

315

Besluit van 24 oktober 2024 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereguleerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Klimaat en Energie van 1 juli 2024, nr. WJZ / 62902067, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Gelet op artikel 16.1, eerste lid, onder de begripsbepaling gereguleerde entiteit, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2 oktober 2024, nr. W18.24.00163/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van 21 oktober 2024, nr. WJZ / 87547933, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5, tweede lid, onderdelen a en b, vervalt telkens «in de lucht».

B

Bijlage II wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste alinea wordt «de wegvervoerssector en aanvullende sectoren» vervangen door «de wegvervoerssector, aanvullende sectoren en uitbreidingssectoren».

2. Er wordt een alinea toegevoegd, luidende:

Uitbreidingssectoren komen overeen met de volgende emissiebronnen, zoals gedefinieerd in de IPCC-richtsnoeren inzake nationale broeikasgasinventarissen van 2006, met de hiernavolgende noodzakelijke wijzigingen

van die definities:

- a. Landbouwvoertuigen op verharde wegen (onderdeel van broncategoriecode 1A3b);
- b. Spoorwegen (brongategoriecode 1A3c);
- c. Vervoer over water (brongategoriecode 1A3d), voor zover dit betrekking heeft op vervoer over de binnenwateren;
- d. Overig transport (brongategoriecode 1A3e);
- e. Stationaire land- en bosbouw (brongategoriecode 1A4ci), met uitzondering van glastuinbouw;
- f. Terreinvoertuigen en andere machines in de land- en bosbouw (brongategoriecode 1A4cii);
- g. Overig (brongategoriecode 1A5), voor zover dit betrekking heeft op militaire brandstoffen die niet ingezet worden in bilaterale of multilaterale operaties en samenwerking, en nationale operaties.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 24 oktober 2024

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *negenentwintigste* oktober 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit handel in emissierechten (hierna: het besluit) en implementeert artikel 30 undecies van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie (hierna: ETS-richtlijn). Artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn bepaalt dat lidstaten het toepassingsbereik van het Europese emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (hierna: ETS2) nationaal uit kunnen breiden naar sectoren die niet zijn opgenomen in bijlage III van de ETS-richtlijn, de zogenaamde opt-in. De opt-in levert een belangrijke bijdrage aan de klimaatdoelen en is van groot belang voor de uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ETS2 in Nederland. Het kabinet heeft op 26 april 2023 de Tweede Kamer geïnformeerd over de inzet om het ETS2 zo breed mogelijk in te voeren door gebruik te maken van de opt-in¹. Op 15 april 2024 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het definitieve besluit over de opt-in².

2. Inhoud

2.1. Nut en noodzaak

2.1.1. Klimaat

Nederland heeft als doel in de Klimaatwet vastgelegd om in 2030 tenminste 55 procent broeikasgasemissiereductie te realiseren ten opzichte van 1990 en om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat heeft het kabinet in 2023 een inventarisatie gepresenteerd met mogelijke maatregelen om het klimaatbeleid aan te scherpen zodat het kabinet deze doelstellingen kan realiseren³. De opt-in werd aanbevolen door het IBO Klimaat in het centrale beleidspakket, omdat het een bijdrage levert aan het halen van het 2030-doel en burgers en bedrijven duidelijkheid geeft over het lange-termijn-reductiepad omdat het een dalend Europees uitstootplafond biedt richting klimaatneutraliteit. Het kabinet heeft de conclusies van het IBO-eindrapport betrokken in de besluitvorming over het Voorjaarspakket Klimaat 2023 en kondigde in dat pakket ook het voornemen tot de opt-in aan.

2.1.2. Uitvoering

De opt-in is daarnaast ook van groot belang voor de uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ETS2 in Nederland. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) verzorgt en houdt toezicht op de uitvoering van het ETS2 in Nederland en oordeelt dat invoering van het ETS2 zonder opt-in, waarbij brandstofleveranciers ex-ante onderscheid moeten maken naar de eindbestemming en het gebruik van geleverde brandstof, slecht uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig is. In de HUF-toets

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1 en Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1230.

² Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1374.

³ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1177.

bijgaand aan het wetsvoorstel ter implementatie van het ETS2⁴ in Nederland oordeelde de NEa positief over de uitvoerbaarheid van ETS2 maar had zich hierbij gebaseerd op een scenario inclusief de opt-in.

Om deze reden is de NEa gevraagd ook het voorliggend besluit over de opt-in te voorzien van een HUF-toets. In algemene zin is de NEa kritisch op de voorliggende wijziging van het besluit. De NEa stelt dat onderdelen van het besluit niet of slecht uitvoerbaar zijn, in het bijzonder de omgang met brandstofleveringen aan de uitgezonderde sectoren, dat wil zeggen visserij en mogelijk de glastuinbouw. Onder paragraaf 2.2 is uiteengezet hoe rekening is gehouden met het advies van de NEa ten aanzien van de keuze voor het toepassingsbereik.

2.2. Toepassingsbereik

Met dit besluit wordt het toepassingsbereik van ETS2 verbreed conform de afspraken in de hierboven genoemde brief van 15 april 2024. Met dit besluit is de sector mobiliteit nagenoeg volledig onder het ETS2 gebracht. In aanvulling op het wegtransport gaat het onder andere om brandstoffen voor het spoorverkeer, de binnenvaart en de recreatievaart. Voor de sector landbouw bepaalt dit besluit dat de opt-in wordt toegepast op de fossiele brandstoffen van deelsectoren van de landbouw. Het gaat hier om brandstoffen gebruikt in landbouwwerktuigen en stallen. Voor brandstoffen gebruikt door defensie is de keuze gemaakt om de opt-in toe te passen op alle brandstoffen ingezet buiten bi- of multilaterale operaties en samenwerking en nationale operaties.

Voor de binnenvaartsector gaat het om alle nationale en internationale binnenvaart. Het gaat om alle brandstof die in Nederland wordt uitgeslagen tot verbruik in de binnenvaartsector, ongeacht of de emissies voortkomend hieruit plaatsvinden binnen of buiten de eigen landsgrenzen.⁵

Het kabinet heeft besloten om de visserijsector buiten het ETS2 te laten omdat er onvoldoende handelingsperspectief voor de sector is geïdentificeerd in de impactanalyse gemaakt door Wageningen Economic Research in opdracht van de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.⁶ Daarnaast zijn er Europeesrechtelijke beperkingen voor subsidieverlening voor verduurzaming in de visserij, ingegeven door de Europese staatssteunregelgeving, die het lastiger maken om op nationaal niveau de verduurzaming van de sector financieel te ondersteunen. Daarnaast wordt de ruimte die de ETS-richtlijn laat voor nacompensatie van doorberekende kosten⁷ en de richtsnoeren van de Commissie voor bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het ETS⁸ door het kabinet niet toereikend geacht voor de ondersteuning van de visserijsector in het geval deze onder ETS2 zouden worden gebracht, dit mede gelet op de financiële draagkracht van de visserijsector. Als laatste is deze

⁴ Wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2023/959, richtlijn nr. 2023/958 en verordening nr. 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 mei 2023 (PbEU 2023, L130) met het oog op aanpassingen van het emissiehandelssysteem op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers (Kamerstukken 36 407).

⁵ De toevoeging onder artikel I, lid 2, sub c «Voor zover dit betrekking heeft op vervoer over de binnenwateren» is bedoeld om dergelijk vervoer uit de betreffende categorie dat plaatsvindt op zee uit te zonderen. Ook over de brandstof die in Nederland wordt uitgeslagen tot verbruik voor vervoer over de Europese binnenwateren dienen rechten te worden afgedragen.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 21501-32, nr. 1649.

⁷ Artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

⁸ Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021 (PbEU 2020, C 317).

sector bijzonder kwetsbaar voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de EU, die vooralsnog niet van plan zijn om de visserij onder ETS2 te brengen. In onderhavig besluit wordt de opt-in derhalve niet van toepassing verklaard op brandstoffen geleverd aan visserij-schepen.

Bij de definitieve besluitvorming over de visserijsector is rekening gehouden met de aandachtspunten uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid rondom de uitzondering van deze sector in het ETS2, zoals onder andere gesignaleerd door de NEa in de HUF-toets. Het advies van de NEa woog voor het kabinet niet op tegen de bovenstaande argumenten om de visserijsector buiten het ETS2 te laten. De NEa adviseert in de HUF-toets om samen met de betrokken ministeries en de brandstoffenbranche te zoeken naar een oplossing. Dit advies volgt het kabinet op. Er wordt op dit moment onderzocht of onderscheid kan worden gemaakt op basis van locatie, visvergunningen of andere criteria. In het geval dat ex ante onderscheid niet mogelijk blijkt te zijn voor sommige of alle gereguleerde entiteiten, zal de uitzondering voor de visserij middels een teruggaveregelingsmaatregel moeten worden uitgevoerd. Het kabinet zet zich in om dit scenario te voorkomen, omdat visserijbedrijven hiervoor initieel extra kosten moeten maken en regeldruk zullen ervaren om deze kosten terug te vragen. Omdat de veiling en inleverplicht van ETS2 emissierechten vanaf 2027 begint, is er nog tijd om een passende oplossing te zoeken.

In het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 zijn afspraken vastgelegd en in de Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw zijn regels gesteld om de broeikasgasuitstoot in de glastuinbouwsector richting 2030 terug te dringen, met de ambitie van een klimaatneutrale en economisch rendabele glastuinbouwsector in 2040. Onderdeel van deze afspraken is de introductie van een CO₂-heffing in de glastuinbouw vanaf 2025, die borgt dat het restemissiedoel voor 2030 wordt gehaald (4,3 Mton CO₂-eq). Voor dit doelbereik is het toepassen van ETS2 in deze sector daarom niet noodzakelijk, terwijl de introductie van ETS2 conform de impact analyse van Wageningen Economic Research in de glastuinbouw wel leidt tot extra financiële lasten. Dit beeld wordt bevestigd in de tariefstudie CO₂-heffing glastuinbouw van Berenschot en Kalavasta⁹. ETS2 maakt geen onderdeel uit van de afspraken die de overheid met de glastuinbouwsector gemaakt heeft in het Convenant. Tegelijkertijd zou een uitzondering van ETS2 voor de glastuinbouw in het bijzonder problematisch kunnen zijn voor de uitvoering van ETS2, zoals de NEa als uitvoerder en toezichthouder op het ETS2 aangeeft in haar uitvoeringstoets¹⁰. De multi-interpretabele definities in combinatie met de gedetailleerde monitoring en administratie die nodig zijn om een vrijstelling te verlenen, maken dat de NEa oordeelt dat vrijstelling vooraf van de glastuinbouw in ETS2 onuitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig is. De NEa is in gesprek met relevante stakeholders en bedrijven hierover.

Om deze redenen is de glastuinbouw niet opgenomen in het besluit. Het kabinet gaat het effect van de ETS2 opt-in nog nader onderzoeken voor de glastuinbouwsector en neemt in het voorjaar van 2025 een besluit over het eventueel toepassen hiervan. Daarin worden alle relevante aspecten zorgvuldig bekeken zoals rechtszekerheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van en voor alle betrokken partijen.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 5, bijlage 1157640.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1413.

De NEa heeft in de HUF-toets gesignaleerd dat door het niet-volledig invoeren van de ETS2 opt-in er onduidelijkheid kan ontstaan voor enkele sub-sectoren binnen het mobiliteitsdomein die te maken krijgen met verschillende rapportage-eisen voor het ETS2 en Energie voor Vervoer. Dit signaal is in de besluitvorming betrokken en woog voor het kabinet niet op tegen de eerder genoemde argumenten om sectoren buiten het ETS2 te laten. In de uitvoering wordt er op ingezet om, waar mogelijk, zoveel mogelijk rapportage-eisen te harmoniseren en verduidelijken voor betrokken sectoren.

Om het toepassingsbereik te verbreden wordt er een aanvullende categorie eindgebruikerssectoren gedefinieerd in bijlage II bij het besluit, de zogenaamde uitbreidingssectoren. De afbakening van de eindgebruikerssectoren van het ETS2, zowel voor de bestaande sectoren als de uitbreidingssectoren, volgt de *Intergovernmental Panel on Climate Change Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* (hierna: IPCC-richtsnoeren)¹¹, met een paar beperkte aanpassingen. De IPCC-richtsnoeren bieden reeds de basis voor de nationale emissieregistratie en het opstellen van de broeikasgasinventarissen in het kader van het Klimaatverdrag van Parijs. De IPCC-richtsnoeren definiëren zogenaamde broncategorieën waarin broeikasgasemissies worden onderverdeeld. De categorisatie heeft een getrapte structuur, dat wil zeggen dat broncategorieën uiteen kunnen worden gezet in sub-broncategorieën. Tenzij expliciet anders vermeld vallen ook alle sub-broncategorieën van de genoemde broncategorieën binnen het toepassingsbereik.

2.3. Monitoring en rapportage door gereguleerde entiteiten

Gereguleerde entiteiten zijn verplicht om te monitoren of door hen uitgeslagen brandstoffen binnen het toepassingsbereik van het ETS2 vallen. Door de opt-in wordt het voor gereguleerde entiteiten makkelijker om dit te bepalen, omdat het aantal uitzonderingen wordt geminimaliseerd. De belangrijkste resterende uitzonderingen in het ETS2 na de opt-in zijn brandstoffen gebruikt door ETS1 bedrijven, lucht- en zeevaart (voor zover niet reeds onderdeel van ETS1), visserij, glastuinbouw (met het voorbehoud beschreven in onderdeel 2.2) en brandstoffen gebruikt voor militaire operaties. Voor het monitoren of een volume uitgeslagen brandstof binnen het toepassingsbereik valt of uitgezonderd is, kunnen gereguleerde entiteiten een methode kiezen uit de lijst toegestane methodes in artikel 75 terdecies, tweede lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel¹², met inachtneming van de eisen die hieraan gesteld worden en op voorwaarde dat de NEa het monitoringplan goedkeurt.

Indien deze methoden technisch niet haalbaar zijn of tot onredelijke kosten leiden, mag een gereguleerde entiteit aannemen dat alle uitgeslagen brandstof binnen bereik valt op basis van artikel 75 terdecies, derde lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel door een bereikfactor van 1 te hanteren. Dit leidt tot te veel geverifieerde emissies voor de gereguleerde entiteit, en vanaf de start van veiling en inleveren van emissierechten in 2027 ook tot te veel ingeleverde emissierechten en onterecht doorberekende kosten aan eindgebruikers. Dit moet dan ook achteraf worden gecorrigeerd. De Europese Commissie

¹¹ Beschikbaar op de website van het IPCC: <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp>.

¹² Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie (PbEU 2018, L 334).

zal op basis van artikel 30 quater, derde lid, van de ETS-richtlijn, de jaarlijkse veiling van rechten verhogen met het aantal te veel ingeleverde emissierechten, en op basis van artikel 30 septies, vijfde lid, van de ETS-richtlijn, uitvoeringshandelingen vaststellen voor het verstrekken van financiële compensatie aan de eindgebruikers van brandstoffen voor onterecht doorberekende kosten. Deze uitvoeringshandeling is op het moment van publicatie van het onderhavige besluit niet beschikbaar. Door de opt-in zal de noodzaak tot dergelijke correcties achteraf significant afnemen, omdat er minder uitgezonderde eindgebruikers zijn.

2.4. Impact op eindgebruikers, inclusief financiële lasten

Het is de verwachting dat de geregementeerde entiteiten de financiële lasten die gepaard gaan met het deelnemen aan het ETS2 zullen doorberekenen in de prijs van de brandstoffen. Hierdoor zullen de eindgebruikers van brandstoffen een kostenstijging zien. De prijs van een ETS2-recht is variabel en wordt op de veiling en (secundaire) handelsmarkt bepaald. Hoe hoger de vraag (de emissies) ten opzichte van het aanbod (het plafond), hoe hoger de prijs zal zijn. In het impactassessment van de Europese Commissie¹³ wordt een prijs geraamd van 48 euro per emissierecht in 2030, goed voor één ton CO₂ uitstoot. Dit vertaalt zich in ca. 11 en 13 cent respectievelijk per liter benzine en diesel en ca. 10 cent per m³ aardgas. Door de opt-in zal Nederland een beperkt aantal aanvullende rechten mogen veilen naar verhouding van de aanvullende vraag naar emissierechten. Hierdoor zal het evenwicht tussen vraag en aanbod op de Europese ETS2-markt niet significant veranderen en daarmee is de verwachting dat de opt-in geen significante impact op de ETS2-prijs heeft.

Om zicht te hebben op de gevolgen voor de financiële lasten voor de landbouw en visserij hebben Wageningen Economic Research in opdracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Expertise- en Innovatiecentrum Binnenvaart in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat impactanalyses uitgevoerd.¹⁴ De resultaten van de impactanalyse zijn betrokken in het besluit van het kabinet over het toepassingsbereik (zie onderdeel 2.2).

De start van de veilingen in het ETS2 is voorzien in 2027. Dit zal ook het eerste moment zijn waarop burgers en bedrijven in het ETS2 de prijsstijging van fossiele brandstoffen als gevolg van het ETS2 kunnen zien. In de ETS-richtlijn zijn aanvullende prijsbeheersingsmechanismen opgenomen, die niet zijn meegenomen in het impactassessment, waardoor het aannemelijk is dat de prijs lager zal liggen dan door de Commissie geraamd. Deze maatregelen staan beschreven in onderdeel 2.5.4. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene ETS-richtlijn.¹⁵ Het is echter geen zekerheid dat de prijs lager zal uitvallen, omdat de prijs op de markt wordt bepaald en ook afhankelijk is van externe factoren met invloed op de vraag en het aanbod van emissierechten.

De jaarlijkse financiële lasten voor eindgebruikers als gevolg van de introductie van het ETS2 kunnen worden geraamd door de verwachte CO₂-emissies binnen de reikwijdte van het systeem te vermenigvuldigen met de verwachte prijs van ETS2-emissierechten. In tabel 1 wordt dit geraamd voor de uitbreidingssectoren in zichtjaar 2030.

¹³ SWD(2021) 601 final.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 21501-32, nr. 1649 en Kamerstukken II, 2023/24, 31 305, nr. 468.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 407, nr. 3.

Tabel 1. Raming financiële lasten ETS2 in zichtjaar 2030.

Eindgebruikers	Emissies (Mton CO ₂)	ETS2-prijs (€ / ton CO ₂)	Financiële lasten (mln. € per jaar)
Binnenvaart en recreatievaartuigen	2,0*	48	96
Spoorwegen	0,04*	48	2
Landbouw (excl. glastuinbouw)	1,6**	48	77
Defensie	0,08***	48	4
Totaal	3,72	48	179

* Middenwaarde PBL KEV2023 voor de sector mobiliteit in 2030, op basis van 2021 verhouding emissies relevante mobiliteitssectoren. **Schatting op basis van 1,0 Mton voor landbouwvoertuigen (KEV2022, tabel 33) en 0,6 Mton door brandstofgebruik in stallen (op basis van eerdere KEV's). ***Schatting op basis van ca. de helft van de militaire emissies in 2021.

2.5. Verduidelijking ten behoeve van implementatie

In artikel 5, tweede lid, onderdelen a en b, wordt de term «in de lucht» geschrapt ten behoeve van de implementatie van de gewijzigde ETS-richtlijn.¹⁶ Het betreft zuivere implementatie van een bindende bepaling in de richtlijn. In de toekomst kunnen er broeikasgasinstallaties zijn die broeikasgas uitstoten die binnen de broeikasgasinstallatie blijft. Door het schrappen van de woorden «in de lucht» wordt daarop geanticipeerd in lijn met de ETS-richtlijn.

3. Regeldruk

De administratieve lasten voor gereguleerde entiteiten in het ETS2 hebben betrekking op de vergunningaanvraag, het opstellen en actueel houden van een monitoringplan, het maken van een jaarlijks emissieverslag en verificatie, het voldoen aan de jaarlijkse inleverplicht emissierechten en de aan- en verkoop van emissierechten. De opt-in verlaagt de regeldruk voortkomend uit monitoring en rapportage voor gereguleerde entiteiten omdat er minder uitzonderingen hoeven te worden gehanteerd. Het is niet eenvoudig te kwantificeren met hoeveel, omdat gereguleerde entiteiten mogen aannemen dat alle uitgeslagen brandstoffen binnen het toepassingsbereik vallen, indien de toegestane methoden voor onderscheid technisch niet haalbaar zijn of tot onredelijke kosten zouden leiden. Dit versimpelt de monitoring en rapportage op eenzelfde manier voor gereguleerde entiteiten. Aangezien het naar verwachting voor veel gereguleerde entiteiten lastig of niet uitvoerbaar zou zijn om de uitzonderingen te monitoren in het geval de opt-in niet zou doorgaan, is het aannemelijk dat zij van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. Een conservatieve aanname is dat gereguleerde entiteiten gemiddeld ca. een derde minder tijd nodig hebben voor monitoring en rapportage door de opt-in.

De opt-in verlaagt ook de regeldruk voortkomend uit benodigde teruggaveverzoeken van eindgebruikers van fossiele brandstoffen. In het geval gereguleerde entiteiten niet vooraf onderscheid kunnen maken, zullen zij genoodzaakt zijn ETS2-kosten door te berekenen aan alle klanten. Op basis van artikel 30 septies, vijfde lid, van de ETS-richtlijn, is Nederland verplicht om een teruggaveregeling in te voeren voor eindgebruikers buiten het toepassingsbereik van het ETS2 die hierdoor onterecht kosten hebben gemaakt. In Nederland zijn ca. 53.000 landbouw-

¹⁶ Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PbEU 2023, L 130).

bedrijven en enkele spoorwegbedrijven. Naar verwachting is het voor gereglementeerde entiteiten veelal niet mogelijk om onderscheid te maken tussen brandstoffen geleverd in deze sectoren versus andere sectoren. In het uiterste geval betekent het dus dat het besluit jaarlijks ca. 53.000 jaarlijkse teruggaveverzoeken kan voorkomen. Het is mogelijk dat het daadwerkelijke aantal lager ligt, bijvoorbeeld wanneer gereglementeerde entiteiten in bepaalde gevallen wel onderscheid kunnen maken of deze bedrijven geen teruggaveverzoek indienen ondanks dat zij hier recht op hebben. De Commissie zal op basis van artikel 30 septies, vijfde lid, van de ETS-richtlijn een uitvoeringsverordening opstellen over de teruggaveregeling. Deze is op het moment van publicatie van het onderhavige besluit nog niet beschikbaar. De exacte handelingen voor de teruggaveverzoeken en daarmee gepaard gaande regeldruk is dus niet bekend. Een conservatieve aanname is dat het indienen van een teruggaveverzoek, inclusief de benodigde bewijsvoering, gemiddeld één werkdag in beslag neemt.

In tabel 2 wordt de vermindering van regeldrukkosten geraamd. In totaal komt dit uit op structureel maximaal € 20.102.840 per jaar vermindering van regeldrukkosten.

Tabel 2. Raming vermindering regeldrukkosten door de opt-in.

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (€)
Simpelere monitoring en rapportage voor bestaande gereglementeerde entiteiten	248*	-15**	Uur	47***	-174.840
Minder jaarlijkse teruggaveverzoeken van eindgebruikers	< 53.000 [†]	-8 ^{††}	Uur	47***	< -19.928.000
Totaal structurele kosten					< -20.102.840

*Voorlopige inschatting uitvoerders, **Impact Assessment (SWD(2021) 601 final) maal 1/3. ***Handboek Meting Regeldrukkosten. [†]Gegevens landbouwteiling CBS, 2019. ^{††}Conservatieve aanname.

Door de verbreding van de gereglementeerde activiteit zullen er naar verwachting meer gereglementeerde entiteiten in Nederland zijn. Het gaat om leveranciers van brandstoffen aan de binnenvaart, aangezien deze brandstofleveranciers vaak uitsluitend leveren aan de sectoren die zonder opt-in buiten het ETS2 vallen. Brandstofleveranciers aan de overige uitbreidingssectoren leveren reeds aan bestaande ETS2-sectoren, waardoor zij al een gereglementeerde entiteit zijn zonder de opt-in. Het gaat in totaal om ca. 35 brandstofleveranciers die door de opt-in een gereglementeerde entiteit worden. De regeldrukkosten komen per gereglementeerde entiteit uit op eenmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar. Deze raming is opgenomen en verder toelicht in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2023/959, richtlijn nr. 2023/958 en verordening nr. 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 mei 2023 (PbEU 2023, L130) met het oog op aanpassingen van het emissiehandelsstelsel op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers.¹⁷ In totaal komen de eenmalige extra regeldrukkosten uit op ca. € 343.805 en structureel op € 156.345 per jaar.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 407 nr. 3.

Tabel 3. Raming regeldrukkosten van nieuwe gereguleerde entiteiten

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (€)
Kennisgeving regelgeving	35*	2***	Uur	47***	3.290
Vergunningaanvraag en opstellen monitoringplan	35*	75**	Uur	47***	123.375
Implementatie monitoringplan	35*	100**	Uur	47***	164.500
Openen rekening in het EU-register	35*	32**	Uur	47***	52.640
Totaal eenmalige kosten					343.805
Monitoring en rapportage broeikasgasemissies	35*	45**	Uur per jaar	47***	74.025
Verificatie van gerapporteerde emissies	35*	1**	per jaar	1600**	56.000
Handel in emissierechten en voldoen aan inleverplicht	35*	16**	Uur per jaar	47***	26.320
Totaal structurele kosten					156.345

*Voorlopige inschatting uitvoerders, **Impact Assessment (SWD(2021) 601 final), ***Handboek Meting Regeldrukkosten.

Het ontwerpbesluit is toegezonden aan het Adviescollege toetsing regeldruk op 17 mei 2024. Op 19 juni 2024 heeft het college advies uitgebracht. Het college adviseert het voorstel vast te stellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Deze adviespunten zijn tweeledig. Ten eerste adviseert het college ook de regeldrukvermindering in kaart te brengen. Dit is in bovenstaande paragraaf verwerkt. Ten tweede adviseert het college in de toelichting de keuze voor het toepassingsbereik van de opt-in nader te onderbouwen, en aan te geven welke rol regeldruk daarbij heeft gespeeld. Dit is verwerkt in onderdeel 2.2 (Toepassingsbereik).

4. Internetconsultatie

Voor het besluit heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van 21 mei 2024 tot en met 18 juni 2024. Er zijn in totaal 11 reacties ontvangen. In enkele reacties zijn zorgen geuit over een ongelijk Europees speelveld, over het uitsluiten van glastuinbouw en over financiële lasten voor eindgebruikers van fossiele brandstoffen in de desbetreffende sectoren. In enkele andere reacties is steun uitgesproken voor de verbreding van ETS2 en de positieve gevolgen daarvan voor de uitvoerbaarheid van het ETS2 en het klimaat. Om bedrijven die onder de opt-in vallen te ondersteunen in hun verduurzamingsopgave en zorgen over impact te verminderen is gelijktijdig met het besluit van de ETS2 opt-in besloten om middelen uit het Klimaatfonds gereserveerd voor deze sectoren, waaronder landbouw, binnenvaart en reizigerstreinvervoer.¹⁸ Verdere lastenstijgingen en mogelijke aanvullende flankerende maatregelen voor ETS2 sectoren, inclusief opt-in sectoren, zullen integraal worden gewogen bij de budgettaire verwerking van de ETS2-inkomsten. De reacties hebben niet geleid tot een wijziging van het besluit. Mede naar aanleiding van de reacties is de toelichting op gevolgen voor de uitvoering, klimaat en regeldruk aangepast.

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

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1374.