

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Instructie voor gebruik:

Dit is het formulier voor de beantwoording van de Beleidskompasvragen ten behoeve van internetconsultatie. Per 29 maart 2023 worden bij nieuwe internetconsultaties de antwoorden op de vragen van het Beleidskompas gepubliceerd. Let op dat dit formulier op enkele punten afwijkt van het reguliere Beleidskompasformulier, aangezien dit formulier terugblijkt op de stappen voorafgaand aan de consultatie.

Alle tekstvakken in het formulier dienen te worden ingevuld en vragen mogen niet worden verwijderd. Indien het voorstel een technische wijziging betreft of om een andere reden beleidsarm is, kan bij de vragen die niet van toepassing zijn worden volstaan met het invullen van "n.v.t."

Verwijder de cursief gedrukte tekst na beantwoording van de vragen.

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wijziging Regeling handel in emissierechten

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Directe belanghebbenden zijn ten eerste de exploitanten van broeikasgasinstallaties en vliegtuigexploitanten die reeds onder het ETS1 vielen. Daarnaast vallen met de herziening van de EU ETS richtlijn ook scheepvaartbedrijven onder ETS1. Gereguleerde entiteiten onder ETS2 zijn de energie- en brandstofleveranciers die leveren aan de sectoren gebouwen, wegvervoer en mobiele werktuigen en energie- en maakindustrie zijn ook directe belanghebbenden.

De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) verzorgt en houdt toezicht op de uitvoering van het EU ETS. Daarnaast is Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) betrokken vanwege de uitvoering van de energiebesparing conditionaliteit. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft meegeschreven aan de wijziging van de Regeling. De omgevingsdiensten zijn ten slotte ook betrokken, vanwege de samenhang van de energiebesparing conditionaliteit en de nationale onderzoeks- en/of informatieplicht energiebesparing.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

De NEa beschikt over de relevante kennis en ervaring als het gaat om de uitvoering van het EU ETS, waaronder ook (onder andere) de monitoring en rapportage valt net als het proces omtrent de toewijzing van gratis emissierechten.

De RVO beschikt over relevante kennis met betrekking tot de energie-auditplicht en energiebesparende maatregelen.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De wijzigingen in de Regeling komen voort uit de herziene ETS Richtlijn (richtlijn 2003/87/EC) en diverse gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die de Europese Commissie heeft vastgesteld naar aanleiding van de herziening van de ETS richtlijn, waaronder over de monitoring en rapportage en de kosteloze toewijzing van emissierechten. Voor het uitwerken van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen heeft de Europese Commissie diverse expertcomités geconsulteerd en online consultaties gehouden. Directe betrokkenen hebben de mogelijkheid om zelf of via belangenorganisaties deel te nemen aan deze expertcomités en aan de online consultaties. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden tussen het ministerie en enkele directe belanghebbenden. Ten slotte heeft de NEa verschillende sessies georganiseerd met gereguleerde entiteiten terwijl de monitoringsverordening werd opgesteld. Daarnaast is een bredere informatiesessie georganiseerd door de NEa over monitoring en rapportage.

De uitvoeringsorganisaties zijn in het voortraject betrokken geweest en zijn gevraagd een toets uit te voeren met betrekking tot de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (hierna: HUF).

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Aanleiding voor de wijziging vormt 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 (PbEU 2023, L130) (hierna: richtlijn 2023/959, en diverse gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die zijn vastgesteld naar aanleiding van richtlijn 2023/959. Het gaat om de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten en de Verordening klimaatneutraliteitsplannen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten.

De aanpassing uit de Verordening kosteloze toewijzing omtrent de conditionaliteit voor energiebesparing vraagt om keuzes in de nationale uitvoering. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel implementatie ETS (Kamerstuk 36407) heeft het kabinet aangegeven voornemens te zijn om de conditionaliteit voor energiebesparing in Nederland te implementeren op een manier die op hoofdlijnen overeenkomt met de aanbevelingen van de NEa in de HUF-toets bijgaand aan datzelfde wetsvoorstel. Daarin gaf de NEa aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om energiebesparingsmaatregelen te kunnen beoordelen, terwijl andere uitvoeringsorganisaties in Nederland deze expertise wel hebben.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

n.v.t.

- c) Wat is de omvang van het probleem?

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

n.v.t.

- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De ETS richtlijn is herzien als onderdeel van het Fit for 55 pakket dat invulling geeft aan de klimaatdoelstellingen in de Europese klimaatwet van tenminste 55% netto broeikasgasemissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050. De herziening van het EU ETS draagt bij aan het bereiken van deze doelstellingen. De wijzigingswetimplementatie richtlijn ETS dient ter nationale implementatie. Op basis van dit wetsvoorstel dient ook de Regeling gewijzigd te worden.

Zoals hierboven aangegeven beschikt de NEa over relevante kennis en ervaring op het gebied van uitvoering van het EU ETS, waaronder het proces omtrent de gratis toewijzing van emissierechten.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De ETS wijzigingsrichtlijn stelt een deadline voor de nationale omzetting van de bepalingen op 31 december 2023. Dit is noodzakelijk om een Europees geharmoniseerde uitvoering per 1 januari 2024 te regelen.

Indien er geen aanpassing van de regeling zou plaatsvinden, kunnen bepaalde zaken niet goed uitgevoerd worden. In de Regeling kan voor de energiebesparing conditionaliteit worden bepaald wat de rol is van verschillende uitvoeringsorganisaties. Zonder aanpassing zou dit proces niet goed geregeld kunnen worden en kan er geen uitvoering aan gegeven worden.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Zie bij vraag 1.a. – het betreft implementatie van Europese wet- en regelgeving.

Daarnaast is specifiek voor het onderdeel over de energiebesparing conditionaliteit het doel dat de NEa niet de implementatie van energiebesparende maatregelen hoeft te beoordelen, maar kan steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag voor bestaande verplichtingen rondom energiebesparing.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

n.v.t.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

RVO is reeds bevoegd gezag voor de energie-auditplicht en heeft daarom alle relevante energie-audits van de broeikasgasinstallaties al beoordeeld.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Gezien bovenstaande is er bij de implementatie van de conditionaliteit voor energiebesparing voor gekozen om de RVO aan te wijzen wat betreft de beoordeling van de implementatie van de maatregelen.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

n.v.t.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De gevolgen komen voort uit de implementatie van verplichte Europese regelgeving.

De voornaamste wijziging voor broeikasgasinstallaties vindt plaats rondom de introductie van de conditionaliteit voor energiebesparing en klimaatneutraliteit. In Nederland vallen nu ca. 400 bedrijven onder de reikwijdte van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Een voorlopige inschatting is dat de conditionaliteit voor energiebesparing zal gelden voor ca. 350 bedrijven en de conditionaliteit voor klimaatneutraliteit voor ca. 18 bedrijven.

Het is de verwachting dat de conditionaliteit voor energiebesparing niet leidt tot een verplichting tot nemen van aanvullende maatregelen voor Nederlandse bedrijven, omdat deze bedrijven in Nederland reeds onderhevig zijn aan de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik waar energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder moeten worden genomen. Het leidt wel tot een aanvullende rapportage binnen het EU ETS en extra gevolgen voor ETS bedrijven die de nationale energiebesparingsplicht niet naleven. Dit zal een kleine groep bedrijven zijn, naar verwachting minder dan 5% van het totaal. Exploitanten van broeikasgasinstallaties zullen ééns per vijf jaar een implementatieverslag moeten opstellen. Bedrijven die niet voldoen, kunnen jaarlijks opnieuw aantonen dat ze wel voldoen door middel van een bijgewerkt implementatieverslag.

Ten aanzien van de conditionaliteit voor klimaatneutraliteit zullen de bedrijven eenmalig een klimaatneutraliteitsplan moeten opstellen. Elke vijf jaar moet een bedrijf vervolgens aantonen dat het de intermediaire doelen en mijlpalen heeft verwezenlijkt. Dit past binnen de bestaande rapportage en verificatieprocedures van het EU ETS.

Een voorzichtige inschatting is dat het voor bedrijven ongeveer evenveel tijd kost om een implementatieverslag en klimaatneutraliteitsplan op te stellen als een monitoringplan, ca. 75 uur volgens het impact assessment van de Europese Commissie (SWD(2021) 601 final). Zowel het klimaatneutraliteitsplan als het implementatieverslag moeten vervolgens door EU ETS verificateurs worden geverifieerd. Dit kan gezamenlijk op vaste momenten met verificatie van de aanvraag voor kosteloze toewijzing en het verslag over het activiteitsniveau, maar het is aannemelijk dat verificateurs hiervoor een extra vergoeding vragen gezien het voor hen extra werk zal betekenen. Een conservatieve inschatting is dat hiervoor hetzelfde bedrag als voor een emissierapportage wordt gerekend.

Andere wijzigingen in deze regeling, waaronder de aanpassingen van kosteloze toewijzing voor producenten van CBAM-producten en de aanpassingen omtrent GVOs, leiden naar verwachting enkel tot aanvullende regeldruk bij de kennisneming van deze regeling, omdat deze binnen bestaande EU ETS procedures worden uitgevoerd.

De voornaamste wijziging voor luchtvaartmaatschappijen betreft de implementatie van CORSIA voor vluchten van en naar luchthavens buiten de EER. Dit zijn volledige gestandaardiseerde eisen die volgen uit de EU regelgeving. Het impact assessment van de Commissie geeft aan dat de administratieve lasten van CORSIA voor luchtvaartmaatschappijen bestaan uit het opzetten en beheren van een monitoring en rapportage systeem. 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. In Nederland zijn enkele luchtvaartmaatschappijen geregistreerd waarvoor CORSIA-verplichtingen zullen gelden, waarvan één groot en de rest middelgroot.

De gevolgen voor gereguleerde entiteiten hebben betrekking 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. In Nederland zullen er naar schatting ca. 248 gereguleerde entiteiten zijn in het ETS2.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De regeling is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Daarnaast zijn de uitvoeringsorganisaties NEa en RVO gevraagd om de regeling te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets). Hiervan zijn op dit moment nog geen uitkomsten bekend.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Geen sprake van een voorkeursoptie. Betreft implementatie van verplichte Europese regelgeving.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De NEa adviseerde om de regelgeving zodanig in te richten dat bij het nemen van besluiten over de vermindering van kosteloze toewijzing op basis van de conditionaliteit voor energiebesparing de NEa volledig kan steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag voor bestaande verplichtingen rondom energiebesparing. In dit voorstel is gekozen om hiervoor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aan te wijzen, welke reeds het bevoegd gezag is voor de energie-auditplicht en daarom alle relevante energie-audits van de broeikasgasinstallaties al heeft beoordeeld.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een eerste risico is dat binnen het voorziene proces de RVO niet voldoende tijd heeft om voor alle relevante installaties de geïmplementeerde maatregelen en daarmee het implementatieverslag voldoende te kunnen beoordelen. De inschatting is dat dit risico klein is.
Een tweede risico is dat de Verordening kosteloze toewijzing niet tijdig in werking is getreden (vóór 1 januari 2024). Hierdoor hebben installaties pas kort van te voren volledige kennis van de juridische verplichtingen waar zij aan moeten voldoen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Een eerstvolgende review van de EU ETS richtlijn staat gepland voor juli 2026. Deze wordt uitgevoerd door de Europese Commissie. Daarnaast wordt nationaal blijvend gemonitord of de bepalingen in de Regeling handel in emissierechten nog toereikend zijn.