



## Regeling van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 14 december 2024, nr. WJZ/ 86980472, tot wijziging van de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie in verband met de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

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

Besluit:

### ARTIKEL I

De Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 25 komt te luiden:

#### Artikel 25. Warmtegerelateerd activiteitsniveau

1. Het actueel warmtegerelateerd activiteitsniveau is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan de optelling van (a) met (b) en vanaf verslagperiode 2025 alleen gelijk aan (a), waarbij:
  - (a) staat voor: de aan de warmtebenchmark-subinstallaties toegekende en bij elkaar opgetelde netto hoeveelheid meetbare warmte in dat jaar, uitgedrukt in TJ per jaar als bedoeld in bijlage IV, onderdeel 2.3, onder p), van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, met dien verstande dat warmte toe te kennen aan stadsverwarming-subinstallaties niet meetelt, zoals gerapporteerd in het verslag over het activiteitsniveau in sectie E onder II (r) (i) en (ii) en, indien van toepassing, (iii);
  - (b) staat voor: de netto hoeveelheid meetbare warmte opgewekt uit elektriciteit in dat jaar en die binnen de grenzen van de installatie verbruikt werd voor de vervaardiging van producten, voor de productie van andere dan voor elektriciteitsopwekking gebruikte mechanische energie of voor andere dan voor elektriciteitsopwekking gebruikte verwarming of koeling, of die werd uitgevoerd naar een niet onder het EU-ETS vallende installatie als bedoeld in bijlage IV, onderdeel 2.3, onder n), van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, gerapporteerd in het verslag over het activiteitsniveau in sectie E onder II 2(d).
2. Het historisch warmtegerelateerd activiteitsniveau is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan de optelling van (a) met (b) en vanaf verslagperiode 2025 alleen gelijk aan (a), waarbij:
  - (a) tot en met verslagperiode 2024 staat voor: het rekenkundig gemiddelde van de aan de warmtebenchmark-subinstallaties toegekende en bij elkaar opgetelde netto hoeveelheid meetbare warmte in de referentieperiode, en vanaf verslagperiode 2025 staat voor: de mediaan van de aan de warmtebenchmark-subinstallaties toegekende en bij elkaar opgetelde netto hoeveelheid meetbare warmte in de referentieperiode, uitgedrukt in TJ per jaar als bedoeld in bijlage IV, onderdeel 2.3, onder p), van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, met dien verstande dat warmte toe te kennen aan stadsverwarming-subinstallaties niet meetelt, zoals gerapporteerd in het verslag met referentiegegevens en in de nieuwkomersaanvraag in sectie E onder II (r) (i) en (ii) en, indien van toepassing, (iii);
  - (b) staat voor: het rekenkundig gemiddelde van de netto hoeveelheid meetbare warmte opgewekt uit elektriciteit in de referentieperiode en die binnen de grenzen van de installatie verbruikt werd voor de vervaardiging van producten, voor de productie van andere dan voor elektriciteitsopwekking gebruikte mechanische energie of voor andere dan voor elektriciteitsopwekking gebruikte verwarming of koeling, of die werd uitgevoerd naar een niet onder het EU-ETS vallende installatie als bedoeld in bijlage IV, onderdeel 2.3, onder j), van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, gerapporteerd in het verslag met referentiegegevens en in de nieuwkomersaanvraag in sectie E onder II 2(d).



## B

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'is gelijk aan het jaarlijkse bij elkaar opgetelde gebruik van brandstof toegekend aan de brandstofbenchmark-subinstallaties in dat jaar uitgedrukt in TJ per jaar' vervangen door 'is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan het jaarlijkse bij elkaar opgetelde gebruik van brandstof toegekend aan de brandstofbenchmark-subinstallaties in dat jaar, uitgedrukt in TJ per jaar, en is vanaf verslagperiode 2025 gelijk aan het jaarlijkse bij elkaar opgetelde gebruik van brandstoffen, elektriciteit en materialen, zoals exotherme warmte afkomstig van chemische reacties, toegekend aan de brandstofbenchmark-subinstallaties in dat jaar, uitgedrukt in TJ per jaar'.
2. In het tweede lid wordt 'is gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van het gebruik van brandstof toegekend aan de brandstofbenchmark-subinstallaties in de referentieperiode uitgedrukt in TJ per jaar' vervangen door 'is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van het gebruik van brandstof toegekend aan de brandstofbenchmark-subinstallaties in de referentieperiode, uitgedrukt in TJ per jaar, en is vanaf verslagperiode 2025 gelijk aan de mediaan van het gebruik van brandstoffen, elektriciteit en materialen, zoals exotherme warmte afkomstig van chemische reacties, toegekend aan de brandstofbenchmark-subinstallaties in de referentieperiode, uitgedrukt in TJ per jaar'.

## C

In artikel 27, tweede lid, wordt 'is gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de emissies toegekend aan de procesemissie- subinstallaties in de referentieperiode uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub>(e) per jaar' vervangen door 'is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de emissies toegekend aan de procesemissie-subinstallaties in de referentieperiode, uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub>(e) per jaar, en is vanaf verslagperiode 2025 gelijk aan de mediaan van de emissies toegekend aan de procesemissie-subinstallaties in de referentieperiode, uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub>(e) per jaar'.

## D

Artikel 27a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt 'rekenkundig gemiddelde' vervangen door 'mediaan'.
2. In de tekst wordt 'het rekenkundig gemiddelde vervangen voor de waarde uit het eerste kalenderjaar na aanvang van de normale werking' vervangen door 'tot en met verslagperiode 2024 het rekenkundig gemiddelde vervangen voor de waarde uit het eerste kalenderjaar na aanvang van de normale werking, en vanaf verslagperiode 2025 de mediaan vervangen voor de waarde uit het eerste kalenderjaar na aanvang van de normale werking'.

## E

In artikel 28, tweede lid, wordt 'is gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de jaarlijkse industriële jaarvrachten uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub> in de referentieperiode' vervangen door 'is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de jaarlijkse industriële jaarvrachten, uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub> in de referentieperiode, en vanaf verslagperiode 2025 gelijk aan de mediaan van de jaarlijkse industriële jaarvrachten, uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub> in de referentieperiode'.

## F

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'is gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de jaarlijkse industriële jaarvrachten uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub>(e) in de referentieperiode' vervangen door 'is tot en met verslagperiode 2024 gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de jaarlijkse industriële jaarvrachten uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub>(e) in de referentieperiode, en vanaf verslagperiode 2025 gelijk aan de mediaan van de jaarlijkse industriële jaarvrachten, uitgedrukt in ton CO<sub>2</sub>(e) in de referentieperiode'.
2. In het vierde lid wordt 'het rekenkundig gemiddelde' vervangen door 'de mediaan'.

## G

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:



1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel d komt te luiden:

- d. 'gemiddelde historische productie' of 'mediane historische productie' wordt gelezen als 'productie in dat jaar';.

b. Na onderdeel g worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- h. 'historische netto ingevoerde warmte' wordt gelezen als 'netto ingevoerde warmte in dat jaar';
- i. 'warmtebenchmark voor de betreffende toewijzingsperiode' wordt gelezen als 'warmtebenchmark als opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 2'.

2. In het tweede lid wordt 'de Nationale reductiefactor in jaar k' vervangen door 'de nationale reductiefactor, bedoeld in artikel 16b.17, derde lid, van de wet, in jaar k'.

H

Het opschrift van artikel 38 komt te luiden: 'Nieuwkomers'.

I

Artikel 40, derde lid, komt te luiden:

- 3. Warmte die is opgewekt met elektriciteit in een eenheid die door dezelfde exploitant op dezelfde locatie wordt geëxploiteerd wordt tot en met verslagperiode 2024 niet beschouwd als warmte die wordt ingevoerd vanuit een niet in het EU-ETS opgenomen installatie of een broeikasgasinstallatie voor de verbranding van stedelijk afval.

J

In Bijlage 1, onder II, komt in het achtste onderdeel sub-onderdeel b te luiden:

- b) tot en met verslagperiode 2024 het rekenkundig gemiddelde van de historische emissies in de referentieperiode, uitgedrukt in tCO<sub>2</sub>(e), en vanaf verslagperiode 2025 de mediaan van de historische emissies in de referentieperiode, uitgedrukt in tCO<sub>2</sub>(e);.

K

In Bijlage 2 wordt in de tabel 'Gesinterd erts' vervangen door 'Geagglomereerd ijzererts'.

## **ARTIKEL II**

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

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

*'s-Gravenhage, 14 december 2024*

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



## TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

De Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie (hierna: de regeling) geeft nadere invulling aan de nationale CO<sub>2</sub>-heffing industrie, zoals opgenomen in Hoofdstuk 16b van de Wet milieubeheer. De regelgeving van de CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-heffing industrie.

Als onderdeel van het pakket 'Fit for 55' is het EU ETS herzien. Het pakket geeft invulling aan de doelstellingen in de Europese klimaatwet van tenminste 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990, met het uiteindelijke doel van klimaatneutraliteit in 2050. Door deze herziening van het EU ETS zijn verschillende regelgevingshandelingen bijgewerkt. Onderhavige wijziging van de regeling (hierna: de wijzigingsregeling) zorgt ervoor dat de CO<sub>2</sub>-heffing industrie aansluit op de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten (Verordening (EU) 2019/331)<sup>1</sup>, welke is gewijzigd door Verordening (EU) 2024/873.<sup>2</sup>

#### 2. Inhoud

In principe geldt dat de CO<sub>2</sub>-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. Samengevat voorziet deze wijzigingsregeling in het aanpassen van de rekensystematiek waarmee broeikasgasinstallaties dispensatierechten toebedeeld krijgen binnen de CO<sub>2</sub>-heffing industrie, in lijn met de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Deze wijzigingen van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten die van belang zijn voor de regeling hebben betrekking op het berekenen van het historisch activiteitsniveau, definitiewijzigingen van de warmte- en brandstofbenchmark en van enkele productbenchmarks, extra sub-installaties door de Verordening koolstofcorrectie aan de grens en het schrappen van de uitwisselbaarheidsfactor tussen brandstof en elektriciteit. De nieuwe EU ETS handelsperiode 4b loopt van 2026–2030. Handelsperiode 4a loopt van 2021–2025.

#### 3. Hoofdpijnen van de wijzigingsregeling

Bij deze wijzigingsregeling is relevant dat er wordt aangesloten bij de definitie 'verslagperiode' uit artikel 5 van de regeling om uit te drukken dat dit het kalenderjaar betreft waarover een bedrijf de industriële emissies moet monitoren en rapporteren. De rapportage over dit jaar (de verslagperiode) gebeurt uiterlijk op 31 maart in het jaar erna door middel van het indienen van een industrieel emissieverslag en een verslag over het aantal dispensatierechten (artikelen 16b.3, eerste lid, en 16b.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Zo wordt over verslagperiode 2025 gerapporteerd in maart 2026. In deze toelichting wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe installaties. Bestaande installaties zijn installaties die voor 1 januari 2024 een aanvraag voor kosteloze toewijzing hebben gedaan. Nieuwe installaties hebben na 1 januari 2024 voor de eerste keer een aanvraag voor kosteloze toewijzing gedaan. Hieronder wordt op de wijzigingen apart ingegaan.

##### 3.1. Berekening historisch activiteitsniveau door mediaan

De herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten bepaalt dat voor het berekenen van het historisch activiteitsniveau het rekenkundig gemiddelde wordt vervangen door de mediaan. Dit houdt in dat het historisch activiteitsniveau voor broeikasgasinstallaties in de nieuwe handelsperiode 4b wordt gebaseerd op de mediaan van de gerapporteerde activiteitsniveaus in de referentieperiode. Dit is overgenomen in artikelen 25, 26, 27, 27a, 28, 29 en bijlage 1 van de regeling. De mediaan is het 'middelste' getal in een geordende dataset (waar de getallen zijn gerangschikt van klein naar groot). Als we dit betrekken op de referentieperiode met jaren 2019–2023 worden de verschillende industriële jaarvrachten in deze vijf jaar gerangschikt van klein naar groot. Het derde, 'middelste' getal, wordt vervolgens gebruikt als mediaan voor de berekening van het historisch

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2024/873 van de Commissie van 30 januari 2024 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 wat betreft een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten (PbEU L 2024/873).



activiteitsniveau. De overstap van het gebruik van het rekenkundig gemiddelde naar de mediaan is om ervoor te zorgen dat *'de historische activiteitsniveaus zo veel mogelijk representatief zijn voor de industriële cycli en om de gevolgen van bijzondere omstandigheden, zoals economische crises, te beperken'*.<sup>3</sup>

Deze gewijzigde berekening van het historisch activiteitsniveau geldt vanaf 1 januari 2026 voor bestaande installaties. Over verslagperiode 2024 (ingediend in maart 2025) wordt het historisch activiteitsniveau nog berekend op basis van het rekenkundig gemiddelde. Bestaande installaties zullen vanaf verslagperiode 2025 (ingediend in maart 2026) en de jaren daarna met de mediaan werken.

### 3.2. Wijziging definitie warmtebenchmark

Door herziening van artikel 2 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten is de definitie van de warmtebenchmark aangepast. Deze gewijzigde definitie geldt vanaf 1 januari 2026 voor bestaande installaties. Over verslagperiode 2024 (die wordt ingediend in maart 2025) gelden nog de oude regels voor bestaande installaties en dus ook de oude definitie. Vanaf 1 januari 2026 valt meetbare warmte opgewekt uit elektriciteit onder de warmtebenchmark, en hebben installaties recht op kosteloze toewijzing voor deze vorm van warmte. Bij het elektrificeren van warmte-opwekking verloor een installatie in het verleden dispensatierechten, omdat niet werd gecorrigeerd voor de opwekking van warmte uit elektriciteit. Dat wordt nu gecorrigeerd ter stimulering van de verdere elektrificatie van de Nederlandse industrie. Omdat in maart 2026 wordt gerapporteerd over verslagperiode 2025, moet over verslagperiode 2025 (en de jaren daarna) wel rekening worden gehouden met deze nieuwe definitie. Deze definitiewijziging is overgenomen bij toepassing van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie in artikelen 25 en 40, derde lid, van de regeling. In deze artikelen is gespecificeerd voor welke verslagperiode welke regels gelden.

Ter verduidelijking: met warmte geproduceerd uit elektriciteit wordt bedoeld op warmte die dankzij de inzet van elektriciteit beschikbaar is gekomen binnen de installatie. Dit betekent dat installaties voor het nuttig gebruik van warmte (het gaat hier om de netto hoeveelheid nuttig gebruikte warmte) geproduceerd uit elektriciteit, onder voorwaarden, kosteloze toewijzing van emissierechten kunnen krijgen.

### 3.3. Wijziging definitie brandstofbenchmark

Door herziening van artikel 2 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten verandert tevens de definitie van de brandstofbenchmark door de productie van niet-meetbare warmte op basis van elektriciteit hier nu onder te scharen. Deze gewijzigde definitie geldt vanaf 1 januari 2026 voor bestaande installaties (de rapportage over verslagperiode 2025 wordt ingediend in maart 2026). De nieuwe definitie van de brandstofbenchmark verwijst naar brandstoffen, elektriciteit en materialen, waaronder ook exotherme warmte afkomstig van chemische reacties. Deze aanpassing is overgenomen in de CO<sub>2</sub>-heffing industrie in artikel 26 van de regeling.

### 3.4. Aanpassing koolstofcorrectie aan de grens

Door de Verordening koolstofcorrectie aan de grens (beter bekend als 'Carbon Border Adjustment Mechanism', oftewel 'CBAM') wordt een belasting opgelegd op ingevoerde goederen uit bepaalde sectoren die naar de EU worden gebracht.<sup>4</sup> Importeurs moeten CBAM-certificaten kopen die overeenkomen met de CO<sub>2</sub>-uitstoot van deze producten die in het buitenland hebben plaatsgevonden. De koolstofgrenscorrectie is primair ingevoerd om koolstoflekkage te voorkomen in het geval dat bedrijven hun productie verplaatsen naar landen met lagere productiekosten. Onder de Verordening koolstofcorrectie aan de grens vallen verschillende koolstofintensieve sectoren waaronder ijzer en staal, cement, kunstmest, en aluminium. Zo ontstaat er een gelijk spelveld tussen de industrie in de EU en elders. De koolstofgrenscorrectie wordt geleidelijk ingevoerd. Vanaf oktober 2023 tot december 2025 moeten importeurs elk kwartaal rapporteren hoeveel CO<sub>2</sub> er is vrijgekomen bij de productie van CBAM-goederen. Verder gelden er nog geen verplichtingen. Vanaf 2026 gaan importeurs of diens vertegenwoordigers een prijs betalen voor de CO<sub>2</sub> die is uitgestoten bij de productie van bepaalde CBAM-goederen.

De herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten heeft als gevolg dat een broeikasgasinstallatie mogelijk moet worden opgesplitst in een 'CBAM-subinstallatie' en 'niet-CBAM subinstallatie' onder de warmtebenchmark, omdat moet worden aangeleverd hoeveel netto meetbare

<sup>3</sup> Overweging 15 van Verordening (EU) 2024/873.

<sup>4</sup> Verordening (EU) 2023/956 van het Europees parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (PbEU 2023, L 130).



warmte wordt gebruikt voor de productie van de goederen die zijn vermeld in bijlage I van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Dit heeft impact op de gerapporteerde activiteitsniveaus. Hiervoor kon apart worden gerapporteerd over de netto meetbare warmte mét en zonder CO<sub>2</sub>-weglekrisico, toegekend aan warmtebenchmark en stadsverwarming-subinstallaties. Onderhavige wijzigingsregeling sluit aan bij de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten door artikel 25 van de regeling aan te passen. Dit betekent dat er onder de warmtebenchmark over drie subinstallaties gerapporteerd moet worden, en er zodoende warmtebenchmark-subinstallaties bestaan: (1) zonder CO<sub>2</sub>-weglekrisico; (2) zonder CO<sub>2</sub>-weglekrisico, met CBAM-productie; (3) mét CO<sub>2</sub>-weglekrisico en CBAM-productie.

### *3.5. Wijziging productbenchmarks*

De herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten verandert de definities van verschillende productbenchmarks, naar aanleiding van een Uniebrede evaluatie van de vastgestelde ex-antebenchmarks. De aanpassingen hebben betrekking op definitiewijzigingen en de invoering van systeemgrenzen, om bepaalde stimulansen of technische verduidelijkingen te bieden. Aangezien artikel 32 van de regeling een uitzondering betreft van de toepassing van de productbenchmarks voor stoomkraken en vinylchloride, voorziet onderhavige wijzigingsregeling in een aanpassing. Onder het EU ETS zijn deze productbenchmarks zogeheten 'special benchmarks', hetgeen inhoudt dat de berekening voor het activiteitsniveau anders verloopt. In artikel 32 van de regeling zijn daarom verschillende aanpassingen gedaan in overeenstemming met de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten.

### *3.6. Schrappen uitwisselbaarheidsfactor tussen brandstof en elektriciteit*

Artikel 22 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten regelde de mogelijkheid tot uitwisselbaarheid van elektriciteit en brandstof voor productbenchmark-subinstallaties. De uitwisselbaarheidsfactor regelde welk deel van de gratis toegewezen rechten een installatie kon behouden bij de overstap van brandstof naar elektriciteit. Deze uitwisselbaarheidsfactor is door de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten geschrapt, en dit betekent voor relevante installaties dat voor de berekening van de toewijzing van gratis emissierechten niet meer wordt gecorrigeerd waardoor bedrijven bij een overstap van brandstof naar elektriciteit al hun gratis emissierechten behouden.

Bij het opstellen van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie is er destijds voor gekozen om de uitwisselbaarheidsfactor te 'bevriezen' (en niet bijtijds aan te passen zoals onder het EU ETS) op het niveau van 2014–2018 (zie artikel 16b.17, vierde lid, onderdeel c, van de Wet milieubeheer). Dit was een tussenoplossing, omdat de uitwisselbaarheidsfactor elektrificatie in de weg zat: bij het overstappen van brandstof naar elektriciteit ging de toewijzing van het aantal gratis dispensatierechten voor een installatie omlaag. De uitwisselbaarheidsfactor kon destijds echter niet buiten de CO<sub>2</sub>-heffing industrie gelaten worden, omdat deze nog wel in het EU ETS bestond. Dit is veranderd door de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Er wordt gekozen voor overname van deze wijziging binnen de CO<sub>2</sub>-heffing industrie (en dus het schrappen van de uitwisselbaarheidsfactor) op het moment dat de benchmarkwaarden voor 2026 door de Europese Commissie zijn herzien, wat eind 2025 wordt verwacht. Op deze manier kan de CO<sub>2</sub>-heffing industrie gelijktijdig meebewegen met veranderingen van de benchmarks en wordt op termijn zo nauw mogelijk aangesloten bij het EU ETS. Onderhavige wijzigingsregeling schrapt deze uitwisselbaarheidsfactor dus nog niet.

## **4. Regeldruk**

Zoals eerder genoemd staat de CO<sub>2</sub>-heffing industrie in nauw verband met het EU ETS. Dit geldt in het bijzonder (maar niet uitsluitend) voor de monitorings- en rapportagesystematiek onder beide stelsels. De veranderingen in de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten zijn verplichtingen vanuit het EU ETS. Dat in reactie hierop de regeling wordt aangepast zorgt ervoor dat de wijzigingen vrij eenvoudig doorgevoerd kunnen worden. De wijzigingen zoals in deze wijzigingsregeling hebben geen materiële gevolgen voor de regeldruk bij bedrijven. De wijzigingen volgen direct uit een Europese verordening en hebben enkel betrekking op de wijze waarop de NEa de dispensatierechten per broeikasgasinstallatie berekent. Dit vergt geen additionele inspanning van de bedrijven.

De verandering van het gebruik van de mediaan, in plaats van het rekenkundig gemiddelde, voor het berekenen van het historisch activiteitsniveau is een eenvoudige wijziging in de rapportagesystematiek, waar broeikasgasinstallaties al aan moeten voldoen volgens de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Daarnaast kan het doorvoeren van definitieveranderingen in de benchmarks in de rapportagesystemen enige arbeidscapaciteit vragen. Dit is onderdeel van de reguliere herzieningscyclus van het EU ETS en dus niet additioneel als gevolg van deze wijzigingsregeling. Daarnaast dienen broeikasgasinstallaties die onder de warmtebenchmark vallen ook binnen de CO<sub>2</sub>-heffing industrie een



splitsing te maken van hun subinstallaties, indien zij warmte gebruiken voor de productie van goederen onder bijlage I van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Deze splitsing is, zoals reeds beschreven, een vereiste vanuit de herziene Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten waardoor de desbetreffende broeikasgasinstallaties hier al aan moeten voldoen. De wijzigingsregeling trekt deze verandering juist gelijk zodat er geen additionele regeldruk bestaat voor de bedrijven die vallen onder de regels van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Alleen het laten bestaan van de uitwisselbaarheidsfactor is aanvullend boven op de herziening. Aangezien broeikasgasinstallaties hier de afgelopen jaren al aan hebben moeten voldoen, zorgt ook dit niet voor extra regeldruk.

Een concept van de wijzigingsregeling is gedurende de internetconsultatie voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voor een regeldruktoets. Het ATR heeft op 20 november 2024 aangegeven dat het dossier niet is geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

## **5. Consultatie en toetsing**

Van 21 oktober 2024 tot en met 18 november 2024 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van een concept van de wijzigingsregeling. Hierop zijn vier reacties gekomen. De respondenten hebben aangegeven dat de reactie openbaar mochten worden gemaakt. Twee reacties zijn kritisch op de kosteloze toewijzing van emissierechten en het verlenen van dispensatierechten waarbij er wordt gepleit voor het invoeren van een vlakke heffing op energieverbruik van fossiele brandstoffen, om zo een 'level playing field' te krijgen en grote bedrijven een sterkere verduurzamingsprikkel te geven. Een derde reactie is kritisch op het gebruik van de mediaan voor de berekening van het historisch activiteitsniveau, en stelt voor om het activiteitsniveau van de laatste twee jaar te nemen en een 'groefactor' (indexering) toe te passen om zo uitstoot onaantrekkelijk te maken. De vierde reactie vraagt aandacht voor enkele randvoorwaarden en uitdagingen waar bedrijven tegenaan lopen die vallen onder de CO<sub>2</sub>-heffing industrie (netcongestie, hoge elektriciteitskosten, en de trage ontwikkeling van hernieuwbare waterstof). Het belang van flankerend beleid om emissiereducties effectief en haalbaar te maken wordt door de respondent benadrukt. Aan de hand van deze opmerkingen is de toelichting bij de wijzigingsregeling aangepast en verduidelijkt. Opgemerkt wordt dat onderhavige wijzigingsregeling zich niet leent voor het overnemen van deze voorstellen omdat deze alleen ziet op het aanpassen van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie in lijn met een goede aansluiting op het EU ETS en de herziene Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten.

Een concept van de wijzigingsregeling is voorgelegd aan de NEa voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets). Het bestuur van de NEa acht de voorliggende wijziging van de regeling uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig. Enkele kleine aandachtspunten zijn overgenomen en verwerkt. Ook de uitleg van de inwerkingtreding is verduidelijkt.

## **6. Inwerkingtreding**

De herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten is met ingang van 1 januari 2024 in werking getreden. Zoals genoemd is er een onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties. De wijzigingen voor bestaande installaties zijn pas van toepassing op toewijzingen voor de periode vanaf 1 januari 2026. Zij hoeven dus pas vanaf 1 januari 2026 te voldoen aan de Europese regels over verslagperiode 2025 en de jaren daarna. Nieuwe installaties die na 1 januari 2024 voor de eerste keer een aanvraag doen voor kosteloze toewijzing, moeten voor de jaren 2024 en 2025 onder het EU ETS wel al voldoen aan de gewijzigde Europese regels.

Onderhavige wijzigingsregeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2025. Omdat de regels binnen de CO<sub>2</sub>-heffing industrie zo zijn opgesteld dat in maart wordt gerapporteerd over de verslagperiode daarvoor (dus bijvoorbeeld in maart 2026 wordt gerapporteerd over de verslagperiode 2025), is er binnen de gewijzigde artikelen verduidelijkt welke regels gelden voor welke verslagperiode. Daarnaast is het onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties niet relevant voor de berekening van het historisch activiteitsniveau onder de CO<sub>2</sub>-heffing industrie omdat deze berekening voor nieuwe installaties wordt gebaseerd op het actueel activiteitsniveau (artikel 38 van de regeling). Na de aankomende rapportage in maart 2025 (over verslagperiode 2024) loopt de regeling voor bestaande én nieuwe installaties gelijk met de Europese regels.

Met de voorgenomen inwerkingtreding van onderhavige wijzigingsregeling op 1 januari 2025 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 2025 in werking treedt in verband met de noodzakelijke aansluiting van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie op de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten.

## II. Artikelsgewijs

### **Artikel I, onderdeel A (artikel 25 van de regeling)**

Artikel 25 van de regeling regelt het warmtegerelateerd activiteitsniveau. Door herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten moesten er meerdere onderdelen in artikel 25 van de regeling worden aangepast. Dit betreft de invoering van de gewijzigde definitie van de warmtebenchmark, de verandering van het rekenkundig gemiddelde naar de mediaan voor het berekenen van het historisch activiteitsniveau, en een aanpassing in verband met de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Daarom is het artikel opnieuw geformuleerd.

Allereerst is door herziening van artikel 2 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten de definitie van de warmtebenchmark gewijzigd. Deze gewijzigde definitie geldt vanaf 1 januari 2026 voor bestaande installaties en vanaf dat moment valt meetbare warmte opgewekt uit elektriciteit onder de warmtebenchmark. In het nieuw geformuleerde artikel 25, eerste en tweede lid, van de regeling is verduidelijkt welke regels gelden voor welk verslagjaar. Tot en met verslagperiode 2024 (die wordt ingediend in maart 2025) gelden beide onderdelen a en b. Vanaf verslagperiode 2025 (die wordt ingediend in maart 2026) wordt aangesloten bij de nieuwe definitie en hoeven installaties alleen rekening te houden met onderdeel a, doordat het bepaalde in onderdeel b dan al onder onderdeel a valt. Zie paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Daarnaast is voor het berekenen van het historisch activiteitsniveau in de nieuwe handelsperiode 4b (2026–2030) het rekenkundig gemiddelde vervangen door de mediaan. Dit geldt pas over verslagperiode 2025, waarover exploitanten van industriële installaties op uiterlijk 31 maart 2026 moeten rapporteren, en voor de jaren daarna. Daarom geldt in verslagperiode 2024 (die wordt ingediend in maart 2025) nog het rekenkundig gemiddelde om het historisch activiteitsniveau te berekenen. Zie paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

De laatste aanpassing in artikel 25 van de regeling betreft de relatie met de Verordening koolstofcorrectie aan de grens.<sup>5</sup> In artikel 25, eerste en tweede lid, van de regeling wordt verwezen naar bijlage IV, onderdeel 2.3, onder p) van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Bijlage IV gaat over de benodigde gegevens voor het verslag met referentiegegevens, waarbij onderdeel 2.3 de jaarlijkse balans van invoer, productie, verbruik en uitvoer van warmte voor de installatie als geheel betreft. Het bepaalde onder p) regelde dat de jaarlijkse balans onder andere de netto hoeveelheid meetbare warmte moet bevatten toe te kennen aan warmtebenchmark-subinstallaties. Vóór herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten kon afzonderlijk worden gerapporteerd voor warmtebenchmark- en stadsverwarming-subinstallaties met en zonder CO<sub>2</sub>-weglekrisico, maar door de herziening moet daarnaast ook worden aangeleverd hoeveel netto meetbare warmte wordt gebruikt voor de productie van de vermelde goederen in bijlage I van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens. Kort gezegd betekent dit dat er in het geval van de warmtebenchmark nu drie subinstallaties zijn om over te rapporteren, in plaats van twee. Daarom wordt in artikel 25, eerste lid, onderdeel a en tweede lid, onderdeel a, van de regeling gespecificeerd dat met betrekking tot het verslag over het activiteitsniveau in sectie E onder II (r) in ieder geval (i) en (ii) van toepassing zijn, maar ook (iii). De woorden 'indien van toepassing' zien erop dat de Verordening koolstofcorrectie aan de grens een gedifferentieerde inwerkingtreding hanteert: voor nieuwe installaties gelden deze regels al vanaf 1 januari 2024, maar voor bestaande installaties pas vanaf 1 januari 2026. Zie paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze toelichting.

### **Artikel I, onderdeel B (artikel 26 van de regeling)**

Artikel 26 van de regeling regelt het brandstofgerelateerd activiteitsniveau. Net als in artikel 25 van de regeling, wordt ook in dit artikel voor de berekening van het historisch activiteitsniveau het rekenkundig gemiddelde in verslagperiode 2025 en de jaren daarna vervangen door de mediaan. Zie Artikel I, onderdeel A en paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Door de herziening van artikel 2 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten is de definitie van de brandstofbenchmark gewijzigd. Hierdoor heeft deze benchmark niet alleen betrekking op de productie door brandstofverbranding van niet-meetbare warmte, maar op 'de productie door brandstofverbranding of door elektriciteit, van niet-meetbare warmte, met als belangrijkste doel warmtegeneratie'. Doordat ook bijlage IV, onderdeel 2.4, onder a, derde gedachtestreepje, van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten is gewijzigd, wordt in het eerste en tweede lid van artikel 26 'brandstof' vanaf verslagperiode 2025 vervangen door 'brandstoffen, elektriciteit en

<sup>5</sup> Verordening (EU) 2023/956 van het Europees parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (PbEU 2023, L 130).





materialen, zoals exotherme warmte afkomstig van chemische reacties'. De verwijzing naar bijlage IV blijft gehandhaafd. Zie paragraaf 3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

#### **Artikel I, onderdelen C, D, E, F (artikelen 27, 27a, 28 en 29 van de regeling)**

Artikel 27 van de regeling regelt het procesemissiegerelateerd activiteitsniveau (onderdeel C), artikel 27a van de regeling regelt een correctie voor nieuwe subinstallaties (onderdeel D), artikel 28 regelt het activiteitsniveau van broeikasgasinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval (onderdeel E) en artikel 29 regelt het activiteitsniveau van lachgasinstallaties (onderdeel F). Net als in artikelen 25 en 26, worden ook in artikelen 27, 27a, 28 en 29 van de regeling voor de berekening van het historisch activiteitsniveau het rekenkundig gemiddelde vanaf kalenderjaar 2025 vervangen door de mediaan. Zie Artikel I, onderdelen A en B en paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Door de wijziging van de definitie van de warmtebenchmark valt warmte opgewekt uit elektriciteit per 1 januari 2026 onder de warmtebenchmark en zijn de woorden 'of de installatie voor de opwekking van warmte uit elektriciteit' in artikel 27a van de regeling niet meer nodig. Om onduidelijkheid over verslagperiode 2025 en de jaren daarna te voorkomen is het voornemen om deze woorden bij een volgende wijziging van de regeling te schrappen. Over verslagperiode 2024 is dit voor bestaande installaties namelijk wel nog nodig.

#### **Artikel I, onderdeel G (artikel 32 van de regeling)**

Artikel 32 van de regeling betreft een uitzondering voor productbenchmark-subinstallaties die betrekking hebben op stoomkraken en vinylchloride. Artikel 32 van de regeling verwijst naar artikelen 19 en 20 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten en beschrijft hoe deze artikelen moeten worden gelezen voor toepassing van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Deze productbenchmarks zijn speciale benchmarks binnen het EU ETS, waardoor de berekening van het activiteitsniveau verschilt. Door de herziening van deze artikelen 19 en 20 dient artikel 32, eerste lid, van de regeling overeenkomstig te worden gewijzigd. Hierdoor is onderdeel d aangepast, omdat de woorden 'gemiddelde historische productie' niet meer worden genoemd in de gewijzigde artikelen 19 en 20 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. Wel worden de woorden 'mediane historische productie' gebruikt, waardoor dit wordt gelezen als 'productie in dat jaar'. Daarnaast zijn twee extra onderdelen toegevoegd om de lezing van de artikelen 19 en 20 van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten beter aan te laten sluiten op de CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Het nieuwe onderdeel h bepaalt dat de woorden 'historische netto ingevoerde warmte' worden gelezen als 'netto ingevoerde warmte in dat jaar' en het nieuwe onderdeel i bepaalt dat de woorden 'warmtebenchmark voor de betreffende toewijzingsperiode' worden gelezen als 'warmtebenchmark als opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 2'. Zie paragraaf 3.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een kleine correctie door te voeren in het tweede lid van artikel 32 van de regeling door te specificeren dat de nationale reductiefactor is opgenomen in artikel 16b.17, derde lid, van de Wet milieubeheer, zoals ook staat beschreven in artikelen 30, 31 en 33 tot en met 37 van deze regeling.

#### **Artikel I, onderdeel H (artikel 38 van de regeling)**

Artikel 38 van de regeling betreft de berekening van dispensatierechten voor nieuwkomers. Er ontbrak een opschrift, hetgeen met de wijziging is toegevoegd.

#### **Artikel I, onderdeel I (artikel 40 van de regeling)**

Artikel 40 van de regeling betreft de correctie van dispensatierechten van warmte-import uit een niet in het EU ETS opgenomen installatie of een broeikasgasinstallatie voor de verbranding van stedelijk afval. Het derde lid van dit artikel wordt aangepast vanwege de gewijzigde definitie van de warmtebenchmark waardoor warmte opgewekt uit elektriciteit per 1 januari 2026 onder de warmtebenchmark valt. Daarom is nu bepaald dat warmte die is opgewekt met elektriciteit tot en met verslagperiode 2024 niet wordt beschouwd als warmte die wordt ingevoerd vanuit een niet in het EU ETS opgenomen installatie of een broeikasgasinstallatie voor de verbranding van stedelijk afval. Over verslagperiode 2024 wordt uiterlijk op 31 maart 2025 gerapporteerd. Zie Artikel I, onderdeel A, en paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze toelichting.

#### **Artikel I, onderdeel J (bijlage 1)**

Bijlage 1, onder II, bepaalt wat de minimale inhoud is van het verslag over het aantal dispensatierechten, bedoeld in artikel 43 van de regeling. Het achtste onderdeel gaat over broeikasgasinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval en lachgasinstallaties. Sub-onderdeel b is gewijzigd zodat voor de



---

berekening van de historische emissies vanaf verslagperiode 2025 de mediaan wordt gebruikt, en niet meer het rekenkundig gemiddelde. Zie Artikel I, onderdelen A tot en met F en paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

**Artikel I, onderdeel K (bijlage 2)**

Door herziening van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten is ook bijlage I van die verordening aangepast. Hierdoor is in de tabel 'gesinterd erts' aangepast naar 'geagglomereerd ijzererts' waardoor bijlage 2 van de regeling overeenkomstig is gewijzigd.

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