



5.1.2.e

5.1.2.e

M 5.1.2.e

5.1.2.e

@emissieautoriteit.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Directie Energie en Klimaat
Dhr. 5.1.2.e plv. Directeur
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Onderwerp

HUF-toets wijziging wet
Milieubeheer in verband met
implementatie herzien ETS

Datum

De datum van de digitale
handtekening kan beschouwd
worden als de verzenddatum

Kenmerk

NEA-2023/7966

Bijlage(n)

-

Geachte 5.1.2.e

Op 18 april 2023 ontving de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u het verzoek om *het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de wijziging van de ETS-richtlijn en van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie in maritiem vervoer* uiterlijk 30 mei 2023 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 heeft de NEa zich beperkt tot die onderwerpen waar we risico's zien voor de uitvoering, waar we een advies geven voor verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en waar we wel risico's zien, maar door het ontbreken van uitwerking in lagere regelgeving nog geen oordeel over kunnen geven. Bij de onderwerpen die niet genoemd zijn, voorziet de NEa geen knelpunten. De bevindingen zijn samengevat aan het eind van de brief. Redactionele opmerkingen met betrekking tot het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting zijn reeds separaat met uw directie gedeeld.

I. Algemeen: korte inhoud wetsvoorstel en rol NEa

Het wetsvoorstel behelst een wijziging van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) ter implementatie van wijzigingen 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 (hierna: ETS-richtlijn) en van de Verordening (EU) 2015/757 om maritieme vervoersactiviteiten in het EU-emissiehandelssysteem op te nemen en te voorzien in de monitoring, rapportage, en verificatie van emissies van aanvullende broeikasgassen en emissies van aanvullende scheepstypes (hierna: MRV-Zeevaart), die voortvloeien uit het Europese "Fit for 55"-pakket.

Het gaat om wijziging van het bestaande EU-ETS voor stationaire installaties en luchtvaart. En om een uitbreiding van de toepassing van het EU-emissiehandelssysteem, waardoor het zeevervoer onder het bestaande EU ETS (ETS1) wordt gebracht en de introductie van een eigen emissiehandelssysteem voor de brandstoffenemissies in de gebouwde omgeving, het wegvervoer en overige

sectoren (ETS2). Naast de wijziging van de ETS-richtlijn en de MRV-Zeevaart zullen nog Europese gedelegeerde en uitvoeringshandelingen worden aangenomen. Die zijn momenteel nog in onderhandeling.

De NEa is verantwoordelijk voor de uitvoering van en het toezicht op het EU ETS in Nederland voor de bestaande en de nieuwe sectoren onder het EU ETS. Dit omvat vergunningverlening, monitoring, rapportage, verificatie, toewijzing en verlening van emissierechten, veiling, het beheren van het Nederlandse deel van het register voor de handel in emissierechten, toezicht en handhaving. Voor de zeevaartsector gaat het ETS, inclusief de uitvoering van de herziene MRV-Zeevaart, al gelden vanaf 1 januari 2024 met een verplichting tot monitoring en het inleveren van emissierechten over het jaar 2024. De rapportageverplichting voor ETS2 start in 2025 en de verplichting tot het inleveren van emissierechten in 2027. Dit betekent dat de NEa al vanaf 1 januari 2024 moet beginnen met de uitvoering van het herziene ETS. De wijzigingen in bestaande bepalingen en de nieuwe bepalingen in de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen staan nog niet vast. Op basis van het wetsvoorstel zullen ook het Besluit handel in emissierechten en de Regeling handel in emissierechten nog moeten worden gewijzigd.

Gelet op de noodzaak van tijdigheid van implementatie is bij het wetsvoorstel gekozen voor zuivere implementatie van de bindende bepalingen uit de EU-richtlijn waarbij geen andere regels opgenomen zijn dan voor deze implementatie noodzakelijk. De ruimte om nationaal nog keuzes te maken is zeer gering en de NEa heeft de toets dan ook in dat licht uitgevoerd. Dat betekent dat we niet expliciet naar de uitvoerbaarheid van de oorspronkelijke richtlijn hebben gekeken. Dit mag niet onvermeld blijven. Ondanks onze nauwe samenwerking om bijvoorbeeld ook in de diverse expert groepen inbreng te leveren op de uitvoerbaarheid van de regelgeving, zien we dat in de Europese regelgeving niet altijd keuzes gemaakt zijn die optimaal zijn vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat is deels ook niet te voorkomen en op dit moment een gegeven. Maar we willen u wel verzoeken om ons bij de eerstkomende evaluatie van de richtlijn weer vroegtijdig te betrekken, zodat we opnieuw op deze punten input kunnen leveren.

Daarnaast heeft de NEa in de toets ook gekeken naar de bepalingen uit de richtlijn die niet met het voorliggend wetsvoorstel worden geïmplementeerd, maar wel van belang zijn voor de uitvoering (zoals bijvoorbeeld de wijzigingen in het toepassingsbereik van de richtlijn). Door de noodzakelijke snelheid voor de implementatie is het welhaast onvermijdelijk dat later duidelijk zal worden dat aanpassingen nodig zullen zijn om de uitvoerbaarheid te borgen. De NEa zal dit waar relevant signaleren tijdens het implementatieproces.

Leeswijzer: Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel voor stationaire installaties (hoofdstuk II), luchtvaart (hoofdstuk III), gebouwde omgeving, wegvervoer en overige sectoren (hoofdstuk IV) en maritiem vervoer (hoofdstuk V). In de hoofdstukken II, III en IV beperkt de NEa zich tot commentaar op hoofdlijnen, omdat dit wijzigingen betreft van de bestaande regelgeving en regelgeving die daar nauw op aansluit. In hoofdstuk V geeft de NEa gedetailleerd commentaar op de bepalingen voor maritiem vervoer, omdat dit over een nieuwe systematiek gaat en er al een rechtstreeks werkende verordening is vastgesteld voor monitoring en rapportage. In hoofdstuk VI wordt ingegaan op mensen en middelen voor de NEa en in hoofdstuk VII staan de samenvatting en conclusies van deze uitvoeringstoets.

II. Stationaire installaties (ETS1)

Met de wijzigingsrichtlijn wordt een beperkt aantal veranderingen doorgevoerd voor stationaire installaties onder het EU-ETS die rechtstreeks gevolgen hebben voor de uitvoering door de NEa. Het gaat daarbij vooral om de aanpassingen in het toepassingsbereik van de richtlijn (onder 1) en wijzigingen in de systematiek voor de kosteloze toewijzing van emissierechten (onder 2).

1. Toepassingsbereik

Drempelwaarde 20 megawatt (MW)

Exploitanten van broeikasgasinstallaties die niet langer voldoen aan de drempelwaarde van 20 MW totaal nominaal thermisch ingangsvermogen, krijgen de mogelijkheid om in het EU ETS te blijven tot het einde van de lopende en volgende periode van vijf jaar, indien ze dat wensen. Voorwaarde hiervoor is dat de installatie haar productieproces wijzigt met de intentie om broeikasgasemissies te verminderen. Het zal in de praktijk voor de NEa vaak niet mogelijk zijn om vooraf te beoordelen of de exploitant de wijziging in het productieproces doorvoert met voorgenoemde intentie of dat er een ander motief prevaleert (bijvoorbeeld productievermindering, overcapaciteit of technische redenen). De NEa acht het daarom *niet uitvoerbaar* om op deze specifieke voorwaarde te toetsen. Het gevolg is dat in de praktijk alle installaties die hun vermogen verminderen ervoor kunnen kiezen om in het EU-ETS te blijven, ongeacht de achterliggende redenen van vermindering van het vermogen.

Biomassa

Broeikasgasinstallaties waar gedurende de voorgaande periode van vijf jaar als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de ETS-richtlijn gemiddeld meer dan 95% van de totale gemiddelde broeikasgasemissies bestaat uit emissies als gevolg van de verbranding van biomassa worden vanaf 1 januari 2026 uitgesloten van het ETS1. Op grond van Bijlage I van de richtlijn moet de 95% biomassa wel voldoen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductie-criteria in de Richtlijn hernieuwbare energie (RED).

- De verordening monitoring en rapportage vereist echter pas vanaf 1 januari 2023 dat voor alle biomassa die voor verbranding wordt ingezet in een ETS-installatie wordt aangetoond dat voldaan wordt aan duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductie-eisen. Bij de toetsing of bestaande ETS-installaties nog vergunningplichtig blijven na 2026 kan dus niet voor de gehele periode aangetoond worden of voldaan wordt aan de duurzaamheidseisen en kunnen vóór 1 januari 2023 geen extra eisen worden gesteld aan de biomassa.
- Bij installaties die nu niet onder het ETS vallen is er geen verplichting om de duurzaamheid van de biomassa aan te tonen. De beoordeling, met terugwerkende kracht over de periode 2021-2025, zal niet altijd mogelijk zijn vanwege het ontbreken van historische gegevens. Dit kan leiden tot ongelijke behandeling.

De uitsluiting van installaties met biomassa zoals geformuleerd in Bijlage I van de richtlijn is voor de NEa dan ook *niet goed uitvoerbaar*. Omdat deze bepaling rechtstreeks volgt uit de richtlijn is nationaal geen andere implementatie mogelijk. Dit geeft wel het *risico* dat er sprake gaat zijn van een zekere willekeur in de uitsluiting van deze installaties van het ETS.

Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

Installaties voor de verbranding van stedelijk afval met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 20 MW of meer zullen vanaf 1 januari 2024 onder het EU ETS vallen, enkel voor de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2024 de verordening monitoring en rapportage ook voor de AVI's gaat gelden. In Nederland vallen de AVI's nu al onder de CO₂-heffing. In de Regeling CO₂-heffing industrie zijn nationaal de monitoringsregels vastgesteld voor deze installaties en zijn deze ook verplicht om een industrieel monitoringsplan op te stellen. In deze nationale regeling zijn nu keuzes opgenomen die afwijken van de Europese verordening.

Advies: Zorg ervoor dat dubbele verplichtingen en uitvoeringslasten bij AVI's worden voorkomen door de nationale Regeling CO₂-heffing industrie tijdig in lijn te brengen met de verordening monitoring en rapportage.

2. Kosteloze toewijzing van emissierechten

Conditionaliteit voor energiebesparing

Met ingang van 1 januari 2026 wordt de toewijzing van gratis emissierechten aan installaties onder ETS1 deels afhankelijk gesteld van het uitvoeren van energiebesparingsmaatregelen.

Het gaat om maatregelen die in een periodieke energieaudit-rapportage worden geïdentificeerd en een terugverdientijd hebben van drie jaar of minder, of 'equivalente maatregelen'. Indien bij de aanvraag van gratis rechten wordt vastgesteld dat één of meerdere van deze maatregelen niet zijn geïmplementeerd, moet de NEa de kosteloze toewijzing voor de gehele handelsperiode met 20% verminderen. De Europese Commissie zal nog aanvullende regels opstellen voor het tijdschema en de criteria.

Deze conditionaliteit is van toepassing op de installaties van bedrijven die energie-audits moeten uitvoeren op grond van de Europese Energy Efficiency Directive (EED). Het betreft in de praktijk een groot deel van de installaties onder het ETS1.

De NEa is bevoegd om besluiten te nemen over de kosteloze toewijzing. Volgens het wetsvoorstel krijgt de NEa vanaf 2024 een taak om toe te zien op de uitvoering van energiebesparingsmaatregelen.

Vanaf 2023 geldt er in Nederland echter al een energiebesparingsplicht voor exploitanten van EU-ETS installaties en ook een onderzoekplicht. Het toezicht op de uitvoering van deze verplichtingen ligt bij de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), die extra middelen ontvangen om de nodige kennis op te bouwen.

De NEa heeft onvoldoende kennis en expertise om energiebesparingsmaatregelen te beoordelen. De NEa zal ook niet in staat zijn om deze kennis al in 2023 in voldoende mate op te bouwen, bovenop de uitbreidingen die al nodig zijn in het kader van dit wetsvoorstel.

Bovendien is het onwenselijk om twee verschillende instanties (NEa en RUD's), elk vanuit hun eigen invalshoek, te laten oordelen over energiebesparingsmaatregelen en daarover aparte rapportages te laten opstellen door bedrijven. Dit leidt tot versnippering in het toezicht, onnodige extra administratieve lasten en een verhoging van de uitvoeringskosten. De conditionaliteit acht de NEa in de voorgestelde vorm dan ook *slecht uitvoerbaar*. Indien deze taak bij de NEa belegd wordt, zal dit leiden tot onvoldoende kwaliteit in de uitvoering en tot een onevenredige toename van de uitvoeringskosten bij de NEa. Dit betekent dan in de praktijk dat de NEa bij de toewijzing in 2024 over de periode 2026-2030 niet zal toetsen op energie-conditionaliteit.

Advies: De NEa adviseert om de wetgeving zodanig in te richten dat de NEa niet zelfstandig en apart een oordeel hoeft te geven over energiebesparing. Regel bij de nationale implementatie dat de NEa bij het nemen van besluiten over de vermindering van kosteloze toewijzing volledig kan steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag in relatie met de bestaande energiebesparingsplicht (de RUD's) en ga in overleg met de RUD's om te bespreken wat zij nodig hebben om de toetsing van conditionaliteit uit te voeren.

Conditionaliteit voor klimaatneutraliteit

Naast de hierboven beschreven conditionaliteit met betrekking tot energiebesparing, geldt voor installaties met een subinstallatie die behoort tot de 20% slechtst presterende subinstallaties in de EU in de periode 2016-2017 vanaf 1 januari 2026 een tweede conditionaliteit: de NEa moet de kosteloze toewijzing voor deze installaties voor de gehele handelsperiode met 20% verminderen, tenzij zij uiterlijk 1 mei 2024 een klimaatneutraliteitsplan opstellen (en uitvoeren) dat voldoet aan nadere regels. Deze nadere regels worden momenteel door de Commissie uitgewerkt. De NEa kan op dit punt *nog geen oordeel* vormen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

3. Nalevingscyclus

De termijn voor de verlening (het storten) van kosteloos toegewezen emissierechten is uitgesteld van 28 februari naar 30 juni en de termijn voor exploitanten om emissierechten in te leveren van 30 april

naar 30 september. De NEa beoordeelt deze wijziging als positief, omdat de storting van emissierechten nu kan plaatsvinden nadat de exploitanten hun activiteitenverslag hebben ingediend. Dit vermindert de uitvoeringslasten. Een kanttekening hierbij is dat uit de praktijk blijkt dat het notificatieproces voor wijzigingen van de toewijzing bij de Europese Commissie niet altijd voor 30 juni is uitgevoerd, dat er ook in de nieuwe situatie rechten gestort zullen moeten worden op basis van niet actuele cijfers en dat correcties achteraf nodig zullen blijven.

III. Luchtvaart (ETS1)

De wijzigingen van de ETS-richtlijn brengen een aantal gewijzigde en nieuwe taken voor de NEa als toezichthouder op vliegtuigexploitanten die onder het EU ETS en onder het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (hierna: CORSIA) vallen. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op het toepassingsbereik (onder 1), de implementatie van CORSIA (onder 2) en de kosteloze toewijzing van emissierechten (onder 3).

1. Toepassingsbereik

De tijdgebonden afwijking die het toepassingsgebied van het EU ETS beperkt tot vluchten binnen de Europese Economische Ruimte (EER), inclusief vluchten naar het VK en Zwitserland, wordt voor een laatste keer verlengd. Daarmee blijft het EU ETS in ieder geval tot en met 31 december 2026 van toepassing op vluchten binnen de EER en is CORSIA van toepassing op vluchten buiten de EER. Deze tijdgebonden afwijking, die is opgenomen in artikel 28bis van de ETS-richtlijn, is niet opgenomen in de Wm. In de transponeringstabellen bij de Memorie van Toelichting is aangegeven dat deze bepaling geen nationale implementatie behoeft, maar inmiddels is door de Commissie vastgesteld dat dit wel nodig is. Omdat de juridische basis voor het toepassen van de tijdgebonden afwijking nog niet is vastgelegd, zal de volledige reikwijdte per 1 januari 2024 van toepassing zijn.

Met de herziening van de richtlijn wordt de derogatie voor vluchten van, naar en tussen ultraperifere gebieden van de EEA gedeeltelijk verlengd en gewijzigd. Ook hier geldt dat de Commissie inmiddels heeft vastgesteld dat nationale implementatie nodig is. Omdat de juridische basis hiervoor nog niet is vastgelegd, zullen vluchten tussen een luchthaven in een lidstaat en een luchthaven in een ultraperifere gebied van een andere lidstaat niet meer uitgezonderd zijn van de verplichtingen.

Advies: Neem in de Wm een juridisch grondslag op voor de verlenging van de tijdgebonden afwijking van het toepassingsgebied en de derogatie voor ultraperifere gebieden.

2. Implementatie CORSIA

CORSIA off-setting berekeningen en notificering

CORSIA off-setting (CO₂-compensatie) wordt alleen van toepassing op vluchten buiten de EER: van, naar en tussen derde landen die deelnemen aan CORSIA. De NEa krijgt een aantal nieuwe taken voor de implementatie van CORSIA. Jaarlijks, en aan het einde van elke CORSIA fase van 3 jaar, moet de NEa de verplichte CO₂-compensatie per CORSIA deelnemer berekenen en hierover een besluit nemen.

De berekeningsmethode zal uiterlijk 30 juni 2024 worden vastgelegd in een gedelegeerde verordening. De lijst met landen waartussen off-setting geldt, zal ook gepubliceerd worden in een uitvoeringshandeling die jaarlijks kan worden geactualiseerd. De NEa kan voorafgaand aan het vaststellen van deze verordeningen *nog geen oordeel* vormen over de uitvoerbaarheid van de berekeningsmethodiek, maar heeft wel de volgende opmerking:

In artikel 16.39sd is de bevoegdheid voor de NEa opgenomen voor het berekenen van de definitieve compensatie op het einde van een CORSIA-nalevingsperiode. De NEa moet echter ook jaarlijks een

voorlopige compensatiehoeveelheid berekenen en notificeren conform dezelfde methode. Deze jaarlijkse taak staat niet vermeld.

Advies: Voeg aan artikel 16.39sd toe dat de NEa jaarlijks de voorlopige berekeningen van de compensatiehoeveelheid uitvoert en notificeert.

CORSIA eenheden annulering

Voor CORSIA verplichtingen mogen vliegtuigexploitanten compensatie-eenheden annuleren. De Commissie zal in uitvoeringshandelingen de eisen aan de compensatie-eenheden vaststellen en een lijst van eenheden opnemen die daaraan voldoen.

Het is uit de gewijzigde richtlijn echter nog niet duidelijk hoe het toezicht op het annuleren van eenheden plaats zal vinden. De rapportageverplichting voor vliegtuigexploitanten, zoals voorgeschreven door ICAO, is niet opgenomen in de richtlijn. De controleerbaarheid en handhaafbaarheid is afhankelijk van de nadere uitwerking. De NEa kan op dit punt daarom *nog geen oordeel* vormen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar heeft wel de volgende opmerking:

In artikel 16.39sb Wm is opgenomen dat vliegtuigexploitanten eenheden anders dan EU-ETS eenheden mogen gebruiken voor het voldoen aan hun compensatievereisten. Een verplichting om de eenheden te annuleren, zoals vastgesteld in artikel 12, negende lid, van de richtlijn lijkt te ontbreken. In artikel 12, negende lid, van de richtlijn zijn verder deadlines opgenomen voor het annuleren van de eenheden. Deze deadlines ontbreken in de Wm.

Advies: Neem de verplichting om eenheden te annuleren en de deadlines daarvoor op in de Wm.

3. Kosteloze toewijzing van emissierechten

Afbouw kosteloze toewijzing

De kosteloze toewijzing van emissierechten voor de luchtvaart wordt afgebouwd naar nul in de aankomende jaren. De Europese Commissie voert hiervoor tussen maart en juni 2024 berekeningen uit. Zij zal zich voor de aan Nederland toegewezen luchtvaartmaatschappijen baseren op de (geverifieerde) emissieverslagen over 2023 die in 2024 zullen worden ingediend bij de NEa. De NEa moet uiterlijk 30 juni 2024 en 2025 de rechten storten.

Voor de uitvoering hiervan ziet de NEa geen knelpunten, maar heeft de volgende opmerking: Artikel 16.39s Wm verwijst nog naar de deadline van 28 februari voor het storten van rechten. In artikel 16.39j is aangegeven dat de toewijzing geschiedt op 30 juni van het betrokken jaar, maar in de richtlijn is bepaald dat op dat moment de rechten verleend moeten worden (gestort).

Advies: Verwijder de deadline van 28 februari. Maak helder hoe en wanneer over de *toewijzing* wordt besloten en voeg de datum van 30 juni voor het *verlenen* van emissierechten toe aan artikel 16.39j.

Emissierechten voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen

Twintig miljoen ETS-emissierechten worden gereserveerd om de prijskloof tussen conventionele fossiele brandstoffen en duurzame vliegtuigbrandstoffen geheel of gedeeltelijk te overbruggen tussen 2024 en 2030. De jaarcyclus voor luchtvaart wijzigt en vliegtuigexploitanten krijgen een toewijzing achteraf, die is gebaseerd op gerapporteerde duurzame brandstoffen.

De NEa moet de toewijzing bepalen met een methode die nog moet worden vastgelegd in een uitvoeringshandeling. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is afhankelijk van de nadere uitwerking en de NEa kan op dit punt *nog geen oordeel* vormen, maar heeft wel de volgende opmerkingen:

In de wet is opgenomen dat aanvragen bij de NEa ingediend kunnen worden en dat de NEa de rechten gaat storten. Er is geen grondslag opgenomen voor een besluit van de NEa om de toewijzing

te bepalen. Als deadline voor het indienen van aanvragen is in Artikel 16.39j, achtste lid Wm 31 maart opgenomen. Als de Europese Commissie een deadline op gaat nemen in de uitvoeringshandeling, gaat dit mogelijk conflicteren.

Advies: Geef de NEa de bevoegdheid voor het berekenen van en besluiten over de toewijzingen op basis van de uitvoeringshandeling genoemd in artikel 3 quater lid 6 van de richtlijn. Zorg m.b.t. de deadline voor het indienen van de aanvragen voor harmonisatie met deze uitvoeringshandeling.

IV. Gebouwde omgeving, wegvervoer en overige sectoren (ETS2)

De wijziging van de richtlijn introduceert een nieuw emissiehandelssysteem voor de CO₂-emissies in de gebouwde omgeving, het wegvervoer en overige sectoren; het ETS2. De partijen die de verplichtingen krijgen (gereguleerde entiteiten genoemd) zijn de brandstofleveranciers die uitslag tot verbruik hebben van brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de sectoren in Bijlage III van de richtlijn: gebouwen, wegvervoer, energie-industrie, maakindustrie en bouw (zonder drempelwaarde).

De methodiek van emissievergunning, monitoring, rapportage en verificatie en het inleveren van emissierechten sluit grotendeels aan bij het ETS1. De deadlines voor het indienen van het geverifieerde emissieverslag en het inleveren van emissierechten wijken echter af (respectievelijk 30 april en 31 mei). De monitoringseisen worden nog nader uitgewerkt in de verordening monitoring en rapportage. Het is van belang dat brandstofleveranciers de emissies van geleverde brandstoffen die niet onder het toepassingsbereik van ETS2 vallen, niet rapporteren. In de gevallen waarin dubbelrekening van emissies in het ETS1 en ETS2 niet kan worden vermeden, of waarin kosten ontstaan als gevolg van het inleveren van emissierechten voor emissies buiten het toepassingsbereik (zoals in de land- en tuinbouw), is een compensatieregeling voor eindgebruikers voorzien. Alle ETS2 emissierechten zullen worden geveild.

De NEa ziet risico's en aandachtspunten bij het toepassingsbereik (onder 1), de rapportage over doorberekening van de ETS2 kosten (onder 2) en de samenhang met andere verplichtingen voor brandstofleveranciers (onder 3).

1. Toepassingsbereik

Gereguleerde entiteit en brandstoffen

Voor de definities van de gereguleerde entiteit en (uitslag tot verbruik) van de brandstoffen wordt aangesloten bij Europese richtlijnen die in Nederland zijn geïmplementeerd via de Wet op de accijns en de Wet belasting op milieugrondslag. Eindverbruikers zijn uitgezonderd van het ETS2. Voor aardgas is de gereguleerde entiteit de belastingplichtige voor de Wet belasting op milieugrondslag. In deze wet wordt in bepaalde gevallen de energiebelasting geheven bij de eindverbruiker (bijvoorbeeld bij levering van gas via een gasbeurs). In die gevallen zou er geen sprake zijn van een gereguleerde entiteit, met het mogelijke gevolg dat de emissies van die leveringen niet gedekt worden door het ETS2.

Advies: Onderzoek of de definitie van gereguleerde entiteit alle leveringen van de relevante brandstoffen omvat en pas deze zo nodig aan.

Voor vloeibare brandstoffen wordt in Nederland bij ongeveer de helft van de leveringen aan wegvervoer gekozen voor een zogenaamde A-B-C afhaaltransactie. Een brandstofleverancier haalt een (bio)brandstof op bij het depot van een andere brandstofleverancier. De afhalende brandstofleverancier slaat de brandstof uit en krijgt daarmee de ETS2 verplichting. De brandstofleverancier met de afhaalallocatie bezit de informatie over de duurzaamheid van de biobrandstof. De verplichting en de duurzaamheids-informatie worden hiermee ontkoppeld, met het risico dat duurzame biobrandstoffen binnen ETS2 niet met emissiefactor 0 kunnen worden gerapporteerd.

Advies: Onderzoek het effect van de A-B-C afhaaltransacties op de rapportageverplichtingen binnen ETS2 en houd hier rekening mee bij het opstellen van de nationale regels voor het aantonen van de duurzaamheid, zodat duurzame biobrandstoffen binnen ETS2 kunnen worden benut.

Voor de uitvoering van het ETS2 baseert de NEa zich op gegevens van de Rijksbelastingdienst, zoals geregeld in artikel 16.39y. Het is van belang dat de jaarlijkse gegevens over de brandstofleveranciers die tot de doelgroep behoren tijdig worden verstrekt. Aandachtspunt is dat de accijns- en energiewetgeving maar beperkt ziet op de verbruiksbestemming van de brandstof. Dit kan leiden tot een overschatting van de ETS2 doelgroep (en extra NEa inzet voor de controle hierop) en van de uitgeslagen volumes (niet altijd bruikbaar als contra-informatie voor NEa toezicht op ETS2).

Advies: Zorg ervoor dat de Rijksbelastingdienst in staat wordt gesteld om de jaarlijkse benodigde gegevens tijdig aan de NEa te verstrekken.

Verbruiksbestemming van de brandstof

Het toepassingsbereik van ETS2 omvat niet alle brandstoffen die zijn uitgeslagen tot verbruik. Brandstofleveranciers zullen een onderscheid moeten maken tussen verbruiksbestemmingen die wel en niet onder ETS2 vallen. In de Nederlandse accijns- en energiewetgeving beperkt het onderscheid naar een specifieke bestemming zich tot diesel aan de binnenvaart, met een fiscale kleuring van deze leveringen. Voor brandstofleveranciers is het in de praktijk vrijwel onmogelijk om de verbruiksbestemming te bepalen, zeker als wordt geleverd via langere toeleveringsketens. De ervaringen van de NEa met de systematiek Energie voor Vervoer hebben geleerd dat het verminderen van de totale uitslag tot verbruik met leveringen die niet onder het toepassingsbereik vallen, gepaard gaat met uitzonderlijk hoge administratieve lasten en uitvoeringslasten.

Na het verzoek om een uitvoeringstoets aan de NEa heeft de Minister voor Klimaat en Energie in de brief van 26 april jl. voor de voorjaarsbesluitvorming klimaat aangekondigd dat het Kabinet het ETS2 zo breed mogelijk wil invoeren en gebruik zal maken van de opt-in mogelijkheid om alle fossiele brandstoffen onder het ETS2 te laten vallen. De NEa juicht het toe dat het Kabinet gebruik wil maken van de optionele bepaling in de richtlijn voor lidstaten om het toepassingsbereik van ETS2 eenzijdig uit te breiden naar eindgebruikerssectoren die niet zijn opgenomen in Bijlage III. Dit voornemen om alleen nog de inzet van brandstoffen in het ETS1 uit te zonderen van het ETS2 verbetert de uitvoerbaarheid aanzienlijk.

Advies: Werk voor de uitzonderingen waar het onderscheid naar de verbruiksbestemming ETS1 lastig of niet te maken is alsnog met een ex ante veronderstelling dat alle leveringen onder het toepassingsbereik vallen en met een ex post compensatie van de eindgebruiker (die immers zeker weet dat er aan een bestemming buiten het toepassingsbereik is geleverd). De ruimte voor deze nationale aanpak zal moeten worden geborgd in de verordening monitoring en rapportage of in een nationale regeling. Overigens zal de compensatieregeling in zijn aard lijken op de bestaande regeling indirecte ETS kostencompensatie. De taak is in het wetsvoorstel nog niet geregeld en de NEa gaat er vooraan van uit *dat de uitvoering ervan elders wordt belegd*.

2. Rapportage doorberekening ETS2 kosten

In aanvulling op het geverifieerde emissieverslag, zullen gereguleerde entiteiten vanaf 2028 aan de NEa moeten rapporteren over het gemiddelde aandeel van de ETS2-kosten die zij in het voorgaande jaar hebben doorberekend in de prijs van de geleverde brandstoffen. Hiervoor worden nog nadere uitvoeringsregels opgesteld.

Het beoordelen van de juistheid van deze rapportage vergt specifieke financiële deskundigheid die niet bij de NEa aanwezig is en het is daarmee onzeker of een inhoudelijke beoordeling voor de NEa uitvoerbaar is. Dit hangt mede samen met de nog op te stellen uitvoeringsregels. In de Europese richtlijn is opgenomen dat de Europese Commissie de rapportages beoordeelt. De NEa gaat er

daarom vooralsnog vanuit dat er nationaal geen inhoudelijk oordeel over de juistheid van de rapportage verwacht wordt en de NEa *uitsluitend toeziet op het tijdig en volledig rapporteren*. Mocht bij het uitwerken van de nadere regels blijken dat er wel een nationale taak is voor het beoordelen van de juistheid van de rapportages, dan zal alsnog onderzocht moeten worden welke uitvoeringsorganisatie daarvoor beter is toegerust en de NEa daarbij kan ontlasten.

3. Samenhang met andere verplichtingen voor brandstofleveranciers

Brandstofleveranciers met uitslag tot verbruik van benzine en diesel hebben al verplichtingen onder de systematiek Energie voor Vervoer (nationale implementatie van de vervoersdoelstelling in de Richtlijn hernieuwbare energie; RED2), bijvoorbeeld voor de rapportage van de uitgeslagen brandstoffen. De NEa wijst op de samenhang tussen de doelgroepen en een overlap van administratieve verplichtingen in de systematiek Energie voor vervoer en die van het ETS2. Daarnaast zijn voor de gasleveranciers aan de gebouwde omgeving ook nationale verplichtingen voorzien in het kader van de bijmengverplichting voor groen gas (Coalitie-akkoord). Zoals de NEa recent in de *Stand van de NEa* heeft gesignaleerd, hebben de stijgende (inter)nationale ambities in het klimaatbeleid als gevolg dat bedrijven te maken krijgen met steeds meer verschillende regels die 'gestapeld' min of meer hetzelfde doel nastreven. Soms kunnen er goede redenen zijn om bij hogere ambities nieuwe instrumenten toe te voegen, maar zorg dan voor harmonisatie in de uitvoering. Zo is het in beginsel onwenselijk dat bedrijven meermaals dezelfde gegevens moeten rapporteren volgens verschillende eisen.

Advies: De NEa adviseert om de administratieve verplichtingen voor monitoring, rapportage en verificatie daar waar mogelijk te harmoniseren (zoals één afgestemd rapportagemoment) om dubbele lasten te voorkomen. Dit betekent dat zowel voor het onderhavige wetsvoorstel als voor de komende wetswijzigingen voor Energie voor Vervoer en de bijmengverplichting groen gas een expliciete afweging gemaakt zou moeten worden waar integratie mogelijk is. Benoem het resultaat hiervan ook expliciet in de Memorie van Toelichting. Daar waar integratie van de verslaglegging niet mogelijk is, zal worden gestreefd naar een eenmalige aanlevering van gegevens die dan gebruikt zullen worden voor meerdere doelen. Dit kan leiden tot hogere investeringen in ICT-systemen en meer inzet voor facilitering van bedrijven in dit proces bij de NEa.

V. Maritiem vervoer (ETS1)

Het ETS wordt uitgebreid met de sector zeescheepvaart. De bestaande EU-verordening (sinds 2018) voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV-Zeevaart) van de CO₂-emissies van de zeevaart wordt aangepast en onder de emissiehandelwetgeving gehangen. Dit vindt onder andere plaats door wijziging van de Wm. In dit onderdeel van de toets geeft de NEa aanvullingen en voorstellen voor verbetering betreffende het onderdeel maritiem vervoer wat betreft toepassingsbereik (onder 1), monitoring, rapportage en verificatie van emissies (onder 2) en toezicht en handhaving (onder 3).

1. Toepassingsbereik

Scheepvaartmaatschappijen in relatie tot de normadressaat

De eigendom van het schip en de exploitatie ervan liggen vaak in handen van verschillende partijen. In de definitie van de scheepvaartmaatschappij is mogelijk ruimte om te kiezen of de scheepseigenaar of de ISM scheepsmanager de verplichtingen op zich neemt. Daarnaast wisselen schepen regelmatig van eigenaar en daarbij waarschijnlijk ook van management. Momenteel wordt de interpretatie van deze definitie op Europees niveau nader uitgewerkt en het is daarom nog niet helder of dit voldoende duidelijk maakt tot wie de norm zich richt en of deze definitie voldoende handvatten biedt om de normadressaat te bereiken in geval van niet-naleving. Ook is nog niet duidelijk of de toewijzing door de Europese Commissie van scheepvaartmaatschappijen aan de

lidstaten die administrerende autoriteit worden tot een eenduidige, accurate en complete initiële lijst van entiteiten met verplichtingen zal leiden.

Het voorgaande levert het *risico* op dat niet alle entiteiten met verplichtingen in beeld zijn en/of (tijdig) geadresseerd kunnen worden voorafgaand aan de inwerkingtreding. Dit zal in eerste instantie consequenties hebben voor de tijdige en adequate voorlichting van de maritieme doelgroep op het EU ETS. Na inwerkingtreding van de wet- en regelgeving zal dit ook kunnen leiden tot gevallen van niet-naleving. Aangezien deze definitie is opgenomen in de Europese richtlijn, kunnen nationaal nu geen andere keuzes worden gemaakt. Indien geconstateerd wordt dat dit risico in de praktijk leidt tot onacceptabele gevolgen voor de handhaafbaarheid, zal de NEa dit signaleren zodat de beleidsdepartementen zich kunnen inspannen om tot Europese oplossingen te komen.

2. Monitoring, rapportage en verificatie van emissies

Om een robuuste monitoring, rapportage en verificatie van emissies uit maritiem vervoer mogelijk te maken, is het gewenst om in de Wijzigingswet Wm nog een aantal aanpassingen door te voeren.

Rapportage

De berekening van de jaarlijks te rapporteren emissies dient plaats te vinden op basis van een aantal gedetailleerde regels zoals opgenomen in Bijlagen I en II van de MRV-Zeevaart.

Daarbij is bijvoorbeeld in de berekening van de ETS emissies in het emissieverslag op scheepsniveau een zekere volgorde relevant. Met het model van het emissieverslag, zoals nog via uitvoeringshandelingen geregeld gaat worden, zal pas meer duidelijkheid ontstaan over de voornoemde berekening. Het is wenselijk om via de ministeriële regeling een nadere duiding te geven van de berekening van de emissies in relatie tot in te leveren rechten.

Advies: Neem in de Wijzigingswet een artikel op om via een ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen aan de berekening van de jaarlijks te rapporteren emissies.

In artikel 16.1, derde lid, Wm worden een aantal begripsomschrijvingen uitgebreid met verwijzingen naar de MRV-Zeevaart. In dit lid ontbreekt echter de uitbreiding van het begrip emissieverslag met de artikelen 11 en 11bis uit de MRV-Zeevaart. Dit betreffen respectievelijk het emissieverslag per schip en het emissieverslag op maatschappijniveau.

Advies: Voeg de artikelen 11 en 11bis uit de MRV-Zeevaart toe aan de begripsomschrijving emissieverslag in artikel 16.1, derde lid, Wm.

Inleveren emissierechten

In artikel 16.39t, tweede lid, Wm is de verplichting geregeld tot inlevering van een hoeveelheid emissierechten die overeenkomt met de hoeveelheid totale emissie in een kalenderjaar zoals geverifieerd volgens de MRV-Zeevaart. Daarin zijn ook mogelijke aftrekposten opgenomen in lijn met de ETS-richtlijn.

Recent heeft de Europese Commissie nadere uitleg gegeven over de berekening van de totale geaggregeerde broeikasgasemissies vallend onder de richtlijn van een schip, volgens (nieuwe) Sectie C van Bijlage II van de MRV-Zeevaart. Deze uitleg liet zien dat onder andere de graduele inlevering van emissierechten, de ijsklasse, de uitzonderingen ten aanzien van ultra-perifere gebieden (artikel 1, derde lid, ter), en artikel 12, derde lid, quinquies, en quater reeds worden meegenomen in de berekening. Dit zou kunnen betekenen dat in de totale geverifieerde hoeveelheid emissie op scheepsniveau hiervoor al is gecorrigeerd en door optelling van alle emissies van de schepen dan dus ook in de totale emissie van de maatschappij. Weliswaar is de woordkeuze in de leden 3 en 4 identiek aan die uit de richtlijn, maar lijkt nu door de volgorde van de leden 2 tot en met 5 een *risico* op dubbele aftrek te ontstaan. Ook hier zal door het model voor het emissieverslag op scheepsniveau meer duidelijkheid gaan ontstaan. De vraag hierbij is hoe het risico op dubbele aftrek van emissies het beste gemitigeerd kan worden. Mogelijk biedt het voorgaande advies tot het opnemen van aanvullende regels via ministeriële regeling de kans om de berekening te verduidelijken.

In aanvulling op het voorgaande wordt in artikel 16.39t, vijfde lid, Wm, betreffende uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie de verwijzing naar het derde lid ter van artikel 12 (de ultra-perifere gebieden) uit de richtlijn gemist. De NEa veronderstelt dat dit lid niet is opgenomen, omdat Nederland geen ultra-perifere gebieden kent.

Artikel 16.39w Wm regelt dat bij een vliegtuigexploitant die in een bepaald jaar te weinig emissierechten heeft ingeleverd de hoeveelheid in te leveren emissierechten in het opvolgende jaar van rechtswege wordt verhoogd met de te weinig ingeleverde emissierechten. Een dergelijke verhoging van rechtswege dient ook voor scheepvaartmaatschappijen te gaan gelden.

Advies: Artikel 16.39w Wm dient naast de vliegtuigexploitant aangevuld te worden met de scheepvaartmaatschappij.

Uitvoering

In artikel 16.39d Wm is de weigering van de goedkeuring van het monitoringsplan geregeld. In de Wijzigingswet is echter niet geregeld dat het bestuur bij een scheepvaartmaatschappij ook de goedkeuring van het monitoringsplan kan weigeren wanneer de NEa van oordeel is dat die maatschappij niet in staat is het monitoringsplan naar behoren uit te voeren.

Advies: Pas artikel 16.39d, onderdeel b, Wm zodanig aan dat de NEa ook bij een scheepvaartmaatschappij de goedkeuring van het monitoringsplan kan weigeren bij onvoldoende waarborgen voor de uitvoering daarvan.

3. Toezicht en handhaving ETS maritiem vervoer

Om een goede naleving van het ETS maritiem vervoer te bereiken is een stevige juridische verankering van toezicht en handhaving noodzakelijk. Vanuit dit kader brengt de NEa nog een aantal punten onder de aandacht en adviseert de NEa om een aantal wetsartikelen aan te passen. In paragraaf 2.4.3. van de Memorie van Toelichting over de uitvoering, toezicht en handhaving wordt aangegeven dat de administratieve lasten voor overheden zoveel mogelijk worden beperkt door toezicht en handhaving met name te richten op scheepvaartmaatschappijen en niet op individuele schepen. Dit verdient enige nuancering. Aangezien de monitoring en rapportage van emissies op scheepsniveau plaatsvindt en de basis vormt voor het emissieverslag op maatschappijniveau ontkomt de NEa er niet aan bij het toezicht op de scheepvaartmaatschappijen ook (steekproefsgewijs of naar aanleiding van signalen) naar rapportages van de individuele schepen te kijken.

Samenwerking ILT en NEa

Het toezicht en de handhaving op het ETS voor maritiem vervoer worden toegewezen aan de ILT en NEa. De ILT heeft onder de bestaande verordening voor de uitvoering van de haven- en vlaggenstaatcontrole enkele toezichts- en handhavingsbevoegdheden, die ook onder de aangepaste verordening voortbestaan, zoals controle op aanwezigheid van het Document of Compliance (DOC) op het schip, uitvaardigen van verwijderingsbevel, vasthouden van het schip en bevel tot aanhouding. De NEa krijgt, als toezichthouder op de scheepvaartmaatschappijen, aanvullende toezichts- en handhavingsbevoegdheden zoals controle op de monitoring en rapportage van emissies, het ambtshalve vaststellen van emissies en het opleggen van boetes en lasten onder dwangsom. Dit vraagt om een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ILT en NEa ten behoeve van een doelmatige en efficiënte uitvoering van toezicht en handhaving op het ETS maritiem vervoer en om een goede juridische verankering daarvan. De NEa gaat ervan uit dat dit in artikel 20, tweede lid, van de MRV-Zeevaart voldoende is vormgegeven. Mocht in de praktijk blijken dat dit artikel een goede samenwerking en informatie-uitwisseling onvoldoende borgt, dan zal de NEa signaleren dat aanvullende nationale regelgeving nodig is.

Taken NEa

In artikel 2.2, eerste lid, Wm worden de uit de MRV-Zeevaart opgedragen taken toegewezen aan de NEa, met uitzondering van artikel 20. De gehele uitzondering van artikel 20 uit de MRV-Zeevaart zou de handhaving van deze verordening door de NEa onmogelijk maken. Artikel 20, eerste lid, betreft namelijk de verplichting voor de lidstaten om in een sanctiesysteem voor niet-naleving van de monitoring- en rapportageverplichtingen (artikelen 8 tot en met 12) te voorzien en daarbij alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat die sancties worden opgelegd. Als handhaver van de monitoring- en rapportageverplichtingen (waaronder de artikelen 8 tot en met 12) uit de MRV-Zeevaart zal de NEa zo nodig boetes en lasten onder dwangsom opleggen. In de ogen van de NEa vormt dit onderdeel van het sanctiesysteem zoals opgenomen in artikel 20, eerste lid, van de MRV-Zeevaart.

Gezien de eerdergenoemde samenwerking tussen de ILT en NEa, betreffende bijvoorbeeld het aanhouden van een schip vanwege herhaaldelijk onjuiste monitoring of rapportage van emissies, is het noodzakelijk dat de taken van de NEa ook worden uitgebreid met het tweede lid van artikel 20 van de MRV-Zeevaart.

Advies: Zorg dat de in artikel 2.2, eerste lid, Wm alleen het derde, vierde en vijfde lid van artikel 20 uit de MRV-Zeevaart worden uitgezonderd.

Ambtshalve vaststellingen

In artikel 16.39h, tweede lid, onder c, Wm wordt via artikel 16.16 Wm de bevoegdheid voor de NEa geregeld om ambtshalve vaststellingen uit te kunnen voeren voor het maritiem vervoer. Daarin wordt verwezen naar artikel 11, het emissieverslag per schip, uit de MRV-Zeevaart. In relatie tot het ETS moet hier juist verwezen worden naar artikel 11bis, te weten het emissieverslag op maatschappijniveau. Dit vormt immers de basis voor het inleveren van de emissierechten. De NEa is voorstander van de mogelijkheid om beide emissieverslagen ambtshalve te kunnen vaststellen. De Europese Commissie heeft echter aangegeven hiervan geen voorstander te zijn en alleen de bevoegdheid voor ambtshalve vaststelling van de emissies in het emissieverslag op maatschappijniveau te formaliseren.

Advies: Vervang in artikel 16.39h, tweede lid, onder c, Wm de verwijzing naar artikel 11 door een verwijzing naar artikel 11bis uit de MRV-Zeevaart opdat de NEa emissies in het verslag op maatschappijniveau ambtshalve kan vaststellen.

In artikel 16.39h, tweede lid, Wm ontbreekt een verwijzing naar artikel 16.17 Wm. Artikel 16.17 Wm gaat over het afzien van het bieden van gelegenheid om zienswijze bij een ambtshalve vaststelling. Wanneer dit artikel ook wordt uitgebreid tot scheepvaartmaatschappijen levert dit lastenverlichting op voor de NEa in het proces van ambtshalve vaststelling. Opname van artikel 16.17 Wm betekent dan dat artikel 16.39h, tweede lid, moet worden aangevuld met een onderdeel d, waarin een verwijzing is opgenomen naar de nog vast te stellen basis voor de ambtshalve vaststelling in de MRV-Zeevaart of een andere Europese uitvoerings- of gedelegeerde handeling.

Advies: Neem een verwijzing naar artikel 16.17 Wm op in artikel 16.39h, tweede lid 2, Wm en voeg hieraan een onderdeel d toe waarin artikel 16.17 Wm in lijn wordt gebracht met de MRV-Zeevaart of eventueel een andere Europese gedelegeerde handeling waarin de basis wordt opgenomen voor de ambtshalve vaststelling.

Verbodsbepalingen

In artikel 18.5d Wm zijn de bepalingen opgenomen betreffende de MRV-Zeevaart waarvan het verboden is daarmee in strijd te handelen. In dit artikel worden een aantal bepalingen gemist:

- Artikel 11 uit de MRV-Zeevaart regelt de inhoud van het emissieverslag. In artikel 18.5d Wm is echter het derde lid van artikel 11 uitgezonderd. Dit lijkt onjuist omdat dit lid aan maatschappijen opdraagt welke informatie zij in het emissieverslag moeten opnemen. Aanvullend wordt opgemerkt dat hier verwezen wordt naar een vijfde lid van artikel 11 terwijl dit artikel maar vier leden kent;

- Artikel 16, tweede lid, van de MRV-Zeevaart, omdat dat een terugval-optie is ten aanzien van accreditatie bepalingen uit Verordening 765/2008. Als die van toepassing zouden zijn, mag men daar niet mee in strijd handelen;
- Artikel 18 uit de MRV-Zeevaart verplicht schepen om een conformiteitsdocument (Document of Compliance) aan boord te hebben. Het is niet duidelijk in welke wet nu is opgenomen dat het verboden is te handelen in strijd met artikel 18. De huidige wet Havenstaatcontrole lijkt dat niet expliciet te beschrijven.

Advies: Neem artikelen 11, 16, tweede lid, en zo nodig 18 uit de MRV-Zeevaart als verbodsbepalingen op in artikel 18.5d Wm.

Last onder dwangsom

In artikel 18.6a Wm zijn alle artikelen van de Wm opgenomen waarvoor het bestuur van de NEa een last onder dwangsom kan opleggen. In dit artikel ontbreken naar de mening van de NEa twee verwijzingen naar relevante artikelen van de Wm, te weten:

- Artikel 16.14 Wm in verbinding met 16.39h Wm. Als handhaver van het ETS maritiem vervoer zou de NEa ook de mogelijkheid moeten hebben om dwangsommen op te leggen ten aanzien van bepalingen volgend uit de in artikel 16.14 Wm opgenomen verwijzing naar de ministeriële regels ter uitvoering van de MRV-Zeevaart;
- Artikel 18.5d Wm, de verbodsbepalingen betreffende de MRV-Zeevaart. De NEa zou bij overtreding van de verbodsbepalingen indien relevant een last onder dwangsom moeten kunnen opleggen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het afdwingen van het indienen van een emissieverslag.

Advies: Vanuit handhavingsoogpunt is het noodzakelijk dat in artikel 18.6a Wm artikel 16.14 in verbinding met 16.39h en artikel 18.5d Wm worden opgenomen.

Bestuurlijke boete

In artikel 18.16a Wm zijn alle artikelen van de Wm opgenomen waarvoor het bestuur van de NEa een bestuurlijke boete kan opleggen. In dit artikel ontbreken naar de mening van de NEa twee vergelijkbare artikelen van de Wm met die welke hierboven ten aanzien van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom zijn genoemd. In dit geval betreft dit artikel 16.14 in verbinding met 16.39h en artikel 18.5d Wm. Alleen in die gevallen waar wordt opgemerkt dat NEa een dwangsom moet kunnen opleggen moet hier gelezen worden het opleggen van een bestuurlijke boete.

Advies: Vanuit handhavingsoogpunt is het noodzakelijk dat in artikel 18.16a Wm een verwijzing naar artikel 16.14 in verbinding met 16.39h en artikel 18.5d Wm wordt opgenomen.

VI. Mensen en middelen

De NEa heeft een belangrijke rol bij de uitvoering van deze wet, zowel voor de nieuwe sectoren als voor de veranderingen bij de bestaande sectoren. De uitbreiding en herziening van het EU-ETS betekenen een forse uitbreiding van het aantal entiteiten dat onder het systeem van emissiehandel komt te vallen. Dit betekent dat er een grotere inspanning nodig is om tijdig vergunningen te verlenen, emissieverslagen in te nemen, het register te beheren en toezicht uit te voeren. Tegelijkertijd worden ook de bestaande taken, zoals de toewijzing van gratis emissierechten uitgebreid.

Na de publicatie van de voorstellen in 2021 heeft de NEa – met een grote onzekerheid – een raming gegeven van de kosten die voorzien werden voor de uitvoering van de voorstellen zoals die er toen lagen. Op grond van deze raming is de NEa reeds in 2023 voorzien van extra middelen om de taken voor te bereiden en zijn er ook middelen gereserveerd voor een uitbreiding in 2024 en verder. De

NEa is positief over deze afspraken en de erkenning dat de herziening van het EU-ETS ook voor de uitvoering een forse extra inspanning betekent.

Gedurende de onderhandelingen in de Europese Raad en het Europese Parlement zijn er echter in de wijzigingsrichtlijn aanpassingen doorgevoerd die ook van invloed zijn op de omvang van de inzet van de NEa. Daarnaast komt er meer informatie beschikbaar over de omvang van de doelgroepen en komt er wat meer duidelijkheid over de inhoud van uitvoeringshandelingen. De NEa zal na publicatie van de richtlijn in juni 2023 een nieuwe meerjarenraming opstellen voor de periode 2024-2026. Door hogere inschattingen voor de doelgroep - die nu ook bevestigd worden in de Memorie van Toelichting - en door de toegenomen complexiteit van de regeling is de verwachting dat de nieuwe raming hoger uit zal vallen.

VII. Samenvatting en conclusies

Het ETS voor stationaire installaties is *grotendeel uitvoerbaar*. Enkele onderdelen leiden wel tot risico's voor de uitvoering, maar keuzes voor andere oplossingen in de nationale implementatie zijn zeer beperkt mogelijk. De conditionaliteit voor energiebesparing bij de toewijzing van gratis rechten is voor de NEa *slecht uitvoerbaar*. De NEa adviseert om de wetgeving zodanig in te richten dat bij het nemen van besluiten over de vermindering van kosteloze toewijzing de NEa volledig kan steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag in relatie tot de bestaande energiebesparingsplicht (de RUD's).

Voor een deel is de uitvoerbaarheid van andere taken nog niet in te schatten door het nog ontbreken van nadere Europese regelgeving in de uitvoeringshandelingen.

Het ETS luchtvaart is *uitvoerbaar*, maar de juridische vormgeving in de Wet milieubeheer kent enkele aandachtspunten. Ook hier zijn we nog in afwachting van verder uitwerking van een aantal essentiële onderdelen voor de uitvoering van CORSIA en de toewijzing van gratis emissierechten.

Het ETS voor gebouwde omgeving, wegvervoer en overige sectoren (ETS2) is *uitvoerbaar*, maar kent *aandachtspunten* voor de definitie van gereguleerde entiteiten en hun brandstofleveringen. Daarnaast vraagt de NEa aandacht voor de samenhang met andere verplichtingen voor brandstofleveranciers en roept op tot integratie daar waar dat mogelijk is om onnodige administratieve lasten te voorkomen.

Het ETS maritiem vervoer is *uitvoerbaar*, maar kent *risico's*, onder andere doordat handhaving door de NEa nu nog onvoldoende is geregeld. De NEa doet concrete voorstellen voor de aanpassing van een aantal artikelen. Het geschetste krappe tijdpad van implementatie en de onduidelijkheid in definitie van de normadressaat geeft een aanzienlijk risico op nalevingsproblemen, die mogelijk dan ook niet effectief gehandhaafd kunnen worden. Indien dit risico leidt tot onacceptabele gevolgen voor de handhaafbaarheid, zal de NEa dit signaleren zodat de beleidsdepartementen zich kunnen inspannen om tot Europese oplossingen te komen.

Samenvattend concludeert het bestuur dat, met de gemaakte kanttekeningen, het wetsvoorstel grotendeels uitvoerbaar en handhaafbaar is. Wel is nodig dat de bevoegdheden van de NEa verder juridisch worden geborgd. Het bestuur verzoekt om de aanbevelingen van de NEa voor aanpassingen over te nemen; de NEa is uiteraard bereid om deze nader toe te lichten.

Op basis van de definitieve richtlijn zal de NEa een geactualiseerde meerjarenraming (t.o.v. die van 2021) opstellen voor de uitvoering in de periode 2024-2026. Door hogere inschattingen voor de doelgroep - bevestigd in de Memorie van Toelichting - en door de toegenomen complexiteit van de regeling is de verwachting dat de nieuwe raming hoger uit zal vallen.

Bij de Europese richtlijn komen nog gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, die momenteel nog in onderhandeling zijn en waar de NEa zich nog geen oordeel over kan vormen. De NEa stelt het op prijs dat het Ministerie de NEa nauw betreft bij de totstandkoming van deze verordeningen en roept ook alvast op bij de toekomstige evaluatie van de richtlijn de NEa weer nadrukkelijk te betrekken.

Want ondanks al onze gezamenlijke inspanningen om in het voortraject de Brusselse besluitvorming ook vanuit het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te adviseren, zien we dat dit niet op alle punten is gelukt.

Indien bij de uitwerking in de nationale regelgeving nog keuzes moeten worden gemaakt die gevolgen hebben voor de uitvoering, gaat het bestuur er van uit dat ook deze nog aanvullend worden voorgelegd voor een uitvoeringstoets.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

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

5.1.2.e



drs. M.P.C. Bressers