



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Directie Klimaat  
[redacted] plv. Directeur Klimaat  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Onderwerp  
HUF-toets besluit opt-in ETS-2

Datum

Kenmerk

Bijlage(n)

1



Op 15 mei 2024 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u het verzoek om de wijziging van het Besluit handel in emissierechten (hierna: het Besluit) voor de opt-in van ETS-2 te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (hierna: HUF-toets).

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe. Hierbij adviseert de NEa over de risico's die we zien voor de uitvoering, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van ETS-2 en de overlap met andere beleidsinstrumenten. De NEa stuurt tevens een kopie van deze HUF-toets naar de directeur-generaal Klimaat en Energie.

In het vervolg van deze brief staan onze bevindingen uiteengezet. In algemene zin is de NEa kritisch op de voorliggende wijziging van het Besluit. Onderdelen van het Besluit zijn niet of slecht uitvoerbaar. In het bijzonder voorziet het Besluit niet in (voldoende heldere) handvaten voor de omgang met brandstofleveringen aan de uitgezonderde sectoren (visserij en mogelijk de glastuinbouw). Hieronder volgt een korte schets van de context en een samenvatting van onze bevindingen. In de Toelichting wordt uitgebreider op een aantal risico's gereflecteerd.

Deze HUF-toets dient gezien te worden als een aanvulling op de eerdere HUF-toets 'HUF-toets wijziging wet Milieubeheer in verband met implementatie herziene ETS' van 26 mei 2023 (zie bijlage 1) en op de adviesbrief die door de NEa is ingestuurd in het kader van de Voorjaarsbesluitvorming 2024 (bijlage 2). In laatstgenoemde wordt uitgebreider op een aantal risico's gereflecteerd.

#### Context

Het kabinet heeft in 2023 besloten om ETS-2 zo breed mogelijk in te voeren. Hiertoe is een opt-in verzoek naar Europese Commissie gestuurd, waarin het kabinet aangeeft alle fossiele brandstofleveranties (naast de door de Europese Commissie voorgeschreven leveranties aan de gebouwde omgeving, wegtransport en kleine industrie) onder het ETS-2 te willen brengen. Reden hiervoor was onder andere het verminderen van de administratieve complexiteit bij de

implementatie van ETS-2 voor brandstofleveranciers en de uitvoering bij het Rijk. De NEa heeft in 2023 een HUF-toets opgesteld met positief advies over de uitvoerbaarheid (behoudens enkele risico's en aandachtspunten) van ETS-2, gebaseerd op een scenario inclusief volledige opt-in.

In de Voorjaarsbesluitvorming van 2024 heeft nadere besluitvorming plaatsgevonden over de precieze invulling van de scope van de opt-in<sup>1</sup>. Kort gezegd kiest het kabinet ervoor om ETS-2 zo breed mogelijk te implementeren. Dit betekent dat de volledige sector mobiliteit (incl. spoor, binnenvaart en recreatievaart) onder het ETS-2 wordt gebracht. Voor de landbouw geldt dat brandstoffen voor landbouwvoertuigen en stallen ook onder ETS-2 gaan vallen.

Het kabinet heeft besloten de visserijsector buiten het ETS-2 te laten. Voor de glastuinbouw wordt de toepassing van ETS-2 op deze sector nog nader uitgewerkt. Uiterlijk Prinsjesdag 2024 zal het parlement worden geïnformeerd over de besluitvorming over deze sector.

De wijziging van de scope heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van ETS-2.

#### Kern advies

- De NEa concludeert dat invoering van ETS-2 met een partiële opt-in, waarbij brandstofleveranciers ex-ante onderscheid moeten maken naar de eindbestemming en type gebruik van de geleverde brandstof, slecht uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig is. Ex-ante onderscheid in bestemmingen en type gebruik van brandstofstromen is vaak niet te maken door leveranciers en lastig te controleren door de NEa.

#### Glastuinbouw:

- Een partiële opt-in waarbij de glastuinbouw buiten de scope van ETS-2 zou blijven vergt interpretatie van de bepalingen in de ETS-richtlijn, met name over welke energieactiviteiten in de sector al dan niet binnen de reikwijdte van ETS-2 gaan vallen. Alle mogelijke interpretaties vergen een zeer gedetailleerde administratie over bestemming en type eindverbruik van brandstoffen, leiden tot een ongelijk speelveld, en zijn zeer gevoelig voor strategisch gedrag. Zo moeten glastuinbouwbedrijven aan de brandstofleveranciers aantonen dat ze niet voldoen aan de definities 1A1ai (elektriciteitsproductie) of 1A1aii (warmtekrachtkoppeling), welke wel onder de scope van ETS-2 vallen. Perverse prikkels in de regelgeving zullen leiden tot definitiediscussies en ontwijking van ETS-2 verplichtingen. De NEa acht derhalve de uitvoering van ETS-2 zonder opt-in van specifiek de glastuinbouw onuitvoerbaar.
- De NEa adviseert om de glastuinbouw in zijn geheel onder ETS-2 te plaatsen, en op zoek te gaan naar andere manieren om de glastuinbouwsector tegemoet te komen wanneer er een (politieke) wens bestaat om de sector niet te belasten met de economische effecten van ETS-2. Er zijn meerdere verschillende routes verkend (bijv. ex-post compensatie of aansluiting bij de inputvrijstelling voor elektriciteitsproductie binnen de energiebelasting) die nader uitgewerkt kunnen worden. Ook een koppeling of uitruil met de nationale CO2 heffing voor de glastuinbouw kan verder verkend worden.
- Een partiële opt-in waarbij de glastuinbouw buiten de scope van ETS-2 zou blijven, in combinatie met een systeem van ex-post compensatie is ook moeilijk uitvoerbaar. Deze optie neemt wel één belangrijk probleem weg, namelijk dat brandstofleveranciers inzicht moeten hebben in de gehele keten (wie is de eindgebruiker, en waarvoor zet de eindgebruiker de brandstof in). De eindgebruiker zelf vraagt de compensatie aan waardoor directe toetsing van het eindgebruik in beginsel mogelijk is.
- Het uitvoeren van een ex-post compensatie, waarbij eindgebruikers die niet onder de scope van ETS-2 vallen de onterecht doorberekende kosten kunnen terugvragen bij het

<sup>1</sup> Zie de Kamerbrief klimaat- en energiemaatregelen Voorjaarsnota 2024: [Kamerbrief klimaat- en energiemaatregelen Voorjaarsnota 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Rijk, is geen taak die bij de NEa past. Niet qua omvang en niet qua inhoud van de werkzaamheden.

Visserij:

- Brandstofleveranciers hebben aangegeven door complexe leveringsketens van vloeibare brandstoffen niet altijd zicht te hebben op waar (lees: in welke sector) de brandstoffen terecht komen en waarvoor deze worden gebruikt. Specifiek wordt niet altijd onderscheid gemaakt tussen leveringen aan de binnenvaart en de visserij. Het ex-ante onderscheiden van deze leveringen leidt tot grote administratieve lasten voor brandstofleveranciers en is voor de NEa niet goed controleerbaar.
- De NEa adviseert om samen met de betrokken ministeries en de brandstoffenbranche te zoeken naar een oplossing voor de visserij als uitgezonderde sector. In theorie lijkt een onderscheid maken voor leveringen aan de visserij wel mogelijk (bijv. op basis van papieren aan boord van een schip of specifieke bunkerlocaties voor vissersschepen). De NEa constateert echter dat er op dit moment onvoldoende administratieve vastlegging plaatsvindt waarop ETS-2 zou kunnen steunen. De oplossingsrichtingen voor ex-ante onderscheid dienen verder verkend te worden.
- Als de uitvoeringsproblemen met een ex-ante onderscheid lastig zijn op te lossen of leiden tot onevenredige uitvoeringslasten en grotere risico's op fraude, zou onderzocht moeten worden of een ex-post compensatieregeling voor de visserij opportuun is. De sector is gering van omvang en de vissers hebben zelf beter zicht op de afgenomen volumes brandstof dan de brandstofleveranciers.

Overlap met andere beleidsinstrumenten:

- ETS-2 heeft qua uitvoering en doelgroep overlap met een aantal andere beleidsinstrumenten. Een gedeeltelijke opt-in met uitzondering voor de visserij en mogelijk de glastuinbouw, bemoeilijkt de uitvoering van deze instrumenten. Zo gaat de bijmengverplichting groen gas uit van een volledige opt-in voor de bepaling van de verplichting. Het (gedeeltelijk) niet-doorgaan van de opt-in maakt dat de NEa de jaarverplichting groen gas zoals die nu opgesteld is, niet kan uitvoeren. Dit betekent dat het voorstel opnieuw aangepast moet worden om te komen tot een uitvoerbare systematiek. Daarnaast zorgt het wegvallen van de opt-in voor verschillende rapportage eisen voor enkele sectoren die te maken krijgen met ETS-2 en de systematiek bij Energie voor Vervoer. Dit is onwenselijk en zorgt ervoor dat data lastig vergelijkbaar wordt, en de administratieve lasten bij de gereguleerde entiteiten stijgen.
- De NEa signaleert breder een stapeling van Europees en nationaal beleid in het normeren en beprijzen van CO<sub>2</sub>-emissies voor sommige sectoren. In dit geval wijst de NEa op de nationale CO<sub>2</sub> heffing glastuinbouw die ook van toepassing is op energiebedrijven voor glastuinbouw. Deze energiebedrijven vallen sowieso onder ETS 2 (ook zonder de opt in). Deze nationale maatregel bovenop een Europees instrument betekent een grote belasting voor de bedrijven die al te maken hebben met een omvangrijke en complexe opgave. De NEa acht het daarom vanuit uitvoeringstechnische redenen, de uitlegbaarheid van beleid naar sectoren, en met het oog op de doeltreffendheid en doelmatigheid, wenselijk om eerst in te zetten op bewezen Europees instrumentarium (het EU ETS) alvorens in te zetten op aanvullend nationaal beleid naast EU ETS.



Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit  
namens deze:  
de directeur-bestuurder

drs. M.P.C. Bressers