

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wijziging Regeling CO2-heffing industrie i.v.m. herziening Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

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

Directe belanghebbenden zijn de bedrijven die onder de reikwijdte van de CO2-heffing industrie vallen. Daarnaast is ook de Nederlandse Emissie autoriteit (NEa) een directe belanghebbende als uitvoerder van de heffing.

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

Naast de bovengenoemde partijen beschikken ook de beleidsverantwoordelijke departementen van de ministeries van Klimaat en Groene Groei (KGG) en Financiën over relevante kennis en ervaring.

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

De wijziging van de regeling is ontwikkeld in nauwe samenwerking met de NEa.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De Regeling CO₂-heffing industrie geeft nadere invulling aan de nationale CO₂-heffing industrie. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is de verantwoordelijke uitvoerende instantie voor de CO₂-heffing industrie. Als onderdeel van het pakket "Fit for 55" is het EU ETS herzien. Het pakket geeft invulling aan de doelstellingen in de Europese klimaatwet van tenminste 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990, met het uiteindelijke doel van klimaatneutraliteit in 2050. Door deze herziening zijn verschillende regelgevingshandelingen bijgewerkt. Dit is van belang voor de CO₂-heffing industrie, omdat is besloten de heffing nauw aan te laten sluiten bij de systematiek van het ETS (zie hiervoor de Memorie van toelichting Wet CO₂-heffing industrie). In principe geldt dus: de CO₂-heffing industrie sluit aan bij het EU ETS, tenzij er een overwegende, of voor de hand liggende reden is om dit niet te doen.

Doordat de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten is herzien, moet de Regeling CO₂-heffing industrie overeenkomstig worden gewijzigd zodat het waar relevant aansluit. Deze wijzigingen worden verderop besproken.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De oorzaak is de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Omdat is besloten de CO₂-heffing industrie zo nauw mogelijk aan te laten sluiten bij het EU ETS, moeten de relevante regelingsteksten als gevolg hiervan gewijzigd worden.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Het is gewenst dat de CO₂-heffing industrie zo nauw mogelijk aansluit bij het EU ETS.

Het gaat in de wijzigingsregeling om de volgende wijzigingen naar aanleiding van de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten:

1. Berekenen van het historisch activiteitsniveau door de mediaan

Het EU ETS rekent voortaan voor de bepaling van het historisch activiteitsniveau niet meer met een rekenkundig gemiddelde uit een referentieperiode, maar met de mediaan. Dit betekent dat voor broeikasgasinstallaties het activiteitsniveau wordt bepaald door de mediaan van de jaarlijkse CO₂-uitstoot (in tonnen) tijdens deze periode. De mediaan is het middelste getal in een reeks van jaarvrachten die van klein naar groot zijn gerangschikt voor elk jaar van bijv. 2014-2018.

2. Warmtebenchmark: meetbare warmte opgewekt door elektriciteit

De Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten past de definitie van de warmtebenchmark aan, waardoor meetbare warmte uit elektriciteit nu automatisch onder deze benchmark valt. Voorheen verloor een installatie dispensatierechten bij elektrificatie van warmte-opwekking, maar dit wordt nu gecorrigeerd om elektrificatie in de industrie te stimuleren.

3. Brandstofbenchmark: niet-meetbare warmte opgewekt door elektriciteit

De definitie van de brandstofbenchmark is daarnaast ook aangepast: de productie van niet-meetbare warmte op basis van elektriciteit valt nu onder deze benchmark. Daarnaast wordt het begrip brandstof aangepast zodat het verwijst naar brandstoffen, elektriciteit, en materialen, waaronder ook exotherme warmte afkomstig van chemische reacties.

4. Aanpassing koolstofcorrectie aan de grens

De Verordening koolstofcorrectie aan de grens (beter bekend als CBAM, ofwel het 'Carbon Border Adjustment Mechanism') legt een belasting op ingevoerde goederen uit bepaalde sectoren die naar de EU worden gebracht: importeurs moeten CBAM-certificaten kopen die overeenkomen met de CO₂-uitstoot van deze producten die in het buitenland hebben plaatsgevonden. De herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten heeft als gevolg dat een EU ETS-installatie moet worden opgesplitst in een "CBAM-subinstallatie" en "niet-CBAM subinstallatie" onder de warmtebenchmark, omdat moet worden aangeleverd hoeveel brandstof wordt gebruikt voor de productie van de vermelde goederen in bijlage I bij de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Dit heeft impact op de gerapporteerde activiteitsniveaus.

5. Wijziging enkele productbenchmarks

De herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten verandert de definities van verschillende productbenchmarks, naar aanleiding van een Uniebrede evaluatie van de vastgestelde ex-antebenchmarks. De aanpassingen hebben betrekking op definitiewijzigingen en de invoering van systeemgrenzen, om bepaalde stimulansen of technische verduidelijkingen te bieden. Ook de zogeheten 'special benchmarks' voor stoomkraken en vinylchloride worden gewijzigd, welke een aparte berekening hebben voor het activiteitsniveau.

6. Uitwisselbaarheidsfactor brandstof en elektriciteit

Bij de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten wordt ook de uitwisselbaarheidsfactor tussen brandstof en elektriciteit geschrapt. Dit betekent voor relevante installaties dat voor de berekening van de toewijzing van gratis dispensatierechten niet meer wordt gecorrigeerd. Hier wordt pas bij aangesloten na wijziging van de benchmarks.

Inwerkingtreding

Voor nieuwkomers die voor het eerst aanspraak maken op een kosteloze toewijzing van emissierechten na 1 januari 2024, gelden onmiddellijk alle nieuwe regels van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, inclusief de gewijzigde benchmarkdefinities, zelfs voor de kosteloze toewijzing van emissierechten op het einde van de periode 2021-2025.

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

Het huidige beleid is de meest recente versie van de Regeling CO₂-heffing industrie die aansluit bij de (inmiddels) verouderde Verordening voor de kosteloze toewijzing van emissierechten. Wijzigingen komen door herziening van een Europese Verordening betreft. In het algemeen is het goed om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij het EU ETS.

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

Als de overheid niets doet zullen het EU ETS en de CO₂-heffing industrie niet goed op elkaar aansluiten. De Regeling CO₂-heffing industrie zou verouderd worden ten opzichte van de nieuwe EU ETS situatie, en bedrijven zouden zich vervolgens moeten houden aan twee verschillende rapportage- en rekenmethodieken voor de toewijzing van gratis rechten onder het ETS en het verkrijgen van dispensatierechten onder de CO₂-heffing industrie. Dit zou de regeldruk voor bedrijven die onder beide systemen vallen onnodig vergroten.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

In principe geldt dat de CO₂-heffing industrie zo goed mogelijk de beleidsontwikkelingen in het EU ETS volgt, tenzij er een overwegende, of voor de hand liggende reden is om dit niet te doen. Dat uitgangspunt is ook gevolgd bij het opstellen van de wijzigingsregeling.

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

Brede welvaartsuitkomsten:

SDG 7 (natuurlijk kapitaal) met SDG 13 (klimaatactie) specifiek

SDG 6 (economische kapitaal) met SDG 8 (duurzame inclusieve economische groei) specifiek

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

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

Het wijzigen van de Regeling CO₂-heffing industrie.

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

De meest kansrijke beleidsoptie is het aanpassen van de Regeling CO₂-heffing industrie via een wijzigingsregeling, in navolging van de recente herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

N.v.t.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Hier worden de gevolgen per wijziging besproken, wat neerkomt op de gekozen oplossing binnen de wijzigingsregeling:

Berekening historisch activiteitsniveau door mediaan

In de nieuwe handelsperiode voor de CO₂-heffing industrie wordt het historisch activiteitsniveau voortaan berekend op basis van de mediaan in plaats van het rekenkundig gemiddelde. Deze wijziging gaat in per 1 januari 2026, wat inhoudt dat installaties voor het rapportagejaar 2025 moeten overschakelen op deze nieuwe berekeningsmethode. Tot het gerapporteerde jaar 2024 blijven bedrijven echter het activiteitsniveau bepalen op basis van het rekenkundig gemiddelde. Deze keuze voor de mediaan gemaakt om ervoor te zorgen dat de historische activiteitsniveaus zo goed mogelijk aansluiten bij industriële cycli en om de impact van uitzonderlijke situaties, zoals economische crises, te minimaliseren.

Warmtebenchmark: meetbare warmte opgewekt door elektriciteit

Door herziening van artikel 2 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten wordt de definitie van de warmtebenchmark aangepast: hierdoor valt de meetbare warmte opgewekt uit elektriciteit automatisch onder de warmtebenchmark. Deze definitiewijziging wordt overgenomen onder de CO₂-heffing industrie. Bij het elektrificeren van warmte-opwekking verloor een installatie in het verleden dispensatierechten, omdat niet werd gecorrigeerd voor de opwekking van warmte uit elektriciteit. Dat wordt nu gecorrigeerd ter stimulering van de verdere elektrificatie van de Nederlandse industrie.

Brandstofbenchmark: niet-meetbare warmte opgewekt door elektriciteit

Net als de aanpassing onder de warmtebenchmark zorgt deze wijzigingsregeling ook voor een aanpassing van de brandstofbenchmark, in lijn met de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Niet-meetbare warmte geproduceerd op basis van elektriciteit wordt nu toegekend onder de brandstofbenchmark. Ook worden enkele definitie en systeembepalingen overgenomen.

Aanpassing koolstofcorrectie aan de grens

De wijzigingsregeling regelt dat bedrijven onder de warmtebenchmark-subinstallatie deze subinstallatie waar noodzakelijk op moeten splitsen in een additionele subinstallatie. Dit betekent dat er onder de warmtebenchmark over drie sub-installaties gerapporteerd moet worden: (1) zonder CO₂-weglekrisico; (2) zonder CO₂-weglekrisico, met CBAM-productie; (3) mét CO₂-weglekrisico en CBAM-productie.

Wijziging enkele productbenchmarks

In deze wijzigingsregeling wordt voorzien in de aanpassing van de productbenchmarks voor stoomkraken en vinylchloride, die herzien worden in de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Hiertoe worden daarom verschillende aanpassingen gedaan in overeenstemming met deze wijzigingen.

Schrappen uitwisselbaarheidsfactor

In de wijzigingsregeling wordt voorlopig niet aangesloten bij de wijziging van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten met betrekking tot het schrappen van de uitwisselbaarheidsfactor. Deze aanpassing zal worden doorgevoerd op het moment dat ook de onderliggende benchmarkwaarden en nationale reductiefactor wordt aangepast. Op deze manier worden alle relevante parameters voor het berekenen van de dispensatierechten van bedrijven gelijktijdig gewijzigd zodat alle informatie bekend is en er geen onbedoelde effecten optreden.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Er wordt een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) door de NEa uitgevoerd gedurende de internetconsultatie. Ook wordt er een regeldruktoets uitgevoerd door het Adviescollege Toetsing Regeldruk gedurende de internetconsultatie.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om de Regeling van de CO₂-heffing industrie te wijzigen.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

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

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

Gezien het feit dat met de meeste wijzigingen juist wordt aangesloten bij het EU ETS zijn er weinig risico's op te merken. Alleen wat betreft de uitwisselbaarheidsfactor wordt er in ieder geval dit jaar niet aangesloten bij het EU ETS, maar pas als de benchmarkwaarden bekend zijn gemaakt.

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

Dit betreft een wijziging die door het Ministerie van KGG is opgesteld, in samenwerking met de NEa. Er vindt een bredere evaluatie van de CO₂-heffing jaarlijks plaats, onder leiding van het Ministerie van Financiën.