

Interventiebeleid EU ETS-2 | 2026 t/m 2028

Kader voor het wege van overtredingen

9 april 2026

1. Inleiding

EU ETS-2 is een uitbreiding van het Europese emissiehandelssysteem. Het is gericht op de CO₂-uitstoot afkomstig van fossiele brandstoffen die gebruikt worden buiten het bestaande EU ETS-1-stelsel. Het EU ETS-2 is hoofdzakelijk gericht op brandstofverbruik in de gebouwde omgeving, vervoer, mobiliteitssector en kleine industrie. De vergunningsplicht voor EU ETS-2 ligt bij de gereguleerde entiteiten¹. Dit zijn partijen die fossiele brandstoffen 'uitslaan tot verbruik'. In de praktijk zijn dit doorgaans de partijen die verantwoordelijk zijn voor de administratie van de accijns, energiebelasting of kolenbelasting.

De grondslag van het EU ETS-2 ligt in de EU ETS-richtlijn². Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm). Gereguleerde entiteiten hebben monitorings- en rapportageverplichtingen³, die de effectiviteit en werking van het systeem waarborgen. De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) houdt toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving. Als bij dit toezicht een overtreding wordt geconstateerd, dan kan het bestuur van de NEa (hierna: het bestuur) handhavend optreden. Het bestuur heeft daar verschillende bevoegdheden voor.

Verplichtingen waar dit interventiebeleid op gericht is

De gereguleerde entiteiten zijn vanaf 1 januari 2025 verplicht om een emissievergunning (een geldig monitoringsplan) te hebben. Vanaf 30 april 2026 moeten zij daarnaast jaarlijks een geverifieerd emissieverslag indienen bij de NEa. De NEa ziet er bij beide verplichtingen op toe dat bedrijven op tijd aan de gestelde termijnen voldoen. Daarnaast toetst de NEa of het monitoringsplan en het emissieverslag voldoen aan geldende wet- en regelgeving. Onderstaande tabel toont een overzicht van de verplichtingen die tot en met 2028 relevant zijn.

Verplicht document	Termijngebonden verplichting	Inhoudelijke verplichting
Monitoringsplan (EU ETS-2 emissievergunning)	Vanaf 2025 moeten gereguleerde entiteiten een geldige vergunning hebben	Monitoringsplan moet in lijn zijn met wet- en regelgeving
Jaarlijks geverifieerd emissieverslag (EV)	Vanaf 2026 moeten alle gereguleerde entiteiten jaarlijks op 30 april een EV indienen over de uitstoot van het voorgaande rapportagejaar	Emissieverslag moet in lijn te zijn met wet- en regelgeving

Dit interventiebeleid beschrijft hoe de NEa overtredingen binnen EU ETS-2 zal handhaven voor de jaren 2026, 2027 en 2028. Dit interventiebeleid is tijdelijk en ziet uitsluitend toe op de overtredingen van de verplichtingen die in de jaren 2026 tot en met 2028 relevant zijn. Dit beleid zal zo nodig tussentijds worden aangevuld, bijgesteld en geëvalueerd voor herziening in 2028.

¹ Zie voor verdere toelichting deelnamecriteria EU ETS-2 en gereguleerde entiteiten de webpagina <https://www.emissieautoriteit.nl/regelgeving/eu-ets-2/deelnamecriteria>

² Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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.

³ De verplichtingen zijn uitgewerkt in Europese verordeningen, zoals de Verordening (EU) nr. 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen, ook wel MRV genoemd.

Overige verplichtingen

Gereguleerde entiteiten hebben ook een aantal andere verplichtingen:

- Het inleveren van voldoende emissierechten (vanaf 31 mei 2029 voor het voorgaande jaar)
- Het openen van een rekening in het ETS-register voor 1 januari 2027
- Het jaarlijks opleveren van een rapportage over doorberekende kosten vanaf 1 januari 2028
- Het opleveren van een verbeterrapportage. Driejaarlijks voor grote uitstoters, vijfjaarlijks voor kleinere uitstoters vanaf 31 juli 2027
- Het opleveren van een verbeterrapportage in opdracht van de verificateur bij geconstateerde tekortkomingen

Dit interventiebeleid laat deze verplichtingen buiten beschouwing. Over deze verplichtingen deelt de NEa op een later moment informatie.

2. Interventiemiddelen NEa

In bijgaand kader zijn 3 interventiemiddelen beschreven die de NEa toepast bij toezicht op de verplichtingen in EU ETS-2. Het bestuur bepaalt welk interventiemiddel bij een overtreding wordt ingezet, de keuze hangt af van de aard en de omvang van de overtreding.

• Bestuurlijke waarschuwing:

Een officiële schriftelijke waarschuwing van het bestuur waarin staat dat een regel of verplichting is overtreden. Het doel van een waarschuwing is de naleving van de overtreder te bevorderen en de overtreding te beëindigen. De NEa legt deze waarschuwing vast in uw dossier. Als u in de toekomst opnieuw een soortgelijke overtreding begaat (recidive), telt deze eerdere waarschuwing mee. Dit kan leiden tot een zwaarder interventiemiddel, zoals een boete of een dwangsom.

• Last onder dwangsom (LoD):

Het bestuur legt bij deze maatregel een last of opdracht op met als doel de overtreding te beëindigen. Als daar niet aan wordt voldaan, dan volgt een dwangsom (geldbedrag). De hoogte van de dwangsom wordt bepaald aan de hand van de aard en de omvang van de overtreding en de beoogde prikkel.

• Bestuurlijke boete:

Een bestraffende sanctie waarbij het bestuur een geldboete oplegt vanwege een overtreding die al heeft plaatsgevonden. De boete is bedoeld om naleving bij de overtreder te bevorderen, de overtreder te bestraffen (leedtoevoeging) en herhaling te voorkomen. De hoogte is afhankelijk van de aard en de omvang van de overtreding en de verwijtbaarheid.

• Ambtshalve vaststelling:

Als een gereguleerde entiteit geen emissiecijfer of een foutief emissiecijfer rapporteert doordat het verslag of monitoringsplan niet aan wettelijke eisen voldoet, dan is het bestuur bevoegd om een ambtshalve vaststelling te doen. Met een ambtshalve vaststelling wordt op basis van een conservatieve schatting een nieuw emissiecijfer vastgesteld.

Het bestuur beoordeelt bij iedere overtreding of interventie noodzakelijk is. Vervolgens bepaalt het bestuur welke interventie wordt uitgevoerd. De toepassing van verschillende interventiemiddelen kan gelijktijdig of opvolgend worden ingezet, aangezien zij elk een eigen doel dienen. Het bestuur kan bijvoorbeeld besluiten tot een ambtshalve vaststelling om een overtreding te herstellen. Daarnaast kan het bestuur een bestuurlijke waarschuwing opleggen om naleving in de toekomst te bevorderen. Voorts wordt in het geval van een bestuurlijke boete de hoogte van het bedrag bepaald. Bij dit oordeel worden de aard en de omvang van de

overtreding, verwijtbaarheid van de overtreder en passendheid van de interventie meegenomen voor het bepalen van de interventie.

- **Omvang:** de (meetbare) grootte van de overtreding, zoals de duur van de overtreding of de hoeveelheid emissies die foutief gerapporteerd is.
- **Verwijtbaarheid:** De NEa beoordeelt in hoeverre de overtreder de kwaliteit van het beheer monitoring en rapportage op orde heeft, of er bewuste risico's zijn genomen, hoeveel kennis en kunde mocht worden verwacht van de overtreder en of er eerder soortgelijke overtredingen geweest zijn.
- **Passendheid:** De NEa beoordeelt de passendheid van de interventie door te evalueren of het beoogde doel van de interventie voldoende bereikt wordt. Er kunnen hier zowel verzwarende als verzachtende omstandigheden een rol spelen, die tot een zwaardere of lichtere interventie leiden. Als van verzwarende of verzachtende omstandigheden sprake is, zal het bestuur dit motiveren.

3. Toepassing interventies bij overtredingen in EU ETS-2

3.1 Samenvatting interventiebeleid

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 beoordeelt de NEa iedere overtreding voordat wordt overgegaan tot interventie. Daarbij kijkt de NEa naar:

- de ernst van de overtreding;
- de verwijtbaarheid van de overtreder;
- de passendheid van de interventie.

De interventies die de NEa hierbij zal overwegen zijn per verplichting beschreven in de volgende paragrafen. De samenvatting van het interventiebeleid per jaar is beschreven in onderstaande tabel.

Verplichtingen EU ETS-2 in scope van het interventiebeleid	Mogelijke handhavingsovername per overtreding		
	2026 (EV '25)	2027 (EV '26)	2028 (EV '27)
Geldige emissievergunning v.a. 1 januari 2025 <i>Zie paragraaf 3.2</i>	• Last onder dwangsom (bij overtreding >1 jaar)	• Last onder dwangsom (bij overtreding >1 jaar) • Boete (bij overtreding >2 jaar)	
Tijdig indienen geverifieerd emissieverlag jaarlijks op 30 april <i>Zie paragraaf 3.3</i>	• Last onder dwangsom (bij overtreding >1 maand)	• Last onder dwangsom (bij overtreding >2 weken)	
Monitoringsplan voldoet aan wettelijke eisen <i>Zie paragraaf 3.2</i>	Geen sanctie (wel terugkoppeling discrepanties)	• Bestuurlijke waarschuwing (ernstige overtreding ^a)	• Bestuurlijke waarschuwing • Boete (ernstige overtreding ^a)
Emissieverlag voldoet aan wettelijke eisen <i>Zie paragraaf 3.3</i>			• Bestuurlijke waarschuwing (ernstige overtreding ^a)

a: De grenswaarde voor een 'ernstige' overtreding is 30% van de totale CO₂-emissies van de overtreder. Deze waarde wordt nader aangescherpt in het nieuwe interventiebeleid op basis van gegevens uit ingediende emissieverlagen.

Zoals weergegeven in de tabel is de ambtshalve vaststelling geen standaardmaatregel die wordt toegepast bij een inhoudelijke overtreding in de jaren 2026 tot en met 2028. Desondanks zal de NEa deze maatregel wel toepassen als de geconstateerde overtreding leidt tot een zeer grote afwijking van het emissiecijfer. Dergelijke afwijkingen hebben namelijk ook gevolgen voor de integriteit van het systeem.

3.2 Interventiebeleid emissievergunning / monitoringsplan

Emissievergunning

Vanaf 1 januari 2025 zijn gereguleerde entiteiten verplicht om een emissievergunning te hebben. Artikel 16.39z van de Wm bepaalt dat het verboden is om zonder vergunning van de NEa in bepaalde sectoren brandstoffen uit te slaan tot verbruik. Bij constatering van deze overtreding kan het bestuur handhavend optreden.

Brandstof uitslaan tot verbruik zonder vergunning wordt beschouwd als een zware overtreding. Zonder vergunning worden de emissies niet meegenomen in het bepalen van het emissieplafond en vanaf 2028 ook niet meegenomen in het systeem van emissiehandel. Overtreding van deze bepaling leidt dan ook tot een ernstige aantasting van het vertrouwen in, en het functioneren van het systeem. In 2026 zal de NEa voor deze overtreding een last onder dwangsom opleggen. Voorafgaand aan het opleggen van de last onder dwangsom wordt een waarschuwingsbrief gestuurd met het verzoek om het proces voor het verkrijgen van de

emissievergunning alsnog binnen een redelijke termijn te doorlopen.⁴ Bij de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met de feitelijke omstandigheden en wordt de evenredigheid in acht genomen.

Vanaf 2027 legt de NEa voor deze overtreding aanvullend een bestuurlijke boete op. Bij de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid van de overtreder en eventuele bijzondere omstandigheden.

Monitoringsplan

Onderdeel van de emissievergunning is een monitoringsplan. In het monitoringsplan legt de gereglementeerde entiteit vast hoe de emissies van de brandstoffen die worden geleverd of verbruikt zijn bepaald. Het monitoringsplan moet voldoen aan de wettelijke eisen neergelegd in onder meer de Verordening (EU) nr. 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen (hierna: MRV), de Wm en de Regeling handel in emissierechten⁵.

Indien het monitoringsplan niet voldoet aan de wettelijke eisen, dan is sprake van een overtreding. De NEa beschouwt dit niet als een zware overtreding. Het monitoringsplan is belangrijk, omdat deze de kwaliteit van de monitoring en rapportage waarborgt. Maar het heeft voor de jaren 2026, 2027 en 2028 beperkte gevolgen voor de betrouwbaarheid van het emissiehandelssysteem, omdat er nog geen emissierechten ingeleverd hoeven te worden. Voor het jaar 2026 gaat de NEa daarom voor deze overtreding niet handhavend optreden. In de aanloop naar de inleverplicht vanaf 2029 zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zijn gericht op het stimuleren en structureel borgen van de naleving van de wettelijke eisen voor het monitoringsplan. Om die reden legt de NEa vanaf 1 januari 2027 bij deze overtreding een bestuurlijke waarschuwing op wanneer de omvang van de overtreding groot is. De overtreding is groot van omvang indien het effect van de overtreding groter is dan 30% van de totale CO₂ uitstoot.

Vanaf 1 januari 2028 is de basisinterventie bij deze overtreding een bestuurlijke waarschuwing, ongeacht de omvang. Bij een ernstig geval waaronder ook gevallen met een hoge mate van verwijtbaarheid is er aanleiding voor een zwaardere interventie en zal er een bestuurlijke boete worden opgelegd. Bij de beoordeling van de ernst en de verwijtbaarheid worden omstandigheden betrokken die zich voordeden voorafgaand aan de overtreding. Er is in ieder geval sprake van een verhoogde mate van verwijtbaarheid wanneer één of meer van de onderstaande situaties zich voordoet:

- De gereglementeerde entiteit had kunnen of moeten weten dat het monitoringsplan niet voldoet aan de wettelijke eisen;
- Er is sprake van herhaalde soortgelijke overtredingen betreffende het monitoringsplan.

3.3 Interventiebeleid emissieverslag

Tijdig indienen emissieverslag

De gereglementeerde entiteit is vanaf 30 april 2026 verplicht om jaarlijks een geverifieerd emissieverslag in te dienen over het voorafgaande kalenderjaar bij de NEa. Het emissieverslag beschrijft welke brandstoffen de gereglementeerde entiteit heeft geleverd of verbruikt en hoeveel CO₂ daarbij is vrijgekomen. Dient een gereglementeerde entiteit het emissieverslag te laat in, dan is sprake van een overtreding. Een tijdige indiening van het emissieverslag is van groot belang. Vanaf 2029 kan het niet voldoen aan deze verplichting namelijk een aanzienlijke financiële impact hebben. In de jaren 2026 en 2027 zal de NEa daarom bij overtreding van langer dan 1 maand een last onder dwangsom opleggen. Voorafgaand aan het opleggen van de last onder dwangsom wordt een waarschuwingsbrief gestuurd met het verzoek om het emissieverslag alsnog binnen een redelijke termijn in te dienen.⁶ Bij de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden

⁴ Als aard en ernst van de overtreding hiertoe aanleiding geven, is het ook mogelijk om direct – dus zonder voorafgaande waarschuwing - een last onder dwangsom op te leggen.

⁵ Stcrt. 2025, 43782.

⁶ Als aard en ernst van de overtreding hiertoe aanleiding geven, is het ook mogelijk om direct – dus zonder voorafgaande waarschuwing - een last onder dwangsom op te leggen.

met de feitelijke omstandigheden en wordt de evenredigheid in acht genomen. In het jaar 2028 zal de NEa bij overtreding van langer dan twee weken overgaan op het opleggen van een last onder dwangsom.

Inhoudelijke overtreding emissieverslag

Naast dat het emissieverslag tijdig ingediend moet worden, dient het emissieverslag ook te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Dit zijn onder meer de MRV, de Wm en de Regeling handel in emissierechten. Is dit niet het geval, dan is sprake van een overtreding. Voor de jaren 2026, 2027 en 2028 heeft deze overtreding beperkte gevolgen voor de integriteit en effectiviteit van het systeem. De NEa zal daarom in het jaar 2026 niet bestraffend optreden bij deze overtreding. Vanaf 2029 geldt een inleverplicht. Daarom is het noodzakelijk om interventies toe te passen die de naleving van de wet- en regelgeving bevorderen. Voor de jaren 2027 en 2028 legt de NEa daarom een bestuurlijke waarschuwing op indien het effect van de overtreding groter is dan 30% van de totale CO₂ uitstoot. Bij ernstige gevallen, waaronder ook gevallen met een hoge mate van verwijtbaarheid is er aanleiding voor een zwaardere interventie en zal er een bestuurlijke boete worden opgelegd. Bij de beoordeling van de ernst en de verwijtbaarheid worden omstandigheden betrokken die zich voordeden voorafgaand aan de overtreding. Er is in ieder geval sprake van een verhoogde mate van verwijtbaarheid wanneer één of meer van de onderstaande situaties zich voordoet:

- De gereguleerde entiteit had kunnen of moeten weten dat het emissieverslag niet voldoet aan de wettelijke eisen;
- Er is sprake van herhaalde soortgelijke overtredingen betreffende het emissieverslag;
- Het is evident dat de gereguleerde entiteit het beheer van de monitoring en rapportage niet op orde heeft;
- De gereguleerde entiteit heeft bewust de wettelijke eisen waar het emissieverslag aan moet voldoen niet nageleefd.

Bij de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid van de overtreder en eventuele bijzondere omstandigheden.

3.4 Slotopmerkingen

In de jaren zonder inleverplicht zal de NEa controles uitvoeren op inhoudelijke overtredingen door vergelijking met gegevens uit andere bronnen en door het uitvoeren van inspecties. Overtredingen die uit deze controles volgen, worden aan de desbetreffende bedrijven gecommuniceerd. Daarbij verzoekt de NEa het monitoringsplan en/of (toekomstig) emissieverslag te verbeteren. Ook in het geval er geen interventie uit deze geconstateerde inhoudelijke overtredingen volgt, dringt de NEa erop aan deze overtredingen op te lossen vanwege de volgende redenen:

- Bij een volgend emissieverslag kan de verificateur (bij verificatieplicht) mogelijk geen bevredigende verklaring afgeven als de tekortkoming nog niet opgelost is;
- Inhoudelijke overtredingen die niet opgelost worden kunnen als verzwarende omstandigheid worden meegenomen bij eventuele boeteoplegging bij (andere) overtredingen in latere jaren;
- Onnauwkeurige monitoring en rapportage kunnen financiële gevolgen hebben in de jaren met inleverplicht. Dit geldt met name wanneer deze tekortkomingen in de vervolgjaren niet worden verbeterd.