



## Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid

### Nader Rapport

's-Gravenhage,  
Nr. WJZ / 87547933

Aan de Koning

#### Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juli 2024, nr. 2024001591, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 oktober 2024, nr. W18.24.00163/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de keuze om de sectoren glastuinbouw en visserij (vooralsnog) niet onder het ETS2 te brengen. In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

*Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2024, no.2024001591, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Klimaat en Energie<sup>1</sup>, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid, met nota van toelichting.*

*Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit handel in emissierechten. Met het ontwerpbesluit wordt de zogenoemde opt-in mogelijkheid uit de Europese ETS-richtlijn benut.<sup>2</sup> Deze lidstaatoptie houdt in dat lidstaten het toepassingsbereik van het Europese emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (verder: ETS2) nationaal kunnen uitbreiden naar sectoren die niet zijn opgenomen in Bijlage III van de ETS-richtlijn. Het ontwerpbesluit voorziet in de verbreding van het toepassingsbereik van ETS2 naar alle sectoren, met uitzondering van de sectoren visserij en glastuinbouw.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat de opt-in een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van de klimaatdoelen. De keuze om de sectoren glastuinbouw en visserij (vooralsnog) niet onder het ETS2 te brengen, is echter niet overtuigend gemotiveerd. Deze gedeeltelijke opt-in heeft, in tegenstelling tot een volledige opt-in, negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en leidt tot een verhoging van de regeldruk. Daarom adviseert de Afdeling de keuze voor een gedeeltelijke opt-in overtuigend te motiveren.*

*In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.*

<sup>1</sup> In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Minister van Klimaat en Groene Groei.

<sup>2</sup> Artikel 30 undecies van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).



## 1. Achtergrond en inhoud ontwerpbesluit

Met ingang van 2027 verplicht het ETS2 brandstofleveranciers om broeikasgasmissierechten in te leveren voor alle brandstoffen die zij leveren aan de sectoren die onder het ETS2 vallen. Een aantal sectoren valt reeds verplicht onder het ETS2. Dat volgt uit de ETS-richtlijn. Lidstaten kunnen daarnaast beslissen ook andere sectoren deel te laten nemen aan het ETS2 door middel van de opt-in, op voorwaarde dat die uitbreiding door de Commissie wordt goedgekeurd.<sup>3</sup> Een volledige opt-in zou tot gevolg hebben dat vrijwel alle brandstoffen in een lidstaat ofwel onder het bestaande Europese emissiehandelssysteem voor de grote industrie, elektriciteitssector en luchtvaart (ETS1) ofwel onder ETS2 vallen.

Met het ontwerpbesluit kiest de regering ervoor de opt-in-mogelijkheid uit de ETS-richtlijn te implementeren. Dat zorgt voor een belangrijke bijdrage aan het behalen van de klimaatdoelen. Daarnaast zorgt de opt-in ervoor dat het ETS2 beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar wordt. De regering kiest niet voor een volledige opt-in. Het gevolg daarvan is dat brandstofleveranciers vooraf onderscheid moeten maken naar de eindbestemming en het gebruik van geleverde brandstof.

## 2. Keuze voor een gedeeltelijke opt-in

### a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In het ontwerpbesluit wordt niet gekozen voor een volledige, maar voor een gedeeltelijke opt-in. Niet inbegrepen worden de sectoren glastuinbouw en visserij. De keuze voor een gedeeltelijke opt-in leidt tot hogere regeldrukkosten voor marktpartijen (vooral brandstofleveranciers). Ook bemoeilijkt het de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), die als toezicht-houder fungeert, en verhoogt het de fraudegevoeligheid.

De NEa heeft in dit verband over de uitvoerbaarheid opgemerkt dat invoering van het ETS2 zonder opt-in ertoe leidt dat 'brandstofleveranciers ex-ante onderscheid moeten maken naar (...) eindbestemming en gebruik van geleverde brandstof', en dat dit 'niet uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig' is. Volgens de NEa gelden deze nadelen 'ook voor een partiële opt-in waarbij (delen van) specifieke sectoren worden uitgezonderd'.<sup>4</sup>

De keuze voor een gedeeltelijke opt-in heeft ook gevolgen voor de uitvoerbaarheid van andere regelingen. Zo wordt het vaststellen van het marktaandeel van energieleveranciers – een noodzakelijk onderdeel van het voorgenomen wetsvoorstel bijmengverplichting groen gas – belemmerd door de gedeeltelijke opt-in.<sup>5</sup> De NEa heeft ook op deze afhankelijkheid gewezen in haar advies, en risico's op onvolledige of onjuiste rapportages over brandstofverbruik benadrukt.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de motivering van de keuze om de sectoren visserij en glastuinbouw buiten het ETS2 te houden.

### b. Uitzondering glastuinbouw

Als reden voor de uitzondering van de glastuinbouw wordt in de toelichting genoemd dat een opt-in voor de glastuinbouw de balans uit het pakket Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw, waaronder de CO<sub>2</sub>-heffing glastuinbouw, en het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030, zou verstoren.<sup>6</sup> Er wordt echter niet inzichtelijk gemaakt in welk opzicht en in welke mate die balans zou worden verstoord door de glastuinbouw wel onder de opt-in te brengen, dan wel waarom die balans niet per 2027 (ingangsdatum van veiling en inleverplicht) zou kunnen worden hersteld door aanpassing van afspraken dan wel anderszins. Gezien de wezenlijk nadelige effecten van deze uitzondering is het noodzakelijk dat de regering deze uitzondering overtuigend motiveert en inzicht geeft in de onderliggende argumenten.

Specifiek voor de glastuinbouw leidt de uitzondering nog tot een aanvullende complicatie. Door de glastuinbouw buiten bereik van het ETS2 te houden, blijft het toepassingsbereik van het ETS2 onduidelijk. In de glastuinbouw worden voornamelijk warmtekrachtkoppelingen (verder: WKK) ingezet voor zowel productie van warmte, CO<sub>2</sub> en elektriciteit ten behoeve van de glastuinbouwactiviteiten, als

<sup>3</sup> De voorwaarden voor deze goedkeuring zullen in een gedelegeerde handeling worden uitgewerkt, zie artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

<sup>4</sup> Zie p. 1 van de brief van de NEa, *Uitvoering Opt-in ETS-2*, 2 april 2024.

<sup>5</sup> Zie het wetsvoorstel Wet bijmengverplichting groen gas; de keuze voor een gedeeltelijke opt-in leidt ertoe dat het vaststellen van het marktaandeel van brandstofleveranciers en het daaruit volgende volume van hun bijmengverplichting de NEa aanzienlijk meer tijd kost dan bij een volledige opt-in.

<sup>6</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.



voor de productie en invoeding op het elektriciteitssysteem.

*Op die manier is het doel waarvoor een WKK wordt ingezet bepalend voor het antwoord op de vraag of de emissies onder het verplichte deel van ETS2 vallen. Indien een WKK als hoofdactiviteit levert aan het publiek, vallen alle emissies verplicht onder ETS2. Als echter een WKK elektriciteit of warmte opwekt voor eigen gebruik door de onderneming vallen de emissies niet verplicht onder het ETS2. Daarmee is het lastig te bepalen voor welk doel een WKK op enig moment hoofdzakelijk wordt ingezet. Dit nadeel doet zich niet langer voor als de glastuinbouw door middel van de opt-in onder het bereik van het ETS2 zou worden gebracht.*

*De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om de keuze om de sector glastuinbouw buiten het ETS2 te houden overtuigend te motiveren.*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de nota van toelichting aangevuld. In dit deel van de toelichting wordt nu ingegaan op het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 waarin afspraken zijn vastgelegd, en de Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw waarin regels zijn 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 CO<sub>2</sub>-heffing in de glastuinbouw vanaf 2025, die borgt dat het restemissiedoel voor 2030 wordt gehaald (4,3 Mton CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-heffing glastuinbouw van Berenschot en Kalavasta<sup>7</sup>. 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 uitvoeringstoets<sup>8</sup>. 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.

### *c. Uitzondering visserij*

*De visserijsector wordt uitgezonderd omdat er onvoldoende handelingsperspectief voor deze sector zou bestaan en subsidiemogelijkheden voor verduurzaming Europeesrechtelijk beperkt zouden zijn. Daarnaast zou deze sector bijzonder kwetsbaar zijn voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de Europese Unie, aldus de toelichting.<sup>9</sup>*

*De toelichting hierop is echter zeer beknopt. Niet wordt toegelicht waaruit de genoemde Europeesrechtelijke beperkingen bestaan. De Afdeling merkt op dat met betrekking tot de subsidiemogelijkheden de ETS-richtlijn expliciet ruimte biedt voor compensatie van in de brandstofprijzen doorberekende kosten van emissierechten.<sup>10</sup> Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren gegeven betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021.<sup>11</sup> Op de mogelijkheden die deze richtsnoeren bieden wordt evenmin ingegaan.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom compenserende maatregelen beperkt mogelijk zouden zijn en daarbij in te gaan op zowel de ETS-richtlijn als de genoemde richtsnoeren.*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de nota van toelichting aangevuld. 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.<sup>12</sup> 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

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 5, bijlage 1157640.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1413.

<sup>9</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>10</sup> Zie artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

<sup>11</sup> Zie Mededeling van de Commissie van 25 september 2020, PbEU 2020, C 317, p. 5.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2023/24, 21501-32, nr. 1649.



wordt de ruimte die de ETS-richtlijn laat voor nacompensatie van doorberekende kosten<sup>13</sup> en de richtsnoeren van de Commissie voor bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het ETS<sup>14</sup> 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 sector bijzonder kwetsbaar voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de EU, die voornamelijk 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 gereglementeerde entiteiten, zal de uitzondering voor de visserij middels een teruggaveregelung 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.

#### *d. Tijdlijn mogelijk latere opt-in glastuinbouw*

*Indien de uitzonderingspositie van de sector glastuinbouw alsnog overtuigend kan worden gemotiveerd, merkt de Afdeling nog het volgende op.*

*Uit de toelichting blijkt dat de mogelijkheden worden verkend om op een later moment de sector glastuinbouw alsnog onder het ETS2 te brengen. Uit de toelichting blijkt echter niet welke tijdslijn voor besluitvorming hierover is voorzien. De Afdeling merkt op dat het raadzaam is om deze onzekere tussenfase niet te lang te laten duren en zo spoedig mogelijk te besluiten over de opt-in van de glastuinbouw.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting meer inzicht te geven in de tijdslijn van de besluitvorming.*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de nota van toelichting aangevuld. 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.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.*

### **3. Wijzigingen niet naar aanleiding van het advies**

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om nog een kleine wijziging aan te brengen in het besluit. 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<sup>15</sup>. Het betreft zuivere implementatie van een bindende bepaling uit de richtlijn. In de toekomst kunnen er ook broeikasgasinstallaties zijn die broeikasgas uitstoten die binnen de broeikasgasinstallatie blijft. Door het schrappen van de woorden 'in de lucht' wordt daarop geanticipeerd conform de ETS-richtlijn.

Verder zijn enkele kleine correcties en tekstwijzigingen van ondergeschikte aard doorgevoerd.

<sup>13</sup> Artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

<sup>14</sup> Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021 (PbEU 2020, C 317).

<sup>15</sup> 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).



---

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



## Advies Raad van State

No. W18.24.00163/IV  
's-Gravenhage, 2 oktober 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2024, no.2024001591, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Klimaat en Energie<sup>1</sup>, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit handel in emissierechten. Met het ontwerpbesluit wordt de zogenoemde opt-in mogelijkheid uit de Europese ETS-richtlijn benut.<sup>2</sup> Deze lidstaatoptie houdt in dat lidstaten het toepassingsbereik van het Europese emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (verder: ETS2) nationaal kunnen uitbreiden naar sectoren die niet zijn opgenomen in Bijlage III van de ETS-richtlijn. Het ontwerpbesluit voorziet in de verbreding van het toepassingsbereik van ETS2 naar alle sectoren, met uitzondering van de sectoren visserij en glastuinbouw.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat de opt-in een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van de klimaatdoelen. De keuze om de sectoren glastuinbouw en visserij (vooralsnog) niet onder het ETS2 te brengen, is echter niet overtuigend gemotiveerd. Deze gedeeltelijke opt-in heeft, in tegenstelling tot een volledige opt-in, negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en leidt tot een verhoging van de regeldruk. Daarom adviseert de Afdeling de keuze voor een gedeeltelijke opt-in overtuigend te motiveren.

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

### 1. Achtergrond en inhoud ontwerpbesluit

Met ingang van 2027 verplicht het ETS2 brandstofleveranciers om broeikasgasemissierechten in te leveren voor alle brandstoffen die zij leveren aan de sectoren die onder het ETS2 vallen. Een aantal sectoren valt reeds verplicht onder het ETS2. Dat volgt uit de ETS-richtlijn. Lidstaten kunnen daarnaast beslissen ook andere sectoren deel te laten nemen aan het ETS2 door middel van de opt-in, op voorwaarde dat die uitbreiding door de Commissie wordt goedgekeurd.<sup>3</sup> Een volledige opt-in zou tot gevolg hebben dat vrijwel alle brandstoffen in een lidstaat ofwel onder het bestaande Europese emissiehandelssysteem voor de grote industrie, elektriciteitssector en luchtvaart (ETS1) ofwel onder ETS2 vallen.

Met het ontwerpbesluit kiest de regering ervoor de opt-in-mogelijkheid uit de ETS-richtlijn te implementeren. Dat zorgt voor een belangrijke bijdrage aan het behalen van de klimaatdoelen. Daarnaast zorgt de opt-in ervoor dat het ETS2 beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar wordt. De regering kiest niet voor een volledige opt-in. Het gevolg daarvan is dat brandstofleveranciers vooraf onderscheid moeten maken naar de eindbestemming en het gebruik van geleverde brandstof.

### 2. Keuze voor een gedeeltelijke opt-in

#### a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In het ontwerpbesluit wordt niet gekozen voor een volledige, maar voor een gedeeltelijke opt-in. Niet inbegrepen worden de sectoren glastuinbouw en visserij. De keuze voor een gedeeltelijke opt-in leidt tot hogere regeldrukkosten voor marktpartijen (vooral brandstofleveranciers). Ook bemoeilijkt het de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), die als toezicht-houder fungeert, en verhoogt het de fraudegevoeligheid.

De NEa heeft in dit verband over de uitvoerbaarheid opgemerkt dat invoering van het ETS2 zonder

<sup>1</sup> In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Minister van Klimaat en Groene Groei.

<sup>2</sup> Artikel 30 undecies van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

<sup>3</sup> De voorwaarden voor deze goedkeuring zullen in een gedelegeerde handeling worden uitgewerkt, zie artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.





opt-in ertoe leidt dat 'brandstofleveranciers ex-ante onderscheid moeten maken naar (...) eindbestemming en gebruik van geleverde brandstof', en dat dit 'niet uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig' is. Volgens de NEa gelden deze nadelen 'ook voor een partiële opt-in waarbij (delen van) specifieke sectoren worden uitgezonderd.'<sup>4</sup>

De keuze voor een gedeeltelijke opt-in heeft ook gevolgen voor de uitvoerbaarheid van andere regelingen. Zo wordt het vaststellen van het marktaandeel van energieleveranciers – een noodzakelijk onderdeel van het voorgenomen wetsvoorstel bijmengverplichting groen gas – belemmerd door de gedeeltelijke opt-in.<sup>5</sup> De NEa heeft ook op deze afhankelijkheid gewezen in haar advies, en risico's op onvolledige of onjuiste rapportages over brandstofverbruik benadrukt.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de motivering van de keuze om de sectoren visserij en glastuinbouw buiten het ETS2 te houden.

### *b. Uitzondering glastuinbouw*

Als reden voor de uitzondering van de glastuinbouw wordt in de toelichting genoemd dat een opt-in voor de glastuinbouw de balans uit het pakket Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw, waaronder de CO<sub>2</sub>-heffing glastuinbouw, en het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030, zou verstoren.<sup>6</sup> Er wordt echter niet inzichtelijk gemaakt in welk opzicht en in welke mate die balans zou worden verstoord door de glastuinbouw wel onder de opt-in te brengen, dan wel waarom die balans niet per 2027 (ingangsdatum van veiling en inleverplicht) zou kunnen worden hersteld door aanpassing van afspraken dan wel anderszins. Gezien de wezenlijk nadelige effecten van deze uitzondering is het noodzakelijk dat de regering deze uitzondering overtuigend motiveert en inzicht geeft in de onderliggende argumenten.

Specifiek voor de glastuinbouw leidt de uitzondering nog tot een aanvullende complicatie. Door de glastuinbouw buiten bereik van het ETS2 te houden, blijft het toepassingsbereik van het ETS2 onduidelijk. In de glastuinbouw worden voornamelijk warmtekrachtkoppelingen (verder: WKK) ingezet voor zowel productie van warmte, CO<sub>2</sub> en elektriciteit ten behoeve van de glastuinbouwactiviteiten, als voor de productie en invoeding op het elektriciteitssysteem.

Op die manier is het doel waarvoor een WKK wordt ingezet bepalend voor het antwoord op de vraag of de emissies onder het verplichte deel van ETS2 vallen. Indien een WKK als hoofdactiviteit levert aan het publiek, vallen alle emissies verplicht onder ETS2. Als echter een WKK elektriciteit of warmte opwekt voor eigen gebruik door de onderneming vallen de emissies niet verplicht onder het ETS2. Daarmee is het lastig te bepalen voor welk doel een WKK op enig moment hoofdzakelijk wordt ingezet. Dit nadeel doet zich niet langer voor als de glastuinbouw door middel van de opt-in onder het bereik van het ETS2 zou worden gebracht.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om de keuze om de sector glastuinbouw buiten het ETS2 te houden overtuigend te motiveren.

### *c. Uitzondering visserij*

De visserijsector wordt uitgezonderd omdat er onvoldoende handelingsperspectief voor deze sector zou bestaan en subsidiemogelijkheden voor verduurzaming Europeesrechtelijk beperkt zouden zijn. Daarnaast zou deze sector bijzonder kwetsbaar zijn voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de Europese Unie, aldus de toelichting.<sup>7</sup>

De toelichting hierop is echter zeer beknopt. Niet wordt toegelicht waaruit de genoemde Europeesrechtelijke beperkingen bestaan. De Afdeling merkt op dat met betrekking tot de subsidiemogelijkheden de ETS-richtlijn expliciet ruimte biedt voor compensatie van in de brandstofprijzen doorberekende kosten van emissierechten.<sup>8</sup> Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren gegeven betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021.<sup>9</sup> Op de mogelijkheden die deze richtsnoeren bieden wordt evenmin ingegaan.

<sup>4</sup> Zie p. 1 van de brief van de NEa, *Uitvoering Opt-in ETS-2*, 2 april 2024.

<sup>5</sup> Zie het wetsvoorstel Wet bijmengverplichting groen gas; de keuze voor een gedeeltelijke opt-in leidt ertoe dat het vaststellen van het marktaandeel van brandstofleveranciers en het daaruit volgende volume van hun bijmengverplichting de NEa aanzienlijk meer tijd kost dan bij een volledige opt-in.

<sup>6</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>7</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>8</sup> Zie artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

<sup>9</sup> Zie Mededeling van de Commissie van 25 september 2020, PbEU 2020, C 317, p. 5.



---

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom compenserende maatregelen beperkt mogelijk zouden zijn en daarbij in te gaan op zowel de ETS-richtlijn als de genoemde richtsnoeren.

*d. Tijdslijn mogelijk latere opt-in glastuinbouw*

Indien de uitzonderingspositie van de sector glastuinbouw alsnog overtuigend kan worden gemotiveerd, merkt de Afdeling nog het volgende op.

Uit de toelichting blijkt dat de mogelijkheden worden verkend om op een later moment de sector glastuinbouw alsnog onder het ETS2 te brengen. Uit de toelichting blijkt echter niet welke tijdslijn voor besluitvorming hierover is voorzien. De Afdeling merkt op dat het raadzaam is om deze onzekere tussenfase niet te lang te laten duren en zo spoedig mogelijk te besluiten over de opt-in van de glastuinbouw.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer inzicht te geven in de tijdslijn van de besluitvorming.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*





## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... 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 ..... nr. ....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Klimaat en Energie van ....., nr. WJZ /....., in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I**

Bijlage II van het Besluit handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

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

2. Aan het slot 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 (bronicategoriecode 1A3c);
- c. Vervoer over water (bronicategoriecode 1A3d), voor zover dit betrekking heeft op vervoer over de binnenwateren;
- d. Overig transport (bronicategoriecode 1A3e);
- e. Stationaire land- en bosbouw (bronicategoriecode 1A4ci), met uitzondering van glastuinbouw;
- f. Terreinvoertuigen en andere machines in de land- en bosbouw (bronicategoriecode 1A4cii);
- g. Overig (bronicategoriecode 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.

*De Minister voor Klimaat en Energie,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN DEEL

#### 1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit handel in emissierechten 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-in<sup>1</sup>. Op 15 april 2024 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het definitieve besluit over de opt-in<sup>2</sup>.

#### 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 realiseren<sup>3</sup>. 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 voorneemen 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 bijgaand aan het wetsvoorstel ter implementatie van het ETS2<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> Kamerstuk 36 350, nr. 1 en 32 813, nr. 1230.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 1374.

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 1177.

<sup>4</sup> Wetsvoorstel 36 407 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.



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.<sup>5</sup>

Het kabinet heeft besloten om de visserijsector buiten het ETS2 te laten omdat er onvoldoende handelingsperspectief voor de sector is geïdentificeerd, er Europeesrechtelijke beperkingen in subsidieverlening voor verduurzaming in de visserij zijn en deze sector bijzonder kwetsbaar is voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de EU. 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 o.a. 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 geografische regio, 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 teruggaveregeling 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.

Het kabinet streeft er met een opt-in naar om significante problemen rondom uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en handhaafbaarheid van het ETS2 te voorkomen en om de regeldruk voor gereguleerde entiteiten in het ETS2 te verminderen. Voor de glastuinbouw bestaan echter reeds convenantsafspraken en -doelen. Om de balans uit het pakket Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw, waaronder de CO<sub>2</sub>-heffing glastuinbouw, en het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 te behouden, wordt toepassing van het ETS2 op deze sector nog nader uitgewerkt en het kabinet zal daarop haar besluit baseren. In het conceptbesluit was de opt-in voor glastuinbouw derhalve niet opgenomen. Indien wordt besloten om de glastuinbouw onder het ETS2 te betrekken, zal dit in een later stadium aan het besluit worden toegevoegd.

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)<sup>6</sup>, 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Beschikbaar op de website van het IPCC: <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp>.



### 2.3. Monitoring en rapportage door geregementeerde 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 geregementeerde 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 geregementeerde entiteiten een methode kiezen uit de lijst toegestane methodes in artikel 75 terdecies, tweede lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, 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 geregementeerde 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 geregementeerde 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 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 eindverbruikers 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 impact assessment van de Europese Commissie<sup>7</sup> wordt een prijs geraamd van 48 euro per emissierecht in 2030, goed voor één ton CO<sub>2</sub> uitstoot. Dit vertaalt zich in ca. 11 en 13 cent respectievelijk per liter benzine en diesel en ca. 10 cent per m<sup>3</sup> 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 van 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<sup>8</sup>. 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 impact assessment, 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<sup>9</sup>. 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 aanbod van emissierechten.

De jaarlijkse financiële lasten voor eindgebruikers als gevolg van de introductie van het ETS2 kunnen worden geraamd door de verwachte CO<sub>2</sub>-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.

<sup>7</sup> SWD(2021) 601 final.

<sup>8</sup> Kamerstukken 21 501-32, nr. 1649 en 31 3015, nr. 468.

<sup>9</sup> Kamerstuk 36 407, nr. 3.



Tabel 1. Raming financiële lasten ETS2 in zichtjaar 2030.

Eindgebruikers	Emissies (Mton CO <sub>2</sub> )	ETS2-prijs (€ / ton CO <sub>2</sub> )	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
<b>Totaal</b>	<b>3,72</b>	<b>48</b>	<b>179</b>

\* 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.

### 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 genooddakt 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 landbouwbedrijven en enkele spoorwegbedrijven. Naar verwachting is het voor gereguleerde 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 gereguleerde 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 gereguleerde entiteiten	248*	-15**	Uur	47***	-174.840
Minder jaarlijkse teruggaveverzoeken van eindgebruikers	< 53.000†	-8††	Uur	47***	< -19.928.000
<b>Totaal structurele kosten</b>					<b>&lt; -20.102.840</b>

\*Voorlopige inschatting uitvoerders, \*\*Impact Assessment (SWD(2021) 601 final) maal 1/3. \*\*\*Handboek Meting Regeldrukkosten. †Gegevens landbouwtelling CBS, 2019. ††Conservatieve aanname.

Door de verbreding van de gereguleerde activiteit, zullen er naar verwachting meer gereguleerde 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 gereguleerde entiteit zijn zonder de opt-in. Het gaat in totaal om ca. 35 brandstofleveranciers die door de opt-in een gereguleerde entiteit worden. De regeldrukkosten komen per gereguleerde entiteit uit op éénmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar. Deze raming is opgenomen en verder toegelicht in onderdeel 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 emissiehandelssysteem op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers<sup>10</sup>. In totaal komen de éénmalige extra regeldrukkosten uit op ca. € 343.805 en structureel op € 156.345 per jaar.

Tabel 3. Raming regeldrukkosten van nieuwe gereguleerde entiteiten

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (€)
Kennisneming 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
<b>Totaal eenmalige kosten</b>					<b>343.805</b>
Monitoring en rapportage broeikasgas-emissies	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
<b>Totaal structurele kosten</b>					<b>156.345</b>

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

Het ontwerpbesluit is toegezonden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) 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 betreffende 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 aan het besluit van de ETS2 opt-in besloten om middelen uit het Klimaatfonds gereserveerd voor deze sectoren, waaronder landbouw, binnenvaart en reizigerstreinvervoer<sup>11</sup>. 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 voor Klimaat en Energie,*

<sup>10</sup> Kamerstuk 36 407 nr. 3.

<sup>11</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 1374.