



Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 oktober 2023, nr. WJZ/ 37831440, tot wijziging van de Regeling CO₂-heffing industrie in verband met nieuwe regels voor exploitanten van startende en stoppende broeikasgasinstallaties

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikelen 16b.3, derde lid, 16b.7, vierde lid, 16b.17, eerste lid, en 16b.20, tweede lid van de Wet milieubeheer;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling CO₂-heffing industrie wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 worden, onder verlettering van de onderdelen a tot en met f tot c tot en met h, twee onderdelen ingevoegd, luidende:

- a. *exploitant van een startende broeikasgasinstallatie*: exploitant van een broeikasgasinstallatie gedurende het jaar waarin de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de wet, is verleend, tot aan het moment waarop het bestuur van de emissieautoriteit beslist over de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten, bedoeld in artikel 16.24, eerste lid, van de wet, of, indien het volgende moment eerder intreedt, tot aan het moment waarop het bestuur van de emissieautoriteit gebruik maakt van de mogelijkheid in artikel 7, onderdeel d;
- b. *exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie*: exploitant van een broeikasgasinstallatie waarvan de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de wet, is ingetrokken;

B

Na artikel 2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a. Exploitant van een startende broeikasgasinstallatie

Onverminderd artikel 1, onderdeel a, wordt voor de toepassing van deze regeling een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie niet langer als zodanig beschouwd vanaf vijf jaar na het moment waarop de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de wet, is verleend.

C

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Het opstellen en indienen van een industrieel monitoringsplan is voor een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie niet noodzakelijk.

D

Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a. Industrieel monitoringsmethodiekplan

Het opstellen en indienen van een industrieel monitoringsmethodiekplan is voor een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie niet noodzakelijk.



E

Aan artikel 17 worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. De verificatie van het industrieel emissieverslag is voor een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie niet verplicht.
6. Een exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie levert na afloop van het kalenderjaar waarin de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de wet, is ingetrokken een industrieel emissieverslag in dat vergezeld gaat van een verificatierapport van een verificateur, waarin de resultaten worden weergegeven van een door hem uitgevoerde beoordeling waarin wordt vastgesteld of het industrieel emissieverslag voldoet aan de in deze regeling gestelde eisen.

F

Na artikel 43 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 43a. Verificatie verslag over het aantal dispensatierechten voor een exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie

1. Een exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie levert na afloop van het kalenderjaar waarin de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de wet, is ingetrokken een verslag over het aantal dispensatierechten in dat vergezeld gaat van een verificatierapport van een verificateur, waarin de resultaten worden weergegeven van een door hem uitgevoerde beoordeling waarin wordt vastgesteld of het verslag over het aantal dispensatierechten voldoet aan de in deze regeling gestelde eisen.
2. De verificateur, bedoeld in het eerste lid, moet voldoen aan de eisen in artikel 17 tweede tot en met vierde lid.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 17 oktober 2023

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*



TOELICHTING

1. Algemeen

De Regeling CO₂-heffing industrie (hierna: de regeling) geeft invulling aan regels over de nationale CO₂-heffing industrie zoals opgenomen in Hoofdstuk 16b van de Wet milieubeheer. Bij de uitwerking van de regels van de CO₂-heffing industrie is nauw aangesloten bij de regels van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: het EU ETS). De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: de NEa) is de verantwoordelijke uitvoerende instantie.

Onderhavige wijziging van de regeling (hierna: de wijzigingsregeling) repareert onvolkomenheden voor exploitanten van startende en/of stoppende broeikasgasinstallaties.

2. Inhoud

De aanleiding voor onderhavige wijzigingsregeling is de signalering door de NEa dat de regeling twee onvolkomenheden bevatte. Zo waren verplichtingen opgelegd (namelijk het hebben van een goedgekeurd industrieel monitoringsplan en/of industrieel monitoringsmethodiekplan, en verificatie van het industrieel emissieverslag) die bij nader inzien voor sommige exploitanten niet strikt noodzakelijk waren en ontbraken rapportageverplichtingen terwijl uit de algemene systematiek van de CO₂-heffing industrie juist volgt dat die wel moeten worden opgelegd. Onderhavige wijzigingsregeling corrigeert dit.

Onderhavige wijzigingsregeling richt zich daarbij op twee groepen:

- 1) Een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie. Hieronder vallen exploitanten van industriële installaties die onder de CO₂-heffing industrie komen te vallen omdat één of meer installaties een broeikasgasinstallatie betreft als bedoeld in artikel 16.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dit zijn gevallen waarin een industriële installatie onder het EU ETS is komen te vallen, waardoor deze installatie ook onder de regels van de CO₂-heffing industrie valt.
- 2) Een exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie. Hieronder vallen exploitanten van industriële installaties die op enig moment niet meer onder de CO₂-heffing industrie vallen omdat de installatie geen broeikasgasinstallatie meer is als bedoeld in artikel 16.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dit zijn gevallen waarin de industriële installatie op enig moment niet meer onder het EU ETS valt, waardoor de industriële installatie ook niet meer onder de regels van de CO₂-heffing industrie valt.

Het wel of niet onder de CO₂-heffing industrie vallen kan het gevolg zijn van verschillende gebeurtenissen. Zo kan het gaan om het starten of beëindigen van een gehele installatie of het doorvoeren van wijzigingen aan een bestaande installatie, zoals uitbreiding of inkrimping van de capaciteit van de installatie.

3. Exploitant van een startende broeikasgasinstallatie

Een exploitant van een industriële installatie moet volgens de verplichtingen van de CO₂-heffing industrie jaarlijks een industrieel emissieverslag en een verslag over het aantal dispensatierechten indienen. Deze verslagen worden in beginsel opgesteld op basis van geverifieerde gegevens uit de verslagen die voor het EU ETS worden opgesteld, namelijk het emissieverslag en het verslag over het activiteitsniveau. Een emissieverslag is voor elke deelnemer van het EU ETS verplicht, maar het jaarlijks indienen van een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau is niet voor elke deelnemer aan het EU ETS verplicht. Het verslag over het activiteitsniveau is namelijk nodig voor de aanvraag en de berekening van het juiste aantal toe te wijzen broeikasgasemissierechten. Een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie kan een aanvraag om kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten indienen in het jaar na de start van de broeikasgasinstallatie (Y+1) of in het jaar daarna. Dat betekent dat er in Y+1 niet altijd op 31 maart een verslag over het activiteitsniveau van het eerste kalenderjaar (het startjaar Y) kan worden ingediend. Hierdoor is het voor deze exploitanten niet mogelijk om over één of meer jaren de rapportages voor de CO₂-heffing industrie te baseren op voor het EU ETS reeds geverifieerde gegevens.

Wanneer een verslag over het activiteitsniveau voor een deelnemer aan het EU ETS om welke reden dan ook niet wordt ingediend, bepaalt artikel 7, onderdeel a, van de regeling dat de exploitant van de industriële installatie een industrieel monitoringsplan opstelt en laat goedkeuren door de NEa. Daarnaast is in artikel 16b.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaald dat de exploitant van een industriële installatie een industrieel monitoringsmethodiekplan opstelt en laat goedkeuren door de



NEa wanneer dit noodzakelijk is om het aantal dispensatierechten te berekenen. Artikel 17, eerste lid, van de regeling bepaalt dat installaties die een industrieel monitoringsplan hebben opgesteld, de gegevens in het industrieel emissieverslag moeten laten verifiëren.

Voor een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie golden dus drie verplichtingen:

- Een industrieel monitoringsplan opstellen en laten goedkeuren door de NEa;
- Voor zover nodig een industrieel monitoringsmethodiekplan opstellen en laten goedkeuren door de NEa;
- Het industrieel emissieverslag laten verifiëren.

Wijzigingsregeling

De hiervoor genoemde drie verplichtingen zijn voor een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie niet strikt noodzakelijk. Het ontbreken van een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau of een industrieel monitoringsplan en/of industrieel monitoringsmethodiekplan als basis voor de gegevens is in het geval van een startende exploitant een tijdelijk probleem, dat na verloop van tijd wordt opgelost door óf het alsnog beschikbaar komen van geverifieerde gegevens in één of meer verslagen over het activiteitsniveau, óf door het alsnog opstellen en laten goedkeuren van een industrieel monitoringsplan en/of industrieel monitoringsmethodiekplan.

Met onderhavige wijzigingsregeling is de begripsbepaling 'exploitant van een startende broeikasgasinstallatie' in artikel 1, onderdeel a, van de regeling (zie hiervoor Artikel I onderdeel A) opgenomen. Dit zijn op grond van deze begripsbepaling exploitanten gedurende het jaar waarin de vergunning (als bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer) voor één of meer nieuwe broeikasgasinstallaties is verleend (het startjaar). Een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie kan dus ook een bestaande exploitant zijn die met een nieuwe installatie start, maar deze exploitant is dan slechts een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie voor die desbetreffende nieuwe broeikasgasinstallatie. Naast dit startjaar waarin de vergunning is verleend, blijft (op grond van de begripsbepaling) een exploitant van een nieuwe broeikasgasinstallatie een 'starter' in de jaren die volgen

- 1) tot het moment waarop de NEa een beslissing maakt over de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten. Dit kan dus een beslissing zijn tot toewijzing of tot afwijzing van de aanvraag om kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten. Of (indien het volgende moment eerder intreedt):
- 2) tot het moment waarop het bestuur van de NEa gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in artikel 7, onderdeel d, van de regeling. De NEa heeft aldus de bevoegdheid om de exploitant te verzoeken om een industrieel monitoringsplan op te stellen en in te dienen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de periode waarin er geen aanvraag om kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten wordt ingediend. Artikel 7, onderdeel d, is een al bestaande bevoegdheid van het bestuur van de NEa en door het opnemen van deze bevoegdheid in artikel 1, onderdeel a, zal deze taak vaker worden uitgevoerd. Het betreft dus geen nieuwe bevoegdheid van het bestuur van de NEa.

Door het opnemen van bovenstaande gebeurtenissen in de begripsbepaling is een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie een term die niet gebonden is aan een bepaalde datum, en daardoor een flexibele periode betreft. Na het plaatsvinden van één van de twee hiervoor genoemde momenten is er geen sprake meer van een 'starter' en gelden voor die exploitant weer bepaalde monitoringsverplichtingen op grond van de CO₂-heffing industrie.

Hoewel in de praktijk de NEa ten aanzien van een 'starter' binnen één of twee jaar een beslissing heeft genomen over de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten (indien de exploitant een aanvraag heeft ingediend), dan wel de NEa de exploitant zal hebben verzocht om een industrieel monitoringsplan op te stellen (en er dan dus geen sprake meer is van een 'starter'), moet worden voorkomen dat een exploitant van een broeikasgasinstallatie onverhoopt voor een te lange periode wordt aangemerkt als 'starter' en daarmee uitgezonderd blijft van de hiervoor genoemde verplichtingen. Gelet hierop is artikel 2a in de regeling opgenomen. Met dat artikel is gewaarborgd dat een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie in ieder geval geen 'starter' meer zal zijn vijf jaar na het moment waarop de vergunning tot exploitatie is verleend door het bestuur van de NEa (zie hiervoor Artikel I onderdeel B).

Uitzondering industrieel monitoringsplan, industrieel monitoringsmethodiekplan

Onderhavige wijzigingsregeling regelt dat een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie geen verplichting meer heeft om een goedgekeurd industrieel monitoringsplan en/of industrieel monitoringsmethodiekplan in te dienen voor de jaren waarin hij een starter is. Zie hiervoor Artikel I onderdeel C en Artikel I onderdeel D (artikel 7, tweede lid, en artikel 11a) in combinatie met de hiervoor beschreven nieuwe begripsbepaling 'exploitant van een startende broeikasgasinstallatie'.



Uitzondering verificatie industrieel emissieverslag

Daarnaast bleek dat een exploitant van een startende broeikasgasinstallatie mogelijk niet op tijd het industrieel emissieverslag kon laten verifiëren. Ingevolge onderhavige wijzigingsregeling is de verificatie van het industrieel emissieverslag niet langer verplicht voor exploitanten van startende broeikasgasinstallaties. Dit is dus een uitzondering op de verificatieplicht. Zie hiervoor Artikel I onderdeel E (artikel 17, vijfde lid), dat zich verhoudt tot de extra verplichting voor de hierna genoemde exploitanten van stoppende broeikasgasinstallaties.

4. Exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie

In de regeling bestond voorheen geen verplichting voor een exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie om over het laatste jaar waarin deze exploitant onder de regels van de CO₂-heffing industrie viel een industrieel emissieverslag en een verslag over de dispensatierechten in te dienen. Het ontbreken van deze verplichtingen strookt niet met het doel van de CO₂-heffing industrie. CO₂-uitstoot van bedrijven dient immers belast te worden over de gehele periode van exploitatie. Door het ontbreken van deze verplichting tot het indienen van deze verslagen konden de emissies en het aantal dispensatierechten van dit laatste jaar niet belast worden en ontvingen exploitanten over dit laatste jaar ook geen dispensatierechten.

Wijzigingsregeling

Onderhavige wijzigingsregeling corrigeert de hiervoor beschreven omissie met de opname van de begripsbepaling 'exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie' in artikel 1, onderdeel b, van de regeling (zie hiervoor Artikel I onderdeel A). Dit zijn exploitanten van één of meer industriële installaties waarvan de vergunning (als bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer) is ingetrokken. Het gaat om exploitanten van installaties die op enig moment niet meer onder de CO₂-heffing industrie vallen vanwege het feit dat de installatie niet meer onder het EU ETS valt. De begripsbepaling verwijst dus naar de emissievergunning van het EU ETS. Op het moment dat een vergunning wordt ingetrokken, is het laatste jaar van een stoppende exploitant ingegaan. In het geval dat de vergunning voor het EU ETS per 1 januari van jaar X wordt ingetrokken, is er in het gehele kalenderjaar X geen sprake van een broeikasgasinstallatie of een industriële installatie. De exploitant is dan nog wel verplicht om een geverifieerd industrieel emissieverslag en een geverifieerd verslag over het aantal dispensatierechten in te dienen voor het jaar X-1, maar niet over het jaar X.

Onderhavige wijzigingsregeling introduceert voor exploitanten van stoppende broeikasgasinstallaties de verplichting om, ná het jaar waarin de installatie niet meer onder de CO₂-heffing viel, nog eenmaal een industrieel emissieverslag en een verslag over het aantal dispensatierechten over het voorgaande (laatste) jaar in te dienen. Hiervoor wordt ook verificatie verplicht gesteld, omdat in het EU ETS geen verplichting geldt om over dit jaar na het laatste jaar nog een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau in te dienen. Zie voor de verplichting tot het indienen van een geverifieerd industrieel emissieverslag na intrekking van de vergunning Artikel I onderdeel E (artikel 17, zesde lid), dat zich verhoudt tot de uitzondering van de verificatieverplichting voor de hiervoor genoemde exploitanten van startende broeikasgasinstallaties. Zie voor de verplichting tot indiening van een geverifieerd verslag over het aantal dispensatierechten Artikel I onderdeel F (artikel 43a).

5. Toetsen

Een concept van de wijzigingsregeling is voorgelegd aan de NEa voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets). De NEa heeft deze toets uitgevoerd en geconcludeerd dat de voorgestelde aanpassingen van de regeling goed uitvoerbaar en handhaafbaar zouden kunnen zijn en oplossingen kunnen bieden voor de gesignaleerde problemen. De NEa heeft concrete suggesties gedaan om de uitwerking van de definities te verbeteren, en om de regeling beter uitvoerbaar te maken. Deze suggesties zijn overgenomen.

De conceptregeling is ook voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voor een regeldruktoets. Voor exploitanten van startende broeikasgasinstallaties gaat het om het schrappen van verplichtingen, waardoor de regeldruk wordt verlaagd. De administratieve lasten voor deze groep nemen eenmalig af met een bedrag van € 864. Bij indicatief 10 exploitanten van startende broeikasgasinstallaties per jaar nemen de administratieve lasten jaarlijks af met een bedrag van € 8.640 per jaar. Hierbij wordt uitgegaan van een midden complexe EU ETS installatie. Voor exploitanten van stoppende broeikasgasinstallaties worden met onderhavige wijzigingsregeling twee nieuwe verplichtingen geïntroduceerd, namelijk het indienen van een industrieel emissieverslag en een verslag over de dispensatierechten over het jaar waarin de vergunning is ingetrokken. Voor de naleving worden



hier geen knelpunten met betrekking tot de regeldruk verwacht, omdat het gaat om het continueren van verplichtingen die ook al van kracht waren voor exploitanten vóórdat zij een exploitant van een stoppende broeikasgasinstallatie werden. Ook met betrekking tot de gevolgen voor verificateurs zullen de gevolgen beperkt zijn, omdat het gaat om de uitvoering van bestaande taken die op een iets andere wijze invulling krijgen. Het ATR heeft op 27 september 2023 schriftelijk de beslissing ter kennisneming gegeven om het dossier niet te selecteren voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

6. Consultatie

Van 24 juli 2023 tot en met 3 september 2023 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. Hierop zijn twee reacties gekomen. Aan de hand van deze opmerkingen is de toelichting bij de wijzigingsregeling aangepast en verduidelijkt. Opgemerkt wordt dat onderhavige wijzigingsregeling juist bewerkstelligt dat de uitstoot van exploitanten in het laatste jaar wordt gemonitord. Daarnaast maakt de wijzigingsregeling onderscheid tussen exploitanten waarvoor binnen het EU ETS kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten plaatsvindt en exploitanten die daar niet onder vallen. Dit onderscheid is nodig omdat het EU ETS een ander tijdspad hanteert dan de CO₂-heffing industrie.

7. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2024. Hiermee wordt voor wat betreft de inwerkingtreedingsbepaling aangesloten bij één van de vier vaste verandermomenten voor regelgeving. Aan de minimale invoeringstermijn van twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding van de regeling wordt eveneens voldaan.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*