Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 407

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2023/959, richtlijn nr. 2023/958 en verordening nr. 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 mei 2023 (PbEU 2023, L130) met het oog op aanpassingen van het emissiehandelssysteem op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 oktober 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de vaste commissie en de fracties van de VVD, D66 en CDA zijn gesteld in het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. Mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat dank ik de leden van de commissie voor hun inbreng en spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

1.1. Aanleiding en doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn tevreden met de versnelde afname van de hoeveelheid emissierechten in de luchtvaart, de uitbreiding van het Emission Trade System van de Europese Unie (EU ETS) naar de scheepvaart en het aanscherpen van voorwaarden voor gratis toewijzing van emissierechten. Deze leden begrijpen ook het nut en de noodzaak voor een Europese aanpak voor emissiereductie in de gebouwde omgeving en mobiliteit middels een tweede emissiehandelssysteem, maar zullen kritisch blijven kijken naar de impact op de betaalbaarheid van gas, benzine en diesel voor huishoudens. Zij vertrouwen erop dat ook de regering de financiële gevolgen voor huishoudens goed zal blijven monitoren en in daar, indien nodig, op in zal grijpen.

kst-36407-8
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

1.2. Implementatie en uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) kanttekeningen maakt bij de kennis- en expertisecapaciteit om zelf energiebesparingsmaatregelen te beoordelen. Kan de regering aangeven hoe het kennis en expertise-tekort bij de NEa wordt opgelost om energiebesparingsmaatregelen voldoende te beoordelen?

In de toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets), die door de NEa is uitgevoerd over het wetsvoorstel, adviseerde de NEa om de regelgeving omtrent de conditionaliteit voor energiebesparing zodanig vorm te geven dat bij het nemen van besluiten over de vermindering van kosteloze toewijzing, een bevoegdheid die alleen de NEa toekomt, de NEa volledig kan steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag voor bestaande verplichtingen rondom energiebesparing. De uitvoering van de conditionaliteit volgt niet uit het voorliggend wetsvoorstel, maar zal worden uitgewerkt in de Regeling handel in emissierechten. Het kabinet is voornemens om de conditionaliteit te implementeren op een manier die overeenkomt met het advies van de NEa. In het voorstel voor de aanpassing van de Regeling handel in emissierechten ben ik daarom voornemens om deze beoordeling neer te leggen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). RVO is reeds het bevoegd gezag voor de energie-auditplicht en heeft daarom alle relevante energie-audits van de broeikasgasinstallaties al beoordeeld. Deze regeling zal binnenkort in openbare consultatie gaan.

De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het niet tijdig implementeren van deze wetswijziging.

Het EU ETS is een bijna volledig Europees werkend systeem, met vaste termijnen en procedures. Als de implementatiedeadline niet wordt gehaald, brengt dit verschillende uitvoeringsrisico's met zich mee en onzekerheid in de relevante sectoren. De NEa heeft dan bijvoorbeeld niet tijdig de bevoegdheden om toezicht te kunnen houden op de gerapporteerde emissies in de nieuwe sectoren van het EU ETS en indien nodig handhavend op te treden. Zo kan de situatie ontstaan dat via Nederland een deel van de ETS-regelgeving wordt omzeild. Voor het verlenen van emissierechten aan de bestaande industrie gelden nieuwe regels die per 2024 worden ingevoerd. Als het wetsvoorstel na 1 januari 2024 in werking treedt is niet zeker dat de NEa in staat zal zijn om tijdig alle informatie te verzamelen om het aantal gratis broeikasgasemissierechten te berekenen en toe te wijzen.

Ten slotte kan de Europese Commissie besluiten tot het starten van een formele inbreukprocedure tegen Nederland wegens het niet nakomen van verplichtingen op grond van het EU-recht. Dit kan uiteindelijk resulteren in een veroordeling door het Europese Hof van Justitie met oplegging van boetes en dwangsommen.

2. Inhoud

2.1. Herziening op hoofdlijnen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor het jaar 2031 voor rapportage door de Europese Commissie over de haalbaarheid en wenselijkheid tot het samenvoegen van de ETS1 en ETS2. Verder vragen deze leden of er dan sprake is van verstoring van beide systemen.

Het jaar 2031 was een voorstel van de Europese Commissie. Aangezien veilingen in het ETS2 in 2027 starten, en mogelijk nog één jaar kunnen worden uitgesteld in geval van te hoge energieprijzen, zal er pas in 2031 enkele jaren ervaring zijn opgedaan met het functioneren van het ETS2. Deze ervaring is nodig om een dergelijke evaluatie uit te voeren. Het is nu nog niet mogelijk om vast te stellen of er verstoring van systemen zal plaatsvinden. Dit zal afhangen van veel factoren, onder andere de mate van convergentie tussen de twee emissiehandelssystemen in termen van ambitie en prijs.

2.2. Broeikasgasinstallaties (ETS1)

2.2.1. Toepassingsbereik

De leden van de VVD-fractie lezen dat middels de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel dat vanaf 1 januari 2023 van toepassing is, sprake is van «bepaalde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductie-criteria» voor biomassa dat wordt ingezet in een broeikasgasinstallatie. Dit alvorens voor de uitstoot een nultelling kan worden toegekend. Deze leden vragen of de regering kan specificeren welke bepaalde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria gelden voor biomassa om niet te worden gezien als fossiele brandstof.

De duurzaamheidseisen zijn uitgewerkt in artikel 29 van 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 (PbEU 2018, L 328) (REDII) en zijn op grond van artikel 38, vijfde lid, van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel met ingang van 1 januari 2022 van toepassing op het EU ETS. Per type biomassa gelden andere duurzaamheidseisen.

Artikel 10 van de Regeling handel in emissierechten werkt uit hoe aangetoond kan worden dat is voldaan aan de duurzaamheidseisen. De methode die daarvoor wordt gebruikt is afhankelijk van de vraag of het gaat om vloeibare biomassa, vaste biomassa of biomassa zijnde niet-vloeibare afval- of reststromen die niet van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstig zijn en afvalstoffen en residuen die in een product zijn verwerkt alvorens zij verder worden verwerkt tot biomassa-brandstof.

De leden van de CDA-fractie lezen dat ook afvalverbrandingsinstallaties met dit voorstel zullen vallen onder het EU ETS, zij het alleen op het gebied van monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgase-missies. Afvalverbrandingsinstallaties vooralsnog dus niet verplicht om emissierechten in te leveren. Deze leden lezen dat de Europese Commissie uiterlijk 31 juli 2026 een verslag zal uitbrengen waarin de haalbaarheid en effectiviteit wordt beoordeeld van de volledige opname van deze installaties in het EU ETS vanaf 2028. Zij vragen de regering te schetsen wat de belangrijkste voor- en nadelen zouden zijn van het volledig opnemen van afvalverbrandingsinstallaties in het EU ETS en wat voor de regering de belangrijkste voorwaarden zijn waaronder deze maatregel vanaf 2028 zou kunnen worden genomen.

Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) vallen in Nederland onder de nationale CO_2-heffing industrie. AVI's in andere lidstaten vallen niet per se onder een vergelijkbare belasting, alhoewel enkele lidstaten AVI's reeds hebben opgenomen in het EU ETS via een nationale opt-in. Als alle AVI's in de EU onder het EU ETS komen te vallen, betekent dit een gelijker speelveld voor de Nederlandse afvalverbrandingssector. Het EU ETS zal emissiereductie van de sector borgen op kosteneffectieve wijze in de hele

EU, maar het leidt mogelijk wel tot een kostenstijging voor afvalverbranding. Een risico hiervan is dat afval, in plaats van te worden verbrand, wordt afgevoerd naar stortplaatsen in de EU of wordt uitgevoerd buiten de EU, met mogelijke negatieve gevolgen voor het milieu. In 2026 zal dit risico worden geëvalueerd en zal de Europese Commissie daarover een rapport uitbrengen. Bij de evaluatie zal worden gekeken naar de effecten op de interne markt, mededinging, milieu-integriteit en de doelstellingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het kabinet zal de bevindingen van dit rapport meenemen in haar positiebepaling rondom de opname van AVI's onder het EU ETS. Als AVI's onder het EU ETS komen te vallen, is het voor het kabinet van belang dat zij hierbinnen ook gestimuleerd worden om minder afval te verbranden en zoveel mogelijk recyclebaar afval uit te sorteren, zodat dit afval kan worden ingezet als grondstof ten behoeve van een circulaire economie.

2.2.2. Kosteloze toewijzing van rechten

De leden van de VVD-fractie nemen kennis van de afbouw van kosteloze emissierechten voor een aantal genoemde sectoren. Deze leden vragen of de regering een onderbouwing kan geven van de percentages van afbouw van kosteloze emissierechten voor de sectoren ijzer en staal, aluminium, kunstmest, waterstof, elektriciteit en cement. Tevens beschouwen deze leden de opschaling van waterstof van groot belang. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom waterstof wordt genoemd in de rij van sectoren voor afbouw van kosteloze emissierechten in lijn met de ambities voor opschaling van waterstofproductie.

De sectoren waaraan de leden van de VVD-fractie refereren vallen onder het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). CBAM vervangt op termijn het huidige mechanisme om koolstoflekkage te voorkomen: de gratis rechten onder het EU-ETS. Voor de afbouw van gratis rechten voor sectoren die onder CBAM vallen, is in Europese onderhandelingen afgesproken te kiezen voor een geleidelijke overgang. De uitfasering van gratis ETS-rechten in die sectoren start in 2026 en zal in de eerste jaren langzaam gaan. Daarom is het percentage van afbouw de eerste jaren lager. Na een versnelling vanaf 2030 zullen de gratis rechten volledig zijn afgebouwd in 2034 (en CBAM dus volledig zijn ingevoerd).

De uitgefaseerde gratis rechten worden geveild en de inkomsten hiervan vloeien rechtstreeks naar het Innovatiefonds, dat innovatieve emissiereducerende projecten van bedrijven ondersteunt met speciale aandacht voor CBAM-sectoren. Zo wordt in het najaar van 2023 financiering beschikbaar gesteld uit het Innovatiefonds voor de opschaling van waterstofproductie (de Europese Waterstofbank). In verband met WTO-regels geldt dat producten uit de EU op dezelfde manier behandeld moeten worden als producten van buiten de EU. Dat geldt ook voor waterstofproductie. Het is dus niet mogelijk om gratis rechten voor waterstofproductie te behouden naast de invoering van CBAM. Naar aanleiding van de wens van het Europees Parlement om de reikwijdte van CBAM uit te breiden naar meer sectoren en de motie van de leden Thijssen en Kröger over het onderzoeken van de gevolgen van inclusie van de chemische sector in CBAM[1] heeft het kabinet nog tijdens de onderhandelingen over CBAM hierover een onderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau Trinomics. Op 7 december 2022 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek[2] en toegelicht waarom het kabinet een positieve grondhouding innam over de opname van waterstof in CBAM (en daarmee dus de afbouw van gratis

[1] *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, nr. 3362.
[2] *Kamerstukken II* 2022/23, 22 112. nr. 3566.

ETS-rechten), onder andere met het oog op een compromis met het Europees Parlement.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de uitvoeringsregels voor de uitvoering van conditionaliteit voor energiebesparing en klimaatneutraliteit op het moment van schrijven nog niet gereed zijn. Deze leden vragen wanneer de Europese Commissie beoogt deze regels gereed te hebben.

De Commissie beoogt de aanpassing van de gedelegeerde verordening gereed te hebben in december 2023. De regels ten aanzien van de klimaatneutraliteitsplannen zullen worden opgenomen in een nieuwe uitvoeringsverordening. De uitvoeringsregels voor de uitvoering van de conditionaliteit voor energiebesparing zullen worden opgenomen in de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten (Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 van de Commissie van 19 december 2018 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2019, L59)).

De leden van de D66-fractie vragen om de jaarlijkse reductie in vrije rechten inzichtelijk te maken in procenten.

Over het algemeen daalt het beschikbare aantal gratis rechten in gelijke stappen met het algemene uitstootplafond, dat wil zeggen met 4,3% per jaar vanaf 2024 en 4,4% per jaar vanaf 2028. Met deze percentages zal het uitstootplafond van het ETS1 op nul staan in 2040, wat betekent dat vanaf dat moment geen nieuwe rechten (gratis of geveild) worden verleend.

In sommige sectoren daalt het aantal gratis rechten echter sneller:
- In de luchtvaart worden gratis rechten uitgefaseerd tussen 2024 en 2026. In het jaar 2024 wordt 25% van de resterende 85% emissierechten die kosteloos zouden zijn toegewezen geveild en in 2025 gaat het om 50%. Vanaf 2026 wordt de volledige hoeveelheid emissierechten die in een bepaald jaar kosteloos zouden zijn toegewezen geveild, met uitzondering van emissierechten die bedoeld zijn voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen; deze emissierechten worden door de lidstaten kosteloos toegewezen aan vliegtuigexploitanten om het prijsverschil tussen het gebruik van fossiele kerosine en het gebruik van de relevante in aanmerking komende duurzame vliegtuigbrandstoffen geheel of gedeeltelijk te dekken;
- In CBAM-sectoren (productie van ijzer en staal, aluminium, kunstmest, waterstof, elektriciteit en cement) worden de gratis rechten uitgefaseerd tussen 2026 en 2034. Dit volgt geen lineair pad, maar de volgende percentages: in 2026 ontvangen sectoren nog 97,5% van hun benchmark, in 2027 95%, in 2028 90%, in 2029 77,5%, in 2030 51,5%, in 2031 39%, in 2032 26,5%, in 2033 14% en in 2034 vindt geen kosteloze toewijzing meer plaats.
- Sectoren waar geen of een laag risico op koolstoflekkage bestaat, zoals vastgesteld in Gedelegeerd Besluit 2019/708 van de Commissie, ontvangen op dit moment 30% van hun benchmark gratis maar dit wordt volledig uitgefaseerd in een lineair pad tussen 2025 en 2030.

2.3. Vliegtuigexploitanten (ETS1)

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een reservering is van 3% voor nieuwkomers op de markt. Deze leden hechten belang aan de openheid tot deelname aan de markt. Zij vragen of de regering de 3% emissierechten voor nieuwkomers constant houdt met de wijzigingen in toewijzing.

De 3% emissierechten voor nieuwkomers blijft gehandhaafd tot 1 januari 2026. Nominaal neemt het aantal beschikbare emissierechten wel af omdat in 2024 en 2025 het totale percentage emissierechten dat kosteloos wordt toegewezen verder wordt afgebouwd. Vanaf 1 januari 2026 worden alle rechten geveild en daarmee vervallen ook de 3% emissierechten die aan nieuwkomers worden toegewezen.

2.3.2. Emissierechten voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen

De leden van de VVD-fractie lezen dat lidstaten emissierechten kosteloos kunnen worden toegewezen aan vliegtuigexploitanten voor het gebruik van duurzame brandstoffen. Deze leden vragen de regering of zij kan aangeven hoe de toewijzing van emissierechten voor duurzame brandstoffen verloopt. Tevens willen zij weten hoe bepaald wordt welke vliegtuigexploitant deze rechten verkrijgt.

In de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2030 wordt voor de gehele periode maximaal 20 miljoen van de totale hoeveelheid emissierechten op Europees niveau gereserveerd voor vliegtuigexploitanten voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen. Alleen vluchten binnen de Europese Economische Ruimte, en vluchten van en naar het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, komen hiervoor in aanmerking. De kosteloze toewijzing geschiedt op een transparante en niet-discriminerende wijze, waarbij alle commerciële vliegtuigexploitanten gelijk dienen te worden behandeld. Een vliegtuigexploitant moet hiertoe zelf een verzoek indienen bij de NEa. Bij een verzoek om kosteloze toewijzing van emissierechten berekent de NEa het kostenverschil tussen het gebruik van de duurzame vliegtuigbrandstoffen en het gebruik van fossiele kerosine op basis van een door de Europese Commissie nog vast te stellen rekenmethode. Aan de hand van de uitkomst van de berekening wordt aan de betrokken vliegtuigexploitant een aantal emissierechten kosteloos toegewezen om het prijsverschil geheel of gedeeltelijk te dekken. In de gewijzigde Uitvoeringsverordening monitoring en rapportage emissiehandel is een nieuw artikel 54 bis toegevoegd. Een vliegtuigexploitant die duurzame vliegtuigbrandstoffen gebruikt en in aanmerking wenst te komen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten dient op grond van genoemd artikel een bewijs te verstrekken waaruit blijkt dat voldaan is aan de in dat artikel vermelde vereisten.

2.4. Scheepvaartmaatschappijen (ETS1)

De leden van de CDA-fractie zien het opnemen van de scheepvaart onder het EU ETS als een belangrijke prikkel om deze sector te verduurzamen. Deze leden lezen echter dat de verwachting is dat emissiereductie in de zeevaart ten minste tot aan 2030 relatief duurder is dan in andere ETS-sectoren, waardoor meer emissiereductie zal plaatsvinden in deze andere sectoren. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is dat uiteraard te begrijpen, maar deze leden hechten er ook aan de scheepvaartsector zoveel mogelijk wordt gestimuleerd en gesteund om te verduurzamen. Deze leden vragen de regering daarom te schetsen in hoeverre er in Europees verband met flankerende maatregelen voor wordt gezorgd dat ook emissiereductie binnen de scheepvaartsector zoveel mogelijk wordt gestimuleerd en ook al voor 2030 wordt versneld.

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd naar de mogelijkheden om de opbrengst van het EU ETS op het gebied van zeevaart, te investeren in het verduurzamen en innoveren van deze sector, zoals bij de vrachtwagenheffing in de praktijk gebeurt. Ook horen deze leden graag of er

kansen liggen om hiermee ook te investeren in de kwaliteit en dienstverlening van het Nederlandse scheepsregister.

Het EU ETS is onderdeel van een breder pakket aan beleidsmaatregelen, waarin eveneens een reductieverplichting op de broeikasgasintensiteit van het energiegebruik door zeeschepen wordt opgelegd via de FuelEU Maritime verordening. Daarnaast is voorzien dat met de herziening van de Richtlijn hernieuwbare energie en de nationale implementatie daarvan een jaarverplichting op de levering van hernieuwbare brandstoffen aan de zeevaart zal worden ingevoerd. Deze maatregelen treden beiden in 2025 in werking. Het pakket aan normerend en beprijzend beleid wordt zowel in de EU als op nationaal niveau ondersteund door stimulerende maatregelen. Op EU niveau kan in bijzonder het Innovatiefonds worden genoemd, dat ook beschikbaar is voor bedrijven in de zeevaart. Er is afgesproken dat tot 2030 de inkomsten van de veiling van 20 miljoen ETS-rechten via een voorrangsregeling voor de maritieme sector beschikbaar komt in het Innovatiefonds (op basis van de huidige ETS-prijs ongeveer € 1.6 mrd). Daarnaast kan de zeevaart ook aanspraak maken op de overige middelen in het Innovatiefonds, maar heeft hier geen voorrang op andere ETS sectoren. De sector kan ook gebruik maken van andere generieke EU instrumenten, zoals Horizon Europe en de Connecting Europe Facility.

Op nationaal niveau geeft de toekenning vanuit het Nationaal Groeifonds voor het Maritiem Masterplan (€ 100 miljoen directe en € 110 miljoen voorwaardelijke toekenning) een belangrijke stimulans aan het ontwikkelen en demonstreren van schepen met alternatieve aandrijflijnen op hernieuwbare energiedragers. Het Maritiem Masterplan werkt toe naar 30–40 demonstraties op schepen met waterstof, methanol en LNG met carbon capture. Met dit project wordt de verduurzaming van de scheepvaart gekoppeld aan het versterken van het duurzaam verdienvermogen van de Nederlandse maritieme sector en wordt een leereffect beoogd in de toepassing van deze nieuwe technologieën. In aanvulling hierop heeft het kabinet € 111 miljoen gereserveerd voor de vroege opschaling van duurzame zeevaartschepen. Ook wordt eind oktober later deze maand de Sectoragenda Maritieme Maakindustrie opgeleverd, waarin o.a. aandacht wordt besteed aan de energietransitie.

Ten aanzien van de besteding van nationale ETS veilinginkomsten verwijs ik u naar het antwoord bij de vragen van de leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie onder 2.6.

2.4.1. Toepassingsbereik

De leden van de D66-fractie vragen hoe het staat met de uitvoering van de motie-Tjeerd de Groot/Boucke over het verlagen van het tonnage voor schepen onder het ETS (Kamerstuk 31 409, nr. 388)

Het kabinet steunt de motie van Tjeerd de Groot en Boucke. De motie is in lijn met de inzet gericht op de uitbreiding van de reikwijdte van de voorgestelde verordening voor schepen van 5.000 naar 400 bruto ton (GT). Nederland vraagt bij de gesprekspartners in het Brusselse besluitvormingsproces onverminderd aandacht hiervoor. In het bijzonder wijst Nederland op de mogelijkheid om al bij de geplande herziening van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer[3] in 2024 opnieuw afspraken hierover te maken. Hierbij wordt nauw

[3] Verordening (EU) nr. 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (PbEU 2015, L123).

samengewerkt met stakeholders, onder meer om de Europese Commissie te kunnen informeren over het effect van de 5000 GT drempelwaarde op het gedrag van marktpartijen. Nederland heeft hierover ook expliciet het contact met de Europese Commissie gezocht, en afgesproken dit verder te zullen bespreken en elkaar geïnformeerd te houden. Daarnaast heeft Nederland zoals bekend al kunnen bewerkstelligen dat de scope van dataverzameling per 2025 wordt uitgebreid naar een deel van de kleinere vrachtschepen (de categorie *«general cargo»*) en offshore schepen. Dit levert belangrijke data voor het rapport dat de Europese Commissie in het kader van de herziening van de ETS-richtlijn uiterlijk eind 2026 moet indienen en waarin uitdrukkelijk is voorzien dat een besluit wordt genomen over verlaging van de drempelwaarde naar 400 GT.

2.4.3. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie lezen dat er is gekozen voor toezicht en handhaving op scheepvaartmaatschappijen niet op individuele schepen. Deze leden vragen de regering waarom is gekozen voor deze optie. Tevens vragen zij of de regering kan aangeven of er voldoende capaciteit en expertise is bij het NEa om uitstoot van de maritieme sector te beoordelen. Daarbij vragen deze leden hoe de samenwerking met het Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verloopt.

De Europese Commissie heeft zich bij de keuze om toezicht op scheepvaartmaatschappijen te richten gebaseerd op de wens de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Dit in de wetenschap dat er jaarlijks rond de 12000 schepen de EU bezoeken die toebehoren aan rond de 1500 scheepvaartbedrijven. Het toezicht beperkt zich overigens niet tot scheepvaartmaatschappijen alleen, maar richt zich ook op individuele schepen. Er dienen per schip monitoringsplannen te worden ingediend die door de NEa worden goedgekeurd. Ook houdt de NEa toezicht op de juiste uitvoering van de monitoring van de emissies en de rapportage daarover. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft daarnaast in het kader van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer, handhavings- en toezichtsbevoegdheden die voortvloeien uit vlaggenstaat- en havenstaatcontrole. Bij een havenaanloop controleert de ILT of het schip het in de MRV-verordening vereiste conformiteitsdocument aan boord heeft, ook voor schepen die onder toezicht van een andere lidstaat vallen. Verder speelt de ILT een rol bij de fysieke handhaving op het schip, waaronder het (als uiterste maatregel) aanhouden, de toegang weigeren of verwijderen van een schip uit de haven.

De NEa heeft een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit voor uitvoering van taken voortvloeiend uit EU ETS Maritiem en daarvoor zijn de financiële vereisten opgenomen in de begroting van EZK voor de opdracht aan de NEa. Inmiddels is en wordt capaciteit geworven en wordt voor de grote piekinzet in de eerste twee jaar (beoordelen monitoringsplannen) tijdelijke capaciteit ingehuurd. Wat de benodigde expertise betreft is het goed te vermelden dat het beoordelen van de uitstoot van de maritieme sector veel gelijkenis vertoont met het bestaande EU ETS voor de industrie en luchtvaart, waar de NEa het toezicht al houdt. Daarnaast bouwt de NEa diepgaandere specifieke deskundigheid op in samenwerking met de ILT.

De samenwerking tussen NEa en ILT verloopt goed. Er wordt op dit moment afgestemd hoe de inzet vanuit beide partijen op handhaving en toezicht zal gaan verlopen, waarbij er in de regelgeving een onderscheid is gemaakt tussen toezicht en handhaving door de NEa als administre-

rende autoriteit en het fysieke toezicht op de schepen door de ILT, waarbij wordt gekeken in hoeverre de vereiste documenten aan boord zijn.

2.5. Gereglementeerde entiteiten (ETS2)

2.5.1. Toepassingsbereik ETS2

De leden van de VVD-fractie lezen dat er de mogelijkheid is tot toepassing van een prijsbeheersingsmechanisme. Deze leden vragen hoe het proces rondom het instellen van een prijsbeheersingsmechanisme verloopt.

Het ETS2 bevat verschillende prijsbeheersingsmechanismen om het risico van buitensporige prijsstijgingen aan te pakken en meer zekerheid te bieden aan eindgebruikers van brandstoffen. Deze mechanismen werken volledig automatisch. De criteria zijn vastgelegd in de ETS-richtlijn. Net zoals bij ETS1, wordt er een marktstabiliteitsreserve (MSR) ingesteld om vraag en aanbod van emissierechten beter in evenwicht te houden. De MSR plaatst emissierechten in een reserve bij een overschot, en brengt emissierechten op de markt in geval van tekorten. Dit voorkomt sterke prijsschommelingen. Om ervoor te zorgen dat de MSR vanaf de start van de veilingen in het ETS2 eventuele tekorten kan opvangen, zal de MSR vanaf de start gevuld zijn met 600 miljoen ETS2-emissierechten.

Naast de MSR bevat ETS2 ook prijsbeheersingsmechanismen die specifiek bedoeld zijn om buitensporige prijsstijgingen te voorkomen. Wanneer de gemiddelde prijs van geveilde emissierechten voldoet aan één van de voorwaarden uit artikel 30 nonies van de ETS-richtlijn, worden aanvullende emissierechten geveild uit de MSR. Dit verhoogt het aanbod rechten, en daarmee zal de prijs worden gedempt. De voorwaarden kunnen worden samengevat als:

- de prijs is in 2027, 2028 of 2029 gedurende twee maanden hoger dan 45 euro;
- de prijs is in 2027 of 2028 gedurende drie maanden anderhalf maal zo hoog, of in de jaren daarna tweemaal zo hoog, als de voorafgaande zes maanden;
- de prijs is gedurende drie maanden driemaal zo hoog als de voorafgaande zes maanden.

Het prijsbeheersingsmechanisme kan in beginsel éénmaal van toepassing zijn gedurende een periode van twaalf maanden, maar de Europese Commissie kan, met toestemming van de lidstaten, binnen dezelfde periode een tweede toepassing toestaan, indien de prijs van emissierechten dit rechtvaardigt. In 2029 zal de Europese Commissie een evaluatie uitvoeren over de effectiviteit van de prijsbeheersingsmechanismen en de noodzaak voor eventuele verlenging.

2.5.4. Prijsbeheersingsmechanismen en markstabiliteitsreserve

De leden van de CDA-fractie constateren dat de veilingen van emissierechten voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer in principe voorzien op 1 januari 2027 zullen starten, maar dat dit met maximaal één jaar kan worden uitgesteld, indien de energieprijzen in 2026 te hoog zijn. Deze leden vragen de regering om toe te lichten in welk geven de energieprijzen van 2026 als «te hoog» moeten worden gezien. Waar ligt hierbij de grens en is het van tevoren ook duidelijk waar deze ligt? Deze leden vragen de regering ook om uit te leggen wat er gebeurt als de energieprijzen zowel in 2026 als in 2027 te hoog zijn. Deze leden merken op dat de Europese Commissie een impact assessment heeft laten uitvoeren naar de introductie van het ETS2. Zij vragen de regering of er voor de start van de veilingen van emissierechten voor de gebouwde

omgeving en het wegvervoer nog een nieuwe impact assessment gepland staat. Indien dit niet het geval is, zou dat dan niet toch verstandig zijn om daarmee de totale lastenverzwaring nauwlettend in de gaten te houden?

De start van de veiling en inleverplicht van ETS2 emissierechten kan met één jaar worden uitgesteld, van 2027 naar 2028, indien in de zes maanden vóór 30 juni 2026 ofwel (i) de gemiddelde TTF-gasprijs hoger was dan de gemiddelde TTF-gasprijs in februari en maart 2022 (106 euro/MWh), ofwel (ii) de gemiddelde prijs van ruwe Brentolie meer dan twee keer zo hoog was als de gemiddelde prijs van ruwe Brentolie in de vijf voorgaande jaren. Deze voorwaarden zijn vooraf vastgesteld en zijn opgenomen in artikel 30 duodecies van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De Commissie zal uiterlijk op 15 juli 2026 bekend maken of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De startdatum van de veiling en inleverplicht van ETS2 kan maximaal één keer worden uitgesteld met één jaar, ook in het geval van hoge energieprijzen in 2027. Op dit moment is de verwachting dat niet zal worden voldaan aan een van de voorwaarden voor uitstel.

Er staan verschillende evaluaties gepland voor en na de start van de introductie van het ETS2. In 2026 wordt een algemene evaluatie en herziening van de richtlijn verwacht, onder andere om het in lijn te brengen met de EU-klimaatdoelstelling voor 2040 die op basis van de EU Europese klimaatwet zal moeten worden vastgesteld. In 2028 wordt specifiek gekeken naar de effectiviteit en het functioneren van het ETS2 en uiterlijk in 2029 worden de prijsmechanismen in het ETS2 geëvalueerd. Er staat geen evaluatie gepland voor de startdatum van de veiling en inleverplicht in het ETS2. Langer uitstel dan 2028 betekent dat de bijdrage van het ETS2 aan het doelbereik voor 2030, zoals vastgelegd in de Europese klimaatwet, aanzienlijk wordt verkleind. Het kabinet zal vanaf de start van de veiling nauwlettend in de gaten te houden hoe hoog de lasten zijn en waar deze neerslaan. Indien de marktontwikkelingen daar aanleiding toe geven kunnen nationale lastenmaatregelen herzien worden om ongewenste lasteneffecten voor burgers en bedrijven te mitigeren.

2.5.5. Impact op eindgebruikers van brandstoffen, inclusief financiële lasten

De leden van de CDA-fractie merken op dat de kosten voor emissierechten voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer zullen worden doorberekenend waardoor ook huishoudens, vanaf 2027 een kostenstijging zullen zien. Deze leden constateren dat er echter wel prijsbeheersingsmechanismen opgenomen zijn in de richtlijn om buitensporige prijsstijgingen te voorkomen en dat lidstaten ook de mogelijkheid hebben om nationale lastenmaatregelen te herzien om grote kostenstijgingen voor huishoudens en bedrijven tegen te gaan. Zij vragen de regering om duidelijk te maken welke «marktontwikkelingen» voldoende aanleiding zouden zijn om gebruik te maken van deze mogelijkheid. Kortom, wanneer is de impact van het ETS2 op de lasten voor huishoudens en bedrijven te groot en moeten er nationale maatregelen worden getroffen?

Bij marktontwikkelingen gaat het om de prijs van emissierechten in het ETS2 en hoe dit zich vertaalt naar de lasten voor huishoudens en bedrijven in combinatie met andere ontwikkelingen zoals de kostprijs van energie en overige nationale en Europese beleidsmaatregelen. Het kabinet houdt de koopkrachtontwikkeling van huishoudens inclusief de ontwikkeling van de energierekening altijd scherp in de gaten en kan, indien daar aanleiding voor is, zowel generieke als gerichte maatregelen overwegen. Het is aan volgende kabinetten om hier een besluit over te nemen.

2.6. Veilinginkomsten uit het EU ETS

De leden van de VVD-fractie lezen dat er sprake is van een verdeling van de inkomsten van het EU ETS over enkele fondsen en door middel van een verdeelsleutel over lidstaten. Deze leden vragen om een overzicht van verdeling in percentages rondom de inkomsten van de EU ETS. Zij vragen daarbij hoeveel procent naar fondsen gaat in percentages en hoeveel wordt verdeeld volgens de verdeelsleutel.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de veiling van emissierechten aanzienlijke inkomsten genereert en dat een deel daarvan aan de lidstaten wordt verdeeld. Deze leden vragen de regering welk deel van de inkomsten naar verwachting aan Nederland zal worden uitgekeerd, om welk bedrag dat gaat op jaarbasis en waar de regering deze middelen voor wil inzetten.

De leden van zowel de CDA-fractie als de VVD-fractie vragen naar de verdeling van veilinginkomsten uit het EU ETS.

Van de rechten in het ETS1 gaat een deel naar fondsen en de marktstabiliteitsreserve, het resterende deel gaat naar de lidstaten. De verdeling over de Europese fondsen is als volgt:
- Moderniseringsfonds: veilingopbrengst van 2% van de rechten tussen 2021–2030 plus 2,5% van de rechten tussen 2023–2030;
- Innovatiefonds: veilingopbrengst van ca. 535 miljoen rechten tussen 2021–2030;
- Sociaal Klimaatfonds: veilingopbrengst van 50 miljoen rechten in de periode 2025–2030;
- Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (REPowerEU): rechten ter waarde van 8 miljard euro.

Het aantal rechten naar de marktstabiliteitsreserve is afhankelijk van het overschot aan rechten in de markt. Bij de huidige verwachtingen zijn dit ca. 1822 miljoen rechten in de periode 2021–2030. De veilingopbrengsten van de overige rechten komen toe aan de lidstaten. De huidige verwachting is dat dit ca. 70% van de totale veiling van rechten is tussen 2021–2030. De verdeling van deze inkomsten over de lidstaten geschiedt op basis van het aandeel emissies in ETS1 sectoren in de referentiejaren 2005–2007. Voor Nederland komt dit uit op 3,7307%.

Van de rechten in het ETS2 gaan er rechten ter waarde van 65 miljard euro naar het Sociaal Klimaatfonds in de periode 2027–2032. Het resterende deel, naar verwachting ca. 75% van het totaal, gaat naar lidstaten. De verdeling van deze inkomsten geschiedt op basis van het aandeel emissies in ETS2 sectoren in de referentiejaren 2016–2018. Voor Nederland komt dit uit op 4,3807%. Om een soepele start van het ETS2 te waarborgen en rekening te houden met de behoefte van gereglementeerde entiteiten om emissierechten van te voren te kopen, wordt in een vroeg stadium een grotere hoeveelheid emissierechten geveild. In 2027 is daarom de hoeveelheid te veilen emissierechten 30% groter dan de totale hoeveelheid emissierechten voor 2027.

De verwachte ETS veilingopbrengsten voor Nederland zijn opgenomen in de Rijksbegroting. Dit is een inschatting; het is afhankelijk van marktontwikkelingen wat de uiteindelijke opbrengst voor Nederland zal zijn. Hierbij een raming in miljoenen euro's op basis van actuele kennis:

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ETS1	1.350	1.450	1.650	1.750	1.700	1.550	1.300

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ETS2				3.450	2.500	2.100	2.000
Totaal	1.350	1.450	1.650	5.200	4.200	3.650	3.300

De Nederlandse begroting kent een scheiding van inkomsten en uitgaven. De ETS veilingopbrengsten worden dus niet geoormerkt voor specifieke bestedingsdoeleinden. Volgens de ETS-richtlijn is Nederland verplicht een equivalent bedrag aan de ETS veilingopbrengsten uit te geven aan klimaatbeleid. Nederland voldoet aan deze eis.

3. Regeldruk

3.2. Nieuwe ETS-bedrijven: scheepvaartbedrijven en gereglementeerde entiteiten

De leden van de VVD-fractie lezen in het wetsvoorstel dat «sommige bedrijven» al bekend zijn met de administratieve taken omtrent het ETS-systeem. Deze leden vragen hoeveel administratieve lasten worden verwacht voor nieuwe ETS-bedrijven, zoals scheepvaartbedrijven en gereglementeerde entiteiten.

De administratieve lasten voor nieuwe bedrijven in het EU ETS zullen betrekking hebben 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. Sommige bedrijven zullen reeds bekend zijn met een deel van deze taken. Het gaat hier bijvoorbeeld om scheepvaartbedrijven die reeds hun broeikasgasemissies rapporteren onder de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer, die stamt uit 2015. Voor kleine gereglementeerde entiteiten bestaan er versimpelde regels voor monitoring, rapportage en verificatie, waardoor de regeldruk lager zal uitvallen. De regeldrukkosten komen per gereglementeerd entiteit naar verwachting uit op éénmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar. In de impact assessment heeft de Europese Commissie aangegeven dat de administratieve lasten voor de scheepvaartbedrijven gemiddeld € 7.000 per schip per jaar zullen bedragen.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten