



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/SH/bs/ATR1142/2020-U074

Uw referentie

Datum 25 mei 2020
Betreft Wet CO₂-heffing industrie

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Wiebes,

Op 24 april 2020 is de Wet CO₂-heffing industrie voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De internetconsultatie¹ is gestart op 24 april 2020 en loopt door tot en met 29 mei 2020.

Context & inhoud van het voorstel

Op 28 juni 2019 is het Klimaatakkoord² gepresenteerd. Op de sectortafel industrie zijn afspraken gemaakt om 14,3 Mton CO₂ uitstoot extra te reduceren. Daartoe wordt een breed instrumentarium ingezet, zoals het Europees emissiehandelssysteem (ETS), de CO₂-minimumprijs elektriciteitsopwekking³ en de Nationale CO₂-heffing industrie (CO₂-heffing). Dit voorstel ziet alleen op de CO₂-heffing.

De nationale heffing sluit aan bij de ETS systematiek, in de zin dat de heffing meebeweegt met ontwikkelingen in deze systematiek. De heffing doet dit door middel van een minimumprijs (het tarief). De heffing wordt vastgesteld als het verschil tussen het tarief en de ETS-marktprijs. De hoogte van het tarief is nog niet bepaald, maar het staat vast dat deze oploopt. Om de hoogte te bepalen zijn twee partijen geraadpleegd voor advies. PBL voert een tariefstudie uit om te bepalen welke hoogte nodig is om de reductie-doelstelling met 75% zekerheid te borgen. PricewaterhouseCoopers voert een speelveldtoets uit. Beide rapportages zijn nog niet gereed. Voor het bepalen van de grondslag van de heffing wordt aangesloten bij de ETS-systematiek voor het bepalen van de emissieruimte van installaties. De doelgroep van het stelsel voor CO₂-heffing wijkt echter af van het ETS. Zo vallen afvalverbrandingsinstallaties en substantiële N₂O-uitstoters (lachgas) conform het Klimaatakkoord ook onder de CO₂-heffing. Emissies die gerelateerd zijn aan elektriciteitsopwekking, vallen niet onder de heffing.

De verplichtingen die uit het voorstel volgen, worden opgenomen in twee bestaande wetten. In de *Wet belastingen op milieugrondslag* worden bepalingen opgenomen die zien

¹ Voor de internetconsultatie, zie link: <https://www.internetconsultatie.nl/co2heffingindustrie>

² Voor het volledige Klimaatakkoord, zie link:

<https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>

³ Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Kamerstuk 35216. ATR advies 21 september 2018 met dictum 4.

op het vaststellen van de heffingsschuld. Dit betreft onder meer het heffingsfeit, de belastingplichtige, het tarief en de wijze van heffen. In de *Wet Milieubeheer* worden de inhoudelijke en informatieverplichtingen voor bedrijven opgenomen.

De inhoudelijke en informatieverplichtingen sluiten aan bij reeds geldende verplichtingen vanuit het ETS. Concreet betekent dit dat bedrijven voor de heffing jaarlijks twee rapportages moeten indienen. Dit zijn het *industriële emissieverslag* en het *verslag van de berekening van de dispensatierechten*. Het industriële emissieverslag bevat gegevens over hoe groot de emissies zijn die ontstaan zijn als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen én de emissies die ontstaan zijn bij processen. Voor de inhoud van het verslag worden nog nadere eisen gesteld bij ministeriële regeling. Het verslag van de berekening van de dispensatierechten bevat een berekening van het aantal dispensatierechten. Deze gegevens vormen na vaststelling de basis voor de heffing. Bedrijven die nog niet onder het ETS vallen, en ETS-installaties zonder gratis toewijzing, moeten eerst een *industriële monitoringsplan* opstellen. Hierin wordt beschreven op welke wijze de uitstoot wordt gemonitord.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het Klimaatakkoord schetst een toekomstbeeld voor 2050 waarin de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. Om daar te komen formuleert het Klimaatakkoord voor de industrie een tussentijdse reductieopgave van 14,3 Mton in 2030 ten opzichte van 1990. Nieuw beleid is noodzakelijk om deze tussentijdse ambitie te bereiken. Onderdeel van het pakket aan nieuw beleid is de CO₂-heffing. Zoals aangegeven introduceert het voorstel een minimumprijs in de vorm van een tarief. De hoogte van dit tarief moet zodanig zijn dat de reductie in de praktijk wordt gerealiseerd en Nederland aantrekkelijk is en blijft voor duurzame investeringen. De adviezen van Planbureau voor de Leefomgeving en PricewaterhouseCoopers zullen inzicht geven in de mate van doelbereik bij een bepaalde tariefhoogte en bieden de mogelijkheid om de optimale heffingshoogte te bepalen. Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel introduceert een financiële prikkel om bedrijven te stimuleren om te investeren in duurzame oplossingen. Er zijn echter ook andere vormen van financiële prikkels dan een heffing, zoals de CO₂-minimumprijs, en het ETS. De toelichting beschrijft niet op welke wijze eventueel minder belastende alternatieven voor de heffing zijn gewogen. Zo is niet duidelijk waarom er niet voor is gekozen om het voorgestelde CO₂-minimumtarief om te vormen en te verhogen. Ambtelijk is vernomen dat deze optie niet is gekozen omdat dit een generieke maatregel is met een bredere doelgroep dan alleen de industrie

waar de CO₂-heffing voor is ontworpen. Een andere lastenluwe optie is om het Europese stelsel van ETS te versterken zodat niet twee stelsels met een heffing op uitstoot naast elkaar bestaan. Ook hier sluit de doelgroep niet 100% aan bij de doelen zoals geformuleerd in het Klimaatakkoord. Zo vallen afvalverbrandingsinstallaties niet onder het ETS. Daarbij is het versterken van het ETS slechts mogelijk op Europees niveau en het kabinet beoogt niet afhankelijk te zijn van het Europese krachtenveld.

2.1 Het college adviseert in de toelichting op te nemen welke eventueel minder belastende alternatieven zijn gezien en hoe deze zijn gewogen.

3. Werkbaarheid

Voor bedrijven is het van belang dat de procedures om aan geldende verplichtingen te voldoen eenvoudig en efficiënt zijn door waar mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande inhoudelijke en informatieverplichtingen. Doordat de systematiek van de CO₂-heffing aansluit bij het ETS, komt de werkbaarheid voor bedrijven met broeikasgasinstallaties die al onder het ETS vallen, niet in het geding. Dit is mogelijk anders voor bedrijven die nog niet gewend zijn aan de systematiek van het ETS. Tijdens het ontwerp van de wet is geen bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Het voorstel is op de 'industrietafel' van het Klimaatakkoord besproken met vertegenwoordigers van de industrie. Aanvullend onderhoudt het ministerie intensief contact met bedrijven om ervoor te zorgen dat de procedures eenvoudig en efficiënt zijn. Het college heeft geen adviespunten bij de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een regeldrukparagraaf waarin de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief zijn onderbouwd. De berekening is aansluitend bij de scope voor vier verschillende 'typen' broeikasgasinstallaties uiteengezet. Deze zijn:

- (1) ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie van gratis emissierechten,
- (2) ETS-broeikasgasinstallaties zonder recht op allocatie van gratis emissierechten,
- (3) substantiële lachgasemissies, en
- (4) afvalverbrandingsinstallaties.

Voor elke categorie zijn zowel de incidentele als de structurele regeldrukkosten in kaart gebracht. Onderstaand worden de regeldrukgevolgen per type kort toegelicht.

ETS-broeikasgasinstallaties met recht op allocatie van gratis emissierechten

De incidentele en structurele regeldrukgevolgen voor de ETS-broeikasgasinstallaties met recht op gratis emissierechten zijn op handelingen niveau zowel kwalitatief als kwantitatief in kaart gebracht. Hierbij is rekening gehouden met de diversiteit tussen verschillende installaties. Afhankelijk van de complexiteit van de installaties verschilt de tijdsinspanning namelijk om de rapportages op te stellen. Voor de schatting van complexiteit is gebruik gemaakt van een relatieve verdeling tussen laag-, midden- en hoog-complexe installaties die volgt uit het 'Rapport regeldrukeffecten Nederlandse implementatie gewijzigde ETS-richtlijn' van Sira Consulting. Het rapport is per maart 2019 definitief, maar tot op heden niet openbaar.

In deze eerste categorie vallen 267 installaties. De incidentele regeldrukkosten voor deze installaties worden geschat op 58 duizend euro, de structurele op 529 duizend euro.

ETS-broeikasgasinstallaties zonder recht op allocatie van gratis emissierechten

Installaties die geen recht hebben op gratis toewijzing, zijn warmteleveranciers aan ETS-installaties en installaties die restgassen verbranden voor elektriciteitsopwekking. Ook voor deze installaties zijn op handelingen niveau zowel de incidentele als de structurele regeldrukgevolgen in kaart gebracht. Het gaat om slechts vier installaties. De regeldrukkosten bedragen incidenteel 12 duizend euro en structureel 26 duizend euro.

Substantiële lachgasinstallaties

Lachgasinstallaties vallen normaliter ook onder het ETS. Voor één installatie geldt dat echter niet. De regeldrukgevolgen voor deze installatie zijn daarom substantieel hoger dan voor de installaties die wel onder het ETS vallen. De incidentele regeldrukgevolgen bedragen in totaal 3 duizend euro. De structurele regeldrukkosten zijn door de jaarlijkse investeringskosten (aanschaf en onderhoud van meetapparatuur) van 220 duizend euro substantieel hoger. De structurele regeldrukkosten bedragen in totaal 227 duizend euro.

Afvalverbrandingsinstallaties

De vierde categorie installaties die onder de heffing valt zijn, de afvalverbrandingsinstallaties. Deze installaties vallen nog niet onder het ETS. Zij zullen daarom aanvullende incidentele handelingen moeten verrichten, zoals het opstellen van een industrieel monitoringsplan en het beschrijven van de monitoringsmethodiek. De incidentele regeldrukgevolgen voor deze groep worden geraamd op 21 duizend euro. De structurele regeldrukkosten bedragen in totaal 69 duizend euro.

De regeldrukgevolgen zijn kwalitatief en kwantitatief voor alle typen in kaart gebracht. Bij het eerste type is echter gebruik gemaakt van een niet openbaar rapport. Het college vindt het niet wenselijk dat in een regeldrukberkening wordt verwezen naar een niet openbaar rapport.

4.1 Het college adviseert het rapport waarvan gebruik is gemaakt bij de berekening van de regeldrukgevolgen, alsnog openbaar te maken.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris