



## **NEa HUF-toets**

Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie

## Samenvatting

Voor de CO<sub>2</sub>-heffing industrie is op veel onderdelen aansluiting gezocht bij de bestaande EU-ETS systematiek. Daarbij ziet de NEa op dit moment geen onoverkomelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Door de hoge mate waarin nog nadere regels worden gesteld in de ministeriële regeling, is een HUF-toets van deze regeling essentieel om tot een compleet oordeel te komen. Voor de goede werking van het systeem adviseert de NEa nadrukkelijk om daarbij eveneens zoveel mogelijk aan te sluiten bij de EU-ETS systematiek en daarnaast tevens de handhavingsbevoegdheden gelijk te trekken met het EU-ETS.

### **Uitvoerbaarheid**

#### ***Doelgroep***

De meeste bedrijven die onder de CO<sub>2</sub>-heffing vallen zijn bedrijven die ook vallen onder het EU-ETS. De NEa heeft al veel informatie over deze bedrijven en hun economische activiteiten. Daardoor kan de NEa eenvoudig bepalen welke activiteiten zijn uitgezonderd van deze heffing en welke niet. Daarnaast kunnen veel EU-ETS-bedrijven voor de CO<sub>2</sub>-heffing gebruik maken van bestaande plannen en rapportages, die zij al voor het EU-ETS bij de NEa moeten aanleveren. Hiermee wordt overbodige documentatie voorkomen.

De twaalf niet-ETS-bedrijven moeten een inhaalslag maken bij het aanleveren van informatie aan de NEa. Er moet een industrieel monitoringsplan worden opgesteld, wat daarna moet worden goedgekeurd door de NEa. De eisen die worden gesteld aan dit industrieel monitoringsplan worden nog beschreven in de ministeriële regeling. Dat betekent dat de NEa op dit moment niet kan beoordelen hoe lastig het is voor de bedrijven om aan die eisen te voldoen. Wel zullen hoogstwaarschijnlijk veel van deze twaalf bedrijven niet over een goedgekeurd industrieel monitoringsplan beschikken op 1 januari 2021. Dit betekent dat de plannen met terugwerkende kracht goedgekeurd zullen worden door de NEa. De monitoring van deze bedrijven in 2021 kan daardoor van onvoldoende kwaliteit zijn en daarmee een risico vormen voor de naleving. Hoewel dit gevolgen kan hebben voor de (punitieve) handhavingsmogelijkheden acht de NEa dit risico voldoende beheersbaar.

#### ***Dispensatierechten***

Niet-ETS-bedrijven en EU-ETS-bedrijven die geen gratis toewijzing van emissierechten krijgen of hebben aangevraagd, zullen een gedegen onderbouwing moeten hebben voor het verslag over het aantal dispensatierechten, indien zij daar aanspraak op willen maken. De wijze waarop het aantal dispensatierechten moet worden berekend wordt eveneens nog nader uitgewerkt in de ministeriële regeling. Daarbij is tevens aansluiting gezocht bij de EU-ETS systematiek.

Een overschot aan dispensatierechten kan gebruikt worden om heffing in het verleden, tot maximaal 5 jaar terug, te verlagen. Dat vergroot de complexiteit van het systeem. Een ambtshalve vaststelling van de NEa van bijvoorbeeld het emissiecijfer EU-ETS kan gevolgen hebben voor het industrieel emissieverslag, maar ook voor het aantal dispensatierechten. Indien een overschot aan dispensatierechten is gebruikt om in meerdere voorgaande jaren een herberekening uit te voeren, kan de ambtshalve vaststelling gevolgen hebben voor al deze herberekeningen. Automatisering van dit proces is nodig voor een goede uitvoerbaarheid. Daarnaast heeft het wetsvoorstel brede kaders met betrekking tot voorkoming van administratieve lasten en manipulatie/misbruik van het activiteitsniveau, die verder uitgewerkt worden in de ministeriële regeling. Pas als deze regeling er is, kan de NEa bepalen of deze uitgewerkte kaders voldoen aan de HUF-criteria.

#### ***Register***

Het ontstaan van dispensatierechten, rekeningen en de overdracht van rechten tussen bedrijven is voldoende uitgewerkt in het wetsvoorstel. Hier geldt echter ook dat bepaalde voorwaarden en

regels nog beschreven worden in de ministeriële regeling. Het register wordt op het punt van de herberekeningsmogelijkheid complexer dan het register voor EU-ETS. Het register moet in het tweede kwartaal van 2022 in gebruik zijn, dus uiterlijk in het eerste kwartaal in gereedheid gebracht worden. De NEa acht dit haalbaar, maar de toegenomen complexiteit betekent dat aan het einde van dit jaar met de bouw zal moeten worden begonnen om tijdig klaar te zijn. Zo dient het register te worden ingericht, moeten er rekeningen worden geopend en voorlichting aan bedrijven worden gegeven. Deze grotere opgave zorgt voor extra kosten voor ontwikkeling en beheer. Tot slot is het noodzakelijk dat de registerregels tijdig uitgewerkt worden in lagere wetgeving om ervoor te zorgen dat het register tijdig in gebruik kan worden genomen.

### **Handhaafbaarheid**

De handhavingsbevoegdheden in het wetsvoorstel zijn niet verankerd overeenkomstig het EU-ETS. Veel aspecten met betrekking tot de bevoegdheden worden verder beschreven in de ministeriële regeling, waarvoor de handhaafbaarheid in veel gevallen op dit moment nog niet gewaarborgd is. De NEa adviseert de handhavingsbevoegdheden in lijn te brengen met de bevoegdheden die de NEa heeft binnen het EU-ETS.

### **Fraudebestendigheid**

De grote financiële belangen vergroten de kans op fraude en misbruik. Fraude of misbruik kan enerzijds gericht zijn op de vaststelling van de emissies en de compensatierechten. Verificatie van het industrieel emissieverslag en het verslag van het aantal compensatierechten levert een extra borging waardoor de kans op fraude wordt beperkt. De NEa adviseert dit verplicht te stellen in de nadere regels van de ministeriële regeling.

Het risico op fraude in het register is inherent kleiner dan in het EU-ETS doordat het register een gesloten systeem is waar alleen bedrijven in kunnen die vallen onder de heffing en de NEa inzicht heeft in alle transacties.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding—5</b>
<b>2</b>	<b>Algemene bevindingen—6</b>
2.1	Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid op hoofdlijnen—6
2.2	Rolzuiverheid in optreden NEa—7
2.3	Vorbereidingstijd—7
2.4	Systemen—8
2.5	Uitvoeringskosten—8
2.6	Oordeel over laatste wijzigingen wetstekst in internetconsultatieversie—8
<b>3</b>	<b>Toets van de uitvoerbaarheid—9</b>
3.1	Scope—9
3.2	Monitoring- en rapportage cyclus—9
3.3	Correctiemechanismen achteraf—10
3.4	Ontstaan dispensatierechten—10
3.5	Herberekening—10
3.6	Complexiteit register—11
3.7	Planning bouw en in gebruik nemen register—11
3.8	Marktwerking en handel—12
<b>4</b>	<b>Toets van de handhaafbaarheid—13</b>
<b>5</b>	<b>Toets van de fraudebestendigheid—14</b>
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Artikelsgewijze opmerkingen—15</b>

# 1 Inleiding

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt in het wetsvoorstel voor de CO<sub>2</sub>-heffing industrie belast met de uitvoering en handhaving van de CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie, die op 1 januari 2021 zal ingaan. Om te borgen dat de CO<sub>2</sub>-heffing industrie vanaf dat moment uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is heeft de NEa meegewerkt aan de uitwerking van het wetsvoorstel. Daarnaast heeft de NEa vanaf 1 april 2020, op verzoek van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, gewerkt aan een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets), welke is afgerond op 26 mei 2020.

Verscheidene medewerkers van de NEa zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Om tot een onafhankelijk oordeel te komen is de HUF-toets uitgevoerd door medewerkers die niet bij de totstandkoming van het wetsvoorstel betrokken zijn geweest.

Dit rapport bevat de resultaten van de handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets, die de NEa heeft uitgevoerd op de wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie (Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie).

De toets is uitgevoerd op de versies van het wetsvoorstel, de doorlopende tekst en het algemeen deel van de Memorie van Toelichting, die het Directoraat-Generaal Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën op 1 april 2020 per email aan de NEa heeft gestuurd. Bij de uitvoering van de toets is gekeken naar de EU-ETS wetgeving, dit omdat in het wetsvoorstel de in te voeren CO<sub>2</sub>-heffing veel aansluiting heeft op het EU-ETS.

Hierna worden de algemene bevindingen van de HUF-toets weergegeven. Specifiek commentaar bij de artikelen en de toelichtingen is opgenomen in de bijlage.

## 2 Algemene bevindingen

Bij de algemene bevindingen over het wetsvoorstel komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde: uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid op hoofdlijnen, rolzuiverheid in optreden NEa, voorbereidingstijd, systeem, uitvoeringskosten en het oordeel over laatste wijzigingen wetstekst in internetconsultatieversie.

### 2.1 **Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid op hoofdlijnen**

Op dit moment ziet de NEa geen onoverkomelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie. De aansluiting die is gezocht bij de bestaande EU-ETS systematiek is in belangrijke mate bepalend voor dit oordeel, al is het daarbij van belang dat de nadere regels die bij ministeriële regeling worden gesteld eveneens zoveel mogelijk aansluiten bij het detailniveau en concreetheid in de EU-ETS systematiek en dat de handhavingsbevoegdheden gelijk worden getrokken met het EU-ETS. De uitzonderingen en afwijkingen ten opzichte van het EU-ETS zijn beperkt of gelden voor slechts een beperkte doelgroep. Deze zijn uitvoerbaar, maar vergroten wel de complexiteit van de systematiek en daarmee de uitvoeringslasten voor de NEa en de kans op (onbedoelde) fouten die de naleving negatief beïnvloeden.

De afvalverbrandingsinstallaties en een lachgasinstallatie vallen niet onder het EU-ETS waardoor dit een extra investering vraagt van de bedrijven en de NEa om te zorgen dat de plannen en verslagen tijdig gereed zijn en voldoen aan de eisen van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Dit levert nalevingsrisico's bij deze doelgroep, waarvan de naleving in beginsel lager zou kunnen zijn dan van bedrijven die al jarenlange ervaring met het EU-ETS hebben. De NEa zal daarom bij haar toezicht extra aandacht schenken aan de nieuwkomers.

Daarnaast zijn er verschillen tussen het verkrijgen van dispensatierechten en de gratis allocatie binnen het EU-ETS. Deze afwijkingen kunnen vergissingen bij de doelgroep in de hand werken. De NEa zal hier extra nadruk op moeten blijven leggen in de voorlichting richting de bedrijven en scherp moeten toezien op een juiste verwerking van deze afwijkingen in de verslagen over het aantal dispensatierechten.

De heffing voorziet in een mogelijkheid om een overschot aan dispensatierechten in de vijf voorafgaande belastingtijdvakken in te zetten voor een herberekening. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor het register, dat in complexiteit beduidend toeneemt ten opzichte van het CO<sub>2</sub>-register voor emissiehandel.

De NEa merkt op dat de handhavingsbevoegdheden overeenkomstig de Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking zijn vormgegeven. Gezien de mate waarin in het wetsvoorstel voor de CO<sub>2</sub>-heffing industrie nadere regels worden gesteld in de ministeriële regeling is de NEa van oordeel dat de handhavingsbevoegdheden ook op deze regels van toepassing moeten zijn om de naleving hiervan te kunnen borgen. De NEa benadrukt dan ook het belang om de handhavingsbevoegdheden van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie uit te breiden naar de onderliggende regelgeving. Het heeft de voorkeur dit ook in de Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking aan te passen. Daarmee wordt tevens de handhaving in lijn gebracht met het EU-ETS, waarbij de NEa kan handhaven op de regelgeving in wet, besluit, regeling en alle relevante verordeningen.

In zijn algemeenheid geldt dat elke regelgeving de kans op bezwaar en beroep doet toenemen. Dit is ook de verwachting voor de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, zeker omdat de financiële belangen groter zijn vanwege de doorwerking van EU-ETS-verslagen ten behoeve van de CO<sub>2</sub>-heffing. De NEa schat in dat het hierbij dan ook vooral zal gaan om besluiten in het kader van de Wet milieubeheer. In het kader van de Wet belasting op milieugrondslag geldt, dat het rechtsgevolg van de industriële jaarvracht uit een algemeen verbindend voorschrift volgt en geen onderwerp

is van besluitvorming door de NEa. Alleen bij een naheffing is bezwaar en beroep te verwachten.

De grote financiële belangen zorgen ervoor dat het risico op fraude (ten aanzien van de vast te stellen jaarvracht en dispensatierechten) toeneemt. Om de kans te verkleinen dat er fraude wordt gepleegd bij het opstellen van het industrieel emissieverslag en het verslag dispensatierechten, adviseert de NEa om een verificatieverplichting voor deze verslagen op te nemen in de ministeriële regeling.

Hoewel nog nadere regels worden gesteld aan de toegang tot en het beheer van het register, voorziet de NEa op dit moment geen grote frauderisico's in het register. Belangrijk hierbij is dat het een gesloten systeem is, waarbij de NEa zicht heeft op alle transacties die worden uitgevoerd. Ten aanzien van de overige eisen die in hoofdstuk 16B van de Wet milieubeheer worden gesteld, is de NEa van mening dat de frauderisico's gelijk zijn aan het EU-ETS. Bij vermoeden van fraude zal de NEa dan ook overeenkomstig de werkwijze bij EU-ETS handelen.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de wet uitvoerbaar is. Daarbij wordt opgemerkt dat door het ontbreken van de ministeriële regeling dit oordeel zich nadrukkelijk beperkt tot de wet en niet het gehele systeem van CO<sub>2</sub>-heffing. Voor een volledige beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid dient tevens een HUF-toets op de ministeriële regeling te worden uitgevoerd.

## **2.2 Rolzuiverheid in optreden NEa**

De CO<sub>2</sub>-heffing en invordering van de belasting in het kader van de Wet belastingen op milieugrondslag is belegd bij de Dienst Nederlandse Emissieautoriteit. In het wetsvoorstel wordt daarvoor ook een inspecteur binnen de Dienst NEa aangewezen. Een inspecteur die in formele zin dan geen verantwoording aflegt aan het bestuur, maar aan de minister van Financiën. Daarnaast zijn er taken ten behoeve van de CO<sub>2</sub>-heffing in het kader van de Wet milieubeheer onder gebracht bij het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit. De wetgever zal zich dienen te realiseren dat de aansturing de Dienst NEa wordt uitgevoerd door de directeur-bestuurder, een functionaris die als benoemd bestuurder onderdeel is van het bestuur van de NEa. Vanuit de NEa is het wenselijk dat de directeur-bestuurder integrale verantwoordelijkheid kan nemen voor de bedrijfsvoering van de NEa en verantwoordelijk is voor het groeiende scala aan opdrachten dat door verschillende departementen bij de NEa belegd wordt (naast deze CO<sub>2</sub>-heffing bijvoorbeeld ook de CO<sub>2</sub>-minimumprijs energiesector). De functie van inspecteur kan weliswaar bij een andere functionaris worden belegd dan de directeur-bestuurder, maar deze taak moet dan wel zodanig afgebakend en eenduidig zijn, dat de noodzakelijke overall verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de Dienst NEa, zoals belegd bij de directeur-bestuurder, gewaarborgd is. Wij stellen daarom voor de rol van de inspecteur in overleg met opdrachtgevers helder en voldoende nauw af te bakenen.

## **2.3 Voorbereidingstijd**

Voor de voorbereiding zijn twee deadlines van belang, namelijk 1 januari 2021 wanneer de wet van kracht wordt en moet worden gestart met de monitoring volgens goedgekeurde plannen, en 2022 wanneer voor het eerst gerapporteerd wordt op basis van deze plannen en de eerste storting van dispensatierechten plaats vindt.

Aangezien de CO<sub>2</sub>-heffing in grote mate aansluit op het EU-ETS, kunnen de EU-ETS-bedrijven gebruik maken van de plannen en verslagen die al noodzakelijk zijn om aan de verplichtingen van het EU-ETS te voldoen. Invoering van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie vormt voor deze doelgroep geen knelpunt.

De niet-EU-ETS-bedrijven moeten een industrieel monitoringsplan opstellen. Gezien de nadere uitwerking van cruciale uitvoeringsaspecten in de ministeriële regeling, op basis daarvan op te stellen formats, indienen van het industrieel monitoringplan door bedrijven en de beoordeling en hiervan door de NEa, is het niet waarschijnlijk dat deze plannen op 1 januari 2021 zijn goedgekeurd. Dit is geen direct knelpunt omdat de eerste rapportage pas in 2022 plaatsvindt, maar het legt wel enige beperkingen op sanctionerend handhaven. De NEa kan bij eventuele fouten in de monitoring achteraf wel herstellend optreden door de industriële jaarvracht ambtshalve vast te stellen. Dit vraagt dan ook nadrukkelijke aandacht bij het toezicht op deze doelgroep.

Voor 2022 dient de basis voor het register operationeel te zijn. De NEa bouwt momenteel aan een systeem waarin de processen voor emissiehandel worden ondersteund; het EH-portaal. Het register voor dispensatierechten zal hierop worden aangesloten. De NEa is van mening dat het haalbaar is om tijdig een register dispensatierechten industrie te bouwen. De voorbereidingen voor de bouw van dit register zullen voor het eind van dit jaar moeten worden gestart.

#### **2.4 Systemen**

De samenhang met het EU-ETS bevordert de uitvoerbaarheid, maar verlangt tevens een zorgvuldige registratie van gegevens uit alle verschillende rapportages. Een ambtshalve vaststelling van de jaarvracht kan bijvoorbeeld doorwerken in de industriële jaarvracht en het verslag van dispensatierechten, maar ook in de inzet van dispensatierechten in verschillende jaren waarvoor tevens een herberekening van de heffing noodzakelijk kan zijn en verschillende tarieven kunnen gelden. Dit introduceert extra complexiteit en reikt verder dan enkel de registratie van het aantal dispensatierechten, waardoor een adequate IT-voorziening essentieel is om deze processen goed kunnen verwerken en registreren. Daarom wordt het register dispensatierechten industrie aangesloten op het EH-portaal. De voorbereidingen zullen aan het einde van 2020 moeten starten. De eerste kosten zullen op dat moment gemaakt gaan worden.

#### **2.5 Uitvoeringskosten**

Het wetsvoorstel CO<sub>2</sub>-heffing industrie is voor de NEa uitvoerbaar indien hiervoor de benodigde middelen beschikbaar worden gesteld. Naast structurele personele kosten zullen er ook investeringskosten zijn voor een register. Over de benodigde middelen kan pas een concrete inschatting worden gegeven nadat de uitwerking in de ministeriële regeling duidelijk is.

#### **2.6 Oordeel over laatste wijzigingen wetstekst in internetconsultatieversie**

Als basis voor deze HUF-toets is het wetsvoorstel gehanteerd, zoals die ons formeel is toegestuurd. De NEa is zich bewust van de verdere ontwikkeling van de wetstekst. De versie voor de internetconsultatie bevat een tweetal aanvullingen van artikel 16b.17. Ten aanzien van de reductiefactor van 1,2 merkt de NEa op dat dit voor de uitvoering geen knelpunt oplevert. De bepaling die het mogelijk maakt de benchmarks met een jaarlijks verminderingpercentage bij te werken introduceert een extra afwijking van het EU-ETS en zorgt daarmee voor toenemende complexiteit.



## 3 Toets van de uitvoerbaarheid

Bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zijn achtereenvolgens de bevindingen beschreven over de scope, monitoring en rapportage cyclus, correctiemechanismen achteraf, ontstaan dispensatierechten, complexiteit register, planning bouw en in gebruik nemen register en tenslotte marktwerking en handel.

### 3.1 Scope

De meeste bedrijven die onder het systeem van CO<sub>2</sub>-heffing gaan vallen zijn EU-ETS-bedrijven. Deze bedrijven zijn bekend bij de NEa in verband met de CO<sub>2</sub>-emissievergunning. Ook zijn veel bedrijven ooit bezocht door toezichthouders van de NEa. Daarnaast hebben merendeel van deze bedrijven voor de vierde EU-ETS handelsperiode een aanvraag ingediend voor gratis emissierechten. Deze aanvraag bevat veel relevante informatie, die nodig is om de doelgroep eenduidig te kunnen vaststellen. Zo zijn onder andere de NACE-codes, die de economische activiteiten omschrijven, bekend en kunnen de uitgezonderde activiteiten van de heffing worden geïdentificeerd. Verder zijn gegevens over warmte levering aan stadsverwarming, elektriciteitsopwekking met behulp van restgassen eveneens inzichtelijk.

Een zeer beperkt aantal EU-ETS-bedrijven dat wel recht heeft op gratis emissierechten heeft, om administratieve redenen, voor de 4e handelsperiode geen aanvraag voor gratis rechten gedaan, met als gevolg dat relevante gegevens ten behoeve van de heffing deels ontbreken. Het betreft met name het (industriële) monitoringmethodiekplan en het datarapport met de referentiegegevens over de periode 2014-2018. Deze bedrijven dienen alsnog relevante data aan te leveren en een industrieel monitoringmethodiekplan in te dienen ter goedkeuring om aanspraak te kunnen maken op dispensatierechten. Daarnaast zullen deze bedrijven ook jaarlijks het verslag over de dispensatierechten moeten opstellen. Hierdoor worden deze bedrijven geconfronteerd met extra administratieve lasten.

Daarnaast zijn er 12 niet-EU-ETS-bedrijven die een grote inhaalslag moeten maken. Deze bedrijven dienen een industrieel monitoringplan op te stellen en te laten goedkeuren. De eisen betreffende de inhoud van het industrieel monitoringplan zijn gedelegeerd naar de ministeriele regeling. Omdat deze nog niet beschikbaar is kan de NEa de gevolgen voor de uitvoerbaarheid in zijn algemeen maar met name voor de groep van niet-ETS-bedrijven onvoldoende beoordelen. Wel is te voorzien dat de inwerkingtreding van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie op 1 januari 2021 voor deze groep bedrijven nalevingsrisico's oplevert. Immers zij dienen vanaf dat moment de monitoring conform het industrieel monitoringplan toe te passen, terwijl goedkeuring van deze plannen voor 1 januari 2021 niet haalbaar is. Dat betekent dat naar alle waarschijnlijkheid met terugwerkende kracht het industrieel monitoringplan moeten worden goedgekeurd. Hierdoor ontstaat een risico dat de monitoring in 2021 van onvoldoende kwaliteit is. Mede ook gezien het feit dat deze bedrijven (hoewel klein in aantal) niet beschikken over ervaringen vanuit het EU-ETS en daardoor mogelijk niet op hetzelfde nalevingsniveau als EU-ETS-bedrijven zitten en kan non-compliance ook niet worden uitgesloten. De NEa zal hier in haar toezicht nadrukkelijker aandacht aan moeten schenken en fouten die ontstaan doordat de plannen niet tijdig zijn goedgekeurd moeten corrigeren met een ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht. Verder zal het er sterk van afhangen hoe de eisen worden opgenomen in de ministeriële regeling om effectief toezicht te kunnen houden.

### 3.2 Monitoring- en rapportage cyclus

Voor de EU-ETS-bedrijven wordt gebruik gemaakt van bestaande plannen en rapportages vanuit EU-ETS, waardoor overbodige documentatie is voorkomen. Met betrekking tot de niet-ETS-bedrijven is het van groot belang dat de gedelegeerde regels in de ministeriële regeling, in lijn met de Monitoring en Rapportage Verordening, met name de kwaliteit (nauwkeurigheid en reproduceerbaarheid) en actualiteit van het monitoren waarborgen. Duidelijke en concrete eisen waaraan de monitoring moet voldoen is van essentieel belang voor NEa 2020-05-26

het verkrijgen van een betrouwbare jaarvracht. Daarnaast zijn concrete handvaten nodig voor de verificatie en het toezicht. Wat betreft verificatie blijkt uit het wetsvoorstel niet of het verslag met dispensatierechten geverifieerd dient te worden. Verificatie door een onafhankelijke verificateur is een extra borging voor de kwaliteit van de gerapporteerde gegevens en draagt bij aan het effectief inzetten van de toezichtcapaciteit van de NEa. Dit is met name van belang indien nog geen verificatie heeft plaats gevonden op het verslag dat ter onderbouwing dient van het verslag over het aantal dispensatierechten. De NEa adviseert dan ook in die gevallen verificatie verplicht te stellen.

Onder het EU-ETS dienen verificaties onder accreditatie te worden uitgevoerd. Een accreditatie-instelling ziet erop toe dat een verificateur beschikt over de competenties en inhoudelijke kennis om de verificatie te kunnen uitvoeren en onpartijdig en onafhankelijk is. Accreditatie draagt dus bij aan de kwaliteit van de verificatie. De NEa adviseert om accreditatie voor te schrijven (als uitbreiding van de bestaande EU-ETS-verificatie-scopes) en tijdig overleg te starten met de Raad voor Accreditatie over de implementatie van de verificatie-eis. Daarnaast kan in het algemeen worden opgemerkt dat de uitzonderingen en verschillen ten opzichte van EU-ETS extra uitvoeringslasten voor de NEa opleveren.

### **3.3 Correctiemechanismen achteraf**

In de wettelijke bepalingen van het systeem CO<sub>2</sub>-heffing is sprake van de samenhang van diverse rapportages en de heffing waarbij de mogelijkheid van ambtshalve vaststelling door de NEa is voorzien. Dit biedt de mogelijkheid van correctie door de NEa bij het ontdekken van fouten in de rapportages. Gezien de nauwe samenhang heeft dit ook tot gevolg dat een ambtshalve vaststelling van de jaarvracht tevens effect kan hebben op de dispensatierechten en de heffing van het betreffende jaar en in de vijf voorgaande jaren indien een overschot aan dispensatierechten is gebruikt voor de herberekening van de heffing. Het systeem van CO<sub>2</sub>-heffing draagt hierdoor bij aan de complexiteit bij een ambtshalve vaststelling door de NEa. Door een adequate geautomatiseerde ondersteuning kan een deel van deze last verminderd worden. Echter hierbij is het bouwen van een geautomatiseerde ondersteuning sterk afhankelijk van de detailregels in de ministeriële regeling. Zonder automatisering is een zorgvuldige uitvoerbaarheid twijfelachtig.

### **3.4 Ontstaan dispensatierechten**

De EU-ETS-bedrijven kunnen voor het verslag over het aantal dispensatierechten gebruik maken van de gegevens die zij in het kader van de EU-ETS verplichtingen aan de NEa rapporteren. De uitzonderingen die in het wetsvoorstel zijn genoemd kunnen daarmee voldoende worden geadresseerd. De nadere regels die bij ministeriële regeling worden gesteld verlangen echter een aanvullende beoordeling op uitvoerbaarheid.

De niet-ETS-bedrijven en de EU-ETS-bedrijven die geen gratis rechten voor de 4e handelsperiode hebben aangevraagd en niet vallen onder een productbenchmark, moeten een verslag over het activiteitsniveau over de referentieperiode 2014-2018 opstellen om aanspraak te kunnen maken op de dispensatierechten. Daar dit historische gegevens zijn, is de monitoring hiervan niet afgedekt door een goedgekeurd industrieel monitoringsmethodiekplan. Dit is een risico voor de nauwkeurigheid van het verslag over het aantal dispensatierechten. In de gevallen waarbij het verslag over het aantal dispensatierechten niet geheel kan worden onderbouwd met de in het wetsvoorstel genoemde verslagen, dient tevens de mogelijkheid te worden gecreëerd voor het stellen van nadere eisen bij ministeriële regeling.

### **3.5 Herberekening**

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een overschot aan dispensatierechten in te zetten voor de herberekening van betaalde belasting pover de vijf voorafgaande jaren. Over de uitvoering van deze bepaling bestaat nog veel onduidelijkheid. De invulling en de tijdsplanning van het inzetten van een overschot aan dispensatierechten voor herberekening van belasting ontbreekt nog. Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende welke randvoorwaarden gelden indien een exploitant gebruik wil maken van de mogelijkheid om een overschot aan dispensatierechten in te zetten voor herberekening van de belasting. Zo is niet aangegeven of, hoe en wanneer het bedrijf dit dient aan te vragen en of er bijvoorbeeld voorwaarden gelden met betrekking tot een minimale hoeveelheid in te zetten dispensatierechten, om daarmee disproportionele

uitvoeringslasten te voorkomen. Evenmin is uitgewerkt in hoeverre er na een ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht of het aantal dispensatierechten in voorgaande jaren nog de mogelijkheid is om een daardoor ontstaan overschot alsnog in de daaraan voorafgaande jaren in te zetten voor herberekening. Om hier duidelijkheid in te verschaffen adviseert de NEa hiervoor nadere eisen te stellen in de ministeriele regeling. De delegatiemogelijkheid om nadere regels te kunnen stellen bij ministeriële regeling is in het huidige wetsvoorstel niet voorzien en dient te worden toegevoegd.

### **3.6 Complexiteit register**

De CO<sub>2</sub>-heffing levert extra complexiteit voor het register, doordat het wetsvoorstel elementen introduceert die geen onderdeel uitmaken van het EU-ETS.

De systematiek maakt het mogelijk dat verschillende processen in opeenvolgende jaren elkaar beïnvloeden en door elkaar heen lopen: verhandeling dispensatierechten; ambtshalve vaststelling door de NEa van de industriële jaarvracht dan wel dispensatierechten; inzet overschot dispensatierechten en herberekening belasting van eerdere jaren. Met name de herberekening van eerdere belasting na een overschot aan dispensatierechten voegt complexiteit toe aan het systeem en register.

Bovendien bepaalt, in het geval dat het aantal dispensatierechten kleiner is dan de industriële jaarvracht, de wijze waarop het tekort is ontstaan het tarief van de heffing voor broeikasgasinstallaties. Hierbij zijn twee mogelijke tarieven te onderscheiden.

Eenzijds het tarief CO<sub>2</sub>-heffing (heffingstarief – EU-ETS termijnkoers). Dit tarief geldt indien na afloop van een handelsperiode de jaarvracht hoger is dan het aantal dispensatierechten dat door het bestuur van de NEa is gestort en er geen of niet voldoende rechten zijn aangekocht. Anderzijds het volledige heffingstarief, dat van toepassing is wanneer er een tekort ontstaat doordat te veel rechten zijn verhandeld.

Voor beide situaties geldt dat ook pas later kan blijken dat er sprake is van een tekort, als gevolg van een ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht of van het aantal dispensatierechten. Opgemerkt wordt dat dit de complexiteit van het register verhoogt.

De informatie in het wetsvoorstel over het ontstaan van rechten, rekeningen en overdracht van rechten tussen bedrijven is voldoende uitgewerkt. Doordat een groot deel van de voorwaarden en regels wordt gesteld bij ministeriële regeling, kan de uitvoerbaarheid nog niet volledig worden overzien. Hoewel er op dit moment nog geen onoverkomelijke knelpunten uit de het wetsvoorstel blijken, kan pas definitief oordeel kan worden gegeven nadat de ministeriële regeling beschikbaar is.

### **3.7 Planning bouw en in gebruik nemen register**

Het register dispensatierechten moet in het tweede kwartaal van 2022 in gebruik genomen worden en in Q1 gereed gemaakt worden. NEa heeft ervaring met het bouwen en beheren van registers. Deze ervaring vergemakkelijkt de bouw en in gebruik name van het register voor dispensatierechten, welke zal worden ondergebracht binnen het EH-portaal. Het voordeel hiervan is dat veel basisinformatie over de EU-ETS-bedrijven hierin al aanwezig is.

Na het bouwen van het register moet er wel nog voldoende tijd zijn om het register in te richten, rekeningen te openen, en voorlichting te geven over het gebruik van het register. Qua registerregels, zoals regels rondom transacties en gebruikersrollen, moet er nog veel worden uitgewerkt in lagere wetgeving. De voorwaarde voor het tijdig in gebruik nemen is dan ook dat deze informatie op tijd beschikbaar is, om te kunnen verwerken in het register. Om het voor gebruikers werkbaar te houden adviseert de NEa om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de registerregels van het EU-ETS. De NEa is graag betrokken bij deze uitwerking. Dit geldt ook voor de uitwerking van regels en voorwaarden (termijnen, bezwaar, eventueel heropenen rekening) voor de betaling van een vergoeding voor de rekening.

De NEa steekt veel energie in voorlichting en verwacht dat extra tijd en inspanning nodig is om de gebruikers te informeren over de werking van het systeem en de verschillen met het EU-ETS.

De basis voor het register dient in 2022 operationeel te zijn, wanneer voor het eerst dispensatierechten worden gestort. Doordat herberekening als gevolg van een overschot aan dispensatierechten niet eerder dan in 2023 aan de orde is, kan de bouw van het register in fasen worden uitgevoerd.

De NEa is van mening dat het haalbaar is om tijdig een register dispensatierechten industrie te bouwen. Daarbij dient nadrukkelijk te worden gemeld dat de toegenomen complexiteit, met name veroorzaakt door de herberekeningsmogelijkheid, extra kosten met zich mee brengt voor ontwikkeling en beheer. De voorbereidingen van de bouw van het register zullen voor het eind van dit jaar moeten worden gestart. Op dat moment worden de eerste kosten gemaakt.

### **3.8 Marktwerking en handel**

Het is momenteel moeilijk in te schatten in hoeverre er handel in dispensatierechten zal gaan plaatsvinden. Onder meer omdat er de hoeveelheid uitgegeven dispensatierechten nog niet bekend is, evenals de hoogte van de heffingstarief en de EU-ETS prijs.

Wat wel vaststaat is dat het een kleine markt betreft, zeker in vergelijking met het EU-ETS. Een mogelijkheid is dat een deel van de bedrijven ervoor kiest om jaarlijks een buffer met dispensatierechten te zullen aanhouden, die ze niet verhandelen. Dit om te voorkomen dat zij het volledige heffingstarief moeten betalen na een eventuele ambtshalve vaststelling van de jaarvracht of aantal dispensatierechten ná het aflopen van de handelsperiode.

Een overschot aan dispensatierechten dat niet wordt verhandeld of ingezet kan worden in voorgaande jaren verliest zijn waarde. Dat is een groot verschil met de emissierechten in het EU-ETS.

Deze verschillen maken dat er sprake is van een markt die anders functioneert dan in het EU-ETS en waarin er naar verwachting in mindere mate sprake zal zijn van marktwerking. Dit hangt mede af van of vraag en aanbod van dispensatierechten elkaar weten te vinden. Een mogelijk gevolg kan zijn dat exploitanten met een tekort aan dispensatierechten deze door een beperkt aanbod niet kunnen aankopen. Wellicht speelt hierin ook mee of externe handelaren hierin een faciliterende rol gaan spelen.

Of deze beperkte marktwerking ontstaat is echter zeker nog niet met zekerheid te zeggen. Ook als dit niet het geval zou zijn, vormt het in principe geen probleem voor de werking van het systeem. De enige consequentie is dat de geheven belasting dan hoger zou zijn dan nodig op basis van het beschikbare aantal rechten ten opzichte van de jaarvracht in het systeem. Echter, dit levert geen probleem op voor de uitvoerbaarheid door de NEa.

## 4 Toets van de handhaafbaarheid

Door de koppeling van de CO<sub>2</sub>-heffing aan EU-ETS ontstaan er grotere financiële belangen betreffende EU-ETS data met als gevolg meer incentives op niet-naleving. De NEa hecht dan ook groot belang aan adequate handhavingsmogelijkheden.

Hoofdstuk 18 van de wet milieubeheer regelt de handhavingsbevoegdheden van de NEa. Voor EU-ETS is in dit hoofdstuk specifiek verwezen naar artikelen in de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel en Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, maar ook naar alle relevante artikelen in hoofdstuk 16, inclusief de nadere regels die zijn uitgewerkt in algemene maatregel van bestuur en ministeriele regeling. Daarmee is de handhaafbaarheid van het EU-ETS goed geregeld.

De NEa constateert dat de handhavingsbevoegdheden in het wetsvoorstel voor de CO<sub>2</sub>-heffing in overeenstemming zijn met de Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteit. Zoals ook bij de toets van de uitvoerbaarheid is opgemerkt, wordt voor een behoorlijk aantal aspecten nog nadere regels gesteld in de ministeriële regeling. In veel gevallen is de handhaving hierop nu niet geregeld in het wetsvoorstel, zoals dat bij EU-ETS wel het geval is. Dat heeft grote gevolgen voor de handhaafbaarheid van het systeem van CO<sub>2</sub>-heffing als geheel.

Zonder uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden is het handelingsperspectief van de NEa veelal beperkt tot goed- of afkeuren van ingediende plannen en de mogelijkheid om de industriële jaarvracht en het aantal dispensatierechten ambtshalve vast te stellen. Bij onjuistheden in de monitoring dient de verantwoordelijkheid primair bij de exploitant te liggen om de benodigde correcties in de plannen door te voeren. Daarvoor is de mogelijkheid voor het opleggen van een last onder dwangsom en boete gewenst, zodat NEa een passende interventie kan kiezen die recht doet aan de situatie. In sommige gevallen is het weigeren van goedkeuring namelijk een te zwaar middel, vanwege de financiële consequenties.

Om de uitvoering van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie zoveel mogelijk kunnen te stroomlijnen met EU-ETS, dient de NEa haar handhavingsinstrumentarium op vergelijkbare wijze te kunnen inzetten.

Concreet betekent dit dat de NEa in hoofdstuk 18 de handhavingsbevoegdheid mist voor:

- Onjuistheden in het industriële emissieverslag, of jaarvracht gebaseerd op onjuiste gegevens;
- Onjuistheden in het verslag over het aantal dispensatierechten, of onjuistheden in de onderliggende verslagen;
- Niet wijzigen van het industrieel monitoringsmethodiekplan als dit vereist is;
- Niet naleven van nadere regels die bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld.

In de artikelsgewijze opmerkingen zijn de hiervoor benodigde aanpassingen van hoofdstuk 18 opgenomen.

De NEa adviseert u nadrukkelijk deze overtredingen beboetbaar te maken in lijn met de EU-ETS verplichtingen.

## 5 Toets van de fraudebestendigheid

In algemene zin valt op te merken dat de grotere financiële belangen de kans op fraude en misbruik doet toenemen. Door verificatie van het industriële emissieverslag en het verslag van dispensatierechten te verplichten, wordt een extra borgingsmechanisme toegevoegd waarmee de kans op fraude afneemt. De NEa adviseert dan ook deze verificatievereiste op te nemen in de ministeriële regeling.

Daarnaast is de fraudebestendigheid van het register van groot belang. Het register dispensatierechten is een gesloten register, in het beheer van de Nederlandse Emissieautoriteit. Het register is uitsluitend toegankelijk voor exploitanten met verplichtingen in het kader van de CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie. Er is geen handel door vrijwillige handelaren. Daardoor zijn de frauderisico's kleiner dan in het CO<sub>2</sub>-register voor EU-ETS.

Rechten kunnen zich niet buiten het register bevinden. De rechten hebben buiten het register geen waarde. Bovendien kan de NEa alle transacties binnen het register volgen. Dit beperkt het risico op fraude, zoals phishing, BTW-carouselfraude en diefstal van rechten, sterk.

Ook kan de NEa voorwaarden stellen aan het gebruik van het register en kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de beveiliging van het register. Daarmee worden voldoende handvaten geboden om de veiligheid in het register te kunnen waarborgen.

## Bijlage 1: Artikelsgewijze opmerkingen

### **Hoofdstuk VIB van de Wet belastingen op milieugrondslag inzake de CO<sub>2</sub>-heffing industrie**

*Artikel 71i, onder d: uitzondering voor het opwekken van elektriciteit zonder gebruik van restgassen als brandstof*

1. de uitzondering voor installaties voor het opwekken van elektriciteit lijkt broeikasgasinstallaties waarin uitsluitend noodstroomaggregaten staan opgesteld (zoals data-centers) niet in alle gevallen uit te sluiten. Noodstroomaggregaten kunnen namelijk worden getest met en zonder stroomopwekking (alleen de dieselmotor of ook de dynamo).  
Verzoek: neem een extra uitzondering op voor dit type broeikasgasinstallaties.

*Artikel 71j, eerste lid onder c: emissie door lachgasinstallatie.*

2. In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over 'substantiële' lachgasinstallaties. Het wetsvoorstel geeft geen uitsluitel wanneer hier sprake van is.  
Verzoek: Verduidelijk met een ondergrens wanneer de lachgasinstallatie substantieel is.

*Artikelen 71m, tweede lid en 71 r, tweede lid: Ambtshalve vaststellen van het emissieverslag*

3. Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit stelt niet ambtshalve het industrieel emissieverslag vast, maar de daarin gerapporteerde industriële jaarvracht.  
Verzoek: Vervang in deze artikelen en in de Memorie van Toelichting "industrieel emissieverslag" door "industriële jaarvracht".

*Artikel 71n, artikelsgewijze toelichting: storten dispensatierechten*

4. In de artikelsgewijze toelichting is opgenomen dat de exploitant het aantal dispensatierechten invoert op zijn rekening. Dit is niet overeenkomstig artikel 16b.16, vierde lid, waarin staat dat het bestuur van de emissieautoriteit de dispensatierechten op de rekening stort.  
Verzoek: Vervang in de toelichting "niet juist heeft ingevoerd op zijn rekening" door "niet juist heeft ingevuld in het verslag dispensatierechten".

*Artikel 71r, tweede lid: termijn voor boeten*

5. Er lijkt licht te zitten tussen de bepaling in het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting. Indien beoogd is om de bevoegdheid tot het opleggen van boeten overeenkomstig de termijn voor een ambtshalve vaststelling, dient dit duidelijker te worden geformuleerd.  
Verzoek: Herformuleer de wettelijke bepaling zodat duidelijk blijkt dat de termijn voor het opleggen van een naheffing dan wel een boete wordt verlengd, overeenkomstig de termijn voor een ambtshalve vaststelling.

*Artikel 71q, eerste lid: herberekening van de belasting bij overschot aan dispensatierechten*

6. Doordat is aangegeven dat de exploitant een overschot aan dispensatierechten 'kan' gebruiken voor een herberekening, blijkt dat de exploitant hierin zelf een afweging kan maken. In het wetsvoorstel is niet geregeld welke randvoorwaarden hierop van toepassing zijn.  
Verzoek: Voeg een vierde lid toe aan artikel 71q om het stellen van voorwaarden bij ministeriële regeling mogelijk te maken.

*Artikel 90: correctie van tarieven*

7. De verwijzing naar 70p is onjuist.  
Verzoek: Vervang "70p, eerste en tweede lid" door "71p, eerste en tweede lid".

## **Hoofdstuk 16B van de Wet milieubeheer inzake de emissie van broeikasgas door de industrie**

### *Artikel 16b.1, eerste lid: definities*

8. Niet van alle begrippen die in hoofdstuk 16B worden geïntroduceerd is een definitie gegeven. Daarnaast is de term activiteitenverslag niet overeenkomstig de gebruikte terminologie in de Verordening aanpassing kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau. Daarin wordt gesproken van "verslag over het activiteitsniveau" in plaats van "activiteitenverslag".

Advies: Vervang in hoofdstuk 16B en in de Memorie van Toelichting het begrip "activiteitenverslag" door "verslag over het activiteitsniveau".

Vervang overeenkomstig in hoofdstuk 16B en in de Memorie van Toelichting het begrip "industriële activiteitenverslag" door "verslag over het industriële activiteitsniveau".

Voeg de volgende begrippen toe aan de definities in artikel 16b.a: "verslag over het aantal dispensatierechten", "verslag van het activiteitsniveau", "industriële monitoringsmethodiekplan", "industriële activiteitsniveau", "verslag over het industriële activiteitsniveau" en "verslag met referentiegegevens".

### *Artikelen 16b.4, onder b, 16b.17, tweede lid onder a: activiteitenverslag*

9. Het begrip activiteitenverslag komt niet voor in de Verordening aanpassing kosteloze toewijzing door verandering activiteitsniveau. Daarin wordt gesproken van verslag over het activiteitsniveau.

Advies: Vervang in deze artikelen en in de Memorie van Toelichting het begrip "activiteitenverslag" door "verslag over het activiteitsniveau".

### *Artikel 16b.7, derde lid: toepassing hoofdstuk 16*

10. Omwille van de leesbaarheid, duidelijkheid en begrijpelijkheid van de voorschriften, zouden deze bepalingen moeten worden uitgeschreven.

Advies: Schrijf uit op welke wijze de voorschriften van artikelen 16.7, 16.9, 16.11, 16.18 en 16.19 van toepassing zijn op Artikel 16b.7, derde lid.

### *Artikel 16b.9, Memorie van Toelichting: Weigeren goedkeuring van een industrieel monitoringsplan:*

11. In het algemeen deel van de Memorie van Toelichting is opgenomen dat dat de goedkeuring van het industrieel monitoringsplan kan worden geweigerd als het niet voldoet aan de eisen van de verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Dit is niet overeenkomstig artikel 16b.9, waarin staat dat het bestuur goedkeuring weigert als niet is voldaan aan de eisen die daaraan gesteld zijn bij of krachtens dit hoofdstuk.

Verzoek: Vervang in de toelichting "in de verordening monitoring en rapportage emissiehandel" door "bij of krachtens hoofdstuk 16B".

### *Artikel 16b.16, derde lid: verwijzing naar het verslag over het aantal dispensatierechten*

12. De verwijzing naar het artikel betreffende het verslag over het aantal dispensatierechten is niet juist.

Verzoek: Vervang "16b.18" door "16b.17".

### *Artikel 16b.16, vierde lid: verwijzing naar ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten*

13. De verwijzing naar het artikel betreffende de ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten is niet juist.

Verzoek: Vervang "16b.19" door "16b.24".



*Artikel 16b.17, eerste lid: nadere regels met betrekking tot verificatie*

14. Er is niet aangegeven dat in de ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de verificatie van het verslag over het aantal dispensatierechten. Het verdient aanbeveling de tekst over de ministeriële regeling in lijn te brengen met artikel 16b.3, derde lid. Op deze manier is duidelijk dat de eis van verificatie tot de mogelijkheden behoort.

Verzoek: Voeg na "Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld." de volgende zin toe: "De nadere regels kunnen betrekking hebben op de verificatie van het verslag.".

*Artikel 16b.17, tweede lid: nadere regels bij ministeriele regeling*

15. Het artikel voorziet in de mogelijkheid om nadere eisen te stellen met betrekking tot de berekening op basis van de in dit lid genoemde verslagen. Voor een kleine groep wordt de benchmark op installatieniveau echter bepaald aan de hand van de historische emissies over de referentieperiode 2014-2018. Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid hier nadere regels aan te stellen.

Verzoek: Breidt de delegatiemogelijkheid uit, zodat bij ministeriele regeling ook nadere regels kunnen worden gesteld over de vaststelling van de jaarlijkse historische emissies over de referentieperiode 2014-2018.

*Artikel 16b.17, tweede lid onder c: Ambtshalve vaststelling*

16. Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit stelt niet ambtshalve het industrieel emissieverslag vast, maar de daarin gerapporteerde industriële jaarvracht.

Verzoek: Vervang "industriële emissieverslag of de ambtshalve vaststelling daarvan" door "het industrieel emissieverslag of de ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht".

*Artikel 16b.19, derde lid: toepassing hoofdstuk 16*

17. Omwille van de leesbaarheid, duidelijkheid en begrijpelijkheid van de voorschriften, zouden deze bepalingen moeten worden uitgeschreven.

Advies: Schrijf uit op welke wijze de voorschriften van artikelen 16.7, 16.9, 16.11 en 16.19 van toepassing zijn op Artikel 16b.19, derde lid.

*Artikel 16b.23, tweede lid: nadere regels met betrekking tot verificatie*

18. Er is niet aangegeven dat in de ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de verificatie van het verslag over het industriële activiteitsniveau. Het verdient aanbeveling de tekst over de ministeriële regeling in lijn te brengen met artikel 16b.3, derde lid. Op deze manier is duidelijk dat de eis van verificatie tot de mogelijkheden behoort.

Verzoek: Voeg de volgende zin toe: "De regels kunnen betrekking hebben op de verificatie van het verslag over het industriële activiteitsniveau.".

*Artikel 16b.29, derde lid: verwijzing naar ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten*

19. De verwijzing naar het artikel betreffende de ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten is niet juist.

Verzoek: Vervang "16b.19, tweede lid" door "16b.24, vierde lid".

*Artikel 18.6a, derde lid: Bevoegdheid voor opleggen van een last onder dwangsom*

20. De verwijzing naar artikel 16.7, vijfde lid is niet juist. Daarnaast dient deze bevoegdheid overeenkomstig EU-ETS te worden uitgebreid.

Verzoek: Vervang "artikelen 16b.3, 16b.7, eerste of tweede lid, dan wel het derde lid in verbinding met artikel 16.19, het vijfde lid, of de artikelen 16b.10" door "artikelen 16b.3, 16b.5, tweede lid, 16b.7, eerste of tweede lid, dan wel het derde lid in verbinding met artikel 16.19, het vierde lid, 16b.8, 16b.10, 16b.17, eerste en tweede lid, 16b.19, derde lid in verbinding met artikel 16.19, 16b.19, vierde lid, 16b.20, 16b.22, eerste, tweede en derde lid of 16b.23".

*Artikel 18.16c, eerste lid: bevoegdheid voor opleggen bestuurlijke boete*

21. De verwijzing naar artikel 16.7, vijfde lid is niet juist. Daarnaast dient deze bevoegdheid overeenkomstig EU-ETS te worden uitgebreid.

Verzoek: Vervang "artikelen 16b.3, 16b.7, eerste of tweede lid, dan wel het derde lid in verbinding met artikel 16.19, het vijfde lid, of de artikelen 16b.10" door "artikelen 16b.3, 16b.4, 16b.5, tweede lid, 16b.7, eerste of tweede lid, dan wel het derde lid in verbinding met artikel 16.19, het vierde lid, 16b.8, 16b.10, 16b.17, eerste en tweede lid, 16b.19, derde lid in verbinding met artikel 16.19, 16b.19, vierde lid, 16b.20, 16b.22, eerste, tweede en derde lid of 16b.23".

*Artikel 18.16c, tweede lid: bevoegdheid tezamen opleggen last onder dwangsom en bestuurlijke boete*

22. Het specifiek benoemen van een artikel waarvoor het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom tezamen kan opleggen, wekt de suggestie dat dat niet het geval is voor de andere artikelen. Dit is onjuist. Bij elk artikel waarvoor beide bevoegdheden gelden, kan de interventie tezamen opgelegd worden.

Verzoek: Schrap het tweede lid.