

No. W18.24.00163/IV

's-Gravenhage, 2 oktober 2024

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2024, no.2024001591, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Klimaat en Energie¹, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereguleerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit handel in emissierechten. Met het ontwerpbesluit wordt de zogenoemde opt-in mogelijkheid uit de Europese ETS-richtlijn benut.² Deze lidstaatoptie houdt in dat lidstaten het toepassingsbereik van het Europese emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (verder: ETS2) nationaal kunnen uitbreiden naar sectoren die niet zijn opgenomen in Bijlage III van de ETS-richtlijn. Het ontwerpbesluit voorziet in de verbreding van het toepassingsbereik van ETS2 naar alle sectoren, met uitzondering van de sectoren visserij en glastuinbouw.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat de opt-in een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van de klimaatdoelen. De keuze om de sectoren glastuinbouw en visserij (vooralsnog) niet onder het ETS2 te brengen, is echter niet overtuigend gemotiveerd. Deze gedeeltelijke opt-in heeft, in tegenstelling tot een volledige opt-in, negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en leidt tot een verhoging van de regeldruk. Daarom adviseert de Afdeling de keuze voor een gedeeltelijke opt-in overtuigend te motiveren.

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud ontwerpbesluit

Met ingang van 2027 verplicht het ETS2 brandstofleveranciers om broeikasgasemissierechten in te leveren voor alle brandstoffen die zij leveren aan de sectoren die onder het ETS2 vallen. Een aantal sectoren valt reeds verplicht onder het ETS2. Dat volgt uit de ETS-richtlijn. Lidstaten kunnen daarnaast beslissen ook andere sectoren deel te laten nemen aan het ETS2 door middel van de opt-in, op voorwaarde dat die uitbreiding door de Commissie wordt goedgekeurd.³ Een volledige opt-in zou tot gevolg hebben dat vrijwel alle brandstoffen in een lidstaat ofwel onder het

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Minister van Klimaat en Groene Groei.

² Artikel 30 undecies van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

³ De voorwaarden voor deze goedkeuring zullen in een gedelegeerde handeling worden uitgewerkt, zie artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

AAN DE KONING

bestaande Europese emissiehandelssysteem voor de grote industrie, elektriciteitssector en luchtvaart (ETS1) ofwel onder ETS2 vallen.

Met het ontwerpbesluit kiest de regering ervoor de opt-in-mogelijkheid uit de ETS-richtlijn te implementeren. Dat zorgt voor een belangrijke bijdrage aan het behalen van de klimaatdoelen. Daarnaast zorgt de opt-in ervoor dat het ETS2 beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar wordt. De regering kiest niet voor een volledige opt-in. Het gevolg daarvan is dat brandstofleveranciers vooraf onderscheid moeten maken naar de eindbestemming en het gebruik van geleverde brandstof.

2. Keuze voor een gedeeltelijke opt-in

a. *Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

In het ontwerpbesluit wordt niet gekozen voor een volledige, maar voor een gedeeltelijke opt-in. Niet inbegrepen worden de sectoren glastuinbouw en visserij. De keuze voor een gedeeltelijke opt-in leidt tot hogere regeldrukkosten voor marktpartijen (vooral brandstofleveranciers). Ook bemoeilijkt het de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), die als toezichthouder fungeert, en verhoogt het de fraudegevoeligheid.

De NEa heeft in dit verband over de uitvoerbaarheid opgemerkt dat invoering van het ETS2 zonder opt-in ertoe leidt dat “brandstofleveranciers ex-ante onderscheid moeten maken naar (...) eindbestemming en gebruik van geleverde brandstof”, en dat dit “niet uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig” is. Volgens de NEa gelden deze nadelen “ook voor een partiële opt-in waarbij (delen van) specifieke sectoren worden uitgezonderd.”⁴

De keuze voor een gedeeltelijke opt-in heeft ook gevolgen voor de uitvoerbaarheid van andere regelingen. Zo wordt het vaststellen van het marktaandeel van energieleveranciers – een noodzakelijk onderdeel van het voorgenomen wetsvoorstel bijmengverplichting groen gas – belemmerd door de gedeeltelijke opt-in.⁵ De NEa heeft ook op deze afhankelijkheid gewezen in haar advies, en risico's op onvolledige of onjuiste rapportages over brandstofverbruik benadrukt.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de motivering van de keuze om de sectoren visserij en glastuinbouw buiten het ETS2 te houden.

b. *Uitzondering glastuinbouw*

Als reden voor de uitzondering van de glastuinbouw wordt in de toelichting genoemd dat een opt-in voor de glastuinbouw de balans uit het pakket Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw, waaronder de CO₂-heffing glastuinbouw, en het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022-2030, zou verstoren.⁶ Er wordt echter

⁴ Zie p. 1 van de brief van de NEa, *Uitvoering Opt-in ETS-2*, 2 april 2024.

⁵ Zie het wetsvoorstel Wet bijmengverplichting groen gas; de keuze voor een gedeeltelijke opt-in leidt ertoe dat het vaststellen van het marktaandeel van brandstofleveranciers en het daaruit volgende volume van hun bijmengverplichting de NEa aanzienlijk meer tijd kost dan bij een volledige opt-in.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

niet inzichtelijk gemaakt in welk opzicht en in welke mate die balans zou worden verstoord door de glastuinbouw wel onder de opt-in te brengen, dan wel waarom die balans niet per 2027 (ingangsdatum van veiling en inleverplicht) zou kunnen worden hersteld door aanpassing van afspraken dan wel anderszins. Gezien de wezenlijk nadelige effecten van deze uitzondering is het noodzakelijk dat de regering deze uitzondering overtuigend motiveert en inzicht geeft in de onderliggende argumenten.

Specifiek voor de glastuinbouw leidt de uitzondering nog tot een aanvullende complicatie. Door de glastuinbouw buiten bereik van het ETS2 te houden, blijft het toepassingsbereik van het ETS2 onduidelijk. In de glastuinbouw worden voornamelijk warmtekrachtkoppelingen (verder: WKK) ingezet voor zowel productie van warmte, CO₂ en elektriciteit ten behoeve van de glastuinbouwactiviteiten, als voor de productie en invoeding op het elektriciteitssysteem.

Op die manier is het doel waarvoor een WKK wordt ingezet bepalend voor het antwoord op de vraag of de emissies onder het verplichte deel van ETS2 vallen. Indien een WKK als hoofdactiviteit levert aan het publiek, vallen alle emissies verplicht onder ETS2. Als echter een WKK elektriciteit of warmte opwekt voor eigen gebruik door de onderneming vallen de emissies niet verplicht onder het ETS2. Daarmee is het lastig te bepalen voor welk doel een WKK op enig moment hoofdzakelijk wordt ingezet. Dit nadeel doet zich niet langer voor als de glastuinbouw door middel van de opt-in onder het bereik van het ETS2 zou worden gebracht.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om de keuze om de sector glastuinbouw buiten het ETS2 te houden overtuigend te motiveren.

c. *Uitzondering visserij*

De visserijsector wordt uitgezonderd omdat er onvoldoende handelingsperspectief voor deze sector zou bestaan en subsidiemogelijkheden voor verduurzaming Europeesrechtelijk beperkt zouden zijn. Daarnaast zou deze sector bijzonder kwetsbaar zijn voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de Europese Unie, aldus de toelichting.⁷

De toelichting hierop is echter zeer beknopt. Niet wordt toegelicht waaruit de genoemde Europeesrechtelijke beperkingen bestaan. De Afdeling merkt op dat met betrekking tot de subsidiemogelijkheden de ETS-richtlijn expliciet ruimte biedt voor compensatie van in de brandstofprijzen doorberekende kosten van emissierechten.⁸ Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren gegeven betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021.⁹ Op de mogelijkheden die deze richtsnoeren bieden wordt evenmin ingegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom compenserende maatregelen beperkt mogelijk zouden zijn en daarbij in te gaan op zowel de ETS-richtlijn als de genoemde richtsnoeren.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

⁸ Zie artikel 30 undecies van de ETS-richtlijn.

⁹ Zie Mededeling van de Commissie van 25 september 2020, PbEU 2020, C 317, p. 5.

d. *Tijdslijn mogelijk latere opt-in glastuinbouw*

Indien de uitzonderingspositie van de sector glastuinbouw alsnog overtuigend kan worden gemotiveerd, merkt de Afdeling nog het volgende op.

Uit de toelichting blijkt dat de mogelijkheden worden verkend om op een later moment de sector glastuinbouw alsnog onder het ETS2 te brengen. Uit de toelichting blijkt echter niet welke tijdslijn voor besluitvorming hierover is voorzien. De Afdeling merkt op dat het raadzaam is om deze onzekere tussenfase niet te lang te laten duren en zo spoedig mogelijk te besluiten over de opt-in van de glastuinbouw.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer inzicht te geven in de tijdslijn van de besluitvorming.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,