



Regeling van de Minister van Klimaat en Groene Groei, van 14 december 2025, nr. WJZ/101681218, tot wijziging van de Regeling CO₂-heffing industrie in verband met het stimuleren van energie-efficiëntie [KetenID WGK028481]

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

Gelet op artikel 16b.17, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling CO₂-heffing industrie wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt, onder verlettering van de onderdelen c tot en met h tot d tot en met i, een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau: voor elke subinstallatie het rekenkundig gemiddelde van de desbetreffende jaarlijkse verwachte activiteitsniveaus, bepaald op basis van de uiteengezette methode in bijlage I van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau, voor één kalenderjaar voorafgaand aan de indiening van het verslag over het activiteitsniveau;

B

Na artikel 31 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 31a. Correctie productbenchmark-subinstallaties affakkelen afgassen

1. Indien bij productbenchmark-subinstallaties sprake is van het affakkelen van afgassen, wordt het aantal dispensatierechten verminderd.
2. Het aantal dispensatierechten voor productbenchmark-subinstallaties wordt verminderd met de jaarlijkse emissies door het affakkelen van afgassen, bedoeld in artikel 2, elfde lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten tijdens dat kalenderjaar, met uitzondering van veiligheidsaffakkeling als bedoeld in artikel 2, dertiende lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, die niet worden gebruikt voor de productie van meetbare warmte, niet-meetbare warmte of elektriciteit, vermenigvuldigd met de toepasselijke nationale reductiefactor, bedoeld in artikel 16b.17, derde lid, van de wet.

C

Artikel 42 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Indien in enig jaar de absolute waarde van het verschil tussen het actueel activiteitsniveau en het historisch activiteitsniveau méér dan 15 procent bedraagt en de absolute waarde van het verschil tussen het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau en het historisch activiteitsniveau méér dan 15 procent bedraagt, wordt het aantal dispensatierechten voor dat jaar berekend op basis van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau in plaats van het historisch activiteitsniveau.

2. Het tweede, derde en vierde lid vervallen, onder vernummering van het vijfde lid tot tweede lid.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.



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

's-Gravenhage, 14 december 2025

*De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans*

TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De Regeling CO₂-heffing industrie (hierna: de regeling) geeft nadere invulling aan de nationale CO₂-heffing industrie, zoals opgenomen in hoofdstuk 16b van de Wet milieubeheer. De regelgeving van de CO₂-heffing industrie sluit nauw aan bij het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: het EU ETS). De Nederlandse emissieautoriteit (hierna: de NEa) is de verantwoordelijke uitvoerende instantie voor de CO₂-heffing industrie.

De Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau¹ is gewijzigd met inwerkingtreding van Uitvoeringsverordening (EU) 2025/772.² De wijzigingen zien hoofdzakelijk toe op het stimuleren van energie-efficiëntie bij veranderingen van het activiteitsniveau en de toewijzing van emissierechten. De wijzigingen hebben als doel om te voorkomen dat installaties die aanzienlijke energiebesparingen of procesemissiereducties realiseren worden benadeeld door een reductie in de hoeveelheid toegewezen kosteloze emissierechten als gevolg van een verlaagd gemiddeld activiteitsniveau. Bij de CO₂-heffing industrie vertaalt dit zich door in de dispensatierechten. Tot slot gelden op grond van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten per 2026 regels over het affakkelen van afgassen, welke ook aanpassingen in de regeling met zich meebrengt.³

Onderhavige wijziging van de regeling (hierna: de wijzigingsregeling) zorgt ervoor dat de CO₂-heffing industrie aansluit op de gewijzigde regels van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau door het introduceren van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau in artikelen 1 en 42 van de regeling en aansluit op de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten door het doorvoeren van een correctie voor het affakkelen van afgassen in artikel 31a van de regeling.

2. Wijziging Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau en Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten

2.1. Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau

In de vorige versie van artikel 5 van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau werd bij een significante verandering van het activiteitsniveau (te verstaan: meer dan 15%) over de afgelopen twee kalenderjaren de kosteloze toewijzing van emissierechten automatisch aangepast van het historische activiteitsniveau naar het nieuwe, gemiddelde activiteitsniveau ('average activity level') van de broeikasgasinstallatie. Een nadeel hiervan is dat bij een sterke reductie van productie of het gebruik van energie, zoals bijvoorbeeld door (volledige) verduurzaming, de toewijzing van gratis emissierechten op termijn ook sterk daalt. Dit kon leiden tot onwenselijke situaties waarbij een vermindering aan kosteloze toewijzing van emissierechten het investeren in energiebesparings- of verduurzamingsmaatregelen in den brede ontmoedigde. Artikel 5 bepaalde dat bij een significante daling van het activiteitsniveau van een warmte- of brandstofbenchmarksubinstallatie de toewijzing van emissierechten niet verlaagd wordt als de exploitant kan aantonen dat deze daling het gevolg is van verbeterde energie-efficiëntie. Een verbetering van de energie-efficiëntie werd op deze manier niet ontmoedigd door een verlies aan emissierechten als gevolg van een lagere brandstof- of warmteconsumptie. Omgekeerd geldt dat een hoger energieverbruik voor dezelfde hoeveelheid geproduceerd product als gevolg van een verslechtering van de energie-efficiëntie wel ontmoedigd moet worden.

Om sterkere stimulansen voor de vermindering van emissies te bieden is artikel 5 van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau gewijzigd en is gekozen voor een berekening van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau ter vervanging van het actueel

¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1842 van de Commissie van 31 oktober 2019 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de verdere regelingen voor de aanpassingen van de kosteloze toewijzing van emissierechten als gevolg van veranderingen in het activiteitsniveau betreft (PbEU 2019, L 282).

² Uitvoeringsverordening (EU) 2025/772 van de Commissie van 16 april 2025 tot wijziging en rectificatie van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1842 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de verdere regeling voor de aanpassingen van de kosteloze toewijzing van emissierechten als gevolg van veranderingen in het activiteitsniveau betreft (PbEU 22.4.2025).

³ 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).

activiteitsniveau. Dit wordt door de wijziging gelijkgetrokken voor procesemissie-subinstallaties. Ook hiervoor geldt dat een verandering in de toewijzing wordt berekend aan de hand van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau. In artikel 2, onderdeel 1 bis, van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau is het 'gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau' gedefinieerd. Om de berekening voor het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau te maken, wordt met de nieuwe methodiek op installatieniveau een onderscheid gemaakt tussen de wijziging van emissie-uitstoot als gevolg van energie-efficiëntieverbeteringen, of een verandering in de productieomvang. De methodiek voor het berekenen van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau is beschreven in Bijlage I van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau. Het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau van de relevante subinstallaties is de gewogen som van de productieniveaus vermenigvuldigd met de historische efficiëntie. Dit gebeurt door warmteconsumptie, brandstofinput, en procesemissies toe te kennen aan verschillende geproduceerde goederen binnen de desbetreffende installatie, met behulp van historische energie- of broeikasgasefficiëntie van deze producten zoals vastgesteld in de referentieperiode (2019–2023, voor gevestigde installaties). Dit vereist een nieuw format voor het verslag over het activiteitsniveau. Om in aanmerking te komen voor een wijziging van de toewijzing van emissierechten, moet de wijziging van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau groter zijn dan 15%, net zoals in de oude situatie.

2.2. Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten

Op grond van artikel 16, vijfde lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten wordt, vanaf 2026, het aantal kosteloos toegewezen emissierechten voor productbenchmark-subinstallaties beperkt als het gaat om het affakkelen van afgassen. Het aantal emissierechten voor een productbenchmark-subinstallatie wordt verminderd met de jaarlijkse historische emissies door het affakkelen van afgassen, veiligheidsaffakkeling uitgezonderd. Afgassen worden gedefinieerd in artikel 2, elfde lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Het gaat hier specifiek om het affakkelen van afgassen die niet worden gebruikt voor de productie van meetbare warmte, niet-meetbare warmte of elektriciteit. Veiligheidsaffakkeling blijft buiten beschouwing en wordt in artikel 2, dertiende lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten gedefinieerd als 'de verbranding van waakvlambrandstoffen en sterk wisselende hoeveelheden proces- of restgas in een aan atmosferische storingen onderhevige eenheid die om veiligheidsredenen uitdrukkelijk vereist is door de betrokken installatievergunningen'. Met deze aanpassing wordt de stimulans voor het affakkelen van afgassen verminderd.

3. Hoofdpijnen van de wijzigingsregeling

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

3.1. Gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau

In paragraaf 2.1 is beschreven dat de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau het begrip 'gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau' introduceert. De begripsbepaling wordt met deze wijzigingsregeling overgenomen in de regeling. In navolging van artikel 5 van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau voorziet deze wijzigingsregeling in het toevoegen van de begripsbepaling 'gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau' aan artikel 1 van de regeling. Deze begripsbepaling in artikel 1 van de regeling wijkt op één aspect af van de begripsbepaling in de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau: het gaat in de regeling om één kalenderjaar in plaats van om twee kalenderjaren voorafgaand aan het indienen van het verslag over het activiteitsniveau. Dit sluit beter aan bij het huidige ontwerp van de CO₂-heffing industrie. In artikel 42 van de regeling wordt dit begrip toegepast. Artikel 42 gaat over aanpassingen als gevolg van veranderingen in (sub)installaties die geen productbenchmark omvatten. Als gevolg van de wijzigingsregeling bepaalt artikel 42, eerste lid, dat het aantal dispensatierechten wordt aangepast en berekend op basis van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau als in enig jaar het verschil tussen het actueel activiteitsniveau en het historisch activiteitsniveau meer dan 15% is én het verschil tussen het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau en het historisch activiteitsniveau meer dan 15% is. De berekening op basis van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau is alleen relevant voor warmte-, brandstof- en procesemissiebenchmark-subinstallaties, broeikasgasinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval en lachgasinstallaties en dus niet voor subinstallaties onder productbenchmarks omdat de hoeveelheid dispensatierechten reeds wordt berekend op basis van het actueel activiteitsniveau.

Daarnaast zijn het tweede en derde lid van artikel 42 van de regeling komen te vervallen, omdat de

regels voor warmte- en brandstofbenchmark-subinstallaties en procesemissie-subinstallaties gelijk zijn getrokken en een nader onderscheid niet meer nodig is, en omdat het eerste, tweede en derde lid van artikel 6 van Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau zijn geschrapt.

Tot slot is besloten om ook het vierde lid van artikel 42 van de regeling te laten vervallen. Dit lid regelde dat bij een daling van het activiteitsniveau van meer dan 15% het historisch activiteitsniveau werd bevroren, enkel voor subinstallaties onder de procesemissiebenchmark. Dit is destijds opgenomen om te voorkomen dat emissiereductiemaatregelen minder beloond worden bij dergelijke subinstallaties vanwege het feit dat een emissiereductie direct doorwerkt in het activiteitsniveau. Gezien de intentie van de gewijzigde Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau om een uniforme benadering te hanteren voor warmte- en brandstofbenchmark-subinstallaties en procesemissie-subinstallaties, wordt ervoor gekozen om deze uitzonderingspositie niet meer te hanteren.

3.2. Affakkelen afgassen

In paragraaf 2.2 is beschreven dat artikel 16, vijfde lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten vanaf 2026 een correctie introduceert als sprake is van het affakkelen van afgassen. In lijn hiermee is artikel 31a toegevoegd aan de regeling. Artikel 31a bepaalt dat het aantal dispensatierechten voor productbenchmark-subinstallaties voor enig kalenderjaar wordt verminderd met de emissies over dat desbetreffende kalenderjaar door het affakkelen van afgassen, veiligheidsaffakkeling uitgezonderd. Dit wijkt deels af van artikel 16, vijfde lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten waarin het gaat om het verminderen van emissierechten met de jaarlijkse historische emissies. Aansluiten bij een kalenderjaar past beter bij het huidige ontwerp van de CO₂-heffing industrie. Ook in artikel 31a gaat het om het affakkelen van afgassen die niet worden gebruikt voor de productie van meetbare warmte, niet-meetbare warmte of elektriciteit. Deze emissies door het affakkelen van afgassen worden vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor.

4. Regeldruk

Zoals eerder genoemd staat de CO₂-heffing industrie in nauw verband met het EU ETS. Deze paragraaf beschrijft eventuele gevolgen voor de regeldruk door de wijzigingsregeling.

Voor broeikasgasinstallaties

De voorgestelde wijzigingen in de regeling, waarmee aansluiting wordt gezocht bij de gewijzigde Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau en de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, leiden naar verwachting niet tot toename van de regeldruk voor bedrijven die onder de CO₂-heffing industrie vallen. De invoering van een formule op basis van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau betekent dat bedrijven voortaan met een nieuw rekenmodel moeten werken om dit te berekenen. De overstap naar dit model en de bijbehorende rekenmethode vereist geen extra actie van de betrokken exploitanten, omdat het de taak van de NEa is om dit nieuwe model in een aangepast format te verwerken. Bovendien is de overstap naar dit model al verplicht vanuit het EU ETS, waardoor er geen aanvullende verplichtingen ontstaan door deze wijzigingsregeling.

Het vervallen van uitzonderingsbepalingen in artikel 42 (tweede tot en met vierde lid) leidt tot een lichte verlichting van de regeldruk voor exploitanten. Dit komt door de harmonisering van processen tussen procesemissie-, brandstof- en warmtebenchmark-subinstallaties. Naar schatting van de NEa hebben tussen 2021 en 2025 ongeveer een tiental bedrijven gebruik gemaakt van de energie-efficiëntieregel door een wijziging in hun activiteitsniveau. Hiervoor moesten zij voor elk van deze benchmark-subinstallaties een aparte, meerdere pagina's tellende onderbouwing aanleveren. Met de nieuwe systematiek geldt een uniform model voor alle drie de benchmarks, gebaseerd op het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau. Hierdoor hoeven bedrijven niet langer per benchmark een aparte methodiek toe te passen en hiervoor complexe berekeningen uit te voeren. De totale geschatte personele kostenbesparing voor deze tien bedrijven bedraagt daardoor € 4.320⁴ over een periode van vijf jaar. Dit komt neer op een verlichting van de circa € 86⁵ per exploitant, per jaar die een dergelijk rapport indient.

Het opnemen van artikel 31a waarin een correctie op het aantal dispensatierechten bij

⁴ Uitgaande van een indicatief tijdsbestek van acht uur tijdsbesparing per rapport (schatting NEa) dankzij de nieuwe methodiek, en een intern uurtarief van 54 euro per uur (Handboek Meting Regeldrukkosten ATR, 2023).

⁵ De totale kosten van 4.320 gedeeld over de periode van vijf jaar, verdeeld over de tien bedrijven.

productbenchmark-subinstallaties is doorgevoerd indien er sprake is van het affakkelen van afgassen, zal voor exploitanten niet leiden tot een toename in de regeldruk als gevolg van deze wijzigingsregeling, omdat deze aanpassing is overgenomen vanuit het EU ETS en bedrijven hier al onder het EU ETS aan moeten voldoen.

Deze aanpassingen sluiten derhalve nauw aan bij de vernieuwde EU ETS-regelgeving en zorgen ervoor dat er geen extra regeldruk ontstaat voor bedrijven die onder zowel de CO₂-heffing industrie als het EU ETS vallen en aan beide rapportageverplichtingen moeten voldoen.

Voor de NEa

De eerdergenoemde harmonisering tussen de drie benchmarks als gevolg van de introductie van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau leidt tot een kleine verlichting van de uitvoeringslasten van de NEa. Voor de naar schatting ongeveer tien bedrijven die tussen 2021–2025 de efficiëntieregel hebben toegepast, heeft de NEa deze verschillende rapporten per benchmark apart moeten controleren en de resultaten moeten beoordelen. Met invoering van de nieuwe rekensystematiek en de bijbehorende vereenvoudiging van de rapportage, valt zodoende te verwachten dat de benodigde inzet aan ambtelijke uren enigszins afneemt. Naar eigen schatting komt dat neer op een besparing van personele kosten van ca. € 864⁶ per jaar aan personele kosten voor de NEa.

Een concept van de wijzigingsregeling is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voor een regeldruktoets. Het ATR heeft op 26 november 2025 aangegeven dat het dossier niet is geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Toetsing

De NEa heeft op 15 oktober 2025 schriftelijk aangegeven geen handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets uit te voeren, vanwege de nauwe aansluiting met de regelgeving uit het EU ETS die volgt uit de wijzigingen. Een concept van de wijzigingsregeling is besproken met de NEa en aangepast op basis van hun adviezen en suggesties.

6. Inwerkingtreding

Met de voorgenomen inwerkingtreding van onderhavige wijzigingsregeling op 1 januari 2026 wordt voor wat betreft de inwerkingtredingsbepaling 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 niet voldaan. Het is echter van belang dat de wijzigingsregeling uiterlijk 1 januari 2026 in werking treedt in verband met de noodzakelijke aansluiting van de CO₂-heffing industrie op de wijziging van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau en de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en C (artikelen 1 en 42 van de regeling)

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting, is de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau gewijzigd om energie-efficiëntie te stimuleren. Om hierbij aan te sluiten, is de begripsbepaling 'gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau' ingevoegd in artikel 1 van de regeling en is artikel 42 van de regeling gewijzigd. Artikel 5, eerste lid, van de Verordening aanpassingen kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau bevat twee voorwaarden die zijn overgenomen in artikel 42, eerste lid, van de regeling. Zo moet het actueel activiteitsniveau meer dan 15% afwijken van het historisch activiteitsniveau én moet het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau meer dan 15% afwijken van het historisch activiteitsniveau om het aantal dispensatierechten te berekenen op basis van het gemiddelde van het verwachte activiteitsniveau in plaats van het historisch activiteitsniveau. Door de aanpassing van artikel 42, eerste lid, van de regeling en door het gelijktrekken van de regels voor warmte- en brandstofbenchmark-subinstallaties en procesemissie-subinstallaties zijn het tweede, derde en vierde lid van de regeling niet meer nodig en komen daarom te vervallen. Hierdoor wordt het vijfde lid vernummerd naar het tweede lid.

⁶ Ook hier geldt een intern uurtarief van € 54 vermenigvuldigd met een geschatte acht uur tijdsbesparing aan verificatie en controle per rapport.



Artikel I, onderdeel B (artikel 31a van de regeling)

In paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze toelichting is toegelicht dat in lijn met artikel 16, vijfde lid, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten een nieuw artikel 31a is toegevoegd aan de regeling. Artikel 31a regelt dat er voor productbenchmark-subinstallaties een correctie plaatsvindt als er sprake is van het affakkelen van afgassen. In dat geval wordt het aantal dispensatierechten van productbenchmark-subinstallaties verminderd met de jaarlijkse emissies door het affakkelen van afgassen, met uitzondering van veiligheidsaffakkeling. Deze emissies worden vermenigvuldigd met de nationale reductiefactor.

*De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans*