties.

Een voorbeeld. De exploitant van een broeikasgasinstallatie geeft in het emissieverslag 100.000 ton jaarvracht op, en geeft voor het register dispensatierechten 230.000 dispensatierechten op. Vervolgens verhandelt de exploitant zijn overschot van 130.000 dispensatierechten. Het bestuur van de NEa stelt op een later moment ambtshalve de jaarvracht vast op 150.000 ton. Het verschil tussen de werkelijke jaarvracht (150.000 ton) en het aantal resterende dispensatierechten (100.000) leidt tot een maatstaf van 50.000. In feite ontstaat deze maatstaf doordat de exploitant – achteraf bezien - te veel dispensatierechten heeft verhandeld. Als nu de EU ETS marktprijs hoger ligt dan het wettelijk tarief, hoeft de exploitant van een broeikasgasinstallatie daarover geen heffing te betalen. Het tarief is dan voor hem nihil. Tegelijkertijd heeft hij wel verdiend aan de handel met dispensatierechten. Hij heeft namelijk – achteraf bezien – ten onrechte 50.000 dispensatierechten in de markt gebracht. Het stelsel levert dan een verkeerde prikkel op. Teneinde te voorkomen dat de exploitant van een broeikasgasinstallatie financieel hiervoor wordt beloond, is op deze maatstaf van 50.000 het volledige wettelijke tarief van toepassing.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71q van de Wet belastingen op milieugrondslag

De exploitant van een industriële installatie mag een overschot aan dispensatierechten over een kalenderjaar gebruiken om een tekort aan dispensatierechten in een eerder jaar te compenseren.

Hiermee kan de exploitant de betaalde belasting over een eerder belastingtijdvak terugkrijgen.

Deze brengt hij in aftrek op zijn aangifte. Er zijn een aantal voorwaarden voor deze herberekening.

- Het overschot aan dispensatierechten blijkt uit het register dispensatierechten industrie. In beginsel zal dat op 1 september na afloop van het belastingtijdvak het geval zijn, dus na afloop van de handelsperiode. Maar het is ook mogelijk dat het overschot pas (definitief) vaststaat als het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve het aantal dispensatierechten heeft vastgesteld.
- De belasting kan worden herberekend over de vijf belastingtijdvakken voorafgaand aan het belastingtijdvak waarop de aangifte betrekking heeft. Daarbij wordt eerst het oudste belastingtijdvak herberekend. Voor zover mogelijk, kunnen – in chronologische volgorde – de daaropvolgende belastingtijdvakken worden herberekend.
- De herberekening geschiedt tegen het tarief van het eerdere belastingjaar dat wordt herberekend.
- Het belastingtijdvak dat wordt herrekend, ligt in de periode 2021 tot en met 2029. Er kan daardoor tot en met uiterlijk 2034 op deze regeling een beroep worden gedaan.
- Indien uit de herberekening blijkt dat over een bepaald belastingtijdvak een teveel aan belasting is betaald, wordt dat bedrag aan teveel betaalde belasting in mindering gebracht op de belasting verschuldigd over het belastingtijdvak waarover aangifte wordt gedaan.
- Op grond van artikel 89, tweede lid, Wbm kan de herberekening leiden tot een teruggaaf. Over het lopende belastingtijdvak is namelijk geen belasting verschuldigd omdat het aantal dispensatierechten de jaarvracht overtreft. De herberekening met een eerder belastingtijdvak

leidt daardoor tot een teruggaaf van (een deel van) die belasting die betaald is over dat eerdere belastingtijdvak.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71r van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Wat betreft de systematiek van heffing en invordering van de heffing gelden de regels voor de heffing en invordering van rijksbelastingen omdat het om een vanwege het Rijk te heffen rijksbelasting gaat. De Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen zijn van toepassing.

Daarbij wordt voorgesteld dat in de praktijk van de uitvoering van de belasting de dienst Nederlandse emissieautoriteit verantwoordelijk is voor de heffing en invordering in plaats van de rijksbelastingdienst. Hiermee wordt aangesloten op de systematiek zoals deze geldt bij de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking. De Minister van Financiën zal op grond van artikel 2, derde lid, AWR de functionarissen van de NEa aanwijzen die belast zijn met de heffing en invordering van de belasting (de inspecteur en de ontvanger). Dit kan bijvoorbeeld de (plaatsvervangend) directeur van de Dienst NEa zijn, die deze bevoegdheden zo nodig kan mandateren aan de met deze taken te belasten ambtenaren.

In het tweede lid wordt voorzien in een samenloop tussen enerzijds de periode waarin het bestuur van de NEa ambtshalve het industrieel emissieverslag en het aantal dispensatierechten kan vaststellen en anderzijds de periode waarbinnen een naheffing kan worden opgelegd (krachtens artikel 20 AWR) of een boete op grond van de artikelen 67c en 67f AWR. Op grond van de Wet milieubeheer heeft het bestuur van de NEa namelijk tien jaar lang de bevoegdheid om het industrieel emissieverslag te beoordelen en vervolgens de industriële jaarvracht ambtshalve vast te stellen. Evenzo heeft het bestuur van de NEa tien jaar lang de bevoegdheid om het aantal dispensatierechten ambtshalve vast te stellen. De termijnen om een naheffingsaanslag dan wel een boete vervallen echter in beginsel al vijf jaar na afloop van het belastingtijdvak. Het voorgestelde tweede lid voorziet in een regeling dat de termijn voor het opleggen van een naheffingsaanslag dan wel een boete wordt verlengd in gevallen waarin dat nodig is ten gevolge van het later door een ambtshalve genomen besluit onherroepelijk komen vast te staan van de jaarvracht of het aantal dispensatierechten. Dit is namelijk bepalend voor de verschuldigde belasting.

Het derde lid bevat een bijzondere bepaling voor het doen van aangifte voor en betaling van de belasting. Op grond van artikel 10, tweede lid, AWR moet de belastingaangifte binnen een door de inspecteur gestelde termijn van ten minste een maand na het einde van het tijdvak worden gedaan. Op grond van artikel 19, eerste lid, AWR is de belastingplichtige gehouden de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting binnen één maand na het einde van dat tijdvak overeenkomstig de aangifte te betalen. In het geval van de CO₂-heffing industrie zou deze bepaling bewerkstelligen dat de belastingplichtige de aangifte moet hebben gedaan respectievelijk de belasting moet hebben betaald vóórdat hij het industriële emissieverslag moet indienen en vóórdat het aantal dispensatierechten is vastgesteld. Het derde lid bepaalt in afwijking van de artikelen 10, tweede lid, en 19, eerste lid, AWR, dat de belastingplichtige de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting moet aangeven en voldoen uiterlijk een maand na het tijdstip waarop het aantal dispensatierechten voor de aangifte bekend is. Dat komt neer op uiterlijk 1 oktober van het jaar volgend op het belastingtijdvak.

Het vierde lid van artikel 71g Wbm bevat de bepaling dat een ambtenaar van de NEa informatie waarover hij beschikt in het kader van zijn werkzaamheden voor het bestuur van de NEa (zbo) kan gebruiken voor zijn werkzaamheden in het kader van de heffing en invordering van de belasting en omgekeerd. Met betrekking tot die uitwisseling van informatie gelden de geheimhoudingsbepalingen dan niet.

Artikel I, onderdeel E (artikel 71s van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Dit artikel waarborgt dat de inspecteur de noodzakelijke gegevens van het bestuur van de emissieautoriteit ontvangt voor de behandeling van de aangifte. Deze gegevens dienen als contra-informatie. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal dispensatierechten dat voor een industriële installatie op de rekening dispensatierechten staat op 1 oktober na afloop van het belastingtijdvak. Voorts moet de inspecteur geïnformeerd worden als het bestuur van de NEa ambtshalve het aantal dispensatierechten en het industrieel emissieverslag heeft vastgesteld.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71s Wet belastingen op milieugrondslag)

Dit artikel regelt dat het tarief en de jaarlijkse verhoging daarvan bij aanvang van ieder kalenderjaar worden geïndexeerd. Deze bedragen zijn opgenomen in artikel 70p, eerste en tweede lid, Wbm.

Artikel II

Artikel II, onderdeel A (hoofdstuk 1 van de Wet milieubeheer)

Aan de definitiebepalingen van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm wordt de 'Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau' toegevoegd. Deze verordening is relevant voor de berekening het aantal dispensatierechten bij een verandering van het jaarlijks activiteitsniveau van de industriële installatie.

Artikel II, onderdeel B (artikel 2.2 van de Wet milieubeheer)

Artikel 2.2 van de Wm wordt gewijzigd waardoor het bestuur van de NEa als taak heeft de in hoofdstuk 16b van de Wm opgedragen taken uit te voeren.

Artikel II, onderdeel C (artikel 16a.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer)

De definitie van restgassen wordt in overeenstemming gebracht met de definitie hiervan in de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331. Het voordeel hiervan is dat er geen verschil in betekenis kan zijn van de definitie van restgassen tussen enerzijds de EU ETS regelgeving en anderzijds de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking en de CO₂-prijs industrie.

In de Verordening zijn restgassen (nb: in de Verordening "afgas" als vertaling van het Engelse "waste gas") gedefinieerd als een gas dat onvolledig geoxideerde koolstof in gasvormige toestand bevat onder standaardomstandigheden als gevolg van één van de volgende processen:

- a) de chemische, pyrometallurgische of elektrolytische reductie van metaalverbindingen in ertsen, concentraten en secundaire materialen voor een ander doel dan de opwekking van warmte;
- b) niet in eerste instantie op de opwekking van warmte gerichte verwijdering van onzuiverheden uit metaal en metaalverbindingen;
- c) de decompositie van carbonaten, met uitzondering van die voor de reiniging van rookgassen voor een ander doel dan de opwekking van warmte;
- d) niet in eerste instantie op de opwekking van warmte gerichte chemische syntheses van producten en tussenproducten waarbij het koolstofhoudend materiaal aan de reactie deelneemt;
- e) niet in eerste instantie op de opwekking van warmte gericht gebruik van koolstofhoudende additieven of grondstoffen;
- f) niet in eerste instantie op de opwekking van warmte gerichte chemische of elektrolytische reductie van halfmetaaloxiden of niet-metaaloxiden zoals siliciumoxiden en fosfaten;

In deze definitie houden "standaardomstandigheden" een temperatuur in van 273,15 K en een druk van 101 325 Pa ter bepaling van een kubieke meter normaal (Nm³).

Artikel II, onderdeel D (artikel 16a.2 van de Wet milieubeheer)

In dit artikel wordt een wetstechnische wijziging doorgevoerd.

Artikel II, onderdeel E (hoofdstuk 16b van de Wet milieubeheer)

Na hoofdstuk 16a van de Wm wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd. Dit hoofdstuk stelt regels voor de wijze waarop de emissies en activiteiten van een industriële installatie moeten worden gemonitord en hoe daarvan verslag moet worden gedaan zodat het mogelijk is een CO₂-heffing industrie toe te passen. Daarnaast is in dit hoofdstuk vastgelegd hoe jaarlijks een bepaalde hoeveelheid vrijgestelde uitstoot ruimte wordt berekend in de vorm van dispensatierechten. Op basis van deze regels wordt de hoogte van de belasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag, bepaald. Hoofdstuk 16b volgt op de hoofdstukken 16, waarin reeds regels staan opgenomen voor het monitoren van emissies in het kader van het EU ETS, en 16a, waarin regels staan opgenomen voor het monitoren van emissies in het kader van de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking. Het is voor de uitvoerbaarheid en toegankelijkheid van de regels en voor het behoud van een uniforme systematiek dat voor de eisen aan monitoring en verslaglegging van emissies en de berekening van het aantal dispensatierechten zo veel mogelijk wordt aangesloten op het EU ETS.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.1 van de Wet milieubeheer)

In dit artikel zijn begripsomschrijvingen opgenomen die specifiek gelden voor hoofdstuk 16b van de Wm. Voor de definitie van *broeikasgasinstallatie* wordt aangesloten op de bestaande terminologie van de Wet milieubeheer. Deze broeikasgasinstallaties vallen onder het Europese systeem voor handel in emissierechten (EU ETS). Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) is een broeikasgasinstallatie – kortweg – een vaste technische eenheid, waarin een of meer activiteiten worden verricht die een emissie van een broeikasgas in de lucht veroorzaken. In het Besluit handel in emissierechten worden de activiteiten aangewezen die van toepassing zijn.

Het begrip *restgas* is reeds toegelicht bij artikel 16a.1 Wm.

De belasting wordt jaarlijks berekend over de *industriële jaarvracht* van een industriële installatie in een bepaald jaar verminderd met het aantal dispensatierechten voor die industriële installatie voor hetzelfde jaar. Het begrip *industriële jaarvracht* is reeds toegelicht bij artikel 71h, onderdeel h, Wbm. Om vast te kunnen stellen hoeveel de industriële jaarvracht bedraagt worden de emissies door afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties gemonitord op basis van een *industriële monitoringsplan*. De resultaten van dat monitoringsplan worden vastgelegd in een *industriële emissieverslag*.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.2 van de Wet milieubeheer)

Dit artikel bepaalt dat hoofdstuk 16b van de Wet milieubeheer van toepassing is op de exploitant van een industriële installatie als bedoeld in artikel 71i van de Wbm.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.3 van de Wet milieubeheer)

In dit artikel wordt de exploitant van een industriële installatie - die tevens belastingplichtig is - verplicht gesteld om elk jaar een industrieel emissieverslag in te dienen bij het bestuur van de emissieautoriteit. Dat gebeurt uiterlijk op 31 maart na afloop van het betreffende kalenderjaar. In het industrieel emissieverslag staat de industriële jaarvracht. De industriële jaarvracht omvat de emissies waarover de CO₂-heffing industrie wordt berekend. Het niet naleven van deze verplichting kan leiden tot een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete (zie artikel II, onderdelen H en I van dit wetsvoorstel).

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld hoe het industrieel emissieverslag moet worden opgebouwd, welke gegevens daarin moeten worden opgenomen en welke bescheiden moeten worden overgelegd. Ook kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de verificatie van het industrieel emissieverslag hetgeen de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid positief zal kunnen beïnvloeden.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.4 van de Wet milieubeheer)

Bij het bepalen van de industriële jaarvracht van een industriële installatie kunnen veel industriële installaties gebruik maken van de monitoringsverplichtingen die zij hebben op grond van het EU ETS. De industriële installaties die vallen onder het EU ETS (broeikasgasinstallaties) kunnen de industriële jaarvracht in de eerste plaats bepalen op basis van het emissieverslag als bedoeld in artikel 67 en bijlage X van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Op grond van het EU ETS hebben broeikasgasinstallaties al de verplichting hun emissies te monitoren op basis van een goedgekeurd monitoringsplan. Het emissieverslag wordt geverifieerd door een verificateur, en ingediend bij het bestuur van de NEa. Het bestuur van de NEa houdt daar toezicht op. Bij sommige broeikasgasinstallaties is het EU ETS activiteitenverslag nodig om de industriële jaarvracht van een industriële installatie te bepalen. Het activiteitenverslag is dan nodig om te berekenen hoeveel van de totale jaarvracht (conform het emissieverslag) wordt toegerekend aan emissies die zijn uitgezonderd van de heffing conform artikel 71j, tweede lid. Dit gaat bijvoorbeeld om elektriciteit (onbelast) en de uitvoer van warmte voor stadsverwarming. Het is mogelijk dat het bestuur van de emissieautoriteit de gegevens uit het emissieverslag of het activiteitenverslag ambtshalve schat. In dat geval worden deze gegevens in aanmerking genomen voor het bepalen van de industriële jaarvracht.

De industriële installaties die niet vallen onder het EU ETS (afvalstoffenverwerkingsinstallaties en lachgasinstallaties) hebben nog geen monitoringsverplichtingen voor de industriële jaarvracht. Zij moeten daarom op basis van een industrieel monitoringsplan jaarlijks de belaste emissies vaststellen. De wijze waarop dat gebeurt is uitgewerkt in afdeling 16b.2.2.

In de redactie van het artikel is zo vormgegeven dat als het EU ETS emissieverslag of EU ETS activiteitenverslag onvoldoende informatie over de emissiegegevens zou bieden om de industriële

jaarvracht nauwkeurig te kunnen bepalen, in dat geval de exploitant de ontbrekende emissiegegevens moet monitoren op basis van een industrieel monitoringsplan.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.5 van de Wet milieubeheer)

In artikel 16b.5 Wm is een delegatiegrondslag opgenomen. Bij de regels die nodig zijn voor het bepalen, monitoren en vaststellen van de industriële jaarvracht kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regels over een periodieke controle van de kwaliteit van de monitoring, over regels ter voorkoming dat een monitoringmethode moet worden toegepast die technisch niet haalbaar is of leidt tot onredelijke kosten, dan wel regels over de ambtshalve vaststelling, bedoeld in artikel 16b.6. In het bijzonder worden regels vastgesteld die bepalen hoe de emissies van een industriële installatie worden onderscheiden in de belaste emissies (warmte) en onbelaste emissies (zoals elektriciteit). De jaarvracht heeft namelijk alleen betrekking op de emissies genoemd in artikel 71j van de Wet belasting op milieugrondslag. Bij ministeriële regeling worden rekenregels gesteld hoe de emissies moeten worden uitgesplitst.

Voor warmtekrachtkoppelingen is het voornemen om aan te sluiten bij de methode van verdeling overeenkomstig het EU ETS. De verdeelsleutel wordt berekend op basis van een vergelijking met een referentiesituatie waarin gelijke hoeveelheden elektriciteit en warmte gescheiden worden opgewekt. Met referentie-rendementen wordt aan de hand van de energie output, de input aan brandstoffen en de emissies berekend. De verhouding van de berekende emissies bij deze gescheiden opwekking van warmte en elektriciteit is dan maatgevend voor de verdeling van de emissies van de WKK. Om deze berekening te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat naast gegevens voor de elektriciteitsproductie ook de warmteproductie door de belastingplichtige worden gemonitord en gerapporteerd. Om de referentiesituatie te definiëren zal gebruik gemaakt worden van Europees vastgestelde geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden. Deze zijn ten behoeve van de uitvoering van de richtlijn 2012/27/EU, vastgelegd in de Gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402 van de commissie van 12 oktober 2015 tot herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie (PbEU L333/54). In deze verordening zijn de referentiewaarden vastgesteld voor gescheiden productie van warmte en elektriciteit. De waarden zijn daarbij gedifferentieerd naar soort brandstof, constructiejaar van de WKK en de soort warmte die wordt opgewekt (stoom of warm water).

Voor restgassen is ook het voornemen om het EU ETS te volgen. Binnen het EU ETS wordt de lijn gehanteerd dat emissies van een eenheid waarin restgassen worden verbrand, niet volledig worden beschouwd als verbrandingsemissies voor elektriciteitsopwekking maar deels als procesemissie die worden toegerekend aan het productieproces waarin de restgassen zijn ontstaan. Hiervoor kent het EU ETS een rekensystematiek die is opgenomen in de regelgeving voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten (Besluit van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees parlement en de Raad (PbEU L130/1). Op basis van dit besluit worden bij verbranding van restgassen de procesemissie vastgesteld door de totale emissies te verminderen met de emissies die gepaard zouden gaan met de verbranding van een hoeveelheid aardgas met dezelfde technisch bruikbare energie-inhoud als de restgassen. Daarbij wordt rekening gehouden met de lagere energie-inhoud van het restgas en het lagere rendement bij de opwekking van elektriciteit met restgas ten opzichte van aardgas. De emissies die worden toegerekend aan de elektriciteitsproductie zijn dan de totale emissie van de verbrandingseenheid minus de procesemissies. Door deze rekensystematiek ook te volgen bij de CO₂-heffing industrie wordt een onderscheid gemaakt tussen procesemissies (belast) en verbrandingsemissie (onbelast).

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.6 van de Wet milieubeheer)

Het bestuur van de NEa heeft de bevoegdheid om controle uit te oefenen op het industrieel emissieverslag. Het bestuur kan daarbij verklaren dat het industrieel emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16b Wm zijn gesteld. Uiteraard moet het bestuur van de NEa dit motiveren. Het bestuur van de NEa hoeft overigens ten aanzien van een goed bevonden industrieel emissieverslag geen besluit te nemen inzake de goedkeuring. Slechts indien het bestuur van de NEa van oordeel is dat het industrieel emissieverslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, kan het bestuur een verklaring met die strekking afgeven. Dit moet gebeuren uiterlijk op 30 september van het jaar waarin het industrieel verslag bij het bestuur van

de NEa is ingediend. Slechts in bepaalde gevallen kan na het verstrijken van deze termijn alsnog worden verklaard dat het industrieel emissieverslag niet voldoet aan de eisen. Deze gevallen zijn in het tweede lid limitatief opgesomd. Het derde lid beperkt de bevoegdheid om alsnog bedoelde verklaring af te geven tot tien jaren na afloop van het jaar waarin het industrieel emissieverslag moet worden ingediend.

Het bestuur van de NEa is ingevolge het vierde lid, in bepaalde gevallen, bevoegd om ambtshalve de industriële jaarvracht vast te stellen. Bij het uitblijven van een industrieel emissieverslag of indien het bestuur van de NEa heeft verklaard dat het industrieel emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16b Wm zijn gesteld, kan de door de inrichting veroorzaakte emissie door het bestuur van de NEa ambtshalve worden vastgesteld. Deze schatting is conservatief en zal plaatsvinden aan de hand van een onderzoek en een berekening van het bestuur van de NEa waarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt kan worden van standaardwaarden voor het gebruik en karakteristieken van brandstoffen. De ambtshalve vaststelling van het industrieel activiteitenverslag betreft een besluit waartegen rechtsbescherming open staat (bezwaar en beroep).

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.7 van de Wet milieubeheer)

Een industrieel monitoringsplan moet worden opgesteld als dat noodzakelijk is voor het bepalen van de industriële jaarvracht (artikel 16b.4 Wm). Deze noodzaak is er niet voor zover de relevante emissiegegevens blijken uit het EU ETS emissieverslag en, indien van toepassing, het EU ETS activiteitenverslag. Deze systematiek houdt in dat in elk geval afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties verplicht zijn om hun emissies te monitoren op basis van een industrieel monitoringsplan. Zij hebben namelijk geen rapportageverplichtingen op grond van het EU ETS. Bij afvalverbrandingsinstallaties gaat het daarbij om de emissie van kooldioxide en bij lachgasinstallaties om de emissie van kooldioxide én distikstofoxide. Bij ministeriële regeling kan nader worden bepaald in welke gevallen en in welke mate een industrieel monitoringsplan noodzakelijk is.

Als de exploitant geen industrieel monitoringplan opstelt terwijl dat wel noodzakelijk is kan het bestuur van de emissie een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen (zie artikel II, onderdelen H en I van dit wetsvoorstel).

Het industrieel monitoringsplan dient te worden goedgekeurd door het bestuur van de emissieautoriteit. Het vereiste van goedkeuring is bedoeld om ervoor te zorgen dat voor elke industriële installatie, niet vallend onder het EU ETS, een industrieel monitoringsplan wordt opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze de monitoring van de emissies vanuit de industriële installatie zal geschieden.

Voor de eisen aan de inhoud en procedures van het opstellen en goedkeuren van een industrieel monitoringsplan is als model de systematiek gekozen die op grond van EU-wetgeving geldt voor het monitoren van emissies ten behoeve van het systeem van verhandelbare emissierechten. De betreffende artikelen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Tevens is een grondslag gecreëerd voor het bij ministeriële regeling stellen van regels die nodig zijn voor het monitoren van de emissie van de industriële jaarvracht en is een grondslag gecreëerd voor het eveneens bij ministeriële regeling stellen van regels over de wijze waarop de procedure met betrekking tot het indienen van een industrieel monitoringsplan dient te geschieden.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.8 van de Wet milieubeheer)

Voor de inhoud van het industrieel monitoringsplan wordt verwezen naar de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Deze zullen in een ministeriële regeling grotendeels eensluidend worden vastgesteld, met als doel dat deze verplichtingen leiden tot een gedetailleerde, volledige en transparante documentatie over de monitoringsmethode voor een industriële installatie.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.9 van de Wet milieubeheer)

De goedkeuring van het industrieel monitoringsplan moet in twee gevallen worden geweigerd. Weigering vindt allereerst plaats indien het industrieel monitoringsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16b Wm zijn gesteld. Daarnaast wordt goedkeuring geweigerd indien het bestuur van de emissieautoriteit van oordeel is dat dat onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager in staat is het industrieel monitoringsplan naar behoren uit te voeren. Deze weigeringsgronden komen overeen met de weigeringsgronden opgenomen in artikel 16.10 van de Wm die gelden voor een monitoringsplan dat is opgesteld in het kader van het EU

ETS. De weigering van een goedkeuring is een besluit waartegen rechtsbescherming open staat. Er kan bezwaar en beroep tegen worden ingesteld.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.10 van de Wet milieubeheer)

In dit artikel is geregeld onder welke omstandigheden degene die de industriële installatie exploiteert het industrieel monitoringsplan zo spoedig mogelijk dient te wijzigen. Als veranderingen in de industriële installatie gevolgen hebben voor de emissie van broeikasgassen dan zal het industrieel monitoringsplan moeten worden gewijzigd en zal dit plan moeten worden goedgekeurd door het bestuur van de emissieautoriteit. In het tweede lid is verplicht gesteld dat op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit de meest actuele versie van het industrieel monitoringsplan overgelegd dient te worden. Tot slot is in het derde lid een grondslag gecreëerd voor het bij ministeriele regeling stellen van regels met betrekking tot het melden van een (tijdelijke) wijziging van het industrieel monitoringsplan en het goedkeuren van een wijziging van een industrieel monitoringsplan.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.11 van de Wet milieubeheer)

Het register dispensatierechten industrie is het kerninstrument voor de mogelijkheid tot verhandeling van de dispensatierechten. Het register faciliteert de verhandeling van dispensatierechten en de overdracht tussen industriële installaties. Het register dispensatierechten industrie is gemodelleerd naar het systeem van handel in broeikasgasemissierechten zoals is vastgelegd in hoofdstuk 16 van de Wm. Het bestuur van de NEa is belast met de uitvoering van en het toezicht op dat systeem en heeft daar ervaring en kennis in opgedaan. Om die reden is gekozen voor het opdragen van het beheer van het register dispensatierechten industrie aan het bestuur van de NEa.

Alle besluiten en verslagen die verband houden met de hoeveelheid dispensatierechten worden openbaar gemaakt. Deze openbaarheid bevordert de handel in dispensatierechten. In dat verband zijn wel de weigeringsgronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur van overeenkomstige toepassing zijn. Bijvoorbeeld privacygevoelige of (zee) bedrijfsgevoelige informatie wordt niet openbaar.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.12 van de Wet milieubeheer)

Het eerste lid biedt het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid om voorwaarden aan het gebruik van het register vast te stellen. Deze zien onder andere op de aansprakelijkheid voor fouten in de registratie en problemen bij de beschikbaarheid van het register.

Het tweede lid bepaalt dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden over de werking, organisatie en beschikbaarheid en beveiliging van het register zoals de tijden waarop het register beschikbaar is en de voorwaarden waaronder rekeninghouder toegang krijgen tot hun rekening.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.13 van de Wet milieubeheer)

Het bestuur van de emissieautoriteit opent ambtshalve voor iedere industriële installatie één rekening op naam van de exploitant van de industriële installatie; dit is de rekeninghouder. De voorwaarde is een goedgekeurd monitoringsplan respectievelijk (voor non-ETS bedrijven) een goedgekeurd industrieel monitoringsplan. In het tweede lid wordt een grondslag gecreëerd voor het bij ministeriële regeling stellen van regels over het openen, bijhouden en beheren van de rekening. Deze regels zullen onder andere betrekking hebben op de toegang van de (door de rekeninghouder aangewezen) rekeningbevoegden tot de rekening, naar verwachting de medewerkers van de exploitant van de industriële installatie en eventuele verplichtingen met betrekking tot omgang met de inlogcodes en dergelijke.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.14 van de Wet milieubeheer)

Indien het bestuur van de emissieautoriteit vermoedt dat er frauduleuze handelingen worden verricht met een rekening, op een andere manier misbruik gemaakt wordt van de rekening of indien niet wordt voldaan aan de krachtens titel 16b.3 gestelde eisen voor het hebben van een rekening in het register of het gebruik van het register, moet het mogelijk zijn om die rekening te blokkeren of op te heffen. In afwachting van de uitkomsten van een onderzoek zal sprake zijn van een (tijdelijke) blokkering van de rekening. De uitkomst van het onderzoek kan aanleiding geven de rekening op te heffen. Op grond van het tweede lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent het blokkeren en opheffen van rekeningen.

Indien noodzakelijk, kan de emissieautoriteit een of meer rekeningen, of het gehele register, terugzetten op een tijdstip waarin de fraude of misbruik zich niet voordeed. Bijvoorbeeld als het gehele register blijkt gehackt, zou de emissieautoriteit het register kunnen terugzetten met behulp van een back-up. Dit moet evenwel zeer terughouden worden toegepast, omdat daarmee de contractuele leveringen van dispensatierechten ongedaan wordt gemaakt. De levering moet dan opnieuw plaatsvinden.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.15 van de Wet milieubeheer)

Deze bepaling voorziet in de bevoegdheid om de kosten voor het register dispensatierechten industrie door te berekenen aan de gebruikers. De door de gebruikers te betalen heffing zal niet meer zijn dan het bedrag dat nodig is om de kosten van het register te dekken.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.16 van de Wet milieubeheer)

Dit artikel bepaalt de wijze waarop dispensatierechten ontstaan in het register dispensatierechten industrie. Het eerste lid regelt dat iedere rekening in het register een onderscheid maakt per kalenderjaar. De dispensatierechten die voor een bepaald kalenderjaar worden berekend, worden op de rekening bijgeschreven voor uitsluitend dat kalenderjaar. Bijvoorbeeld de dispensatierechten voor het jaar 2023 worden uitsluitend bijgeschreven op de rekening voor het jaar 2023. Het is niet mogelijk om de dispensatierechten van een bepaald jaar op te sparen of bij te schrijven voor een ander jaar.

Het tweede lid markeert dat aan het begin van ieder kalenderjaar het aantal dispensatierechten op de rekening voor dat kalenderjaar nul bedraagt. Op grond van het derde lid is het vervolgens de verantwoordelijkheid van het bestuur van de emissieautoriteit om het aantal dispensatierechten te storten op de rekeningen. Het bestuur stort het aantal dispensatierechten dat de exploitant van de industriële installatie heeft berekend in het verslag over het aantal dispensatierechten. Om dat te berekenen, hanteert de exploitant de rekenregels die bij en krachtens artikel 16b.17 zijn gesteld. Het bestuur van de emissieautoriteit stort het aantal dispensatierechten uiterlijk 30 april na afloop van kalenderjaar in op de rekening.

Het bestuur van de emissieautoriteit heeft de bevoegdheid om vervolgens dispensatierechten bij te storten of juist dispensatierechten af te boeken. Dat doet het bestuur van de emissieautoriteit als het ambtshalve het aantal dispensatierechten heeft vastgesteld (artikel 16b.24 Wm). Het gevolg hiervan is dat de heffingsgrondslag van de exploitant zal toenemen.

In het vijfde lid is geregeld dat de handelsperiode op 1 mei na afloop van het betreffende kalenderjaar start. Daarmee wordt het bestuur van de NEa ten minste een maand gegeven – in de periode van 1 april tot 1 mei – om te kunnen ingrijpen als de exploitant van een industriële installatie een kennelijk onjuist aantal dispensatierechten heeft berekend in zijn verslag. Bijvoorbeeld als een onwerkelijk hoog aantal dispensatierechten is opgegeven. In dat geval kan het bestuur van de NEa in deze maand het aantal dispensatierechten ambtshalve vaststellen. Als dat niet mogelijk zou blijken, dan zou het bestuur van de NEa de rekening kunnen blokkeren wegens vermeende fraude of misbruik (artikel 16b.14).

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.17 van de Wet milieubeheer)

De exploitant heeft de verplichting om uiterlijk 31 maart bij het bestuur van de emissieautoriteit een verslag in te dienen over het aantal dispensatierechten dat hij heeft berekend. Dat verslag is het uitgangspunt voor het aantal dispensatierechten dat het bestuur van de emissieautoriteit stort op de rekening (artikel 16b.16, derde lid, Wm).

De wijze waarop het aantal dispensatierechten wordt berekend wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling. Het uitgangspunt is dat drie elementen bepalend zijn voor de vaststelling van het aantal dispensatierechten. Ten eerste het activiteitsniveau van de industriële installatie. Ten tweede de benchmark voor de betreffende sector. Ten derde de generieke reductiefactor. Voor een nadere toelichting wordt op dit punt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting. De reductiefactor wordt voor het jaar 2021 vastgesteld op 1,2. In de daaropvolgende jaren wordt de reductiefactor jaarlijks aangescherpt met [PM]. Bijvoorbeeld in het jaar 2025 bedraagt de reductiefactor dus [PM].

Op grond van het tweede lid is het activiteitsniveau van belang om het aantal dispensatierechten te bepalen. Het activiteitsniveau wordt bepaald op grond van het EU ETS activiteitenverslag, EU ETS verslag met referentiegegevens en/of het industrieel emissieverslag. Mocht blijken dat deze informatie onvoldoende informatie oplevert om het activiteitsniveau te bepalen, dan is een

monitoring mogelijk op grond van een industrieel monitoringsmethodiekplan (artikel 16b.19 en verder).

Op grond van het vierde lid wordt de wijze waarop in de ministeriële regeling de rekenregels voor het aantal dispensatierechten worden bepaald, zo veel mogelijk in lijn gebracht met de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten en de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau. De systematiek is daarmee hoofdzakelijk bij wet bepaald. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting. Bij ministeriële regeling wordt in elk geval op een aantal onderdelen van de betreffende Verordeningen afgeweken dan wel de toepassing daarvan wordt benadrukt. Dat betreffen de onderdelen a tot en met g van het vierde lid.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.18 van de Wet milieubeheer)

Het berekenen van het aantal dispensatierechten is in beginsel een verantwoordelijkheid van de exploitant van de industriële installatie. De exploitant doet daarvan verslag en dient het verslag uiterlijk 31 maart in bij het bestuur van de emissieautoriteit. Als de exploitant niet of niet tijdig dit verslag indient, bepaalt dit artikel dat het aantal dispensatierechten in dat geval nihil is.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.19 van de Wet milieubeheer)

In bepaalde gevallen is het noodzakelijk dat een industrieel monitoringsmethodiekplan wordt opgesteld. Namelijk als de gegevens, genoemd in artikel 16b.17, onderdelen a, b en c, onvoldoende zijn om de dispensatierechten te bepalen. Met het industrieel monitoringsmethodiekplan wordt (aanvullend) het activiteitsniveau gemonitord. Het industrieel monitoringsplan of een wijziging daarvan wordt ingediend bij het bestuur van de emissieautoriteit. Het bestuur van de emissieautoriteit moet het industrieel monitoringsmethodiekplan goedkeuren. Zonder goedgekeurd monitoringsmethodiekplan (als dat noodzakelijk is) kan het activiteitsniveau niet worden gemonitord en kan de exploitant geen dispensatierechten berekenen en op zijn rekening bijschrijven.

Voor de eisen aan de inhoud en procedures van het opstellen en goedkeuren van een industrieel monitoringsmethodiekplan is als model de systematiek gekozen die op grond van EU-wetgeving geldt voor het monitoren van emissies ten behoeve van het systeem van verhandelbare emissierechten. De betreffende artikelen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Een belangrijk verschil met het EU ETS emissieverslag is dat het industrieel activiteitenverslag niet openbaar is, omdat daarmee bedrijfsgevoelige informatie openbaar zou worden gemaakt. Tevens is een grondslag gecreëerd voor het bij ministeriële regeling stellen van regels die nodig zijn voor het monitoren van het activiteitsniveau en is een grondslag gecreëerd voor het eveneens bij ministeriële regeling stellen van regels over de wijze waarop de procedure met betrekking tot het indienen van een industrieel monitoringsmethodiekplan dient te geschieden. Deze regels zijn zo veel mogelijk in overeenstemming met de EU ETS regels voor het kosteloos toewijzen van emissierechten.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.20 van de Wet milieubeheer)

Dit artikel regelt dat de inhoud van een industrieel monitoringsmethodiekplan zo veel mogelijk overeenstemt met de (vergelijkbare) rapportageverplichtingen die EU ETS installaties hebben bij het aanvragen van een kosteloze toewijzing van emissierechten. Aldus wordt een uniforme benadering gekozen om het activiteitsniveau te bepalen bij alle industriële installaties. Bij ministeriële regeling worden deze regels nader uitgewerkt met als doel dat een gedetailleerde, volledige en transparante documentatie over de monitoringmethodiek voor een industriële installatie wordt opgesteld. Bij het nader uitwerken van deze regels wordt er rekening mee gehouden dat er geen onnodige administratieve lasten, onnodige uitvoeringshandelingen of manipulatie of misbruik van het industriële monitoringsmethodiekplan kan ontstaan.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.21 van de Wet milieubeheer)

De goedkeuring van het industrieel monitoringmethodiekplan moet in twee gevallen worden geweigerd. Weigering vindt allereerst plaats indien het industrieel monitoringmethodiekplan niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16b Wm zijn gesteld. Daarnaast wordt goedkeuring geweigerd indien het bestuur van de emissieautoriteit van oordeel is dat dat onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager in staat is het industrieel monitoringmethodiekplan naar behoren uit te voeren. Deze weigeringsgronden komen overeen met de weigeringsgronden opgenomen in artikel 16.10 van de Wm die gelden voor een monitoringsplan dat is opgesteld in het

kader van het EU ETS. De weigering van een goedkeuring is een besluit waartegen rechtsbescherming open staat. Er kan bezwaar en beroep tegen worden ingesteld.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.22 van de Wet milieubeheer)

In het eerste lid is geregeld onder welke omstandigheden degene die de industriële installatie exploiteert het industrieel monitoringmethodiekplan zo spoedig mogelijk dient te wijzigen. In het tweede lid is verplicht gesteld dat op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit de meest actuele versie van het industrieel monitoringsplan overgelegd dient te worden. Tot slot is in het derde lid een grondslag gecreëerd voor het bij ministeriele regeling stellen van regels met betrekking tot het melden van een (tijdelijke) wijziging van het industrieel monitoringmethodiekplan en het goedkeuren van een wijziging van een industrieel monitoringmethodiekplan. Het vierde lid waarborgt dat deze regels zo veel mogelijk overeenstemmen met de regels voor het monitoringmethodiekplan voor het de kosteloze toewijzing van emissierechten op grond van het EU ETS.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.23 van de Wet milieubeheer)

In dit artikel wordt de exploitant van een industriële installatie verplicht gesteld om elk jaar een industrieel activiteitenverslag in te dienen bij het bestuur van de emissieautoriteit. Dat verslag maakt onderdeel uit van het verslag omtrent het aantal dispensatierechten (artikel 16b.17 Wm) en wordt dus uiterlijk op 31 maart na afloop van het betreffende kalenderjaar ingediend. In het industrieel activiteitenverslag staat de het activiteitsniveau van de industriële installatie. Het industriële activiteitsniveau van een industriële installatie omvat het aantal eenheden brandstof die in een kalenderjaar in de industriële installatie is verbruikt, dan wel het aantal eenheden producten dat in een kalenderjaar in de industriële installatie is vervaardigd, alsook de daarbij horende energiestromen en emissies op subinstallatieniveau. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld hoe het industrieel activiteitenverslag moet worden opgebouwd, welke gegevens daarin moeten worden opgenomen en welke bescheiden moeten worden overgelegd. Deze regels zijn zo veel mogelijk in overeenstemming met de regels in Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten met betrekking tot het verslag met referentiegegevens. Zo kunnen onder andere regels worden gesteld met betrekking tot de verificatie van het industrieel activiteitenverslag hetgeen de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid positief zal kunnen beïnvloeden.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.24 van de Wet milieubeheer)

Het bestuur van de NEa heeft de bevoegdheid om een controle uit te oefenen op het verslag over het aantal dispensatierechten. Dat omvat mede het industrieel activiteitenverslag (artikel 16b.23 Wm). Het bestuur kan daarbij verklaren dat het verslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16b Wm zijn gesteld. Uiteraard moet het bestuur van de NEa dit motiveren. Het bestuur van de NEa hoeft overigens ten aanzien van een goed bevonden verslag geen besluit te nemen inzake de goedkeuring. Slechts indien het bestuur van de NEa van oordeel is dat het verslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, kan het bestuur een verklaring met die strekking afgeven. Dit moet gebeuren uiterlijk op 30 september van het jaar waarin het verslag bij het bestuur van de NEa is ingediend. Slechts in bepaalde gevallen kan na het verstrijken van deze termijn alsnog worden verklaard dat het verslag niet voldoet aan de eisen. Deze gevallen zijn in het tweede lid limitatief opgesomd. Het derde lid beperkt de bevoegdheid om alsnog bedoelde verklaring af te geven tot tien jaren na afloop van het jaar waarin het verslag moet worden ingediend.

Het bestuur van de NEa is ingevolge het vierde lid, bevoegd om ambtshalve het aantal dispensatierechten te schatten, indien het bestuur van de NEa heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16a Wm zijn gesteld. Deze schatting is conservatief en zal plaatsvinden aan de hand van onderzoek. De ambtshalve vaststelling van het industrieel activiteitenverslag betreft een besluit waartegen rechtsbescherming open staat (bezwaar en beroep).

Als de exploitant het verslag over het aantal dispensatierechten niet of te laat heeft ingediend, het bestuur geen bevoegdheid deze ambtshalve vast te stellen.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.25 van de Wet milieubeheer)

Dispensatierechten bestaan onder meer om industriële installaties in staat te stellen ervoor te zorgen dat de vrijgestelde ruimte daar terecht komt waar de daaraan gerelateerde CO₂-uitstoot

plaatsvindt. De allocatieregels uit het ETS, waar de berekening van het aantal dispensatierechten grotendeels op gebaseerd is, brengen met zich dat een industriële installatie die recht heeft dispensatierechten niet altijd dezelfde industriële installatie is als degene die daadwerkelijk aan de schoorsteen CO₂ uitstoot. De uitstoot die hoort bij warmte vindt bijvoorbeeld plaats bij de producent van die warmte; die moet voor de heffing betalen, terwijl de gebruiker van de warmte de dispensatierechten verkrijgt. Verhandelbaarheid van dispensatierechten kan daarmee recht doen aan de situatie.

Daarnaast bestaan dispensatierechten om bij te dragen aan een kostenefficiënte transitie. Overdracht van dispensatierechten schept de prikkel voor heffingsplichtigen die tegen relatief lage kosten CO₂ kunnen reduceren, éxtra te reduceren en het overschot over te dragen c.q. te verkopen aan een partij voor wie reductie duurder is.

Gelet op deze doelen en om redenen van beheersbaarheid en frauderisico's bestaan dispensatierechten slechts in een besloten markt. Die beslotenheid volgt uit de bepaling dat dispensatierechten slechts gehouden kunnen worden in het register dispensatierechten industrie. Dit maakt het mogelijk voor de NEa om zicht te houden op de dispensatierechten waarmee het risico op malversaties wordt verkleind.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.26 van de Wet milieubeheer)

Dit artikel maakt mogelijk dat exploitanten van industriële installaties dispensatierechten aan elkaar kunnen overdragen. Aangezien zij slechts gehouden kunnen worden in het register dispensatierechten industrie brengt dat met zich mee dat ze slechts kunnen worden overgedragen binnen dat register. Zowel de overdragende partij als de ontvangende partij heeft hiertoe een rekening in het register nodig.

Het tweede lid bepaalt dat uitsluitend tussen 1 mei tot en met 30 augustus een overdracht geregistreerd kan worden in het register. Dat betekent dat dispensatierechten die zijn ontstaan over het jaar 2021 tussen 1 mei en 30 augustus 2022 kunnen worden overgedragen.

In het derde lid is geregeld dat ook een 'andere overgang' dan overdracht van dispensatierechten mogelijk is. Met andere overgang worden situaties bedoeld waarin de eigendom van de dispensatierechten op andere wijze dan door verkoop overgaan zoals bij fusie en overname het geval is. Ook hier geldt dat de dispensatierechten slechts bestaan in het register dispensatierechten industrie en alleen kunnen overgaan op een andere rekeninghouder.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.27 van de Wet milieubeheer)

Het is niet toegestaan dat meer dispensatierechten worden verkocht dan de industriële jaarvracht van dat kalenderjaar is. Hiermee wordt voorkomen dat bij een prijs van €0,- voor ETS-bedrijven alle dispensatierechten worden verkocht en zo een hoge grondslag tegen een €0,- tarief ontstaat. Aldus mogen nooit meer dispensatierechten worden verkocht dan de rekeninghouder zelf nodig heeft om zijn industriële jaarvracht te verminderen.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.28 van de Wet milieubeheer)

De overdracht, dat wil zeggen de verkoop of de andere overgang van dispensatierechten, gebeurt door de zogenoemde levering. Deze levering geschiedt door afschrijving van de rekening die in het register op naam staat van de partij die de dispensatierechten overdraagt respectievelijk bijschrijving van het dispensatierecht op de rekening die in het register op naam staat van de partij die de dispensatierechten verkrijgt. De bepaling in het derde lid dat overgang anders dan overdracht, waarvoor levering door overschrijving op de rekening van de verkrijgende partij vereist is, pas tegen derden werkt nadat die overgang is geregistreerd, draagt bij aan het actueel houden van het register. De verkrijgende partij kan immers pas rechten doen gelden op de dispensatierechten als in het register die dispensatierechten op zijn rekening zijn bijgeschreven.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.29 van de Wet milieubeheer)

Dit artikel geeft de exploitant van de industriële installatie die door bijschrijving op zijn rekening in het register een of meer dispensatierechten heeft verkregen de zekerheid dat deze rechten nu van hem zijn. De aan de levering ten grondslag liggende overeenkomst is geen onderdeel van het register dispensatierechten industrie waardoor de NEa daar geen zicht op kan hebben. Hierdoor is het niet wenselijk dat omstandigheden buiten het register gevolgen kunnen hebben voor het aantal dispensatierechten dat op een rekening in het register dispensatierechten industrie staat. Ook als het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve het aantal dispensatierechten ambtshalve heeft vastgesteld, heeft dat geen gevolgen voor de af- en bijschrijving van dispensatierechten die in het

register dispensatierechten tot stand zijn gekomen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat het aantal dispensatierechten in het register dispensatierechten industrie lager is dan de industriële jaarvrucht van dat kalenderjaar.

Artikel II, onderdeel E (artikel 16b.30 van de Wet milieubeheer)

Dispensatierechten bestaan slechts binnen het register dispensatierechten industrie en hebben naar hun aard een tijdelijk karakter. Dit tijdelijke karakter maakt de dispensatierechten niet geschikt als verhaalsobject. De mogelijkheid van het vestigen van een pandrecht op een dispensatierecht wordt daarom niet wenselijk geacht, hetgeen eveneens de reden is om het vestigen van vruchtgebruik en het leggen van beslag op dispensatierechten uit te sluiten.

Artikel II, onderdelen F, G, H, I, J, K, L en M (artikelen 18.2f, eerste lid, 18.4, eerste lid, 18.6a, 18.16c, 18.16e, 18.16g, 18.16l en 19.7 van de Wet milieubeheer)

Artikel 18.2f, eerste lid, wordt gewijzigd waardoor de NEa wordt belast met de handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 16b gestelde verplichtingen.

Artikel 18.4 heeft betrekking op het toezicht op de naleving van de regels voor de systemen voor emissiehandel. In het eerste lid wordt de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren geregeld. Dit lid wordt gewijzigd opdat de betrokken ambtenaren ook toezicht kunnen houden op de naleving van de verplichtingen die volgen uit de hoofdstukken 16a en 16b.

In artikel 18.16a wordt bepaald in welke situaties het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom kan opleggen. Het gaat hier om de artikelen in hoofdstuk 16b van de Wm waarbij bij overtreding het oogmerk is de exploitant van de industriële installatie te dwingen de noodzakelijke handeling te verrichten danwel de gedragingen te stoppen.

Door het opleggen van een dwangsom wordt het steeds kostbaarder om niet aan de wettelijke verplichtingen te voldoen terwijl het instrument van de last het voor de NEa mogelijk maakt om gericht aan te geven welke gedraging de aangewezen exploitant van de industriële installatie moet verrichten of juist stopzetten.

Artikel 18.16c, eerste lid regelt in welke gevallen het bestuur van de NEa ook een bestuurlijke boete kan opleggen. Ook geeft artikel 18.16c, tweede lid een specifieke bepaling voor het niet nakomen van voorschriften verbonden aan door het bestuur van de NEa gegeven goedkeuring aan een industrieel monitoringsplan. In deze situaties kan zowel een bestuurlijke boete als een last onder dwangsom worden opgelegd.

In de artikelen 18.16e, 18.16g, 18.16l zijn wijzigingen vervat die samenhangen met het bepaalde in de artikelen 18.16a en 18.16c. Door de wijziging van artikel 18.16e wordt duidelijk hoe hoog de bestuurlijke boete kan zijn, de wijziging van artikel 18.16g regelt in welke gevallen een rapport of proces verbaal opgemaakt moet worden en de wijziging van artikel 18.16l geeft aan binnen welke periode de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalft.

De wijziging van artikel 19.7 maakt duidelijk dat zowel in een emissieverslag, in een elektriciteitsmissieverslag als in een industrieel emissieverslag milieu-informatie voor kan komen.

Artikel III

Rechtbank Den Haag is, door wijziging van artikel 6 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht, de bevoegde rechtbank die in eerste aanleg oordeelt over een besluit waarin een bestuurlijke boete opgelegd wordt op grond van artikel 18.16c, eerste lid, van de Wm. Hiervoor is gekozen omdat de Rechtbank Den Haag ook de bevoegde rechtbank is die oordeelt over een besluit een bestuurlijke boete op te leggen in het kader van het EU ETS.

Artikel IV

Deze bepaling verplicht tot een evaluatie van het functioneren van de Wet CO₂-heffing industrie binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Dit is van belang te meer nu de CO₂-heffing industrie een nieuw beleidsinstrument is, waarmee in Nederland nog geen ervaring is opgedaan.

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,