

Vergaderjaar 2023–2024

36 407

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

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 februari 2024

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de nota naar aanleiding van het verslag inzake het volgende voorstel aan: voorstel van wet tot 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 (Kamerstuknummer 36 407)

Het wetsvoorstel betreft een zuivere implementatie van bindende EU-regelgeving. Zoals vermeld in mijn brief aan uw Kamer van 17 januari 2024, geldt voor de meeste artikelen van de herziene EU ETS-richtlijn dat de deadline voor omzetting in nationale wet- en regelgeving 31 december 2023 was. Geharmoniseerde Europese uitvoering is van groot belang voor een goed functionerend emissiehandelssysteem met duidelijkheid voor ETS-plichtige bedrijven. De Europese Commissie heeft op 25 januari een formele inbreukprocedure gestart tegen Nederland.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

Nota naar aanleiding van het verslag

1. Inleiding

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan stellen zij graag enkele vragen. De leden van de JA21-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij een aantal vragen.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de vaste commissie en de fracties van de BBB en JA21 zijn gesteld in het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is de opmaak van het verslag van uw Kamer aangehouden. De tekst van het verslag is schuingedrukt, de beantwoording niet

2. Baten en lasten

*De regeldrukkosten komen per gereguleerde entiteit naar verwachting uit op éénmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar. In het impactassessment heeft de Europese Commissie aangegeven dat de administratieve lasten voor de scheepvaartbedrijven gemiddeld € 7.000 per schip per jaar zullen bedragen. De leden van de **BBB-fractie** vragen in hoeverre bedrijven in de gelegenheid worden gesteld de werkelijke regeldrukkosten aan te geven. Wat gaat de regering doen om deze zo laag mogelijk te houden?*

De regeldruk volgt uit Europese regelgeving, waardoor de regering beperkt invloed heeft op de hoogte daarvan. De regering streeft ernaar om regeldrukkosten zo laag mogelijk te houden door tijdig te communiceren over de verplichtingen en de wijze waarop deze nageleefd dienen te worden. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) zet zich in om bedrijven zo goed mogelijk te ondersteunen en op de hoogte te houden via de NEa-helpdesk, regelmatige webinars en nieuwsbrieven. Voor het overgrote deel van de scheepvaartbedrijven die onder het ETS vallen, geldt dat zij al enkele jaren moeten voldoen aan de Europese verplichtingen voor monitoring, rapportage en verificatie. Die kosten die daarvoor worden gemaakt maken ongeveer 90% uit van de totale administratieve kosten voor scheepvaartbedrijven om te voldoen aan de verplichtingen van het ETS. Goed inzicht in de emissies van schepen helpt scheepvaartbedrijven om brandstof te besparen. De Europese Commissie verwacht dat hiermee 3% van de brandstofkosten wordt bespaard, wat een significant grotere besparing zou opleveren dan de administratieve kosten.

*Als de energieprijzen hoog zijn kan de wet één jaar uitgesteld worden. Het ziet ernaar uit dat de energieprijzen hoog zullen blijven. De leden van de **BBB-fractie** vragen de regering wat de gevolgen zijn voor bedrijven en consumenten als de wet na dat jaar uitstel alsnog wordt ingevoerd.*

De start van de veiling en inleverplicht van ETS2 emissierechten kan met één jaar worden uitgesteld, van 2027 naar 2028, indien in de zes maanden vóór 30 juni 2026 ofwel (i) de gemiddelde TTF-gasprijs hoger was dan de gemiddelde TTFgasprijs in februari en maart 2022 (106 euro/MWh), ofwel (ii) de gemiddelde prijs van ruwe Brentolie meer dan twee keer zo hoog was als de gemiddelde prijs van ruwe Brentolie in de vijf voorgaande jaren. Deze voorwaarden zijn vooraf vastgesteld en zijn opgenomen in artikel 30 duodecies van de ETS-richtlijn. De Europese Commissie zal

uiterlijk op 15 juli 2026 bekend maken of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Op dit moment is de verwachting dat niet zal worden voldaan aan een van de voorwaarden voor uitstel en de veiling en inleverplicht van ETS2 emissierechten in 2027 van start zal gaan.

Aangenomen wordt dat energieleveranciers de kosten van de aankoop van ETS2rechten zullen verwerken in hun prijzen, waardoor bedrijven en consumenten een hogere prijs zullen betalen voor brandstoffen. De prijs van een ETS2 emissierecht is afhankelijk van marktontwikkelingen. In het impact assessment van de Europese Commissie wordt een prijs geraamd van 48 euro per ton CO₂ in 2030. Dit vertaalt zich in ca. 0,11 en 0,13 cent respectievelijk per liter benzine en diesel en ca. 0,10 cent per m³ aardgas. Het ETS2 bevat prijsbeheersingsmechanismen die bedoeld zijn om buitensporige prijsstijgingen te voorkomen. Wanneer de gemiddelde prijs van geveilde emissierechten voldoet aan één van de voorwaarden uit artikel 30 nonies van de ETS-richtlijn, worden aanvullende emissierechten geveild uit de marktstabiliteitsreserve. Dit verhoogt het aanbod aan rechten, waardoor de prijs wordt gedempt. De voorwaarden kunnen worden samengevat als:

- de prijs is in 2027, 2028 of 2029 gedurende twee maanden hoger dan 45 euro;
- de prijs is in 2027 of 2028 gedurende drie maanden anderhalf maal zo hoog, of in de jaren daarna tweemaal zo hoog, als de voorafgaande zes maanden;
- de prijs is gedurende drie maanden driemaal zo hoog als de voorafgaande zes maanden.

Over het algemeen geldt een inverse relatie tussen de marktprijs van fossiele brandstoffen en de prijs van emissierechten. Dat wil zeggen dat hoge fossiele brandstofprijzen naar verwachting gepaard gaan met een lagere prijs voor emissierechten. Dit komt omdat er een vast aantal emissierechten beschikbaar zijn, maar de vraag naar emissierechten hoger is wanneer fossiele brandstoffen goedkoop zijn en vice versa.

*De leden van de **JA21-fractie** vernemen graag van de regering wat op Europees en nationaal niveau de verwachte opbrengsten en kosten zullen zijn bij de uitbreiding van de werkingssfeer van EU-richtlijnen 2023/958 en 2023/959.*

De verwachte ETS veilingopbrengsten voor Nederland zijn opgenomen in de Rijksbegroting. Dit is een inschatting. Het is afhankelijk van marktontwikkelingen wat de uiteindelijke opbrengst zal zijn. Tabel 1 en 2 bevat de raming in miljoenen euro's van respectievelijk de veilingopbrengsten voor Nederland (zoals opgenomen in de huidige Rijksbegroting) en totaal voor alle EU lidstaten (op basis van actuele kennis).

De geraamde veilingopbrengsten van de scheepvaartsector vallen in 2025 negatief uit, in verband met het infaseerpad voor scheepvaart in het EU ETS. In 2024 hoeven scheepvaartbedrijven slechts voor 40% van de geverifieerde emissies emissierechten in te leveren, en in 2025 voor 70%. Voor de overige emissies worden de emissierechten geannuleerd door de veilingvolumes van lidstaten te verlagen. Voor 2024 betalen scheepvaartbedrijven dus voor 40% van hun emissies, terwijl de overheid 60% «betaalt» door minder te veilen in 2025. Aangezien in 2025 het verlies aan veilinginkomsten groter is dan de ETS opbrengsten van scheepvaartbedrijven, vallen de inkomsten van scheepvaart in 2025 per saldo negatief uit. De geraamde opbrengsten voor ETS2 zijn in 2027 hoger dan in de daaropvolgende jaren, omdat er in het eerste jaar 30% meer rechten worden geveild.

Tabel 1: veilingopbrengsten Nederland in mln. euro

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ETS1	1.350	1.450	1.650	1.750	1.700	1.550	1.300
– waarvan scheepvaart	144	– 110	10	100	100	100	100
ETS2				3.450	2.500	2.100	2.000

Tabel 2: totale veilingopbrengsten EU lidstaten in mln. euro

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ETS1	36.193	38.874	44.235	46.917	45.576	41.555	34.853
– waarvan scheepvaart	3.861	– 2.949	241	1.850	1.850	1.850	1.850
ETS2				78.400	56.800	47.700	45.500

*De leden van de **JA21-fractie** vragen de regering ook toe te lichten in hoeverre de sectoren voldoende kunnen inspelen op de aangekondigde maatregelen. Wat zijn op nationaal niveau hiervan de geraamde administratieve lasten?*

Het voorstel voor herziening van het EU ETS is al in 2021 door de Europese Commissie openbaar gemaakt en er heeft in Brussel ook een publieksconsultatie over plaatsgevonden. In mei 2023 is de herziene ETS-richtlijn formeel aangenomen door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. Het voorliggende wetsvoorstel dat de ETS-richtlijn zuiver implementeert in Nederland is op 5 september 2023 ahangig gemaakt bij de Tweede Kamer. Ter uitvoering van de richtlijn zijn er diverse uitvoeringsregels opgesteld door de Europese Commissie. In 2023 zijn deze in Brussel in publieksconsultatie gebracht, waaronder de Verordening monitoring en rapportage alsook de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten. In november en december 2023 is er een publieksconsultatie in Nederland geweest over de wijziging van de Regeling handel in emissierechten met daarin belangrijke uitvoeringsregels voor de voorliggende wet op nationaal niveau. De relevante sectoren hebben daarmee voldoende tijd gehad om zich voor te bereiden op de wetwijziging. De regeldruk als gevolg van voorliggende wet hangt sterk af van het type installatie. Een uitgebreide toelichting op de gevolgen voor de regeldruk vindt u in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting. Voor de ca. 400 bestaande ETSinstallaties leidt de wet niet tot significante verandering in de regeldruk. Voor luchtvaartbedrijven zal de implementatie van CORSIA voor vluchten van en naar luchthavens buiten de Europese Economische Ruimte (EER) tot aanvullende regeldruk leiden. De kosten zouden éénmalig ca. € 4.000 tot € 400.000 bedragen en daarna structureel € 8.000 tot € 80.000 op jaarbasis. Deze ruime bandbreedtes komen door het verschil in formaat en aantal vluchten van luchtvaartmaatschappijen.

De administratieve lasten voor nieuwe bedrijven in het EU ETS zullen betrekking hebben op de vergunningaanvraag, het opstellen en actueel houden van een monitoringplan en monitoren van emissies, het maken van een jaarlijks emissieverslag en verificatie, het voldoen aan de jaarlijkse inleverplicht emissierechten en de aan- en verkoop van emissierechten. De regeldrukkosten komen per gereguleerde entiteit (ETS2) naar verwachting uit op éénmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar.

De regeldruk als gevolg van voorliggende wetwijziging is voor zeevaartmaatschappijen eenmalig ca. € 1.598 en jaarlijks ca. € 752. Dit is niet de totale regeldruk voor deze bedrijven om deel te nemen aan het EU ETS, de regeldruk omvat ook de monitoring, rapportage en verificatie van emissies zoals ook het geval voor andere deelnemers. Scheepvaartbedrijven zijn sinds 2015 verplicht om voor schepen boven 5.000 bruto tonnage de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies

te voldoen op basis van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer (uitvoeringsverordening (EU) 2015/757), in Nederland aangevuld middels de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. In de impact assessment¹ heeft de Commissie aangegeven dat de administratieve lasten voor de scheepvaartbedrijven gemiddeld € 7.000 per schip per jaar zullen bedragen.

3. Internationale markt

*De leden van de **BBB-fractie** vragen de regering hoe de door de Minister voor Klimaat en Energie in zijn brief van 17 januari 2024 geschetste situatie voorkomen kan worden, dat door het overschrijden van de implementatiedeadline via Nederland een deel van de EU ETS-regelgeving kan worden omzeild. Kan de regering in internationale markten een ongelijke concurrentiepositie voorkomen tussen landen met en landen zonder deze wet?*

De EU ETS regelgeving is bindend in de hele Europese Economische Ruimte. Alle landen zijn daarmee net als Nederland verplicht om de bepalingen te implementeren in nationale wetgeving, waardoor er een gelijk speelveld bestaat. De verwachting is dat een vertraagde implementatie niet leidt tot een verandering in de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Wel kan het voor de relevante sectorpartijen onzekerheid geven over de verplichtingen waaraan zij moeten voldoen de komende tijd. Daarnaast is het voor de toezichthouder in de fase voor implementatie in de nationale wetgeving lastig om toezicht te houden op bedrijven die nieuw onder het ETS komen te vallen. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft momenteel bijvoorbeeld niet de bevoegdheden om beslissingen te nemen over vergunningen noch om toezicht te kunnen houden op de gerapporteerde emissies in de nieuwe sectoren van het ETS en indien nodig handhavend op te treden.

*In hoeverre benadeelt de beoogde implementatie van voornoemde EU-richtlijnen het internationale level playing field voor de sectoren scheepvaart en brandstofleveranciers zo vragen de leden van de **JA21-fractie**. Zij vragen de regering ook in hoeverre verplaatsing naar buiten de EU is voorzien voor de sectoren brandstofleveranciers en scheepvaart. Zo ja, hoe denkt de regering dergelijke verplaatsing van activiteiten naar buiten de EU te mitigeren?*

Het internationale speelveld voor de zeescheepvaart wordt door de implementatie van ETS voor de zeevaart niet benadeeld, aangezien de regelgeving van toepassing is op de emissies van de vaarten van alle schepen boven 5.000 bruto ton, zonder onderscheid naar de vlag van het schip. Voor de gereguleerde entiteiten (ETS2) geldt dat alle brandstofleveranciers binnen de EU onder ETS2 zullen vallen. Op basis van de zuivere implementatie van dit wetsvoorstel wordt er dus geen effect op het Europese speelveld verwacht. Aangezien brandstofleveranciers kosten voor ETS2 kunnen doorberekenen in de consumentenprijzen, wordt er geen verplaatsing naar buiten de EU verwacht.

4. Afval

*Ook huisvuilcentrales gaan onder de EU ETS vallen, zo merken de leden van de **BBB-fractie** op. Wat betekent dat voor de consument? Zou dat kunnen betekenen dat er meer wordt gekozen voor het storten van afval,*

¹ Impact Assessment (SWD(2021) 601 final)

in plaats van verbranding? Wordt dit gemonitord? Wat gaat de regering doen als dit zich voordoet?

Installaties voor de verbranding van stedelijk afval met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 megawatt zullen als gevolg van de herziening van de ETS-richtlijn enkel onder het EU ETS vallen voor wat betreft de monitoring- en rapportageverplichtingen. Omdat deze installaties geen ETS-rechten hoeven te kopen en in te leveren, zullen er geen effecten zijn voor consumenten of in de afvalketen. Uiterlijk in juli 2026 maakt de Europese Commissie een beoordeling, op basis van deze monitoring en rapportage, over de haalbaarheid van de opname van verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval in het EU ETS, met het oog op volledige opname ervan vanaf 2028. De Commissie brengt hierover verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad, en zal daarbij rekening houden met de mogelijke verschuiving van afval in de richting van verwijdering door storten in de Unie en uitvoer naar derde landen. In Nederland is het in principe niet toegestaan om brandbaar afval te storten. Voor verschillende stromen waarbij een meer hoogwaardige verwerkingscapaciteit aanwezig is, geldt een stortverbod. Deze stromen zijn expliciet opgenomen in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Daarnaast gelden voor 80 afvalstromen de minimumstandaarden voor verwerking in het Landelijk Afvalbeheerplan. Indien deze minimumstandaard «verbranden» is mag het storten van dit afval niet vergund worden. Stort als alternatief voor afvalverbranding is dus in de regel niet mogelijk.

5. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en monitoring

*De leden van de **BBB-fractie** vragen hoe de effecten van deze wet worden gemonitord. Hiermee worden zowel de milieu als de economische effecten bedoeld. Zij verzoeken de regering op dit punt om een toelichting.*

De Europese Commissie houdt toezicht op en monitort de effecten en werking van het EU ETS. Jaarlijks stelt zij een verslag op over het functioneren van de koolstofmarkt en over andere relevante onderdelen van het klimaat- en energiebeleid, met inbegrip van het verloop van de veilingen, de liquiditeit en verhandelde hoeveelheden. De ETS-richtlijn wordt bovendien gemiddeld elke 2 à 3 jaar herzien. Het voorstel van de Commissie hiertoe wordt vergezeld van een uitgebreide impact assessment waarin de impact op economie, milieu en samenleving wordt geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie en herziening wordt verwacht in 2025 of 2026. In Nederland houdt de NEa toezicht op het EU ETS. Samen met de emissieregistratie wordt de milieu-impact van het EU ETS op de sectoren gerapporteerd. Daarnaast nemen zowel het PBL als het CPB het EU ETS mee in hun (jaarlijkse) ramingen over klimaat- en koopkrachteenfecten van het nationale beleid.

*Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat de regeldruk 1 op 1 volgt uit Europese wetgeving. Dat stelt de leden van de **BBB-fractie** niet bij voorbaat gerust. Kan de regering enig inzicht geven in de regeldruk die deze wet met zich meebrengt? In hoeverre wordt dit gemonitord?*

De regeldruk als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel hangt sterk af van het type installatie. Een uitgebreide toelichting op de gevolgen voor de regeldruk is opgenomen in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting (Kamerstuk 36 407, nr. 3). Voor de ca. 400 bestaande ETS-installaties leidt de wet niet tot significante verandering in de regeldruk. Voor luchtvaartbedrijven zal de implementatie van CORSIA

voor vluchten van en naar luchthavens buiten de Europese Economische Ruimte (EER) tot aanvullende regeldruk leiden. De kosten zouden éénmalig ca. € 4.000 tot € 400.000 bedragen en daarna structureel € 8.000 tot € 80.000 op jaarbasis. Deze ruime bandbreedtes komen door het verschil in formaat en aantal vluchten van luchtvaartmaatschappijen. De administratieve lasten voor nieuwe bedrijven in het EU ETS zullen betrekking hebben op de vergunningaanvraag, het opstellen en actueel houden van een monitoringplan en monitoren van emissies, het maken van een jaarlijks emissieverslag en verificatie, het voldoen aan de jaarlijkse inleverplicht emissierechten en de aan- en verkoop van emissierechten. De regeldrukkosten komen per gereguleerde entiteit (ETS2) naar verwachting uit op éénmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar.

De regeldruk als gevolg van voorliggende wetswijziging is voor zeevaartmaatschappijen eenmalig ca. € 1.598 en jaarlijks ca. € 752. Dit is niet de totale regeldruk voor deze bedrijven om deel te nemen aan het EU ETS, de regeldruk omvat ook de monitoring, rapportage en verificatie van emissies zoals ook het geval voor andere deelnemers. Scheepvaartbedrijven zijn sinds 2015 verplicht om voor schepen boven 5.000 bruto tonnage de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies te voldoen op basis van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer (uitvoeringsverordening (EU) 2015/757), in Nederland aangevuld middels de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. In de impact assessment² heeft de Commissie aangegeven dat de administratieve lasten voor de scheepvaartbedrijven gemiddeld € 7.000 per schip per jaar zullen bedragen.

Deze leden stellen dat zij worden geacht te beoordelen of dit wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. In de toelichting wordt echter herhaaldelijk benoemd dat op veel punten uitwerking bij ministeriële regeling plaatsvindt. Wat is er op dit moment bekend over deze regeling? Betekent dit dat op basis van de nu voorliggende stukken nog onvoldoende te zeggen is over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de EU ETS?

Het ontwerp van de wijziging van de Regeling handel in emissierechten is bij de Nea en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voorgelegd voor een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets. De resultaten van deze toetsen zijn verwerkt in de regeling. Daarnaast is de regeling ook voorgelegd voor openbare consultatie tussen 10 november 2023 en 10 december 2023. Die reacties zijn eveneens verwerkt in de regeling en toegelicht in de daarbij behorende toelichting. De ministeriële regeling zal worden ondertekend en gepubliceerd zodra de wet is aangenomen.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

² Impact Assessment (SWD(2021) 601 final)