

## Consultatieverslag

"Regeling implementatie ETS"

### 1. Inleidend

*Onderwerp van de consultatie*

Naam: Wijziging van de Regeling handel in emissierechten met het oog op aanpassingen van het emissiehandelssysteem op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers en tot wijziging van de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen

Type voorstel: wijzigingsregeling

*Looptijd consultatie*

Startdatum consultatie: 10-11-2023

Einddatum consultatie: 10-12-2023

*Doel van het voorstel*

De consultatie vindt plaats om burgers, bedrijven en organisaties te informeren over wetgeving in voorbereiding en om hen de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het voorstel.

*Opbrengst van de consultatie*

Er zijn in totaal dertien reacties binnengekomen.

### 2. Beeld van binnengekomen reacties, gerangschikt naar onderwerp.

#### **Scheepvaart**

In verschillende reacties, die zien op ETS-scheepvaart, wordt aangegeven dat de rapportageprotocollen onder de Monitoring, Rapportage en Verificatie (MRV) verordening op 1 april 2024 bekend moeten zijn zodat zij voldoende tijd hebben om de noodzakelijke systemen en processen te kunnen inrichten. Op 6 november 2023 is Uitvoeringsverordening (EU) 2023/2449 gepubliceerd waarin de templates voor monitoringsplannen, emissieverslagen, gedeeltelijke emissieverslagen, conformiteitsdocumenten en verslagen op maatschappijniveau zijn opgenomen. Verwacht wordt dat de templates voor MRV dan ook op tijd in Thetis MRV zullen staan, op basis van de afspraken zoals die nu met de Europese Commissie zijn gemaakt. De suggestie om paragraaf 3.4 van de toelichting te verhelderen is overgenomen. Samen met een aantal partijen is het ministerie van Infrastructuur en Milieu met de Europese Commissie in gesprek over de wenselijkheid om specifiek voor de sector offshore enkele afspraken en definities nader te duiden.

In een andere reactie die ziet op ETS-scheepvaart wordt de wens geuit tot uitbreiding van het ETS met een ondergrens voor alle vracht- en passagiersschepen naar 400 GT. Dit is eveneens een wens van het demissionaire kabinet. Daarop wordt ook actief ingezet in besprekingen met de Europese Commissie.

Daarnaast wordt de wens uitgesproken dat ETS scheepvaart stopt zodra er een mondiale beprijzing is. Artikel 3 octies octies van Richtlijn 2003/87/EG verplicht de Europese Commissie om ETS scheepvaart te evalueren indien er door de International Maritime Organisation een wereldwijde marktgebaseerde maatregel wordt vastgesteld. Uiterlijk binnen 18 maanden na de vaststelling van die maatregel moet de Commissie een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad, voor zover van toepassing vergezeld van voorstellen voor aanpassing van de regelgeving. Daarbij dienen allerlei aspecten van de maatregel door de Commissie te worden onderzocht, waaronder de ambitie van de maatregel in vergelijking met het EU ETS. Hiermee is geborgd dat er een onderzoek plaatsvindt naar de verhouding tussen EU-ETS en de IMO-maatregel. Voorop staat dat ook voor de Nederlandse overheid besluitvorming over mondiale regulering bij de IMO voor deze internationale sector prioritair is.

Ten aanzien van een punt over het aantonen van de duurzaamheid van de gebruikte biobrandstof door de reder wordt opgemerkt dat aan een tussenoplossing voor 2024 wordt gewerkt, ook met het oog op de inwerkingtreding van de FuelEU Maritime verordening per 1 januari 2025.

#### **ETS2**

Een aantal reacties ziet op de voorgestelde aanpassingen voor ETS2. Zo wordt door een leverancier aan brandstoffen aan de transportsector aangegeven dat in het grootste gedeelte van de gevallen de rapportageplichtige niet weet hoeveel hernieuwbare brandstof hij heeft uitgeslagen en heeft deze geen bewijs van duurzaamheid. Binnen de voorgestelde regeling zou het dan ook niet mogelijk zijn om correct hernieuwbare brandstoffen te rapporteren welke een emissiefactor nul mogen gebruiken. Het klopt dat er nog geen regels zijn opgenomen ten aanzien van het aantonen dat voor de geleverde brandstoffen binnen het ETS2 is voldaan aan de geldende duurzaamheidseisen. Daar wordt op dit moment aan gewerkt en er zal nog dit jaar regelgeving voor worden opgesteld. Het aantonen van duurzaamheid is niet verplicht, maar wel een voorwaarde voor het toepassen van een nultelling. Het niet toepassen van een nultelling leidt pas vanaf 2027 tot financiële consequenties voor gereguleerde entiteiten.

Tevens wordt het belang benadrukt dat binnen ETS2 ervaring kan worden opgedaan met de rapportageplicht voordat hier financiële consequenties aan worden verbonden in de vorm van de plicht tot inleveren van ETS-rechten. Het rapportagesysteem zou nu niet toegesneden zijn op de specifieke omstandigheden in de brandstoffen markt, door incorrecte rapportage zullen mogelijk meer emissies worden opgegeven dan in werkelijkheid worden uitgestoten.

De rapportageregels volgen uit de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Deze is recent herzien door de Europese Commissie voor de komst van het ETS2, en zal naar aanleiding van de opgedane ervaring met monitoring en rapportages in de jaren 2025-2026 nogmaals worden herzien indien hier aanleiding toe is, voordat de plicht tot inleveren van emissierechten in 2027 van start gaat. Als laatste zal de Commissie op basis van artikel 30 septies, vijfde lid, van Richtlijn 2003/87/EG uitvoeringshandelingen vaststellen met gedetailleerde regels ter voorkoming van dubbelrekening en inlevering van emissierechten voor emissies die niet onder ETS2 vallen, alsook financiële compensatie aan de eindverbruikers van de brandstoffen in gevallen waarin dergelijke dubbelrekening of onterechte inlevering niet kan worden vermeden.

In aanvulling op de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies, zullen gereguleerde entiteiten vanaf 2028

moeten rapporteren aan de NEa over het gemiddelde aandeel van de kosten gerelateerd aan het ETS2 die zij in het voorgaande jaar hebben doorberekend in de prijs van de geleverde brandstoffen. In een van de reacties wordt een vraag gesteld over het nut en de noodzaak hiervan. De Commissie zal deze gegevens gebruiken om na te gaan of gereglementeerde entiteiten niet meer kosten doorberekenen dan zij zelf maken aan het ETS2 en jaarlijks rapporteren over de gemiddelde mate waarin de kosten van het ETS2 doorberekend worden aan de eindgebruikers. Deze transparantie is volgens de Commissie van belang om snelle en kostenefficiënte emissiereducties in alle sectoren mogelijk te maken.

Er is een vraag gesteld over of een gereglementeerde entiteit een vergunning kan aanvragen op groepsniveau. Uit de definitie van gereglementeerde entiteit in artikel 16.1 van de Wet milieubeheer volgt dat dit elke natuurlijke of rechtspersoon kan zijn, waarvan op grond van de Wet op de accijns accijns wordt geheven voor minerale oliën dan wel op grond van de Wet belasting op milieugrondslag belastingplichtig is voor kolen of gas, met uitzondering van de eindverbruiker van die brandstoffen, en die een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gereglementeerde activiteit verricht.

In een reactie wordt vanuit de optiek van de uitvoerbaarheid van ETS2 aangegeven dat Nederland kiest voor de maximale opt-in. Alleen dan zijn er voor alle betrokken partijen in de keten die een rol hebben in ETS2 (zoals gasleveranciers en toezichthouder NEa) geen onduidelijkheden over het gasverbruik dat onder ETS2 valt. Het kabinet heeft het voornemen uitgesproken om, door middel van de opt-in, ETS2 zo breed mogelijk in te voeren naar alle fossiele brandstoffen in Nederland. Vereenvoudiging van de uitvoering was daarin een belangrijk argument. Inmiddels is bij de Europese Commissie een formeel verzoek ingediend om gebruik te maken van de opt-in. Komend voorjaar neemt het kabinet een definitief besluit over de invoering van de opt-in, onder andere op basis van impact analyses naar de betreffende sectoren die momenteel worden uitgevoerd.

Er is een vraag gesteld over wanneer uitwerking wordt gegeven aan 16.39y van de Wet milieubeheer. Over de invulling van dit artikel vindt nog overleg plaats.

Tot slot is er een vraag gesteld over de opbouw van de regeldruk ten aanzien van ETS2. De regeldruk voor gereglementeerde entiteiten is reeds volledig in beeld gebracht in de memorie van toelichting bijgaand aan het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ter implementatie van de herziene ETS richtlijn (Kamerstuk 36407-2, paragraaf 3.2).

#### **Kosteloze toewijzing van emissierechten**

In een aantal reacties worden zorgen geuit over dat implementatie van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten (*Free Allocation Regulation*, FAR) nadelig uitwerkt voor bedrijven in Nederland die onder één ETS-vergunning en daarmee als één grote broeikasgasinstallatie opereren. Deze bedrijven kennen hun eigen verplichtingen om energiebesparende maatregelen te nemen maar kunnen negatieve gevolgen ondervinden als één van de andere bedrijven onder de ETS-vergunning haar verplichtingen niet is nagekomen. Van deze regel kan in de implementatie in Nederland niet worden afgeweken, omdat de richtlijn en de FAR-verordening bepalen dat de korting toegepast moet worden op het niveau van de broeikasgasinstallatie. Bedrijven die één vergunning delen, en onder het EU ETS gezien worden als één installatie dragen gezamenlijke plichten in het ETS, waaronder het naleven van de conditionaliteit voor energiebesparing.

In een aantal reacties wordt aangegeven dat de termijn tussen het vaststellen van de FAR-verordening door de Europese Commissie, wat op korte termijn wordt verwacht, en het indienen van de energiebesparing implementatieverslagen (15 maart) en het opstellen van het klimaatneutraliteitsplan (1 mei) zeer kort is. De mogelijkheden om in de Nederlandse implementatie van deze termijnen af te wijken is zeer beperkt omdat de deadlines in het proces voor de aanvragen van kosteloze toewijzing volgen uit de Europese regelgeving. De termijn voor het implementatieverslag wordt naar aanleiding van de reacties gewijzigd van 15 maart naar 30 april. Verder uitstel is niet mogelijk met het oog op tijdige en goede beoordeling van het verslag door RVO.

Broeikasgasinstallaties die niet aan de voor hen relevante eisen van de conditionaliteit voldoen zullen 20 procent minder broeikasgasemissierechten kosteloos toegewezen krijgen. In een reactie wordt gevraagd waar deze korting van 20 procent op is gebaseerd. Deze wijziging volgt rechtstreeks uit de herziene ETS-richtlijn en is ingevoerd om EU ETS-bedrijven te stimuleren te investeren in rendabele energiebesparing en ervoor te zorgen dat EU ETS-bedrijven voldoende stappen nemen om de transitie naar klimaatneutraliteit te maken.

In een andere reactie die ziet op het implementatieverslag wordt gevraagd of rekening gehouden kan worden met het feit dat een bedrijf meerdere installaties kan hebben en daardoor meerdere implementatieverslagen zal moeten indienen. De suggestie wordt gegeven om te kiezen voor het implementatieverslag deel te laten uitmaken van het baseline datarapport. Het is niet mogelijk om het implementatieverslag en het baseline datarapport samen te voegen. Het implementatieverslag moet worden ingediend bij RVO ter beoordeling, terwijl het baseline datarapport enkel door de NEa wordt beoordeeld. Zoals in de toelichting is aangegeven, heeft de NEa aangegeven niet de expertise te hebben om implementatieverslagen over energiebesparende maatregelen te beoordelen. RVO heeft als bevoegd gezag voor de energie-audit deze expertise wel. Om deze reden is ervoor gekozen de implementatieverslagen door RVO te laten beoordelen.

Opgemerkt wordt dat in een reactie wordt voorgesteld om de uiterste termijn voor indiening van het baseline datarapport te verplaatsen van 30 mei naar 30 juni. De NEa communiceert echter in haar nieuwsbrief van 19 oktober 2023 dat de deadline 30 mei is. Het is daarom onduidelijk welke deadline wordt beoogd om aan te houden.

De deadline volgt uit de Verordening kosteloze toewijzing en staat op 30 mei. Het is op basis van de Europese regelgeving toegestaan voor lidstaten om dit met één maand uit te stellen naar 30 juni. Dit betekent voor bedrijven meer tijd om de aanvragen voor te bereiden, maar voor de NEa minder tijd om de aanvragen te beoordelen, omdat de deadline voor de NEa voor het notificeren van de lijst met nationale uitvoeringsmaatregelen aan de Europese Commissie niet vooruit kan worden geschoven. In overleg met de NEa heeft de minister ervoor gekozen om de deadline van 30 mei te hanteren.

#### **Algemene opmerkingen buiten de scope van de geconsulteerde regeling**

Een aantal binnengekomen consultatiereacties ziet niet op het ter consultatie aangeboden document, deze reacties gaan niet inhoudelijk over de ter consultatie aangeboden regeling, maar hebben betrekken op algemene wensen zoals dat de regeling in samenhang moet worden gezien met andere (Europese) regelgevende kaders. Deze consultatiereacties vereisen geen inhoudelijke reactie.