

Vergaderjaar 2020–2021

35 575

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO₂-heffing voor de industrie (Wet CO₂-heffing industrie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Aanleiding	2
2. Hoofdpijnen en doel van het voorstel	2
2.1 Algemeen	2
2.2 Aansluiting op het EU ETS	4
2.3 Belastingplichtigen	8
2.4 De heffingsgrondslag en het bepalen van de omvang van de emissie	8
2.5 Het tarief en de aangifte	21
3. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving	25
3.1 Verhouding tot het EU ETS en de minimum CO ₂ -prijs elektriciteitsopwekking	25
3.2 Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer	26
4. Uitvoering, toezicht en handhaving	26
4.1 Het bestuur van de NEa en de omvang van industriële jaarvracht en de dispensatierechten	27
4.2 De Dienst Nederlandse emissieautoriteit en het heffen en invorderen	28
4.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	29
5. Financiële gevolgen, de uitvoerings- en regeldrukkosten en de evaluatie	31
5.1 Financiële gevolgen	31
5.2 Regeldrukkosten voor bedrijven	31
5.3 Uitvoeringskosten	36
5.4 Evaluatie	37
6. Advies en consultatie	37
II. ARTIKELSGEWIJS DEEL	41

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

In dit wetsvoorstel wordt ter uitvoering van het Klimaatakkoord een CO₂-heffing industrie (hierna: de heffing) ingevoerd.¹ 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 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 heffing onderdeel van is. Naast de prijsprikkels van het Europese emissiehandelssysteem EU ETS en de nationale 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 kostprijdalingen 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 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. Hier heeft ook de SER in haar advies van 2019 voor gepleit.² 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 klimaatper-

¹ Klimaatakkoord, Den Haag 28 juni 2019, p. 97 (C3.3.7 Nationale CO₂-heffing industrie).

² SER-advies (21 juni 2019), Nationale klimaatpakket voor regionale industriële koplopers, Den Haag.

spectief. Ook de SER heeft hier in haar reactie van 26 juni 2020 op het conceptwetsvoorstel nadrukkelijk op gewezen. 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 broeikasgasreductiedoel voor het jaar 2030 op te willen hogen naar 50–55%, in lijn met klimaatneutraliteit in het jaar 2050. Nederland pleit in Europa voor een ophoging van de doelstelling naar 55% in 2030 in plaats van de huidige doelstelling van 40%. Van deze verhoogde doelstelling moet een zo groot mogelijk deel middels een verscherping van het EU ETS worden gerealiseerd. De Nederlandse ambitie is om het EU ETS te versterken door het verhogen van de lineaire reductiefactor, en het in stand houden en versterken van de marktstabiliteitsreserve. Dergelijke aanscherpingen van het EU ETS zullen leiden tot structureel hogere en stabielere prijzen van emissierechten. Omdat het nationale heffingstarief wordt vormgegeven als een minimumprijs, leiden hogere prijzen in het EU ETS tot een lagere nationale heffing en een kleiner verschil in effectieve CO₂-prijs tussen Nederland en andere EU landen. Een verbreding van het ETS naar andere sectoren zal waarschijnlijk ook besproken worden en Nederland zal eventuele voorstellen hiertoe op hun merites beoordelen.

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 het jaar 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 (in het wetsvoorstel gebeurt dit in de vorm van dispensatierechten); alleen de emissies die met het oog op de industriële reductiedoelstelling van het Klimaatakkoord en daaropvolgende herijkingen, gereduceerd moeten worden, zullen belast worden. De vrijgestelde emissies zullen lineair worden afgebouwd tot in het jaar 2030 alleen dat deel is vrijgesteld dat correspondeert met de reductiedoelstelling.

Het tarief zal zodanig zijn dat deze met grote waarschijnlijkheid voldoende prikkel geeft om de investeringen te doen die nodig zijn met het oog op het behalen van 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 omringende 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 (deels op grond van staand beleid) reeds bestaande opbrengsten bestaan daarbij uit eventuele besparing als gevolg van

verminderde energie-inzet, verkregen SDE+(+)-subsidies en de vermeden EU ETS-kosten.

Het is 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 EU ETS. De nationale heffing wordt bepaald door het verschil tussen het in dat jaar geldende heffingstarief en de EU ETS-prijs.³ Als de EU ETS-prijs boven het heffingstarief ligt, is de nationale heffing nul euro. Het tarief van de CO₂-heffing neemt toe over de 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 paragraaf 2.2.

De memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen en het 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 regeldruk-kosten 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.

In de Europese Unie en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen 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 Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: 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

³ Voor de emissies van belastingplichtige 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.

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 voor 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 de 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.⁴ Daarmee worden in beginsel alle emissies gerelateerd aan industriële en warmteproductie door industriële en energiebedrijven die onder het EU ETS vallen onder de heffing gebracht. Uitzondering wordt gemaakt voor de emissies gerelateerd aan warmteproductie voor stadsverwarming. Voorwaarde daarbij is dat de broeikasgasinstallatie meer dan 75% van de geproduceerde meetbare warmte uitvoert ten behoeve van stadsverwarming. Industriële installaties die niet onder het EU ETS vallen zullen niet onder de 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.

Niet alle Nederlandse EU ETS-emissies worden onder de heffing gebracht. Emissies gerelateerd aan elektriciteitsopwekking worden niet onder de 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. 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 veilinghallen) worden niet gerekend tot de belastingplichtigen onder

⁴ Het uitzonderen van warmtelevering naar glastuinbouw en gebouwde omgeving van de warmtelevering aan de industrie levert hoge uitvoerings- en administratieve lasten op; deze warmteleveringen vallen daarom ook onder de scope van de heffing.

deze regeling. De CO₂-reductiedoelen voor deze sectoren vallen, conform afspraken in het Klimaatakkoord, al onder een ander instrumentarium.

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 het jaar 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. Circa 75–80% van alle emissies valt onder 52 zogenaamde productbenchmarks. Verder bestaan twee terugvalbenchmarks (de warmtebenchmark en de brandstofbenchmark) 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 bijkopen.

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 wordt aangesloten 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. Dit worden in het onderhavige wetsvoorstel dispensatierechten genoemd. In het eerste jaar dat de heffing ingaat wordt een grotere hoeveelheid dispensatierechten toegekend, richting het jaar 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 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 het jaar 2030 die uitstoot vrijstelt die dan – gegeven het reductiedoel – nog is

toegestaan.⁵ Bij de huidige vormgeving van het EU ETS betekent dit naar verwachting dat bedrijven in het jaar 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)

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 zonder daarvoor zelf rechtstreeks dispensatierechten te ontvangen. In het EU ETS is gebruikelijk dat partijen afspraken maken die de producent van de warmte compenseren voor het moeten inleveren van rechten zonder dat daar gratis rechten tegenover staan. Onderdeel van die compensatie kan eruit bestaan dat de consument van de warmte de gratis rechten samenhangend met de warmteproductie overdraagt aan de warmteproducent. De overdrachtsmogelijkheid binnen de nationale CO₂-heffing biedt diezelfde optie. Het kabinet gaat er vanuit dat partijen komen tot afspraken over compensatie binnen de nationale CO₂-heffing die qua condities vergelijkbaar zijn met de afspraken die zij daarover ook hebben gemaakt in het kader van het EU ETS.

Ten tweede ondersteunt de overdrachtsmogelijkheid een kostenefficiënte transitie die in het Klimaatakkoord is beoogd. Het creëert immers een prikkel voor belastingplichtigen 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 heffingstarief ademt mee met de EU ETS-prijs

Zoals hiervoor gesteld, zal het nationale heffingstarief 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 wordt gehouden en de vertaling van de nationale reductieambitie in de heffing kan meebewegen met wijzigingen in de Europese reductieambitie.

⁵ 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 54,2 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.

2.3 Belastingplichtigen

De heffing wordt in de eerste plaats geheven bij installaties vallend onder het EU ETS. Daarbij is de heffing in beginsel gericht op emissies die samenhangen met industriële productie. Van de werking van de heffing zijn daarom uitgezonderd installaties die uitsluitend worden geëxploiteerd voor glastuinbouw, stadsverwarming, elektriciteitsopwekking of het verwarmen en koelen van gebouwen en niet voor de productie van producten. Per saldo zijn daarmee naar verwachting 271 EU ETS installaties belastingplichtig voor de heffing.

In aanvulling hierop wordt de heffing geheven bij afvalverbrandingsinstallaties en installaties met substantiële lachgasuitstoot (voor zoverre deze uitstoot niet ook al is opgenomen binnen het EU ETS). Hiermee wordt aangesloten bij de afspraken uit het Klimaatakkoord. Dit betreft naar verwachting 13 installaties.

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

De heffingsgrondslag in een jaar wordt bepaald door de belaste emissies. In het voorstel worden deze aangeduid als de industriële jaarvracht (paragraaf 2.4.1), te verminderen met de toegekende vrijgestelde uitstoot in dat jaar, in de vorm van dispensatierechten (paragraaf 2.4.2), en te verminderen of te vermeerderen met de overdracht aan dispensatierechten in dat jaar (paragraaf 2.4.3). Wanneer de heffingsgrondslag negatief uitkomt (een bedrijf heeft na overdracht meer dispensatierechten dan daadwerkelijke uitstoot), dan past de belastingplichtige een herberekening van belasting uit de vijf voorafgaande jaren toe (paragraaf 2.4.4). Ook kan de belastingplichtige ervoor kiezen de overtollige dispensatierechten te verkopen. Om de industriële jaarvracht en de dispensatierechten te kunnen bepalen, worden belastingplichtigen verplicht de CO₂-emissies 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.

2.4.1 Bepaling van de industriële jaarvracht

De industriële jaarvracht van een industriële installatie zijn de CO₂-emissies van de installatie die onder de heffing vallen. Hierbij worden dezelfde emissies gehanteerd als de emissies waarvoor rechten moeten worden ingeleverd in het EU ETS. Daarvan afgetrokken worden de CO₂-emissies die worden toegerekend aan elektriciteitsopwekking omdat deze al 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 emissies (niet voortkomend uit elektriciteitsproductie) behoren tot de industriële jaarvracht. Onder emissies worden naast uitstoot gemeten aan de schoorsteen ook CO₂-leveringen (intern en aan derden) gerekend.

Uitzondering op het volgen van de monitoringsregels in het EU ETS vormt de behandeling van CO₂-afvang en -opslag (carbon capture and storage, CCS). Binnen het EU ETS blijft alleen CCS met CO₂-transport via pijpleidingen waarvoor een emissievergunning is verleend, buiten de jaarvracht en daarmee buiten de grondslag. In afwijking op de huidige praktijk, zal CCS in de toekomst buiten de grondslag blijven, ongeacht de wijze waarop de CO₂ is vervoerd. Voorwaarde is dat de CO₂ uiteindelijk permanent wordt opgeslagen in een geologische opslag waarvoor een emissievergunning onder het EU-ETS is verleend en het transport voldoet

aan de (monitorings- en rapportage-)verplichtingen die hieraan worden gesteld bij ministeriële regeling. Hiermee wordt recht gedaan aan een reductiemaatregel die daadwerkelijk leidt tot een vermindering van CO₂ in de atmosfeer. Bij ministeriële regeling zullen, naar verwachting met ingang van 2022, nadere regels worden gesteld voor rapportage en monitoring die borgen dat er ook bij het gebruik van de verschillende modaliteiten (zoals transport per schip of vrachtwagen) zicht blijft op de keten van CO₂ van transport tot opslag en maken dat CO₂-emissies in de transportketen (lekkage en verbrandingsemissies tijdens transport) zullen worden belast. Hierbij zullen de Europese ontwikkelingen op dit terrein worden gevolgd. De voorkeur gaat uit naar op Europees niveau vastgestelde monitorings- en rapportage verplichtingen zoals deze ook zijn vastgesteld voor CO₂-transport (uitsluitend) via pijpleidingen.

2.4.2 Vrijstellingsruimte op basis van dispensatierechten

Bedrijven krijgen vrijstellingsruimte toegekend die in aftrek wordt gebracht op de industriële jaarvracht. 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 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 activiteitsniveau, EU ETS-benchmarks en reductiefactor

Voor de vaststelling van de hoeveelheid dispensatierechten is relevant op welk(e) activiteitsniveau(s) een installatie zit. De term activiteitsniveau komt uit het EU ETS. Een activiteitsniveau van een installatie onder een productbenchmark bepaalt hoeveel productie onder die benchmark plaatsvindt. Voor bijvoorbeeld een installatie onder de staalbenchmark laat het activiteitsniveau voor die installatie zien hoeveel staal in een jaar wordt geproduceerd bij de hoeveelheid aan emissie die deze installatie uitstoot; voor een installatie onder de krantenpapierbenchmark hoeveel ton gedroogd krantenpapier bij welke hoeveelheid aan emissie in een installatie is geproduceerd. De toepasselijke benchmark geeft een maatstaf voor de hoeveelheid emissies bij een bepaalde hoeveelheid productie. Daartoe wordt gekeken naar de emissie-intensiteit van de 10% efficiëntst producerende installaties in het EU ETS.

Voor het bepalen van de vrijstellingsruimte van een installatie in een jaar, wordt het activiteitsniveau gekoppeld aan de Europese EU ETS-benchmarks en de nationale reductiefactor. 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



Niet voor elk type productie bestaat een productbenchmark; 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 activiteitsniveau kennen. Bij de warmtebenchmark is het activiteitsniveau de hoeveel warmte die in een installatie wordt gebruikt. Bij de brandstofbenchmark is het activiteitsniveau 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 activiteitsniveau. Door de hoeveelheid toe te kennen dispensatierechten te relateren aan de activiteitsniveaus beoogt het kabinet rekening te houden met groei en krimp: méér activiteit (en dus een hoger activiteitsniveau) leidt tot méér dispensatierechten. De koppeling van de activiteitsniveaus aan de daarbij geldende benchmarks maakt in het EU ETS en voor de nationale heffing mogelijk te sturen op CO₂-efficiëntie.

De vrijstellingsruimte van een installatie in het kader van de nationale 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 0,057 dalen zodat de vrijgestelde emissies lineair dalen tot in het jaar 2030 de vrijgestelde ruimte overeenkomt met de in het Klimaatakkoord gestelde reductie-opgave. Bij het vaststellen van de nationale reductiefactor heeft het kabinet gekozen voor een voorzichtige start, gelet op de onzekere economische ontwikkelingen de komende jaren als gevolg van de coronapandemie. Het reductiedoel voor 2030 blijft echter ongewijzigd. Zoals ook door de SER is aangegeven, zijn de doorlooptijden van investeringen in de energie-intensieve industrie gemiddeld genomen lang.⁶ Uit onderzoek van Navigant blijkt dat een groot deel van de reductiemaatregelen naar verwachting in de periode 2025–2030 getroffen zal worden.⁷ De investeringsbeslissingen voor deze maatregelen worden echter in de regel al eerder genomen. Daarom verwacht het kabinet dat de CO₂-heffing, ook met de gekozen voorzichtige start, voldoende borgingskracht houdt dat de klimaatdoelstelling in 2030 gehaald wordt.

De Europese Commissie zal de EU ETS-benchmarks voor de handelsperiode 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. Als het gewogen gemiddelde van de benchmarks met meer dan 0,2% neerwaarts worden aangepast zal de reductiefactor met ingang van 2023 minder hard dalen dan de genoemde 0,057. In 2023 wordt dan voor de CO₂-heffing volledig aangesloten bij de

⁶ SER-advies (21 juni 2019), Nationale klimaatpak voor regionale industriële koplopers, Den Haag.

⁷ Navigant (2018) Transitiepad voor de Nederlandse industrie tot 2030, bijlage bij het SER-advies van 21 juni 2019.

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 Europese Commissie de nieuwe EU ETS-benchmarks publiceert voor de handelsperiode 2026–2030. De berekeningen met benchmarks worden uitgevoerd in overeenstemming met de Europese toewijzingssystematiek.

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 heffing voor een installatie. Er is daardoor, meer dan de ex-ante benadering die in het EU ETS is gekozen, sprake van een directe link tussen daadwerkelijke productie en de dispensatierechten die daardoor verworven worden en dus de heffing die betaald moet worden.

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 actuele 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 afgemeten aan hun daadwerkelijke productie. 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 procesemissie-aanpak) 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 EU ETS. Hierdoor ontstaat wel 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 (procesemissie-aanpak) wordt zo dus beloofd: 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 2.4.2.5 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 activiteitsniveau is gestegen of gedaald met meer dan 15% ten opzichte van het historische activiteitsniveau krijgt de eigenaar van de installatie in principe een aanpassing in zijn dispensatierechten.⁸ Deze zullen dan niet meer berekend worden aan de hand van zijn historische activiteitsniveau, maar aan de hand van het actuele activiteitsniveau. De NEa heeft de bevoegdheid te onderzoeken wat de oorzaak is van de stijging van het activiteitsniveau. 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 activiteitsniveau het uitgangspunt bij de berekening van het aantal dispensatierechten. Dit is in lijn met het EU ETS.

Ook als het actuele activiteitsniveau is gedaald met meer dan 15% ten opzichte van het historische activiteitsniveau, krijgt de eigenaar van de installatie in principe een aanpassing, conform voorgaande alinea. In dat geval mag de eigenaar van de installatie het historisch activiteitsniveau echter 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

⁸ Dit geldt alleen als er een van de terugvalopties (terugvalbenchmarks en procesemissie-aanpak) wordt toegepast. Voor de productbenchmarks worden de dispensatierechten immers altijd gebaseerd op basis van het daadwerkelijke activiteitsniveau.

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 efficiencyverbeteringen in het warmte- en brandstofgebruik niet leiden tot een vermindering van dispensatierechten. Hierdoor wordt het verschil tussen de emissies 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 betreffen de CO₂-emissies bij AVI's en substantiële lachgasuitstoot voor zoverre die niet al vallen 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 het historisch activiteitsniveau in de referentieperiode (2014–2018). Dit wordt vermenigvuldigd met de in dat jaar geldende reductiefactor. In afwijking van het EU ETS zal bij ministeriële regeling worden bepaald dat het historisch activiteitsniveau 10 jaar wordt bevroren als bij een installatie onder de procesemissiebenchmark een emissiereductiemaatregel wordt genomen. Het nemen van emissiereductiemaatregelen zou bij deze groep anders sneller tot verlies van dispensatierechten leiden dan bij bedrijven onder andere benchmarks. Door het langjarig bevroren van het historisch activiteitsniveau worden emissiereductiemaatregelen bij deze bedrijven evenwichtiger gestimuleerd. Voor deze groep is paragraaf 2.4.2.4 verder 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 het jaar 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 dat voor andere reductietechnieken gebeurt, wordt op een tweetal wijzen afgeweken van het EU ETS.

Het betreft ten eerste de elektrificatie van warmte. Binnen het EU ETS worden geen gratis rechten toegekend voor de inzet van elektrisch opgewekte warmte omdat daarmee, in strijd met de EU ETS richtlijn, anders rechten zouden worden toegewezen voor emissies die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking. Daartoe wordt in het EU ETS op de hoeveelheid gratis rechten een aftrek toegepast voor de hoeveelheid warmte die is opgewekt met behulp van elektriciteit. 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.

Ten tweede 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 productbenchmarks 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 verondersteld niet gevoelig te zijn voor *carbon leakage*. Dit wordt binnen het EU ETS vormgegeven met een correctiefactor op installatieniveau; per referentieperiode geeft deze factor de verhouding tussen directe en indirecte emissies weer. In het ETS wordt de toewijzing aangepast als de correctiefactor in een bepaald jaar 15% afwijkt van de historische factor. Dit is bijvoorbeeld het geval als een proces deels geëlektrificeerd wordt en de verhouding indirecte emissies sterk stijgt. Voor de nationale heffing wordt hiervan afgeweken. Bij deze veertien productbenchmarks wordt blijvend gebruik 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

De heffing belast in beginsel de emissies als gevolg van het opwekken van warmte. Een uitzondering hierop geldt voor de emissies gerelateerd aan warmteproductie voor stadsverwarming, bij installaties die groten-deels leveren aan stadsverwarming. Het gaat daarbij om bedrijven die naar hun aard meer energiebedrijf dan industrieel bedrijf zijn. Voorwaarde is dat de broekasgasinstallatie meer dan 75% van de totale geproduceerde meetbare warmte uitvoert ten behoeve van stadsverwarming.

Voor het toekennen van dispensatierechten bij warmteleveringen tussen belastingplichtigen zijn de allocatieregels uit het EU ETS van overeenkomstige toepassing. Kort gezegd komen deze regels erop neer dat de dispensatierechten worden toegekend aan de gebruiker van de warmte. Ook bij warmteontvangsten door belastingplichtigen vanuit niet-belastingplichtigen zijn de allocatieregels uit het EU ETS van overeenkomstige toepassing. Belastingplichtigen die warmte ontvangen van niet-belastingplichtigen krijgen een aftrek in de toekenning van hun dispensatierechten. Deze aftrek is gelijk aan de hoeveelheid warmte die zij ontvangen van niet-belastingplichtigen vermenigvuldigd met de warmtebenchmark maal de in dat jaar geldende reductiefactor.

Binnen het EU ETS kunnen ETS-installaties gratis rechten ontvangen voor het leveren van warmte naar installaties die niet onder het EU ETS vallen. In dat geval worden dus gratis rechten toegekend aan de leverancier van de warmte. Hieronder valt ook de levering van warmte voor stadsverwarming. 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 levering van warmte aan stadsverwarming door belastingplichtigen niet gepaard te laten gaan met de toekenning van dispensatierechten. Het een-op-een 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. 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-belastingplichtigen 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.

Onderstaande tabel geeft verkort weer hoe de emissies worden belast en dispensatierechten worden toegekend bij verschillende leveranciers en gebruikers van warmte.

Gebruiker warmte	Stadsverwarming	Niet-belastingplichtige (niet zijnde stadsverwarming)	Belastingplichtige
Leverancier warmte			
Broeikasgasinstallatie (minder dan 75% levering aan stadsverwarming)	Emissies belast, geen dispensatierechten	Emissies belast, dispensatierechten bij leverancier	Emissies belast, dispensatierechten bij warmtegebruiker
Broeikasgasinstallatie (meer dan 75% levering aan stadsverwarming)	Emissies niet belast, geen dispensatierechten	Emissies belast, dispensatierechten bij leverancier	Emissies belast, dispensatierechten bij warmtegebruiker
Niet-belastingplichtige	Emissies niet belast, geen dispensatierechten	Emissies niet belast, geen dispensatierechten	Emissies niet belast, geen dispensatierechten

Warmteleveringen door AVI's gaan 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 geleverde warmte zou leiden tot het dubbel verstrekken van dispensatierechten.

2.4.3 Overdracht van dispensatierechten

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

Na afloop van het kalenderjaar dienen belastingplichtigen voor 1 april een industrieel emissiejaarverslag en een verslag met de berekening van het aantal dispensatierechten bij het bestuur van 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 en met 31 augustus 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.

Het bestuur van de NEa publiceert vóór de periode van registratie van overdracht, dus voor 15 mei, een geaggregeerd overzicht van de emissies en dispensatierechten 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 het bestuur van 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. Dat doel is echter niet gerealiseerd van de ene op de andere dag. Investeringscycli van industriële bedrijven strekken zich over vele jaren uit en lopen niet gelijk op met 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 keuzes bij de vormgeving van de heffing gemaakt die maken dat de heffing zo goed mogelijk aansluit bij deze cycli. Hierbij is ook gebruik gemaakt van een door PwC voor het Klimaatakkoord uitgevoerde speelveldtoets en een update daarvan.⁹ Zo zal er een geleidelijk ingroeipad gelden voor zowel de hoogte van het tarief als de toe te kennen dispensatierechten die mede bepalend is voor de heffingsgrondslag (met de hiervoor al genoemde «undershoot» bij aanvang van de heffing) en wordt de mogelijkheid geboden dispensatierechten over te dragen. Daarnaast verrekenen bedrijven een overschot aan dispensatierechten over een kalenderjaar met industriële jaarvrachten in het verleden. Bedrijven kunnen zo eerder betaalde belasting terugontvangen. Een overschot aan dispensatierechten over een kalenderjaar wordt gebruikt om een tekort aan dispensatierechten in een eerder jaar te compenseren. Hiermee wordt de betaalde heffing over een eerder jaar teruggekregen. Een overschot aan dispensatierechten in een bepaald belastingjaar wordt daarbij gebruikt voor een herberekening van belasting tot vijf belastingjaren terug, te beginnen met het oudste belastingjaar. De verrekening gebeurt tegen het tarief van het belastingjaar dat wordt herberekend.

Het belastingjaar dat wordt herberekend, moet liggen 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 gebruikt voor herberekening van de belasting uit eerdere jaren, ontvangt de belastingplichtige de eerder betaalde belasting terug in zoverre het overschot aan dispensatierechten toereikend is.

Rekenvoorbeeld: Een bedrijf komt in de jaren 2023 en 2024 voor ieder jaar 100.000 dispensatierechten tekort om zijn industriële jaarvracht af te dekken. Stel het tarief in 2023 is € 15 per ton en in 2024 € 20 per ton. In 2023 betaalt het bedrijf dus € 15 x 100.000 ton = € 1.500.000 aan heffing en in 2024 betaalt het bedrijf € 20 x 100.000 ton = € 2.000.000 aan heffing. In 2025 realiseert het bedrijf een overschot van 150.000 dispensatierechten. Het bedrijf verrekent dan bij de aangifte voor de belasting over 2025 dit overschot aan dispensatierechten. De verrekening start bij het oudste belastingjaar. In dit voorbeeld is dat 2023. Het bedrijf verrekent het tekort in 2023 (100.000 dispensatierechten) volledig met de industriële jaarvracht van 2023 waarover de heffing is betaald en heeft dan nog 50.000 dispensatierechten over om te verrekenen met het tekort in 2024. De verrekening vindt plaats tegen het tarief dat gold in het belastingjaar van het tekort waarmee verrekend wordt. Het bedrijf ontvangt dus over 2023 € 15 x 100.000 = € 1.500.000 aan heffing terug en over 2024 50.000 x € 20 = € 1.000.000 aan heffing terug. Over 2024 blijft een industriële jaarvracht van 50.000 ton staan dat eventueel nog met een overschot aan dispensatierechten in de jaren tot en met 2029 wordt verrekend.

⁹ PwC, De effecten van een nationale heffing op broeikasgas in de industrie, maart 2019 en PwC, De effecten van de overwogen vormgeving van de nationale heffing op broeikasgas emissies in de industrie, juni 2019.

2.4.5 De monitoring en verslaglegging

Exploitanten van industriële installaties dienen jaarlijks voor de heffing twee rapportages in te dienen:

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

Deze rapportages zijn van belang voor de heffing omdat de industriële jaarvracht verminderd met het aantal dispensatierechten dient als heffingsgrondslag voor de berekening van de verschuldigde heffing. Daarbij geldt dat de exploitant van de industriële installatie de belastingplichtige is. Hierna wordt aan deze exploitant dan ook gerefereerd als belastingplichtige.

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 vóór 1 april verplicht zijn in te leveren bij het bestuur van de NEa. Zij hoeven daarom voor de rapportages ten behoeve van 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 EU ETS zullen voor de rapportages ten behoeve van de heffing wél aanvullend gegevens moeten meten en monitoren. Deze installaties (het betreft momenteel 17 installaties) dienen daarom 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 EU ETS vallen of EU 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 worden de emissiebronnen binnen de inrichting aangegeven en wordt aangegeven hoe de algemene vereisten voor de monitoring van emissies – die overeenkomstig de Verordening monitoring en rapportage¹⁰ emissiehandel zullen luiden – bedrijfsspecifiek worden toegepast (zie ook hierna paragraaf 2.3.6 over het meten van emissies in bijzondere gevallen).

Het industrieel monitoringsplan bepaalt hoe de industriële jaarvracht zal worden bepaald en beschrijft hoe de gegevens zullen worden verzameld, bewerkt, opgeslagen, samengevoegd en gerapporteerd in het industrieel emissieverslag. Het industrieel monitoringsplan bevat waarborgen die erop zijn gericht dat de inrichting de industriële jaarvracht ook daadwerkelijk monitort conform dat monitoringsplan. Onderdeel van de monitoring zal bijvoorbeeld zijn dat de belastingplichtige moet bijhouden

¹⁰ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2014/12/2/monitoring-en-rapportage-verordening-ets-2013-2020>.

hoeveel brandstof wordt verbruikt in de geïdentificeerde emissiebronnen en dat specifieke kenmerken van de brandstof, zoals de calorische waarde en de emissiefactor, moeten worden gemeten 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 industrieel monitoringsplan niet voldoet aan de eisen die daaraan wettelijk zijn gesteld. Deze eisen zijn zo veel mogelijk overeenkomstig de eisen van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. De goedkeuring van industrieel monitoringsplan kan ook worden geweigerd wanneer het bestuur van de NEa van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager in staat is het industrieel monitoringsplan naar behoren uit te voeren.

Door te werken met een industrieel monitoringsplan en de goedkeuring daarvan wordt door en aan 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, met de daarin vermelde industriële jaarvracht die wordt gebruikt voor het berekenen van de te betalen heffing met de daarbij behorende aangifte, beperkt.

Het industrieel emissieverslag

Na afloop van een kalenderjaar moet een belastingplichtige vóór 1 april van het opvolgende jaar een industrieel emissieverslag inleveren waarin is aangegeven hoe groot de industriële jaarvracht is.

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 EU 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 van het industrieel emissieverslag gewenst. Hier zullen bij ministeriële regeling nadere regels over worden gesteld.

Het verslag berekening dispensatierechten

Exploitanten van industriële installaties dienen jaarlijks vóór 1 april een verslag in te dienen van de berekening van de dispensatierechten bij het bestuur van de NEa.

Dit geldt niet voor installaties waarvoor geen recht bestaat op gratis toewijzing onder EU ETS. De exploitanten van deze installaties krijgen ook voor de belastingheffing geen dispensatierechten toegekend en hoeven

derhalve geen verslag over de door hem uitgevoerde berekening van de dispensatierechten in te dienen. Het betreft bijvoorbeeld de levering van warmte tussen twee EU ETS-partijen waarbij de gebruiker van die warmte daarvoor gratis rechten gealloceerd krijgt in plaats van de producent waar de emissie 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 heeft vastgesteld dat het industrieel emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens de Wet milieubeheer zijn gesteld, kan de industriële jaarvracht van de betreffende industriële installatie door het bestuur van de NEa ambtshalve worden vastgesteld. Zodra de ambtshalve vaststelling onherroepelijk is geworden, vormen de daarin vermelde gegevens naast de eventuele dispensatierechten de grondslag voor het opleggen van de heffing.

2.4.6 Het bepalen van de omvang van de jaarvracht in bijzondere situaties

Afvalverbrandingsinstallaties

Voor de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) zal per industriële installatie een industrieel monitoringsplan moeten worden opgesteld, dat door het bestuur van de NEa moet worden goedgekeurd. De eisen aan een industrieel monitoringsplan zullen overeenkomstig de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel luiden. 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 en om onnodige administratieve lasten bij AVI's te voorkomen zal voor deze groep in de lagere regelgeving worden goedgekeurd dat de door Rijkswaterstaat vastgestelde standaardfactoren worden gebruikt, ook als een andere methode volgens de regels van de monitoringsverordening aangewezen zou zijn. 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 gezien welke aanvullende eisen gesteld kunnen worden aan de standaardmethode om een grotere betrouwbaarheid te krijgen. Zoals eerder aangegeven wordt hierbij gezien 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 (N_2O) die momenteel niet onder het EU ETS vallen, zal een monitoringsplan opgesteld moeten worden. Dit monitoringsplan wordt door het bestuur van de NEa goedgekeurd. Voor N_2O emissies die onder het ETS vallen komt er, overeenkomstig de monitoringsverordening, 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 het bestuur van de NEa.

Warmtekrachtkoppelingen (WKK)

Bij warmtekrachtkoppeling is er sprake van een technische eenheid waarbij zowel warmte als elektriciteit worden opgewekt. 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 zal bij ministeriële regeling worden 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 CO_2 -prijs 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 koolstofhoudende brandstoffen. Restgassen bevatten een significante hoeveelheid CO_2 , onvolledig geoxideerde koolstof (koolmonoxide) en onvolledig geoxideerde koolwaterstoffen, maar hebben nog voldoende calorische waarde om nuttig te worden ingezet. Als een restgas wordt ingezet bij de opwekking van elektriciteit, vindt de uitstoot van CO_2 plaats bij de elektriciteitscentrale. Voor zoverre emissies worden veroorzaakt door de verbranding van restgassen en in het kader van de minimum CO_2 -prijs elektriciteitsopwekking niet worden toegerekend aan de opwekking van elektriciteit, vallen deze emissies onder de heffing. Net als bij WKK-installaties zal ook hier bij ministeriële regeling worden bepaald

dat de systematiek van het EU ETS wordt 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 voor de toewijzing van emissierechten deels als procesemissie worden toegerekend aan het productieproces waarin de restgassen zijn ontstaan. Deze procesemissies vallen onder de scope van de heffing en maken voor het bepalen van de grondslag onderdeel uit van de industriële jaarvracht van de elektriciteitscentrale. Voor het bepalen hiervoor 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 emissies¹¹ worden vooralsnog binnen de nationale heffing niet erkend in de zin dat zij leiden tot een extra aftrekpost op de industriële jaarvracht. Daarmee wordt gehandeld zoals in 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 belastingplichtigen gaat behoren, zal opnieuw bezien worden of en op welke wijze negatieve emissies in het heffingssysteem met de toekenning van additionele dispensatierechten kunnen worden ingepast.

2.5 Het tarief en de aangifte

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



¹¹ Bijvoorbeeld CCS met biogene emissies.

Bij andere belastingplichtigen dan broeikasgasinstallaties, die dus niet onder het EU ETS vallen, is de nationale heffing gelijk aan het wettelijk vastgestelde tarief. De nationale CO₂-heffing verandert jaarlijks. Dat komt doordat het wettelijke tarief oploopt en doordat de EU ETS-prijs veranderlijk is. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Het tarief van de heffing

Zoals in artikel 71p aangegeven, stijgt de prijs van het tarief naarmate de tijd vordert en de industrie mogelijkheid heeft gekregen om zich aan te passen. De hoogte van het tarief bedraagt met ingang van 1 januari 2021 € 30 per ton kooldioxide-equivalent. Dit tarief loopt lineair op met € 10,56 per jaar tot en met 2030 zodat het tarief in 2030 € 125 per ton CO₂ is, naar het prijspeil geldend voor het jaar 2020. Dit leidt tot het volgende tariefpad, dat, zoals hieronder is aangegeven, onderhevig is aan herijkingen.

tariefpad in €/ton CO₂¹

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
30	40,6	51,1	61,7	72,2	82,8	93,4	103,9	114,5	125

¹ Afgerond op één decimaal.

Dit tariefpad komt overeen met de ondergrens van de bandbreedte op basis van PBL berekeningen¹ (125–150 euro) die ten tijde van de totstandkoming van het Klimaatakkoord door het kabinet is gekozen om voldoende zekerheid te hebben dat de reductiedoelstelling van de industrie wordt gehaald.

Herijkingen tariefpad

In het Klimaatakkoord was afgesproken dat bij de vaststelling van het tariefpad voor de CO₂-heffing rekening gehouden zou worden met een nieuwe doorrekening van PBL, waarbij PBL zou rekenen met de beschikbare subsidies, en een speelveldtoets.¹⁴ Het PBL heeft nu alleen een actualisatie gemaakt.¹⁵ De inzichten met betrekking tot beschikbare subsidies zijn nog niet allemaal beschikbaar. Het kabinet zal het tariefpad herijken zodra deze belangrijke nieuwe inzichten beschikbaar komen. Zonder deze gegevens mee te kunnen nemen handhaaft PBL de eerdere bandbreedte van 90 tot 165 euro. Het PBL heeft in 2019 aangegeven dat bij voldoende beschikbare subsidies een tarief van enkele tientallen euro's bovenop de ETS-prijs al voldoende zou kunnen zijn om het industriedoel te borgen.

Het kabinet zet zich in om op elk van de volgende factoren maximale voortgang te boeken:

- Het kabinet werkt hard aan de vervolmaking van de SDE++ en het beschikbaar stellen van de benodigde infrastructuur in lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord.
- Daarnaast staan we op de drempel van het bereiken van een Europese Green Deal. Daarbij zet het kabinet in op het ophogen van de Europese reductiedoelstelling naar 55%. De Green Deal zal hoe dan ook leiden

¹ Klimaatakkoord C3 industrie blz. 97.

¹⁴ PwC, *Speelveldtoets 2020*, 2020. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, *Actualisatie inzichten CO₂-heffing industrie*, 2020. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tot aanscherping van Europese instrumenten, zoals een aanscherping van het EU-ETS of gerichtere verduurzamingssubsidies. Als de Europese ambities worden opgehoogd kan de nationale heffing daardoor dalen.

- Ten slotte, zet het Kabinet zich in voor een aanzienlijk Nederlands aandeel in de mogelijk vanuit Europa op korte termijn beschikbare aanzienlijke fondsen om de transitie te realiseren zoals het Just Transition Fund¹⁶, de Recovery & Resilience Facility¹⁷ en het Innovation Fund¹⁸.

Het tariefpad zal in ieder geval worden herijkt in 2022 en 2024 aangezien dan de EU ETS-benchmarks worden aangepast. Het tariefpad wordt eerder herijkt als zich ontwikkelingen voordoen die daartoe aanleiding geven. Het PBL wordt bij een herijking gevraagd te komen met een nieuwe doorrekening over het benodigde tarief voor het reductiedoel van de industrie zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, op basis van de laatste inzichten, en onder redelijke aannames ten aanzien van onzekerheden en beleidskeuzes. Daarbij zal in ieder geval rekening worden gehouden met:

- Een wijziging in de EU ETS-benchmarks¹⁹;
- Overige maatregelen die zijn genomen in de Europese Unie, met name inzake de Europese Green Deal²⁰ dan wel redelijke aannames over te voorziene ontwikkelingen daaromtrent;
- inzichten ten aanzien van de beschikbare subsidiemiddelen uit de Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++)²¹ met redelijke aannames ten aanzien van te voorziene ontwikkeling van het instrumentarium; en
- inzichten ten aanzien van de beschikbare subsidiemiddelen in het kader van het Europese Just Transition Fund, Recovery & Resilience Facility en Innovation Fund.

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 wordt, net zoals voor de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking, over het jaar *t* 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.

¹⁶ Gewijzigd voorstel voor een voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, COM(2020) 460 final.

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_949.

¹⁸ https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en.

¹⁹ als bedoeld in artikel 2 van de 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 10bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2019, L59).

²⁰ Mededeling van de Commissie, De Europese Green Deal, COM(2019) 640 final.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 312.

Er wordt om een aantal redenen voor deze methodiek gekozen. Ten eerste is de hoogte van de heffing definitief bekend voorafgaand aan het moment van het uitstoten van de broeikasgassen. Dat biedt zekerheid aan belastingplichtigen. 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 een 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 Europese koolstofbeurs met het hoogste 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 elektriciteitsopwekking. Aangezien zowel NEa als een omvangrijke groep EU ETS-deelnemers door zowel die minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking als de 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 voldaan. Kenmerk van deze heffingsmethodiek, die bijvoorbeeld ook wordt gehanteerd bij de btw, is dat de belastingplichtige zelf de verschuldigd geworden heffing berekent en deze op aangifte betaalt. Hij heeft daarmee een actieve verantwoordingsplicht ten aanzien van zijn broeikasgasuitstoot. Blijft de belastingplichtige 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 belastingplichtigen zelf wordt neergelegd. De belastingplichtigen 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 aangifte 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, naast eventuele dispensatierechten, de grondslag voor de aangifte of naheffingsaanslag.

3. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving

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

In paragraaf 2.2 staat omschreven hoe de nationale heffing zich verhoudt tot het EU ETS. Het invoeren van de heffing verhoudt zich tot het doel van de ETS-richtlijn, te weten het verminderen van de CO₂-emissie, en belemmert de werking van het EU ETS niet. De heffing is zo vormgegeven dat de reductiedoelstelling van de industrie uit het Klimaatakkoord wordt geborgd en het risico op weglek zo klein mogelijk is. Hiertoe wordt alleen de CO₂ belast die de industrie volgens de afgesproken doelstelling niet meer mag uitstoten. De resterende emissies die passen bij de doelstelling zijn onbelast. Verschillende andere elementen zoals het voorzichtige ingroeipad mogelijkheid tot overdracht en de herberekening geven de industrie tijd en flexibiliteit om de benodigde investeringen te doen.

Gegeven de beperkte omvang van de Nederlandse emissies in relatie tot het geheel aan emissies vallend onder het EU ETS, is de invloed van de Nederlandse CO₂-heffing industrie op de marktwerving en de prijsvorming van EU ETS-emissierechten verwaarloosbaar. De heffing heeft dus geen noemenswaardige gevolgen voor de werking en effectiviteit van het EU ETS. De heffing resulteert in een geleidelijk oplopende, stabielere CO₂-prijs en sluit daarmee ook aan op de doelstelling van de in het ETS geïntroduceerde Marktstabiliteitsreserve om de CO₂-prijs te stabiliseren.

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.

Op 4 juni 2019 heeft de Koning het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking aangeboden aan de Tweede Kamer. De minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking 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 CO₂-heffing industrie heeft het kabinet aansluiting gezocht bij dat wetsvoorstel. Dat betekent dat de emissies die behoren tot de grondslag van de minimum CO₂-prijs 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 EU ETS-prijs in het kader van de CO₂-heffing industrie op dezelfde wijze vastgesteld als in het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs 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 industrie 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.

3.2 Plaats van de regeling in de Wet belastingen op milieu-grondslag en de Wet milieubeheer

De regels voor de heffing worden hoofdzakelijk opgenomen in twee bestaande wetten, namelijk de Wbm en de Wet milieubeheer (hierna: Wm). De bepalingen die zien op het vaststellen van de belastingschuld worden opgenomen in hoofdstuk VIB van de Wbm. Het gaat hierbij onder meer om het belastbare feit, 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 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 heffing anderzijds geborgd en worden de administratieve en uitvoeringslasten zo veel mogelijk beperkt.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoeringstaken bij de heffing worden belegd bij de 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 belastingplichtigen (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 heffing. 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 (hierna: AWR), 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 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 Dienst NEa is een buitendienst van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het bestuur van de Nea is een zbo. 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.²²

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

In het wetsvoorstel wordt het toezicht op de vaststelling van de hoogte van de industriële jaarvracht en de omvang van de dispensatierechten opgedragen 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, (2) de industriële emissieverslagen, (3) de industriële monitoringsmethodiekplannen en (4) het verslag over het aantal dispensatierechten.

Het bestuur van de NEa bezit de specifieke deskundigheid over 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 industriële jaarvracht en de dispensatierechten. 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 verkrijgt toezichthoudende en handhavende bevoegdheden die de nakoming verzekeren van deze verplichtingen door exploitanten van industriële installaties. Bij overtreding van bepalingen omtrent monitoring en rapportage van de industriële jaarvracht en het vaststellen van de dispensatierechten 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 broeikasgas-emissie 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 broeikasgasemissies 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 in de Wm 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.²³ 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 inrich-

²² Artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

²³ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 45 e.v.

tingen 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 en dispensatierechten 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 in totaal 284 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 broeikasgasuitstoot, 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 industriële 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 heffing hierop een uitzondering te maken en de Dienst NEa te belasten met de heffing en invordering. De systematiek die is gehanteerd in het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking wordt daarmee gevolgd.

De reden daarvoor is dat de Dienst NEa de benodigde kennis van zaken over de vaststelling van de uitstoot en de hoogte van de heffing heeft. Bovendien is de Dienst NEa goed bekend met en heeft het overzicht van de betreffende bedrijven in Nederland en staat daarmee in voortdurend contact. Het ligt daarmee voor de hand deze nieuwe taak inzake heffing en invordering bij de Dienst 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, alsook de daaraan verbonden rechtsbescherming, valt onder het regime van de 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.

4.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Om te borgen dat de heffing vanaf 1 januari 2021 uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is heeft de NEa meegewerkt aan de uitwerking van het wetsvoorstel. Daarnaast heeft de NEa een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd²⁴. De NEa geeft aan geen onoverkomelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid te zien in het wetsvoorstel. De aansluiting die is gezocht bij de bestaande EU ETS systematiek is in belangrijke mate bepalend voor dit oordeel, al is het daarbij van belang dat de nadere regels die bij ministeriële regeling worden gesteld eveneens zoveel mogelijk aansluiten bij het detailniveau en de concreetheid in de EU ETS systematiek. De uitzonderingen en de afwijkingen ten opzichte van het EU ETS zijn volgens de NEa beperkt of gelden voor een beperkte doelgroep en zijn uitvoerbaar, maar vergroten wel de complexiteit van de systematiek en daarmee de uitvoeringslasten voor de NEa.

Zo merkt de NEa op dat niet-ETS-bedrijven een inhaalslag moeten maken bij het aanleveren van informatie aan de NEa. De eisen die hieraan gesteld worden, worden nog beschreven in de ministeriële regeling. Dat betekent dat de NEa op dit moment niet kan beoordelen hoe lastig het is voor bedrijven om aan die eisen te voldoen. De regering hecht er belang aan tijdig inzichtelijk te maken welke eisen ten aanzien van het aanleveren van informatie gesteld zullen worden aan exploitanten van een industriële installatie.

De NEa merkt ten aanzien van het register dispensatierechten industrie op dat de kans op fraude met het register wordt beperkt, omdat het register een gesloten systeem is waar alleen bedrijven in kunnen die vallen onder

²⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de heffing en de NEa inzicht heeft in alle transacties. De risico's zijn hierdoor kleiner dan in het EU ETS.

De basis voor het register dient voor 2022 operationeel te zijn. De NEa is van mening dat dit haalbaar is, wel is het voor de NEa noodzakelijk dat de registerregels tijdig uitgewerkt worden in lagere wetgeving. Opgemerkt wordt dat na het bouwen, het register nog moet worden ingericht, rekeningen moeten worden geopend en voorlichting moet worden gegeven aan bedrijven. De regering erkent het belang van een tijdige uitwerking van het register dispensatierechten industrie en zal zorgdragen voor een uitwerking van de lagere regelgeving eind 2020.

De CO₂-heffing en invordering van de belasting is belegd bij de Dienst Nederlandse Emissieautoriteit. In het wetsvoorstel wordt daarvoor een inspecteur binnen de dienst NEa aangewezen. De NEa adviseert de rol van inspecteur in overleg met opdrachtgevers helder en voldoende nauw af te bakenen en dit vast te leggen in de ministeriële regeling. De rol van de inspecteur wordt met de dienst NEa nader besproken overeenkomstig de taken en verantwoordelijkheden die voor de inspecteur voortvloeien uit de formele fiscale wetgeving.

Voorts geeft de NEa aan groot belang te hechten aan adequate handhavingsmogelijkheden nu er grote financiële belangen ontstaan die de kans op fraude en misbruik doet toenemen. De handhavingsbevoegdheden in het wetsvoorstel zijn niet verankerd overeenkomstig het EU ETS. De NEa adviseert de handhavingsbevoegdheden in lijn te brengen met de bevoegdheden die de NEa heeft binnen het ETS. De regering past het wetsvoorstel op dit punt aan.

Met het oog op fraudebestendigheid adviseert de NEa tot slot in lagere regelgeving de verplichting op te nemen tot verificatie van het industrieel emissieverslag en het verslag van het aantal dispensatierechten. Hierdoor wordt een extra borgingsmechanisme toegevoegd waarmee de kans op fraude afneemt. De regering neemt de aanbeveling om aanvullende verificatieverplichtingen voor te schrijven niet over, omdat de extra administratieve lasten niet opwegen tegen de vereenvoudiging in de uitvoering. Voor de groep ETS-installaties met toewijzing van gratis emissierechten geldt vanuit het EU-ETS al een verplichting tot verificatie van het emissieverslag en het activiteitenverslag en wordt voor de additionele rapportages onder de heffing – ten opzichte van deze verslagen – geen nieuwe informatie gevraagd. Met de reeds geverifieerde gegevens worden enkele nieuwe berekeningen gedaan, maar de juistheid van deze berekeningen is naar verwachting eenvoudig te controleren. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 wordt wel verificatie gevraagd op het industrieel emissieverslag voor de groep ETS-bedrijven zonder toewijzing van gratis emissierechten en de non-ETS installaties (afvalverbrandingsinstallaties en non-ETS lachgas uitstoot), omdat hier immers wel informatie wordt gevraagd die nog niet geverifieerd is. Het verslag berekening dispensatierechten wordt op basis van de informatie in het geverifieerde industrieel emissieverslag opgesteld en hoeft derhalve niet apart te worden geverifieerd.

Onder het EU ETS dienen verificaties onder accreditatie te worden uitgevoerd. De NEa adviseert om accreditatie voor te schrijven (als uitbreiding van de bestaande EU ETS-verificatie-scope) en tijdig overleg te starten met de Raad voor Accreditatie. De regering volgt deze aanbeveling op en gaat hierover met de Raad voor Accreditatie in overleg.

5. Financiële gevolgen, de uitvoerings- en regeldrukkosten en de evaluatie

5.1 Financiële gevolgen

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

Tabel 1: Overzicht budgettaire gevolgen (€ miljoen)

Bedragen in € mln	2021	2022	2023	Struc	Struc in
Invoering CO ₂ -heffing industrie	0	0	0	0	2030

De hoogte van het tarief van de heffing (per ton kooldioxide-equivalent minus in voorkomend geval de termijnkoers van het broeikasgasemissierecht) zal bij invoering in 2021 liggen op € 30 per ton uitgestoten broeikasgas en zal, behoudens herijkingen, lineair oplopen naar € 125 per ton uitgestoten broeikasgas in 2030 (prijsspeil 2020). De hoogte van het tarief is gebaseerd op een actuele analyse van het PBL²⁵, waarbij PBL heeft geconcludeerd dat het tarief dat voor de CO₂-heffing in 2030 nodig is om het emissiereductiedoel voor de industrie ad. 14,3 Mton te realiseren (met 50% zekerheid) afhangt van de vraag of de beschikbare subsidiemiddelen toereikend zijn om de onrendabele top weg te nemen van alle emissiereductiemaatregelen die bedrijven zouden moeten treffen.

Dit in gedachte houdende heeft het kabinet ervoor gekozen om de heffingshoogte in 2030 te laten oplopen tot een hoogte die voldoende zekerheid geeft dat het reductiedoel van de industrie wordt gehaald, hiermee verwacht het kabinet dat de heffing de industrie voldoende prikkel geeft om op termijn daadwerkelijk uitstoot te gaan minderen in plaats van de heffing af te dragen.

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 zodat de grondslag in 2030, behoudens herijkingen, bestaat uit 68,9% van de uitstoot horend bij hun benchmarks vermenigvuldigd met hun activiteitsniveaus.

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

5.2 Regeldrukkosten voor bedrijven

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

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

²⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, *Actualisatie inzichten CO₂-heffing industrie*, 2020.

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

De EU ETS-broeikasgasinstallaties hebben reeds te maken met de voor het EU ETS geldende monitorings- en rapportageverplichtingen. Voor de heffing zullen in aanvulling op deze verplichtingen geen extra gegevens behoeven te worden gemeten en verzameld. Wel zullen er enkele aanvullende rapportageverplichtingen en handelingen voor de belastingheffing. Voor de lachgasemissies en afvalverbrandingsinstallaties die niet onder het EU ETS vallen, zullen er wel aanvullende monitorings- en rapportageverplichtingen zijn en zal de additionele regeldrukklast daardoor hoger liggen dan voor de groep EU 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 EU ETS zijn gehanteerd²⁶. Voor het in kaart brengen van de regeldruk is aangesloten bij het door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voorgeschreven Handboek meting regeldrukkosten²⁷. Voor het kwantificeren is de methodiek van het Standaard Kostenmodel (SKM) gebruikt en is uitgegaan van het intern uurtarief voor een hoogopgeleide medewerker van € 54 zoals opgenomen in de lijst met standaardtarieven voor intern personeel bij bedrijven. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld voor de monitorings- en rapportageverplichtingen voor de 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 EU ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie gratis emissierechten

Deze groep installaties zal voor de belastingheffing geen aanvullende gegevens behoeven te monitoren en te verzamelen naast de gegevens die zij voor het EU ETS aan het bestuur van de NEa moeten rapporteren. Wel zullen voor de belastingheffing de volgende extra handelingen en rapportages gelden.

Jaarlijks zal vóór 1 april een industrieel emissieverslag over het afgelopen kalenderjaar moeten worden ingediend waarin 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 EU ETS met enkele correcties op basis van de gegevens in het EU ETS emissie- en activiteitenverslag. Zo worden bijvoorbeeld 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 worden de emissies ten gevolge van de levering van stadsverwarming soms uitgesloten. De industriële jaarvracht kan

²⁶ Sira, Regeldrukeffecten Nederlandse implementatie gewijzigde ETS-richtlijn, 2019.

²⁷ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

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 het bestuur van NEa de exploitant daartoe voorzien van de nodige hulpmiddelen.

Daarnaast zal jaarlijks vóór 1 april een verslag berekening dispensatierechten over het afgelopen kalenderjaar moeten 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 zal jaarlijks op uiterlijk 30 april worden geregistreerd in het register dispensatierechten industrie. Hiertoe wordt eenmalig een rekening in het register dispensatierechten industrie geopend. Indien de rekeninghouder voor het register EU 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 1 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 EU 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 per jaar en € 57.672 aan eenmalige regeldrukkosten. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen laag – midden – hoog complexe installaties conform eerdere regeldrukkosten inventarisaties.²⁸

Type installatie	Tijdsbesteding in uren		Uurtarief	Aantal installaties	Totale kosten	
	Structureel	Eenmalig			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

5.2.2 EU ETS Broeikasgasinstallaties zonder gratis toewijzing

Er zijn enkele EU ETS broeikasgasinstallaties die geen recht hebben op gratis toewijzing. Het betreft warmteleveranciers die geen rechten ontvangen doordat deze alleen warmte leveren aan EU ETS-installaties en installaties die restgassen verbranden voor elektriciteitsopwekking. Deze groep rapporteert thans onder het EU ETS niet over de emissies uitgesplitst naar emissies die wel en emissies die niet onder de heffing vallen.

²⁸ 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).

Deze uitsplitsing is wel nodig om de industriële jaarvracht voor de heffing te kunnen bepalen. Deze groep installaties zal daarom eenmalig een industrieel monitoringsplan moeten opstellen waarin is beschreven hoe de industriële jaarvracht zal worden gemonitord. Daarnaast zal jaarlijks een industrieel emissieverslag moeten 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 EU ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie van gratis emissierechten.

Voor EU ETS-installaties zonder gratis toewijzing van emissierechten wordt verwacht dat de wetgeving zal leiden tot een eenmalige toename van de regeldruk van € 12.096 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 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 EU ETS-installatie 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 worden bij ministeriële regeling voor wat betreft caprolactamproductie de eisen overgenomen van de Verordening monitoring en rapportage onder het EU 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 meetsysteem om de industriële jaarvracht vast te stellen tenzij sprake is van onredelijke kosten of dit niet technisch haalbaar is. Voorts zal voor deze emissies eenmalig een industrieel monitoringsplan moeten worden opgesteld. Daar komen jaarlijkse kosten voor de aanschaf en onderhoud van meetapparatuur bij. Daarnaast zal voortaan jaarlijks in het industrieel emissieverslag over deze lachgasemissies moeten worden gerapporteerd. Dit onderdeel van het industrieel emissieverslag zal moeten worden voorzien van een extern verificatierapport.²⁹ De overige handelingen zijn dezelfde als hiervoor beschreven voor de EU ETS-broeikasgasinstallaties.

Ingeschat wordt dat de wetgeving zal leiden tot een eenmalige toename van de regeldruk van € 2.808 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 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.

²⁹ Voor EU 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.

	Tijdsbesteding in uren	Uurtarief	Externe kosten	Aanschaf en onderhoud meetapparatuur	Totale kosten
Structureel	56	€ 54	€ 4.000	€ 220.000	€ 227.024
Eenmalig	52	€ 54			€ 2.808

5.2.4 Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

De doelgroep AVI's (12 installaties van 9 bedrijven) valt momenteel niet onder EU 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 broeikasgas-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. Daarbij zal het gebruik van standaardfactoren worden goedgekeurd, bijvoorbeeld zoals deze worden gepubliceerd in de landelijke lijst van brandstoffen (RVO). Het bestuur van de NEa zal nagaan of het monitoringsplan voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Daarnaast zal voortaan jaarlijks in het industrieel emissieverslag over de broeikasgasemissies moeten worden gerapporteerd. Dit industrieel emissieverslag zal moeten worden voorzien van een extern verificatie-rapport. De overige handelingen voor de heffing zijn dezelfde als hiervoor beschreven voor de EU 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 EU ETS-emissierechten.

Op basis van bovenstaande wordt verwacht dat het wetsvoorstel zal leiden tot een eenmalige toename van de regeldruk voor de AVI's gezamenlijk van circa € 20.700 euro. Daarnaast wordt een structurele toename van regeldruk voor de AVI's gezamenlijk verwacht van circa € 68.700 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

Toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Op 24 april 2020 is aan het ATR voor advies het wetsvoorstel aangeboden. In zijn advies van 25 mei 2020 concludeert het ATR dat de regeldrukgevolgen kwalitatief en kwantitatief voor alle typen in kaart zijn gebracht³⁰. Het ATR merkt op dat bij de regeldrukberekening gebruik is gemaakt van een rapport dat niet openbaar is, namelijk het «Rapport regeldrukeffecten Nederlandse implementatie gewijzigde ETS-richtlijn» van Sira Consulting (maart 2019). Naar aanleiding van het advies is dat rapport openbaar gemaakt via www.rijksoverheid.nl. Het college heeft geen opmerkingen bij het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel en de uitvoerbaarheid. Het adviseert wel in te gaan op alternatieve maatregelen, met name de

³⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en het EU ETS. De memorie van toelichting gaat hierop in en is terzake uitgebreid.

5.3 Uitvoeringskosten

De uitvoering van de heffing wordt voorzien bij de NEa. Dat brengt nieuwe taken met zich mee.

Het uitvoeren van de taken die samenhangen met het vaststellen van de broeikasgas-uitstoot en het vaststellen van de dispensatierechten van industriële 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 EU ETS vallen of wel onder het EU 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.

Jaarlijks terugkerende taken die nodig zijn voor het vaststellen van de emissies en dispensatierechten, zullen 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. Voor het registreren van de handel in dispensatierechten zal de NEa een handelsregister moeten opzetten en onderhouden.

Ook de taak voor het ontvangen en controleren van de aangifte en de invordering van de heffing wordt bij de Dienst NEa belegd. Uit de uitvoering van het EU ETS en de monitoringsplannen volgt welke installaties belastingplichtig zullen zijn en de hoogte van de aangifte zal vaststaan 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 belastingplichtige 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.

De hoogte van de uitvoeringskosten zal pas in meer detail kunnen worden ingeschat naar aanleiding van de nadere uitwerking van uitvoeringsregels in de lagere regelgeving. Voor de aanvullende werkzaamheden die nodig zijn voor het bepalen van de grondslag, het registreren van de overdracht van rechten het ontvangen en controleren van de aangifte en invordering is een beperkte formatieve uitbreiding van de NEa voorzien alsmede een investering in een uitbreiding van de bestaande systemen voor de gegevensverwerking. Afhankelijk van de verdere uitwerking worden deze kosten begroot op € 500.000 tot € 750.000 per jaar. De uitvoeringskosten worden gedekt door EZK. Mochten er ontvangsten zijn uit deze wet, dan kan EZK de kosten daarop in mindering brengen.

5.4 Evaluatie

Het is wenselijk om gelijktijdig met de brede herijking van het Klimaatbeleid volgend uit de Klimaatwet 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 broeikasgasarme technieken en broeikasgasreductie. In de Klimaatwet is vastgelegd op welke manier en in welk ritme de invulling, borging, monitoring en bijsturing van het klimaatbeleid plaatsvindt, om ervoor te zorgen dat het doel van 49% CO₂-reductie in 2030 wordt gerealiseerd. Het kabinet rapporteert jaarlijks in de Klimaatnota over de voortgang van de beleidsafspraken en beziet elke twee jaar in de Voortgangsrapportage of aanvullende maatregelen nodig zijn. Elke 5 jaar vindt een herijking van de opgave plaats en wordt een eventueel resterende opgave om 49% te reduceren over de sectoren – indien nodig – opnieuw verdeeld. Met deze systematiek is geborgd dat (in alle sectoren) afdoende maatregelen worden getroffen om het reductiedoel in 2030 te realiseren, en is tevens voldoende flexibiliteit indien in Europa aanvullende doelstellingen worden vastgesteld. Daarnaast monitort het kabinet doorlopend of er risico op werkgelegenheidsverlies dreigt op te treden bij intrinsiek gezonde bedrijven als gevolg van de heffing in cumulatie met ander beleid. Over de monitoring zal jaarlijks verslag worden gedaan in de Voortgangsmonitor Klimaatbeleid.

6. Advies en consultatie

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is via internet geconsulteerd in de periode van 24 april 2020 tot en met 29 mei 2020. In de consultatie zijn de opvattingen gevraagd over ieder onderdeel van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waarin de heffing is uitgewerkt. In totaal zijn 3358 reacties op de consultatie binnengekomen. Het grootste deel van de respondenten betreft burgers (ruim 3300 respondenten) waarvan de reacties in ruime meerderheid, oproepen tot een strengere heffing waaronder een hoger prijspad en een grotere grondslag (ongeveer 3200 reacties). Vergelijkbaar standpunt, met daarbij een inhoudelijke motivering, is aangedragen door diverse milieuorganisaties, waaronder Greenpeace Nederland en Natuur & Milieu en de Natuur- en Milieufederaties. Verder hebben ruim 30 industriële bedrijven of belangenorganisaties, zoals VNO-NCW, MKB NL, VNCI, VNP en FNLI gereageerd op de consultatie. In algemene zin spreken deze reacties steun uit voor de Klimaatdoelstellingen maar roepen deze ook op tot uitstel van het wetsvoorstel, onder verwijzing naar de onzekere economische omstandigheden door de COVID-19 uitbraak en de ontwikkeling van de Green Deal in de Europese Unie. Bovendien wordt gewaarschuwd voor verstoring van het speelveld door een nationale heffing naast het EU ETS en wordt gepleit voor een zoveel mogelijk Europese benadering. Daarnaast bevatten deze reacties meerdere suggesties op de technische vormgeving van het wetsvoorstel. Tot slot heeft een aantal overheden een reactie gegeven op de consultatie, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. De SER heeft op 26 juni 2020 gereageerd. De SER geeft aan dat het goed is dat het kabinet oog heeft voor de moeilijke positie waarin ook de basisindustrie nu verkeert. Wel vraagt de SER aandacht voor het feit dat de huidige crisis de financieringscapaciteit van investeringen bij bedrijven vermindert; de investeringen van de betrokken bedrijven zijn kapitaalintensief en hebben een gemiddelde doorlooptijd van 6 tot 8 jaar; een onnodige sluiting van productie met als gevolg verlies van werkgelegenheid moet worden voorkomen.

De reacties hebben geleid tot enkele aanpassingen in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel. In het consultatieverslag dat openbaar zal worden gemaakt via www.internetconsultatie.nl wordt uitgebreid ingegaan op de ingebrachte zienswijzen. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot onderdelen waarop veelvuldig is gereageerd en geeft tevens een algemeen beeld van reacties.

Prijspad, heffingsgrondslag en moment van invoering

Veruit de meeste reacties (95%), veelal van burgers en milieuorganisaties, benadrukken het belang van het nationaal beprijzen van de CO₂-uitstoot door de industrie. Veel van deze reacties geven aan dat zij een hoge prijs per ton CO₂ willen, daarbij moet de industrie geen vrijstellingen en voordelen hebben. Het risico op weglek wordt in deze reacties als gering beoordeeld. Vanuit het industriële bedrijfsleven zijn meerdere reacties die juist kritisch zijn op het nationale karakter van de heffing, omdat daarmee de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven kan worden aangetast. Deze reacties bepleiten een Europese of mondiale aanpak die zoveel mogelijk sectoren omvat en wijzen op de Green Deal die in de Europese Unie wordt ontwikkeld. De regering onderschrijft het belang van het Klimaatakkoord en de daaruit volgende CO₂-heffing, maar zij begrijpt ook de zorgen over het ontstaan van een ongelijk speelveld in Europa. Daarom is de heffing zo ingericht dat het Nederlandse reductiedoel voor de industrie wordt gerealiseerd, met een systeem dat zo dicht mogelijk aansluit op het Europese emissiehandelssysteem. Ook de SER bepleitte een vormgeving die aanvullend op, en nauw aansluitend bij het EU-ETS is gepositioneerd. Daardoor kan de Nederlandse industrie een voorsprong nemen op maatregelen die er ook onvermijdelijk in Europees verband aan zitten te komen. De heffing is daarbij onderdeel van een breder pakket aan maatregelen dat naast het borgen van de reductiedoelstelling tot doel heeft de industrie de daarvoor benodigde groene investeringen in Nederland te laten doen en zo industriële bedrijvigheid en werkgelegenheid te behouden.

Diverse milieuorganisaties bepleiten om naast of in plaats van het wetsvoorstel een vlakke heffing in te voeren, om zo de kostenefficiëntie van de transitie te verhogen en daarmee de maatschappelijke kosten te beperken. Aan de kant van enkele industriële bedrijven wordt de CO₂-heffing gezien als een onderdeel van een cumulatieve aan kostprijsverhogende maatregelen, tezamen met de in het Klimaatakkoord aangekondigde ODE-schuif en het aflopen van de regeling indirecte emissiekosten ETS. Het kabinet is van mening dat de in het Klimaatakkoord afgesproken maatregelenmix het beste het behalen van de reductiedoelstelling verenigt met de doelstelling om industriële bedrijven de klimaattransitie in Nederland door te laten maken.

Voor bepaalde sectoren, zoals de papierindustrie, de keramieksector, de olie- en gaswinning, de afvalstoffensector, (petro)chemische industrie en staalindustrie zijn sectorspecifieke opmerkingen ingebracht voor wat betreft het speelveld en het handelingsperspectief. In het algemeen wordt gevraagd rekening te houden met de (on)mogelijkheden voor verregaande emissiereductie van individuele bedrijven en sectorspecifieke reductiepaden. Tevens wordt gevraagd om een derogatieregeling in te stellen voor bedrijven waar de infrastructuur niet op tijd klaar voor is. Het kabinet houdt zich aan de scope van de heffing zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord. Het vrijstellen van bepaalde sectoren zou bovendien nopen tot een aanscherping van de reductiefactor voor de rest van de heffingsdoelgroep om te komen tot de borging van 14,3 Mton reductie in de industrie ten opzichte van het basispad in 2030; dat beschouwt het kabinet als onrechtvaardig.

De regering houdt in het wetsvoorstel rekening met sectorspecifieke omstandigheden. Uitgangspunt is dat dispensatierechten worden gegeven voor de uitstoot tot de benchmark minus een generieke reductiefactor. Deze benchmark is sectorspecifiek en is ontleend aan het EU ETS en is gebaseerd op de beste 10% presterende industriële bedrijven van die sector. Voorts wordt door de geleidelijke oploep van grondslag en tarief, de systematiek van herberekening en de mogelijkheid van overdracht van dispensatierechten veel tijd gegeven om de vernieuwing aan te sluiten bij de investeringscycli en de efficiencyvoordelen in bijvoorbeeld clusterverband maximaal uit te nutten. De inventarisaties uit de regionale koplopersprogramma's geven aan dat technisch gezien op clusterniveau voldoende reductie-potentieel aanwezig is om aan de taakstelling te voldoen.

Milieuorganisaties en veel burgers bepleiten dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking treedt en ook in de eerste jaren (de aanlooffase) leidt tot een hogere grondslag dan in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. Zij wijzen erop dat het doelbereik onder druk kan komen te staan als de benodigde investeringen om emissiereductie te bewerkstelligen achterblijven in de eerste jaren. Tegelijkertijd zijn er ook reacties met name vanuit het bedrijfsleven die oproepen tot uitstel van het wetsvoorstel, onder verwijzing naar de economische omstandigheden door COVID-19 en de lage olieprijs, dan wel om een verstandige aanlooperperiode, waarbij bedrijven niet op korte termijn worden geconfronteerd met onvermijdbare lastenverzwaringen. De regering stelt voor het wetsvoorstel, overeenkomstig het Klimaatakkoord, met ingang van 1 januari 2021 in werking te laten treden met een ingroeipad. Daarbij heeft de regering oog voor de huidige economische ontwikkelingen bijvoorbeeld als gevolg van de COVID-19 uitbraak. Daarom stelt de regering voor de reductiefactor in het begin zo vast te stellen dat bedrijven relatief veel dispensatierechten krijgen ten opzichte van de feitelijke uitstoot. Dat was al de intentie in het Klimaatakkoord vanuit het inzicht dat investeringen in verduurzaming voor de industrie een aanlooperperiode van enkele jaren kennen en de reductieopgave aanzienlijk is; veel technieken die nodig zijn voor de transitie moeten nog verder worden ontwikkeld en zijn nog niet rendabel. De coronacrisis versterkt de wens bedrijven niet op korte termijn te confronteren met onvermijdbare lastenverzwaringen. Door het vaststellen van een relatief ruime reductiefactor in het begin zal de lastenverzwaring in de eerste jaren voor het industriële bedrijfsleven beperkt blijven. De SER waardeert dat het kabinet oog heeft voor de moeilijke positie waarin ook de basisindustrie momenteel verkeert. Tegelijkertijd zal de reductiefactor lineair afnemen tot de waarde die nodig is om de reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord te borgen. In 2030 zal de onbelaste uitstoot gelijk zijn aan de conform de doelstelling uit het Klimaatakkoord toelaatbare emissies. De regering verwacht dat, ook met deze aanlooperperiode, industriële bedrijven het oplopende prijspad en de aflopende vrijgestelde emissies meenemen in hun investeringen. Juist doordat de heffing in 2021 wordt ingevoerd en daardoor al voorzien kan worden voor welke inspanning zij komen te staan.

Aansluiting bij het EU ETS en technische vormgeving

Verschillende bedrijven en brancheorganisaties geven aan dat het voorstel nog onvoldoende aansluit op het EU ETS, zoals de ex-post vaststelling van dispensatierechten, lagere benchmarks, het gebrek aan intertemporaliteit, de aparte benadering van industrie en elektriciteit en het gebruik van een extra uniforme reductiefactor. De regering benadrukt dat zo veel mogelijk wél is aangesloten bij het EU ETS en dat afwijkingen voornamelijk het gevolg zijn van de specifieke afspraken in het Klimaatak-

koord. In de memorie van toelichting wordt bij de verschillende thema's daarover toelichting gegeven.

Er zijn verschillende bezwaren aangedragen tegen het gebruik van de warmtebenchmark uit het EU ETS. Allereerst is betoogd dat de warmtebenchmark binnen het EU ETS een onvolkomen efficiëntiemaatstaf is als basis voor het toekennen van dispensatierechten aan bedrijven die met deze benchmark te maken hebben: de warmtebenchmark is alleen een efficiëntiemaatstaf voor de productie van warmte en niet voor het gebruik ervan. Dat leidt er ook toe dat maatregelen in de sfeer van procesefficiëntie voor deze groep niet of onvoldoende beloond worden. Ten tweede wordt betoogd dat koplopers binnen de warmtebenchmark slechter af zijn dan degenen die later verduurzamen. Het kabinet heeft er oog voor dat de warmtebenchmark, in tegenstelling tot de productbenchmarks, geen efficiëntiemaatstaf voor het volledige productieproces is. Om die reden heeft het kabinet er in het wetsvoorstel voor gekozen om, in tegenstelling tot de keuze bij de productbenchmarks, de dispensatierechten te verlenen aan de hand van het historisch activiteitsniveau onder deze benchmark. Dat resulteert erin dat efficiëntiestappen gezet bij de warmte-inzet resulterend in een verminderde warmte-inzet niet direct leiden tot een verlaagde toekenning van dispensatierechten. Hiermee wordt aan een deel van de bezwaren die kleven aan het gebruik van de warmtebenchmark tegemoet gekomen. In aanvulling zal het kabinet, vanwege de generieke aard van de warmte- en brandstofbenchmark het onderzoeken of er binnen de systematiek van de heffing beter rekening kan worden gehouden met energie-efficiëntieverbeteringen bij het bepalen van dispensatierechten voor producenten van producten die onder de warmte- en brandstofbenchmark vallen. Hierbij zal ook worden gekeken naar efficiëntieverbeteringen uit het verleden. Hierbij geldt als harde randvoorwaarde dat eventuele oplossingen objectief, transparant, juridisch houdbaar en uitvoerbaar moeten zijn zonder dat dit tot aanpassingen in andere benchmarks leidt. Het opstellen van (nationale) productbenchmarks aanvullend op het ETS zal, gegeven de daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblematiek, geen onderdeel uitmaken van het onderzoek en mogelijke oplossingsrichting. Indien de Europese Commissie nieuwe EU ETS-benchmarks opstelt zullen deze uiteraard in de heffing worden overgenomen. De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich tot de brandstof- en warmtebenchmark. Voor de procesbenchmark volgen wij reeds een andere aanpak en bij productbenchmarks wordt energie-efficiëntie reeds afdoende beloond.

Naar aanleiding van de consultatietekst is twijfel gerezen of CCS bij AVI's wel als reductiemaatregel erkend zou worden in de heffing. Het kabinet kan hierop bevestigend antwoorden. De tekst naar aanleiding waarvan twijfel ontstond bevatte een omissie en is in het wetsvoorstel verbeterd.

Overig

In diverse reacties is aandacht gevraagd voor het risico is dat de handel in dispensatierechten slechts beperkt werkt, omdat de markt klein is, niet transparant en niet flexibel in de tijd. Naarmate de reductielijn richting de benchmark tendeert zijn er een zeer beperkt aantal aanbieders en veel vragende partijen. Hierdoor ontstaat een niet-gelijk speelveld. In dit verband is bepleit om de markt te laten faciliteren door een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld de NEa. De regering wijst er op dat de mogelijkheid van overdracht in de eerste plaats bedoeld is om het systeem van de heffing technisch goed te laten functioneren, zoals in het geval van warmtelevering tussen ETS-bedrijven waarbij conform de systematiek van het EU ETS de dispensatierechten worden toegekend aan de warmteconsument en warmteproducent onderling de rechten

moeten verdelen. Daarnaast biedt de mogelijkheid van overdracht extra flexibiliteit, doordat bedrijven met meerdere installaties investeringen tussen installaties kunnen optimaliseren, het samenwerking binnen de keten of binnen het cluster kan faciliteren of doordat bedrijven dispensatierechten kunnen kopen als zij zelf geen kostenefficiënte maatregelen kunnen nemen. Waar dit binnen de invloedssfeer van de overheid ligt, worden maatregelen genomen om de transactiekosten van overdracht zo laag mogelijk te houden, o.a. door de inrichting van een eenvoudig, toegankelijk, betrouwbaar en fraudebestendig register en door het geven van informatie over emissies en dispensatierechten op geaggregeerd niveau. Het kabinet erkent dat een handelsplatform kan helpen om de transparantie van de markt te vergroten en transactiekosten laag te houden, maar ziet hier vooral ook een rol voor de markt zelf. Binnen het ETS zijn in de loop van de tijd verschillende vormen van handel ontstaan. De NEa heeft hier verder geen aandeel in gehad, anders dan het registreren van de overdracht. Ook in het geval van de heffing is het opzetten van een handelsplatform een rol die door de markt kan worden opgepakt.

Meerdere respondenten hebben gevraagd naar de terugsluis van opbrengsten die voortvloeien uit de heffing. Enkele partijen wijzen er daarbij op dat de heffing bij de huidige vormgeving weinig opbrengsten zal genereren waardoor dus ook weinig subsidiemiddelen beschikbaar komen. Enkele partijen vragen hoe de opbrengsten zullen worden besteed en doen daar soms ook suggesties voor. Zo wordt aangevoerd dat de opbrengsten geheel ten goede moeten komen aan de verduurzaming van de industrie, of specifiek voor de verduurzaming van industriële clusters. De heffing is gericht op het borgen van de CO₂-reductiedoelstelling, en niet op het behalen van een budgettaire opbrengst. De budgettaire opbrengst wordt geraamd aan de hand van de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel. Zoals afgesproken in het Klimaatakkoord worden eventuele opbrengsten ingezet voor verduurzaming van de industrie middels een generieke subsidieregeling.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

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 zouden kunnen vallen, bijvoorbeeld bedrijven die zich hoofdzakelijk richten op warmtelevering. In artikel 71i Wbm wordt de doelgroep juridisch afgebakend.

Artikel I, onderdelen B, C en D (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 E (artikel 71c van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Er wordt voorgesteld om de belastingplichtige voor de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking in overeenstemming te brengen met de afbakening hiervan bij de CO₂-heffing industrie en de overige belastingen op milieugrondslag. 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 – onder verkrijging van het vermogen onder algemene titel – in de plaats is getreden van de exploitant die aan het einde van het afgelopen tijdvak exploitant was. Bij verkoop van de broeikasgasinstallatie kunnen de gevolgen van de belastingplicht worden meegenomen in de verkooponderhandelingen. Deze civielrechtelijke afspraak doet geen afbreuk aan de bestuursrechtelijke verplichting die voortvloeit uit een belastingwet.

Voorts is verduidelijkt, overeenkomstig het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 71k, tweede lid, Wbm, dat voor een broeikasgasinstallatie, tevens EU-ETS installatie, de exploitant is degene aan wie de emissievergunning is verleend op grond van 16.11, eerste lid, tweede zin, Wm.

Artikel I, onderdeel F (hoofdstuk VIB van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

In de Wbm wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd voor de CO₂-heffing industrie. Dit hoofdstuk wordt geplaatst na hoofdstuk VIA.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71h van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

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 ziet op afval(mee)verbrandingsinstallaties als bedoeld in artikel 3 van Richtlijn 2010/75/EU.³¹

De definitie wordt beperkt tot afval(mee)verbrandingsinstallaties waarin blijkens een op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht afgegeven omgevingsvergunning huishoudelijke afvalstoffen, gemengde bedrijfsafvalstoffen of gemengd sorteerresidu mogen worden verbrand. Daardoor vallen bepaalde afvalverbrandingsinstallaties buiten de

³¹ Artikel 3, eerste lid, veertigste en eenenveertigste lid, van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334).

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. In de definitiebepaling is verzekerd dat een afvalverbrandingsinstallatie nooit tevens een broeikasgasinstallatie kan zijn. Indien afvalverbrandingsinstallaties in de toekomst onder het EU-ETS zouden worden gebracht, middels een wijziging van het Besluit handel in emissierechten, dan worden die installaties in dit wetsvoorstel aangemerkt als broeikasgasinstallatie.

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.³² 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 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, alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging. 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

³² 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).

gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen. Voor het berekenen van de belasting is voor het gewicht van de uitstoot één ton kooldioxide 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

Een lachgasinstallatie wordt gedefinieerd op basis van de productie waarvoor het bestemd is. Die bestemming blijkt uit de omgevingsvergunning die is afgegeven op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. 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 Wm van toepassing. In de definitiebepaling is verzekerd dat een lachgasinstallatie nooit tevens een broeikasgasinstallatie kan zijn. Indien lachgasinstallaties in de toekomst onder het EU-ETS zouden worden gebracht, middels een wijziging van het Besluit handel in emissierechten, dan worden die installaties in dit wetsvoorstel aangemerkt als broeikasgasinstallatie. Analooq aan artikel 3, onderdeel e, van de Richtlijn 2003/87/EG moet onder een installatie worden verstaan vaste technische eenheid voor, in dit geval de productie van acrylonitril of caprolactam, alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging;

Meetbare warmte

De definitie van meetbare warmte is ontleend aan artikel 2, zevende lid, van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331.³³ Aldaar is als meetbare warmte gedefinieerd: «*een nettowarmtestroom getransporteerd door identificeerbare pijpleidingen of leidingen met gebruik van een medium voor warmteoverdracht zoals, meer bepaald, stoom, hete lucht, water, olie, vloeibaar metaal en zouten, waarvoor een warmtemeter geïnstalleerd is of kan worden*». Deze 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, mits driekwart van de totaal geproduceerde 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 F (artikel 71i van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

De CO₂-heffing industrie is van toepassing op industriële installaties. Dat zijn broeikasgasinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties. Deze installaties worden gedefinieerd in artikel 71h 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 artikel 71i, onderdeel a, worden de broeikasgasinstallaties voor de glastuinbouw uitgezonderd. Voor de omschrijving hiervan is aangesloten op de terminologie van het Activiteitenbesluit milieubeheer met dien verstande dat in het Activiteitenbesluit milieubeheer het in een kas telen

³³ 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).

van eetbare paddenstoelen of witlof is uitgezonderd van de definitie van glastuinbouwbedrijf. In dit wetsvoorstel is dat niet het geval.

In artikel 71i, onderdeel b, worden de broeikasgasinstallaties uitgezonderd die worden geëxploiteerd voor de stadsverwarming.

In artikel 71i, onderdeel c, worden 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 het roosteren van cacaobonen.

In artikel 71i, onderdeel d, worden de broeikasgasinstallaties uitgezonderd als zij elektriciteit opwekken. De elektriciteitsemissies vallen namelijk al onder het bereik van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Dat wordt 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, derde lid, onderdeel b, Wm vallen deze emissies niet onder de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Daarom worden de emissies van broeikasgasinstallaties als gevolg van het opwekken van elektriciteit met restgassen 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 van een glastuinbouwbedrijf 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 kan 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 F (artikel 71j van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

In het eerste lid van artikel 71j Wbm wordt 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). De begrippen industriële installatie, broeikasgasinstallatie, afvalverbrandingsinstallatie, lachgasinstallatie en broeikasgas worden allemaal gedefinieerd bij artikel 71h Wbm.

In het tweede lid van artikel 71j Wbm worden – uitsluitend voor broeikasgasinstallaties – twee type emissies uitgezonderd van de heffing.

In het tweede lid, onderdeel a, van dat artikel 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 elektriciteitsopwekking. Dat wordt 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, derde lid, onderdeel b, Wm, vallen deze emissies namelijk niet onder de minimum

CO₂-prijs 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 artikel 71j, tweede lid, onderdeel b, Wbm 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 dat de broeikasgasinstallatie in het belastingtijdvak (een kalenderjaar) meer dan 75% van zijn totaal geproduceerde meetbare warmte heeft uitgevoerd ten behoeve van stadsverwarming.

In artikel 71j, derde lid, Wbm is geregeld dat de geologische opslag van kooldioxide door afvalverbrandingsinstallaties en broeikasgasinstallaties 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 F (artikel 71k van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

In artikel 71k Wbm wordt de groep belastingplichtigen afgebakend. Hierbij wordt gekozen voor degene die een industriële installatie exploiteert. Hiermee wordt aansluiting gezocht op het EU-ETS, en aldus is gekozen voor degene die een industriële installatie exploiteert. De exploitant van een industriële installatie is degene die de houder is van de emissievergunning op grond van het EU-ETS en de Wm (bij broeikasgasinstallaties) dan wel degene die de houder is van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (bij afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties). 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.

Als een industriële installatie van exploitant wisselt, is in dat geval de nieuwe exploitant de belastingplichtige. De nieuwe exploitant kan bij de aankoop uiteraard wel de heffing in de onderhandelingen inbrengen bij degene die de industriële installatie heeft geëxploiteerd. Dit heeft echter geen invloed op de belastingplicht. De bedoeling is dat de CO₂-heffing aldus «kleeft» aan de installatie. Het voordeel daarvan is dat de inspecteur en opeenvolgende exploitanten niet worden belast met mogelijke tijdsevenredigheidskwesties, en de inspecteur zich kan richten tot degene die de actuele exploitant is. Zolang de installatie wordt geëxploiteerd, is er langs deze route altijd een belastingplichtige aan te wijzen. Ingeval van een juridische fusie gaat die aangifteplicht ook over op de als gevolg van de fusie ontstane partij, want die treedt in alle rechten en plichten van de door de fusie verdwenen partijen, dus ook de belasting-, aangifte- en betalingsplicht.

Als een exploitant meerdere industriële installaties exploiteert heeft hij voor iedere industriële installatie een belasting-, aangifte- en betalingsplicht. Dat is noodzakelijk omdat voor iedere industriële installatie een rekening in het dispensatieregister wordt geopend (artikel 16b.13 Wm), en omdat voor iedere industriële installatie de herberekening van de heffing met eerdere belastingjaren zal gaan plaatsvinden (artikel 71q Wbm).

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 71k Wbm is nader bepaald wie de exploitant van een industriële installatie is. Voor een broeikasgasinstallatie, tevens EU-ETS installatie, is dat de exploitant die in de emissievergunning is vermeld op grond van 16.11, eerste lid, tweede zin,

Wm. Hiermee is geborgd dat degene die verantwoordelijk is voor de verplichtingen op grond van het EU-ETS tevens voor de nationale CO₂-heffing industrie belastingplichtig wordt en verantwoordelijk wordt voor de registratie van de emissies. De exploitant van een afvalverbrandingsinstallatie wordt de houder van de omgevingsvergunning als bedoeld onder artikel 71h, onderdeel a, Wbm aangewezen. Wat betreft de exploitant van een lachgasinstallatie, wordt de houder van de omgevingsvergunning als bedoeld onder artikel 71h, onderdeel i, Wbm aangewezen. In het derde lid van genoemd artikel 71k wordt voorgesteld dat als aan het einde van het tijdvak de werking van de industriële installatie is beëindigd, de belasting wordt geheven van degene die als laatste de inrichting heeft geëxploiteerd.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71I van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

De maatstaf van heffing wordt berekend door de industriële jaarvracht van de industriële installatie te verminderen met het aantal dispensatierechten voor die industriële installatie. Beide elementen moeten betrekking hebben op hetzelfde belastingtijdvak. Krachtens artikel 19, tweede lid, AWR zal bij ministeriële regeling worden bepaald dat het belastingtijdvak een kalenderjaar is. De industriële jaarvracht (welke ingevolge artikel 71h, onderdeel h, staat voor het aantal ton kooldioxide-equivalent) van een industriële installatie in bijvoorbeeld het jaar 2023 wordt derhalve verminderd met de dispensatierechten voor het jaar 2023 (een dispensatierecht komt ingevolge artikel 71h, onderdeel d, overeen met één ton kooldioxide-equivalent).

Als de industriële jaarvracht (in tonnen CO₂) hoger is dan het aantal dispensatierechten (in tonnen CO₂) is het positieve verschil de maatstaf van heffing. Als de industriële 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 wordt in dat geval (indien mogelijk) 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 industriële jaarvracht heeft. Daarnaast geeft de exploitant in zijn verslag op dat hij recht heeft op 230.000 dispensatierechten voor die installatie (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 industriële 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. Een dergelijke vaststelling heeft geen invloed op de handel in dispensatierechten die inmiddels heeft plaatsgevonden (artikel 16b.29 Wm). Het gevolg is dat op de rekening 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.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71m van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

In artikel 71m Wbm wordt geregeld hoe de industriële jaarvracht in de aangifte wordt bepaald. Deze wordt overgenomen uit het industrieel emissieverslag. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt toezicht op het industrieel emissieverslag of dat voldoet aan de eisen die zijn gesteld bij of krachtens hoofdstuk 16B Wm.

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 Nederlandse emissieautoriteit (hierna: 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 F (artikel 71n van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

In artikel 71n Wbm wordt geregeld hoe het aantal dispensatierechten voor een industriële installatie wordt bepaald. Daarvoor is de rekening in 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 wordt 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 ingevuld in het verslag dispensatierechten. 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. Als dat gebeurt op of na 1 september dan is het aantal dispensatierechten dat als gevolg van die storting of afboeking op de rekening resteert, bepalend voor de maatstaf van de heffing.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71o van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

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 F (artikel 71p van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Het tarief van de heffing wordt wettelijk vastgelegd in het eerste lid van artikel 71p Wbm, en op grond van het tweede lid van dat artikel jaarlijks tot en met kalenderjaar 2030 verhoogd. Zowel het tarief als de jaarlijkse verhoging worden geïndexeerd. Dat wordt geregeld in de voorgestelde wijziging van artikel 90 Wbm.

Voor broeikasgasinstallaties is in het derde lid 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 elektriciteitsopwekking gebeurt (artikel 71f, derde lid, Wbm). Voorwaarde is dat het tarief nooit lager kan zijn dan € 0.

In artikel 71p, vierde lid, Wbm wordt geregeld dat het tarief niet wordt verminderd met de marktprijs van een broeikasgasemissierecht, 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 voor die installatie in het industrieel emissieverslag 100.000 ton jaarvracht op, en laat op de rekening in het register dispensatierechten industrie 230.000 dispensatierechten bijschrijven (goed voor 230.000 ton). Vervolgens verhandelt de exploitant zijn overschot van 130.000 dispensatierechten. Het bestuur van de NEa stelt op een later moment ambtshalve de industriële jaarvracht vast op 150.000 ton. Het verschil tussen de ambtshalve vastgestelde jaarvracht (150.000 ton) en het aantal resterende dispensatierechten (100.000) leidt tot een grondslag voor belasting van 50.000. In feite ontstaat deze grondslag 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 over die 50.000 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 grondslag van 50.000 het volledige wettelijke tarief van toepassing.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71q van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

De exploitant van een industriële installatie gebruikt een overschot aan dispensatierechten over een kalenderjaar om een tekort aan dispensatierechten in een eerder jaar te compenseren. Hiermee wordt de betaalde belasting over een eerder belastingtijdvak teruggekegen. Deze brengt de exploitant in aftrek op zijn aangifte. Er zijn een aantal voorwaarden voor deze herberekening.

- Het overschot aan dispensatierechten blijkt uit zijn rekening in 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, worden – in chronologische volgorde – de daaropvolgende belastingtijdvakken worden herberekend.
- Herberekening van belasting over een eerder belastingtijdvak is vanzelfsprekend niet mogelijk voor zover de belasting over dat belastingtijdvak reeds eerder is herberekend. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat de maatstaf van heffing voor een belastingtijdvak lager is dan nihil, hetgeen op grond van artikel 71l niet mogelijk is.
- 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 het belastingtijdvak 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) de belasting die betaald is over dat eerdere belastingtijdvak.

Wanneer een exploitant een overschot aan dispensatierechten gebruikt voor een herberekening, kan een ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht of de hoeveelheid dispensatierechten in de gehele periode waarover is herberekend gevolgen hebben voor de verschuldigde belasting. Een ambtshalve vaststelling achteraf kan ertoe leiden dat voor meerdere jaren de grondslag wijzigt en de heffing voor die jaren moet worden aangepast. Afhankelijk van de gevolgen kan dat dan over die jaren een naheffingsaanslag opleveren of een teruggaaf.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71r van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

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 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 artikel 71r, tweede lid, Wbm 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 voor 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. Er is daardoor altijd een termijn van twee maanden voor een naheffingsaanslag of het opleggen van een boete.

Artikel 71r, derde lid, Wbm 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 71r Wbm bevat de bepaling dat een ambtenaar die ter beschikking is gesteld aan het bestuur van de NEa informatie waarover hij beschikt in het kader van zijn werkzaamheden voor het bestuur van de NEa kan gebruiken voor zijn werkzaamheden in het kader van de heffing en invordering van de CO₂-heffing industrie en omgekeerd. Met betrekking tot die uitwisseling van informatie gelden de geheimhoudingsbepalingen dan niet.

Artikel I, onderdeel F (artikel 71s van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

In artikel 71s Wbm wordt gewaarborgd dat de inspecteur de noodzakelijke gegevens van het bestuur van de NEa 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 september na afloop van het belastingtijdvak.

Voorts moet de inspecteur geïnformeerd worden als het bestuur van de NEa ambtshalve het aantal dispensatierechten en de industriële jaarvracht heeft vastgesteld.

Artikel I, onderdeel G (artikel 90 Wet belastingen op milieugrondslag)

In artikel 90 Wbm wordt geregeld 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 (artikel 1.1 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 elektriciteitsopwekking en de CO₂-heffing 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 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 Wbm, 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 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 (op grond van het voorgestelde artikel 71l, eerste lid, Wbm) 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 in elk geval 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 Wm van toepassing is op de exploitant van een industriële installatie als bedoeld in artikel 71i van de Wbm. Met de verwijzing naar artikel 71k, tweede lid, Wbm wordt erin voorzien dat de belastingplichtige tevens degene is die verplicht is verslag te doen van de emissies die in de heffing zijn betrokken en degene is die dispensatierechten opbouwt in het register dispensatierechten industrie.

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

In dit artikel wordt de exploitant van een industriële installatie – die tevens (op grond van artikel 71k, eerste lid, Wbm) 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 (in aantal ton kooldioxide-equivalent) 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 en aangeleverd, 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 verslag over het activiteitsniveau nodig om de industriële jaarvracht van een industriële installatie te bepalen. Het verslag over het activiteitsniveau 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, van de Wbm. 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 verslag over het activiteitsniveau 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 (afvalstoffenverwekingsinstallaties 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. Ingevolge artikel 16b.4 Wm zal, wanneer het EU-ETS emissieverslag of EU-ETS verslag over het activiteitsniveau onvoldoende informatie biedt over de emissiegegevens om de industriële jaarvracht nauwkeurig te kunnen bepalen, de exploitant de ontbrekende emissiegegevens aanvullend moeten monitoren op basis van een industrieel monitoringsplan.

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

Artikel 16b.5, eerste lid, bepaalt dat bij een warmtekrachtkoppeling de industriële jaarvracht wordt bepaald en geregistreerd op basis van het brandstofverbruik, de elektriciteitsopwekking en de warmteopwekking. In het tweede lid van 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 Wbm. Bij ministeriële regeling worden rekenregels gesteld hoe de emissies moeten worden uitgesplitst.

Voor warmtekrachtkoppelingen (WKK) 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 wordt 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 verbrandings-eenheid 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

emissieverslag 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 verslag over het industriële activiteitsniveau 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 verslag over het activiteitsniveau. 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 emissieautoriteit 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 overdraagbare 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 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 ministeriële 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 registreert en faciliteert de verhandeling van dispensatierechten en de overdracht tussen industriële installaties. Het register dispensatierechten industrie is gemodelleerd naar het systeem van handel in broeikasgas-emissierechten zoals is vastgelegd in hoofdstuk 16 van de Wm. Het bestuur van de emissieautoriteit 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 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 een rekeninghouder toegang krijgt 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 terughoudend 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 (overeenkomstig artikel 16b.17 Wm) 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 kan toenemen of afnemen.

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 onmiddellijk 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 al 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 verminderd met 0,057. Bijvoorbeeld in het jaar 2025 bedraagt de reductiefactor dus 0,972.

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 verslag over het activiteitsniveau, EU-ETS verslag met referentiegegevens en/of het industrieel emissieverslag. Mocht blijken dat deze informatie onvoldoende informatie oplevert om het activiteitsniveau te bepalen, dan geschiedt monitoring op grond van een industrieel monitoringsmethodiekplan (artikel 16b.19 en verder). De redactie van het voorgestelde artikel 16b.17 biedt ook de ruimte om bij

ministeriële regeling te bepalen dat andere bescheiden moeten worden ingeleverd, zoals historische verslagen die noodzakelijk kunnen zijn voor het bepalen van het aantal dispensatierechten.

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, tweede lid, 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 overdraagbare emissierechten. De betreffende artikelen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Een belangrijk verschil met het EU-ETS emissieverslag is dat het verslag over het industriële activiteitsniveau 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 ministeriële regeling stellen van regels met betrekking tot het melden van een (tijdelijke) wijziging van het industrieel monitoringsmethodiekplan en het goedkeuren van een wijziging van een industrieel monitoringsmethodiekplan. Het vierde lid waarborgt dat deze regels zo veel mogelijk overeenstemmen met de regels voor het monitoringsmethodiekplan 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 verslag over het industriële activiteitsniveau 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 verslag over het industriële activiteitsniveau staat 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 wordt geregeld hoe het verslag over het industriële activiteitsniveau 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

verslag over het industriële activiteitsniveau 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 verslag over het industriële activiteitsniveau (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 verslag over het industriële activiteitsniveau 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, extra 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 31 augustus een overdracht geregistreerd kan worden in het register. Dat betekent dat dispensatierechten die zijn ontstaan over het jaar 2021 tussen 1 mei en 31 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 dispensatie-

rechten industrie lager is dan de industriële jaarvracht 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 regelt in welke gevallen het bestuur van de NEa ook een bestuurlijke boete kan opleggen.

In de artikelen 18.16e, 18.16g en 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 vervalst.

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 bij 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

Dit artikel voorziet in een samenloop inzake de definitie van afvalverbrandingsinstallatie.

Artikel V

Dit artikel voorziet in een samenloop met de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

Artikel VI

Dit artikel voorziet in een samenloop met de Wet vliegbelasting, die evenals deze wet artikel 90 Wbm wijzigt.

Artikel VII (Evaluatie)

Deze bepaling verplicht tot een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten 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.

Artikel VIII (overgangsrecht)

Op grond van de artikelen 16b.7 en 16b.19 is de exploitant na inwerkingtreding van deze wet verplicht, indien noodzakelijk, een industrieel monitoringsplan en industrieel monitoringsmethodiekplan in te dienen bij het bestuur van de emissieautoriteit. De noodzaak hiertoe bestaat in ieder geval voor afvalverbrandingsinstallaties en lachgasinstallaties, omdat zij niet onder het EU-ETS vallen. Het voorgestelde artikel VI voorzien in het overgangsrecht dat de exploitant, na inwerkingtreding van deze wet, daarvoor een periode van 4 maanden heeft.

De monitoring van de emissies en de activiteiten moeten onverminderd beginnen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dat gebeurt dan zonder dat een (goedgekeurd) monitoringsplan bestaat. Voor zover achteraf blijkt dat de monitoring niet correct is verlopen kan het bestuur van de NEa, indien dat noodzakelijk blijkt, overgaan tot een ambtshalve schatting van de jaarvracht en dispensatierechten.

Artikel X (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Krachtens het eerste lid treedt de wet in werking op 1 januari 2021. In het tweede lid is in afwijking van het eerste lid geregeld dat de artikelen I, onderdelen B, C, D en E, en artikel II, onderdelen C en D, in werking treden op het tijdstip dat de Wet minimum CO₂-prijs in werking treedt. In het derde lid is geregeld dat artikel IV in werking treedt op het tijdstip dat hoofdstuk 5 van de Omgevingswet in werking treedt.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes