

# TOELICHTING

## I. ALGEMEEN DEEL

### 1. Algemeen

Deze regeling strekt tot wijziging van de Regeling handel in emissierechten (hierna: de regeling). Aanleiding hiervoor vormt de 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 (hierna: ETS-richtlijn), en uitvoeringsverordening (EU) 2023/2122 van de Commissie van 12 oktober 2023 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 wat betreft de actualisering van de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: MRV). Tevens wordt de regeling gewijzigd naar aanleiding van uitvoeringsverordeningen 2022/996<sup>1</sup> en 2022/2448<sup>2</sup> onder richtlijn (EU) 2018/2001<sup>3</sup> (hierna: RED-richtlijn).

### 2. Inhoud

#### 2.1 Gegevensuitwisseling rijksbelastingdienst en netbeheerders

De NEa heeft informatie van de rijksbelastingdienst (waaronder de Belastingdienst en de Douane) of netbeheerders voor gas nodig om haar handhavingstaak te kunnen uitvoeren. Die gegevens betreffen in elk geval de gegevens die nodig zijn voor het bepalen van de doelgroep door de NEa. Daartoe heeft de NEa een lijst nodig van natuurlijke of rechtspersonen die accijnsplichtig zijn voor minerale oliën volgens de Wet op de accijns en die energiebelasting betalen voor kolen of gas volgens de Wet belasting op milieugrondslag. Daarnaast heeft de NEa gegevens nodig om de opgegeven hoeveelheden brandstoffen bij de emissieautoriteit te controleren met onder andere de accijnsaangiften, de energiebelastingaangiften en de allocatie- en reconciliatiegegevens gas. Artikel 1b regelt dat de benodigde informatie hiervoor aan de NEa wordt geleverd door de relevante instanties. Dit gebeurt in de regel eens per jaar.

Over deze wijziging is contact geweest met de netbeheerders voor gas in de voorbereiding van deze regeling. Naar aanleiding van dit contact is onder andere verduidelijkt in de toelichting dat het voor netbeheerders gaat om het delen van informatie die reeds beschikbaar is en er geen verplichting komt om additionele informatie te vergaren of verwerken.

#### 2.2 Aantoning van duurzaamheid door broeikasgasinstallaties (ETS1)

Bij het verbranden van biomassa mag binnen het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) volgens artikel 38, vijfde lid, van de MRV een emissiefactor van 0 worden gerapporteerd indien aangetoond kan worden dat wordt voldaan aan relevante broeikasgasemissiereductie- en duurzaamheidseisen van de RED-richtlijn. Artikel 10, derde en vierde lid, van de regeling is op een aantal punten aangepast die betrekking heeft op de mogelijkheden om duurzaamheid van houtige biomassa aan te tonen. Dit is gedaan om de regelgeving in lijn te brengen met uitvoeringsverordeningen 2022/996 en 2022/2448 die de eisen in de RED-richtlijn hebben aangescherpt.

Uitvoeringsverordening 2022/996 stelt eisen aan de robuustheid en transparantie van Europese certificeringsschema's en kwaliteit van certificeringsaudits die door hun conformiteitsbeoordelingsinstanties gedaan worden en ook aan het toezicht daarop.

---

<sup>1</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 van de Commissie van 14 juni 2022 betreffende de voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria alsmede de criteria inzake laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik te controleren.

<sup>2</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2448 van de Commissie van 13 december 2022 tot vaststelling van operationele richtsnoeren over het bewijs dat is voldaan aan de duurzaamheidscriteria voor bosbiomassa van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad.

<sup>3</sup> Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

Uitvoeringsverordening 2022/2448 betreft een richtsnoer op duurzaamheidseisen op biomassa verkregen uit bossen.

De in artikel 10, derde lid, onderdeel c, genoemde mogelijkheid om in het EU ETS voor houtige biomassa (niet zijnde pellets) gebruik te maken van conformiteitsbeoordelingsverklaringen per levering afgegeven op grond van een goedgekeurd certificatieschema op basis van artikel 10 van het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (hierna: MRC), wordt geschrapt. De eisen in de MRC voldoen niet meer aan uitvoeringsverordeningen 2022/996 en 2022/2448, waardoor de MRC niet meer voldoende is voor gebruik in het EU ETS. Broeikasgasinstallaties kunnen uitsluitend nog gebruik maken van conformiteitsbeoordelingsverklaringen per levering afgegeven op grond van door de Europese Commissie goedgekeurde schema's op grond van de RED-richtlijn. Hierdoor is de regeling toekomstbestendig voldoet het automatisch aan alle volgende wijzigingen van de RED-criteria.

Voor verbranding van biomassa in de vorm van pellets mag in het EU ETS gebruik gemaakt blijven worden van conformiteitsbeoordelingsverklaringen per levering afgegeven op basis van goedgekeurde certificatieschema's op grond van de MRC. Met de wijzigingen in artikel 10, vierde lid, van de regeling wordt echter de voorwaarde toegevoegd dat de levering eveneens moet voldoen aan de broeikasgasemissiereductie- en duurzaamheidseisen uit artikel 29 van RED-richtlijn en daarmee uitvoeringsverordeningen 2022/996 en 2022/2448. Dit betekent dat de gebruikte Nederlandse certificatieschema's ook door de Europese Commissie moeten zijn goedgekeurd op grond van de RED. In de praktijk betekent dit dat het aanbod bruikbare certificatieschema's zal worden beperkt. Daar staat tegenover dat het met deze wijziging ook mogelijk wordt om voor verbranding van biomassa in de vorm van pellets voor 100 procent van de totale ingezette bosbiomassa gebruik te maken van door de Europese Commissie goedgekeurde schema's op grond van de RED-richtlijn. De in artikel 10, vijfde lid, van de regeling geformuleerde uitzondering is wegens deze verruiming van de in te zetten biomassa geschrapt.

### **2.3 Aantoning van duurzaamheid door gereguleerde entiteiten (ETS2)**

#### *Biogas*

Het gebruik van garanties van oorsprong (hierna: GvO's) is op basis van MRV artikel 75 quaterdecies toegestaan voor het bepalen van de biomassafractie van gas door een gereguleerde entiteit binnen het ETS2. Om hier uitvoering aan te geven zijn artikel 10, zesde en zevende lid, van de regeling ook van toepassing gemaakt op gereguleerde entiteiten.

Artikel 10, zesde lid, van de regeling stelt dat de gereguleerde entiteit die GvO's gebruikt aantoont dat aan de relevante broeikasgasemissiereductie- en duurzaamheidseisen is voldaan via een duurzaamheidsbewijs dat op het GvO staat vermeld. Dit betekent dat voor biogas met GvO's zonder duurzaamheidsbewijs in het EU ETS niet mag worden gerekend met een emissiefactor nul.

Artikel 10, zevende lid, van de regeling stelt dat een GvO die gebruikt wordt om de biomassafractie te bepalen in een bepaald jaar in datzelfde jaar moet zijn afgeboekt. Dit voorkomt de situatie dat een gereguleerde entiteit een GvO in verschillende rapportagejaren gebruikt. Eén van de voorwaarden om GvO's in te mogen zetten in het EU ETS is dat de gereguleerde entiteit aan de NEa kan aantonen dat dubbeltelling is voorkomen (artikel 39, vierde lid, onderdeel a, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel).

#### *Vloeibare biobrandstoffen*

Gereguleerde entiteiten mogen binnen het ETS2 een CO<sub>2</sub>-emissiefactor van nul rapporteren voor duurzame biobrandstoffen. Daarvoor moeten zij aantonen dat zij biobrandstoffen uitslaan en geen fossiele brandstoffen (de biomassafractie<sup>4</sup>), en daarnaast dat de biobrandstoffen voldoen aan

---

<sup>4</sup> MRV artikel 39, lid 1.

de relevante duurzaamheidseisen uit de RED-richtlijn<sup>5</sup>. Biobrandstoffen die niet aantoonbaar voldoen aan de duurzaamheidseisen worden in het ETS2 als fossiele brandstoffen gezien. In de huidige praktijk beschikken niet alle gereguleerde entiteiten over de benodigde informatie om de biomassafractie en duurzaamheid aan te kunnen tonen van de uitgeslagen brandstoffen. Dit gaat met name om leveranciers van vloeibare brandstoffen die deel uitmaken van complexe leveringsconstructies met één of meerdere tussenhandelaren. De NEa wijst in dit verband bijvoorbeeld op A-B-C leveringsconstructies, waarbij partij A biobrandstoffen mengt met fossiele brandstoffen en de biomassa- en duurzaamheidsinformatie bezit. Vervolgens wordt de gemengde brandstof geleverd middels één of meerdere tussenpartijen B aan partij C, de brandstofleverancier die de brandstof uitslaat en daarmee de ETS2-plichtige wordt. Partij A bezit de informatie over het volume en de duurzaamheid van de biobrandstof; partij C krijgt deze informatie niet van A (of B) en kan daarmee niet de biomassafractie of duurzaamheid van de geleverde brandstof aantonen. Partij C heeft dit in ETS2 wel nodig om een emissiefactor van nul te kunnen rapporteren. Volgens de NEa vindt ongeveer de helft van de leveringen aan het wegvervoer en de binnenvaart plaats via een A-B-C leveringsconstructie.

Om te voorkomen dat duurzame biobrandstoffen niet als zodanig kunnen worden gerapporteerd binnen het ETS2 is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om voor het aantonen van de biomassafractie en de duurzaamheid voor vloeibare brandstoffen binnen ETS2 aan te sluiten bij de bestaande jaarverplichting zoals vastgelegd in de wet- en regelgeving voor Energie voor Vervoer<sup>6</sup> op basis van hernieuwbare brandstofeenheden (hierna: de HBE-systematiek). Het principe daarbij zou zijn dat HBE's die ingeleverd zijn voor de jaarverplichting ook benut kunnen worden voor het claimen van een nulmissie in ETS2.

De conclusie van het onderzoek is dat het niet mogelijk is om gereguleerde entiteiten nationaal aanvullende mogelijkheden te bieden voor het aantonen van (duurzaamheid van) vloeibare biobrandstoffen in het ETS2 door aan te sluiten bij de HBE-systematiek. In de eerste plaats omdat bij gebruik van een HBE om de duurzaamheid aan te tonen, niet wordt voldaan aan de eis in de MRV dat de gereguleerde entiteit zelf de duurzaamheid moet aantonen. In de tweede plaats omdat het gebruik van HBE's voor het aantonen van de biomassafractie een administratieve methode is en daarmee niet in lijn met de ETS-richtlijn en MRV waarbij moet worden aangesloten bij de fysieke werkelijkheid. In de derde plaats omdat een HBE niet de benodigde informatie bevat om de CO<sub>2</sub>-emissies van brandstofstromen correct te kunnen berekenen en rapporteren zoals vereist in de MRV.

Gedurende en na afloop van het onderzoek is contact geweest met relevante marktpartijen en koepelverenigingen. Zij hebben bijgedragen aan het onderzoek vanuit hun expertise en daarmee de conclusies van het onderzoek verder verfijnd.

Gelet op de conclusies van het onderzoek, zijn er in de regeling geen wijzigingen aangebracht op dit onderdeel. Dit betekent dat er nationaal geen aanvullende mogelijkheden geboden worden voor gereguleerde entiteiten om een CO<sub>2</sub>-emissiefactor van nul te rapporteren voor duurzame biobrandstoffen. Zij zullen de reguliere regels in de MRV moeten volgen voor de monitoring en rapportage. Deze zijn identiek voor alle gereguleerde entiteiten in de EU; het betreft geen nationale kop.

## **2.4 Vrijstelling monitoringsplan luchtvaartexploitanten**

Artikel 24 van de regeling is gewijzigd in verband met een tijdelijke vrijstelling voor luchtvaartexploitanten. De voorgestelde wijziging betreft de implementatie van artikel 3 quater, achtste lid, van richtlijn nr. 2023/958 betreffende de bijdrage van de luchtvaart aan de

---

<sup>5</sup> MRV artikel 38, lid 5 verwijst hiervoor naar duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria in artikel 29, leden 2 tot en met 7 en lid 10, van de RED en beoordeling van de naleving ervan in overeenstemming met artikel 30 en artikel 31, lid 1, van de RED.

<sup>6</sup> De Nederlandse implementatie van de RED-verplichting voor brandstofleveranciers aan vervoer (Titel 9.7 van de Wet milieubeheer).

emissiereductiedoelstelling van de Unie<sup>7</sup> met betrekking tot het jaarlijks indienen van een monitoringsplan. De genoemde EU-bepaling is een tijdelijke uitzondering op de verplichting tot het indienen van een monitoringsplan en is van toepassing op binnenlandse vluchten van en naar een luchthaven in een ultraperifeer gebied van een lidstaat. Met deze wijziging zijn in Nederland geregistreerde luchtvaartexploitanten die genoemde vluchten uitvoeren vrijgesteld van het indienen van een monitoringsplan met betrekking tot die vluchten bij de Nederlandse Emissieautoriteit. Deze uitzondering geldt tot en met 31 december 2030.

Het betreft een zuivere implementatie van een bindende bepaling uit de ETS-richtlijn. Nederland is verplicht deze bepaling te implementeren. Nederland heeft echter zelf geen ultraperifere gebieden en er zijn geen luchtvaartexploitanten in Nederland die vluchten aanbieden naar ultraperifere gebieden. Dit artikel heeft dus geen materiële gevolgen in Nederland.

## **2.5 Voorkomen van dubbel telling van emissies**

Artikel 75v van de MRV regelt de uitwisseling van informatie om dubbel telling van emissies te voorkomen tussen ETS1 en ETS2. Dit wordt relevant zodra het ETS2 in werking treedt. Het zevende lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om de verplichting van artikel 75v van de MRV ook op vliegtuigexploitanten toe te passen. Artikel 30n van de regeling bepaalde dat zowel de exploitant van een broeikasgasinstallatie, de vliegtuigexploitant, de scheepvaartmaatschappij en de gereguleerde entiteit dit artikel in acht zouden moeten nemen. Voor vliegtuigexploitanten zou het uitvoeren hiervan voor een aanvullende administratieve last zorgen zonder toegevoegde waarde, omdat de contra-check op een andere wijze kan worden uitgevoerd, via brandstofaccijnzen. Dit artikel was in de vorige wijziging van de regeling ingebracht onder de veronderstelling dat het een verplichting betrof voor zowel luchtvaartexploitanten als scheepvaartmaatschappijen. Voor scheepvaartmaatschappijen bestaat deze mogelijkheid echter niet, en voor luchtvaartexploitanten betreft het een mogelijkheid. In deze regeling wordt dit gecorrigeerd. De verplichting kan voor vliegtuigexploitanten en scheepvaartmaatschappijen komen te vervallen. Aangezien de verplichting om artikel 75v van de MRV in acht te nemen voor exploitanten van broeikasgasinstallaties en gereguleerde entiteiten al rechtstreeks voortvloeit uit de MRV is artikel 30n daarmee overbodig geworden en kan het artikel komen te vervallen.

## **3. Regeldruk**

De regeldrukkosten als gevolg van deze regeling zijn minimaal. Enkel de wijziging ten aanzien van gegevensuitwisseling (onderdeel 2.1) heeft gevolgen voor regeldruk, de overige wijzigingen hebben geen materiële gevolgen voor de regeldruk.

Onderdeel 2.1 ten aanzien van gegevensuitwisseling zal minimaal aanvullende regeldrukkosten betekenen voor netbeheerders voor gas. Zij zullen gegevens moeten uitwisselen met de NEa. Het betreft gegevens die reeds ter beschikking zijn aan de netbeheerders. Er hoeft geen aanvullende informatie te worden vergaard noch verwerkt. Gegevensuitwisseling gebeurt in de regel eens per jaar. Nederland kent 7 netbeheerders voor gas. Het zal naar verwachting maximaal een uur tijd kosten om de gevraagde gegevens te verzenden aan de NEa. Bij veronderstelde kosten van 54 euro per gewerkt uur komen de totale regeldrukkosten van deze wijziging uit op ca.  $7 * 54 * 1 = 378$  euro.

Onderdeel 2.2 ten aanzien van aantoning van duurzaamheid door broeikasgasinstallaties heeft geen materiële gevolgen voor de regeldruk. Sinds de inwerkingtreding van uitvoeringsverordeningen 2022/996 en 2022/2448 voldoen conformiteitsbeoordelingsverklaringen afgegeven op grond van certificatieschema's op basis van de MRC niet meer aan de RED, waardoor installaties deze niet meer kunnen gebruiken in het EU ETS om aan te tonen dat zij voldoen aan de RED om een emissiefactor van nul te gebruiken. De wijziging in deze regeling zorgt er voor dat het

---

<sup>7</sup> Richtlijn (EU) 2023/958 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (PbEU 2023, L 130).

toezicht hierop correct kan geschieden. Voor de betrokken broeikasgasinstallaties heeft dit geen materiële gevolgen voor de regeldruk, omdat de nieuwe eisen al sinds de inwerkingtreding van de uitvoeringsverordeningen in 2022 in werking zijn.

Onderdeel 2.3 ten aanzien van de aantoning van duurzaamheid door gereguleerde entiteiten heeft geen materiële gevolgen voor de regeldruk. Voor leveranciers van biogas is het staande praktijk om te werken met GvOs, dit artikel zorgt er voor dat deze praktijk in het ETS2 past. Er worden geen wijzigingen aangebracht met betrekking tot vloeibare biobrandstoffen.

Onderdeel 2.4 ten aanzien van de vrijstelling in het monitoringsplan van luchtvaartexploitanten heeft geen materiële gevolgen voor de regeldruk. Nederland heeft geen ultraperifere gebieden en er zijn geen luchtvaartexploitanten in Nederland die vluchten aanbieden naar ultraperifere gebieden.

Onderdeel 2.5 ten aanzien van het voorkomen van dubbeltelling van emissies heeft geen materiële gevolgen voor de regeldruk. Het was nog geen staande praktijk voor luchtvaartexploitanten om te handelen in lijn met dit artikel, omdat het ETS2 nog niet in werking is getreden. Het schrappen van dit artikel zou dus in theorie een verlaging van de regeldruk betekenen, maar in de praktijk heeft het geen materiële gevolgen.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,