

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-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

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.

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 ETS2⁴ in Nederland oordeelde de Nederlandse emissieautoriteit positief over de uitvoerbaarheid van ETS2 maar had zich hierbij gebaseerd op een scenario inclusief de opt-in.

2.2. Toepassingsbereik

Met dit besluit wordt het toepassingsbereik van ETS2 verbreed conform de afspraken in de 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

¹ Kamerstuk 36 350, nr. 1 en 32 813, nr. 1230.

² Kamerstuk 32 813, nr. 1374.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1177.

⁴ Wetsvoorstel 36407 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.

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, 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 internetconsultatie van het conceptbesluit heeft het kabinet nog geen definitief besluit genomen over het betrekken van de glastuinbouw in ETS2. In het conceptbesluit is 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.

Om het toepassingsbereik te verbreden wordt er een aanvullende categorie eindgebruikerssectoren gedefinieerd in bijlage II van 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)⁶, 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 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 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 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,

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

uitvoeringshandelingen vaststellen voor het verstrekken van financiële compensatie aan de eindverbruikers van brandstoffen voor onterecht doorberekende kosten. Deze uitvoeringshandeling is op dit moment 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 gereguleerde entiteiten de financiële lasten die gepaard gaan met het deelnemen aan 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 Commissie⁷ 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 van de financiële lasten voor de landbouw en visserij heeft Wageningen Economic Research in opdracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een impactanalyse uitgevoerd. De resultaten van de impactanalyse zijn betrokken in het besluit van het kabinet over het toepassingsbereik (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 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-richtlijn⁸. 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 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.

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 recreatievoertuigen	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.

3. Regeldruk

⁷ SWD(2021) 601 final.

⁸ Kamerstuk 36 407, nr. 3.

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 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.

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 brandstofleveranciers⁹. In totaal komen de éénmalige extra regeldrukkosten uit op ca. € 343.805 en structureel op € 156.345 per jaar.

Tabel 2. Raming regeldrukkosten

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
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

⁹ Kamerstuk 36 407 nr. 3.

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

De Minister voor Klimaat en Energie