

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Klimaat en Energie  
De heer drs. R.A.A. Jetten  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/SH/HG/Is/ATR3408/2024-U053

**Uw referentie**

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 19 juni 2024  
Betreft Wijziging Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid

Geachte heer Jetten,

Op 17 mei 2024 is de *Wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met de uitbreiding van gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid* voor advies toegezonden. De adviestermijn van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) verloopt op 19 juni 2024. Met deze brief stuurt het college u zijn bevindingen.

#### Context en inhoud van het voorstel

Met de herziening van het *Emissions Trading System* (ETS) is het toepassingsbereik van het ETS vergroot. Naast grote industrie en energiebedrijven gaan ook CO<sub>2</sub>-emissies van fossiele brandstoffen die vrijkomen bij de gebouwde omgeving, transport en overige sectoren (lees: kleine industrie) onder het ETS vallen. Dit nieuwe systeem staat bekend onder de naam ETS-2. Brandstofleveranciers spelen een belangrijke rol binnen het ETS- 2. Zij monitoren de uitstoot van broeikasgassen en rapporteren hier ook over.

De Europese richtlijn bevat de mogelijkheid om meer sectoren, zoals de spoorsector en de scheepvaart, ook onder het ETS-2 te brengen. Dit is de zogeheten *opt-in*. Dit voorstel maakt gebruik van deze nationale beleidsruimte. Strikt genomen is het daarmee een nationale kop. Niet duidelijk is of deze nationale kop tot meer of minder regeldruk leidt (zie toetsvraag 2). De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat de visserij niet onder het ETS-2 zal vallen. Of dit ook voor de glastuinbouwsector geldt, is nog niet besloten.

#### Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### 1. *Nut en noodzaak*

Dit voorstel legt vast dat nu nog uitgezonderde sectoren onder het ETS-2 komen te vallen. Het onderbouwt dat het toepassen van de *opt-in* de klimaatdoelstellingen dichterbij brengt. Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak.

### 2. *Minder belastende alternatieven*

Brandstofleveranciers zijn binnen de ETS-2 de eerst aangewezenen om aan de verplichtingen te voldoen. Met minder uitgezonderde sectoren is dit voor hen eenvoudiger. Zij hoeven hierdoor namelijk geen onderscheid te maken tussen de eindbestemmingen en het gebruik van de brandstof.

Het college merkt op dat de keuze om de visserij – en mogelijk de glastuinbouwsector – niet onder het ETS-2 te laten vallen regeldrukgevolgen heeft, omdat er zo meer categorieën overblijven waar brandstofleveranciers toch een onderscheid in moeten maken. De toelichting meldt dat brandstofleveranciers verplicht zijn om te monitoren of door hen geleverde brandstoffen binnen het toepassingsbereik van het ETS-2 vallen. Zij kunnen dit doen met behulp van methodes die zijn voorgeschreven in de *Verordening monitoring en rapportage emissierechten*. Als deze methodes voor gereguleerde entiteiten technisch niet haalbaar zijn of onevenredige kosten met zich meebrengen, dan mogen zij bij wijze van uitzondering aannemen dat de brandstoffen over de hele linie binnen het ETS-2 vallen. Eindgebruikers die ook na de *opt-in* niet onder het ETS-2 vallen, worden in dit laatste geval geconfronteerd met ten onrechte doorberekende kosten. Deze kosten kunnen zij gecompenseerd krijgen op basis van wetgeving van de Europese Commissie die nog vastgesteld moet worden. Daarvoor moeten zij een aanvraag doen. Deze gaat gepaard met regeldruk. Bij welke partijen regeldruk terechtkomt, hangt dus af van de vraag of een brandstofleverancier hierop blijft monitoren of dat hij gebruikt maakt van de uitzondering waardoor dit niet hoeft. Wanneer brandstofleveranciers gegevens voor uitgezondere sectoren apart kunnen (en dus moeten) monitoren en rapporteren, dan hebben zij meer regeldrukgevolgen. Wanneer eindgebruikers achteraf compensatie moeten aanvragen, dan ligt de regeldruk bij hen. Om de regeldrukgevolgen af te kunnen wegen bij de keuze om meer sectoren onder te brengen in het ETS-2 is het nodig dat duidelijk in kaart wordt gebracht wat de regeldrukgevolgen van het onderbrengen van (meer) sectoren zijn.

#### **2.1 Het college adviseert in de toelichting de keuze voor het toepassingsbereik van de *opt-in* nader te onderbouwen, en aan te geven welke rol regeldruk daarbij heeft gespeeld.**

### 3. *Werkbaarheid*

Brandstofleveranciers moeten aan verplichtingen voldoen. Een belangrijke doelstelling van de *opt-in* is om de werkbaarheid voor brandstofleveranciers van het ETS-2 te vergroten. Het college heeft bij toetsvraag 2 erop gewezen dat niet duidelijk is wat de regeldrukgevolgen zijn van het alternatief om meer sectoren onder te brengen in het ETS-2. Dit geldt ook voor de werkbaarheid. Deze zal in dat alternatief verbeteren voor de brandstofleveranciers, maar niet duidelijk is hoe werkbaar het aanvragen van compensatie voor hun (eind)afnemers is. Daarmee is adviespunt 2.1 ook van belang met het oog op de werkbaarheid van het voorstel.

#### 4. Gevolgen regeldruk

De toelichting meldt dat de regeldruk door de *opt-in* vermindert, om vervolgens aan te geven dat niet eenduidig is met hoeveel. De reden hiervoor is dat de verwachting is dat veel brandstofleveranciers gebruikmaken van de mogelijkheid uit de *Verordening monitoring en rapportage emissierechten* om aan te nemen dat de brandstoffen binnen het ETS -2 zouden vallen. De regeldrukvermindering is daarom niet gekwantificeerd. Het college merkt op dat het in dergelijke gevallen wel mogelijk is om de regeldrukvermindering te kwantificeren door gebruik te maken van bandbreedtes. Het is wenselijk als dat alsnog zou gebeuren. Hierbij zou ook meegenomen kunnen worden wat de regeldrukgevolgen zijn als (nog meer) sectoren onder het ETS-2 zouden komen te vallen.

##### **4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van de *opt-in* in kaart te brengen, conform de Rijksbrede methodiek.**

Een ander effect is dat door de uitbreiding van de sectoren die binnen het ETS-2 vallen, meer brandstofleveranciers onder het ETS-2 komen te vallen. De regeldrukgevolgen voor deze bedrijven zijn uitgebreid in kaart gebracht. Het college heeft hier geen vragen over.

#### Dictum

Dit voorstel maakt gebruik van nationale beleidsruimte uit een EU-richtlijn om de realisatie van klimaatdoelen dichterbij te brengen en het ETS-2 beter uitvoerbaar te laten zijn. Daarbij is alleen niet duidelijk waarom gekozen is voor het huidige toepassingsbereik, terwijl dit wel gevolgen heeft voor de regeldruk. De regeldrukparagraaf is verder niet compleet. Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

##### **Vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris