

Vergaderjaar 2022–2023

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

1.1. Aanleiding en doelstelling van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel dient ter implementatie van twee richtlijnen: richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU 2023, L130) (hierna: wijzigingsrichtlijn ETS algemeen) en richtlijn (EU) 2023/958 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (PbEU 2023, L130) (hierna: wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart). Aanvullend worden enkele bepalingen opgenomen ten behoeve van de uitvoering van verordening (EU) 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van 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 (PbEU 2023, L130) (hierna: wijzigingsverordening MRV zeevaart). De twee wijzigingsrichtlijnen en de wijzigingsverordening dienen ter verbetering en uitbreiding van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: EU ETS). De wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart implementeert daarnaast ook de regeling voor koolstofcompensatie en reductie voor de internationale luchtvaart (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, hierna: CORSIA) van de Internationale Burgerluchtvaartorgani-

satie (hierna: ICAO). De richtlijnen wijzigen beide de oorspronkelijke EU ETS-richtlijn uit 2003 (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Wijzigingsverordening MRV zeevaart wijzigt de monitoringsverordening uit 2015 voor maritiem vervoer (hierna: Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer).

De wijzigingsrichtlijnen vormen samen de herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze herziening is onderdeel van het Europese Fit for 55 pakket welke invulling geeft aan de Europese klimaatdoelen van tenminste 55% netto broeikasgasemissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit uiterlijk in 2050 zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (PbEU 2021, L243) (hierna: Europese klimaatwet). De herziening is omvangrijk en wordt op hoofdlijnen uitgelegd in onderdeel 2.1. van deze toelichting en in detail in de passages die daarop volgen. De belangrijkste wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

Wijzigingsrichtlijn ETS algemeen regelt onder andere:

- Versnelling van de afname van het aantal beschikbare emissierechten in het bestaande emissiehandelssysteem voor broeikasgasinstallaties en vliegtuigexploitanten (hierna: ETS1).
- Aanscherpingen van de voorwaarden voor de kosteloze toewijzing voor broeikasgasinstallaties.
- Uitbreiding van de reikwijdte van ETS1 met internationale zeescheepvaart.
- Introductie van een tweede emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen gebruikt voor verbranding in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (hierna: ETS2).

Wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart regelt onder andere:

- Voortzetting van de tijdgebonden afwijking die het toepassingsgebied voor het EU ETS beperkt tot vluchten binnen de Europese Economische Ruimte (hierna: EER).
- Implementatie van CORSIA voor de vluchten van en naar de EER.
- Afbouw van de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten voor vliegtuigexploitanten.
- Introductie van toewijzing van broeikasgasemissierechten voor het gebruik van duurzame luchtvaart brandstoffen.
- Monitoren en rapporteren van de niet-CO₂-effecten van de luchtvaart door vliegtuigexploitanten.

Wijzigingsverordening MRV zeevaart regelt onder andere:

- Aanpassingen in de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door scheepvaartmaatschappijen ten behoeve van de inpassing van de zeevaart in het EU ETS, inclusief verbreding naar nieuwe scheepstypen en broeikasgasemissies.

1.2. Implementatie en uitvoering

De oorspronkelijke EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Stb. 2004, 511). Het EU ETS is op 1 januari 2005 van start gegaan. Genoemde implementatiewet heeft in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) een regeling voor de handel in emissierechten ingevoegd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt in hoofdzaak tot wijziging van hoofdstuk 16 Wm. Voorts worden hoofdstuk 1, hoofdstuk 2 en hoofdstuk 18 Wm op enkele punten aangepast. Op basis

van dit wetsvoorstel zullen ook het Besluit handel in emissierechten en de Regeling handel in emissierechten worden gewijzigd. In de transponeringstabel (Bijlage 1) is gedetailleerd aangegeven hoe wijzigingsrichtlijn ETS algemeen, wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart en wijzigingsverordening MRV zeevaart zijn omgezet.

Beide wijzigingsrichtlijnen stellen de deadline voor de nationale omzetting van de bepalingen op 31 december 2023. Dit is noodzakelijk om een Europees geharmoniseerde uitvoering per 1 januari 2024 te regelen. Voor enkele bepalingen uit wijzigingsrichtlijn ETS algemeen is een latere deadline gesteld van 30 juni 2024. Dit gaat om bepalingen met betrekking tot het ETS2 waarvan de uitvoering later zal starten. Niet alle bepalingen rondom ETS2 kennen deze latere deadline. Gereguleerde entiteiten in het ETS2 moeten rapporteren over hun broeikasgasemissies vanaf 1 januari 2024. De bepalingen die hier op toezien moeten daarom eveneens zijn omgezet in nationaal recht per 31 december 2023. Gezien de noodzaak van tijdige implementatie is gekozen voor zuivere implementatie van de bindende bepalingen uit de EU-richtlijnen waarbij geen andere regels opgenomen zijn dan voor deze implementatie noodzakelijk.

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten biedt een raamwerk waarbij de Europese Commissie de bevoegdheid is gegeven om nadere regels op te stellen via uitvoerings- en gedelegeerde handelingen. Deze regels zijn omvangrijk en gedetailleerd, wat noodzakelijk is om een geharmoniseerde Europese uitvoering te realiseren. De huidige uitvoerings- en gedelegeerde handelingen worden gewijzigd om de wijzigingsrichtlijnen uit te kunnen voeren en er zullen nieuwe handelingen worden vastgesteld. Een aantal bepalingen uit deze handelingen (die bepalingen die geen rechtstreekse werking hebben) worden geïmplementeerd in het Besluit handel in emissierechten en in de Regeling handel in emissierechten. Deze handelingen worden vastgesteld door de Europese Commissie en zijn op het moment van schrijven nog in onderhandeling. Het gaat in ieder geval om de volgende handelingen:

Herzieningen van bestaande handelingen:

- Verordening monitoring en rapportage emissiehandel: eisen aan de monitoring en rapportage door alle deelnemende bedrijven.
- Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel: eisen aan de verificatie van de verslagen van bedrijven en de accreditatie van de verificateurs.
- Verordening EU-register handel in broeikasgasemissierechten: eisen gerelateerd aan het openen en beheren van een rekening in het EU-register voor handel in emissierechten.
- Verordening kosteloze toewijzing emissierechten: werkwijze voor het kosteloos toekennen van rechten aan bedrijven, waaronder de uitwerking van de conditionaliteit voor energiebesparing en klimaatneutraliteit en de kosteloze toewijzing voor de inzet van duurzame vliegtuigbrandstoffen door luchtvaartexploitanten.
- Verordening veiling van emissierechten: bepalingen rondom de tijdstippen, het beheer, en andere aspecten rondom de veiling van emissierechten.
- Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer: eisen aan de monitoring en rapportage door maritiem vervoer, onder andere wijzigingen voor het monitoren en rapporteren van andere broeikasgassen dan CO₂ en het aggregeren van data op het niveau van scheepvaartmaatschappijen.

Nieuwe handelingen met betrekking tot:

- De inhoud van de klimaatneutraliteitsplannen van broeikasgasinstallaties die moeten voldoen aan de conditionaliteit voor klimaatneutraliteit.
- De werkwijze en eisen aan het monitoren van de doorberekende kosten aan eindgebruikers van brandstoffen in het ETS2.
- De compensatieregeling voor dubbeltelling en onterecht doorberekende kosten voor het inleveren van emissierechten in het ETS2.

Het EU ETS in Nederland valt onder de portefeuille van de Minister voor Klimaat en Energie. Besluiten die betrekking hebben op specifieke sectoren in het EU ETS, zoals bijvoorbeeld de industrie, transport en gebouwde omgeving, worden door betrokken Ministers, waaronder de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, met de Minister voor Klimaat en Energie besproken.

Een belangrijke rol bij de uitvoering van de wet blijft weggelegd voor de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa). De NEa verzorgt en houdt toezicht op de uitvoering van het EU ETS in Nederland, waaronder:

- Verlenen en actualiseren van emissievergunningen;
- Voorbereiden van het toewijzen en verlenen van emissierechten;
- Beheren van de registers;
- Toezicht houden op de naleving van wetten en regels;
- Advisering in beleid rond wet- en regelgeving;

De NEa vervult deze rol voor bestaande en nieuwe sectoren in het ETS.

Gezien de belangrijke rol voor de NEa in de uitvoering van het EU ETS is de NEa gevraagd het concept wetsvoorstel te beoordelen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets)¹. De NEa heeft deze toets uitgevoerd en concludeert dat het wetsvoorstel, met de door hen gemaakte kanttekeningen, grotendeels uitvoerbaar en handhaafbaar is.

De opmerkingen en concrete voorstellen van de NEa volgend uit de toets zijn allen verwerkt in het voorliggend wetsvoorstel. De voornaamste kanttekening van de NEa heeft betrekking op de conditionaliteit voor energiebesparing bij de kosteloze toewijzing van emissierechten. De NEa wil graag volledig kunnen steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag voor de bestaande verplichtingen voor EU ETS-bedrijven ten aanzien van energiebesparing, zoals de energie-auditplicht, informatieplicht en onderzoeksplicht energiebesparing bij het nemen van besluiten over de vermindering van kosteloze toewijzing op basis van de conditionaliteit voor energiebesparing. De NEa geeft aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om zelf energiebesparingsmaatregelen te kunnen beoordelen. In sectie 2.2.2.2 van deze toelichting wordt deze conditionaliteit verder toegelicht alsook hoe de opmerkingen van de NEa hierover zijn verwerkt.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft voor de MRV zeevaart bevoegdheden voortvloeiend uit Vlagstaat- en Havenstaatcontrole. Bij een havenaanloop controleert de ILT of het schip het 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. De ILT houdt daarnaast toezicht op het naleven van wet- en regelgeving voor de luchtvaart. In het geval dat de regels niet nageleefd worden kan de Europese Commissie in buitengewoon uitzonderlijke situatie een exploitatieverbod opleggen aan een vliegtuigexploitant. In dat geval worden vergunningen van de

¹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

exploitant ingetrokken. Indien een dergelijk exploitatieverbod opgelegd wordt moeten lidstaten dit handhaven. Dit is belegd bij de ILT.

Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt de richtlijn bedoeld inclusief de wijzigingen als gevolg van wijzigingsrichtlijn ETS algemeen en wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer wordt de verordening bedoeld inclusief de wijzigingen als gevolg van wijzigingsverordening MRV zeevaart.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de regeldruk een-op-een volgt uit Europese wetgeving.

2. Inhoud

2.1. Herziening op hoofdlijnen

Het EU ETS is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om bij te dragen aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen uit de Europese klimaatwet. De handel in emissierechten (emissiehandel) is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. De totale emissieruimte wordt beperkt omdat er een maximum aan rechten jaarlijks beschikbaar wordt gesteld, het zogenaamde emissieplafond. Dit emissieplafond geldt voor de hele EU en neemt jaarlijks af waardoor de klimaatdoelen kunnen worden gehaald. Emissierechten worden via veiling of kosteloze toewijzing ter beschikking gesteld, waarna ze kunnen worden verhandeld. De prijs voor een emissierecht komt daarmee tot stand door vraag en aanbod en zodoende krijgt broeikasgasuitstoot een prijs.

De herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten was nodig om deze in lijn te brengen met de klimaatdoelen uit de Europese klimaatwet, zijnde tenminste 55% netto broeikasgasemissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit uiterlijk in 2050. De herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten draagt bij aan deze doelstellingen op meerdere manieren. Ten eerste regelt de herziening een snellere daling van de emissieruimte in het bestaande emissiehandelssysteem voor de industrie, elektriciteitssector en luchtvaart (hierna: ETS1). Ten tweede vergroot de herziening het toepassingsbereik van de richtlijn waardoor een groter deel van de broeikasgasuitstoot in de EU onder het EU ETS zal vallen en daarmee de waarborg versterkt dat de klimaatdoelstellingen gehaald worden. De herziening definieert aanvullende activiteiten waarvan de broeikasgasuitstoot onder het ETS1 valt, zoals de internationale zeevaart, en introduceert een tweede emissiehandelssysteem voor de broeikasgasemissies van de verbranding van brandstoffen in de gebouwde omgeving, het wegvervoer, en overige sectoren zoals de industrie (hierna: ETS2), met uitzondering van brandstoffen ingezet voor activiteiten onder het ETS1. Er is gekozen om ETS2 te introduceren als apart handelssysteem om verstoring van het ETS1 te voorkomen. Een apart handelssysteem betekent dat de emissieplafonds van het ETS1 en het ETS2 apart worden vastgesteld en er aparte emissierechten worden geveild, waardoor de prijsvorming in het ETS1 en het ETS2 verschillend verloopt. Voor de uitvoering kent het ETS2 echter belangrijke parallellen met ETS1, onder andere de werkwijze en eisen rondom vergunningen, monitoring, rapportage, verificatie, veiling, handel, handhaving, en toezicht. De

Europese Commissie zal uiterlijk in 2031 rapporteren over de haalbaarheid en wenselijkheid van het volledig samenvoegen van ETS1 en ETS2.

De ambitie voor het EU ETS is als volgt vastgelegd in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De jaarlijkse verlaging van het totale aantal beschikbare rechten in het ETS1 wordt verhoogd van 2,2% naar 4,3% vanaf 2024 en 4,4% vanaf 2028. Het plafond wordt in 2024 eenmalig aanvullend verlaagd met 90 miljoen rechten en in 2027 met 27 miljoen rechten. Door deze wijzigingen wordt er binnen het ETS1 in 2030 62% minder broeikasgassen uitgestoten ten opzichte van 2005. Het plafond in het ETS2 wordt vastgesteld op basis van de historische emissies van de relevante sectoren tussen 2016–2018 en zal vanaf 2024 jaarlijks met 5,1% dalen en vanaf 2027 met 5,38%. Hiermee wordt er binnen het ETS2 in 2030 42% minder broeikasgassen uitgestoten in 2030 ten opzichte van 2005. De daling van het plafond betekent dat er in het ETS1 vanaf 2040 geen nieuwe broeikasgasemissierechten worden uitgegeven en in het ETS2 vanaf 2044, waarmee ook een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling uit de Europese klimaatwet om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit in de EU te bereiken.

De inclusie van de internationale zeescheepvaart in het ETS1, inclusief de uitvoering van de herziene Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer, zal starten op 1 januari 2024. Er is een infaseerpad afgesproken waarbij scheepvaartmaatschappijen voor 40% van hun geverifieerde emissies in 2024 en voor 70% van hun geverifieerde emissies in 2025 emissierechten hoeven in te leveren. Scheepvaartmaatschappijen zullen vanaf 2026 voor al hun geverifieerde emissies voldoende rechten moeten inleveren. Dit gaat in de eerste plaats om enkel emissies van kooldioxide (CO₂), maar vanaf 2026 zullen ook de emissies van methaan (CH₄) en stikstofoxiden (NO_x) worden betrokken. Het gaat hierbij om geverifieerde emissies van vaarten tussen Europese havens. Daarnaast moeten scheepvaartmaatschappijen ook emissierechten inleveren voor 50% van de emissies op vaarten vertrekkend uit een Europese haven naar een niet-Europese haven, of andersom (vertrekkend uit een niet-Europese haven naar een Europese haven).

Het nieuwe ETS2 voor broeikasgasemissies van de verbranding van brandstoffen in de gebouwde omgeving, het wegvervoer, en overige sectoren zal geleidelijk worden geïntroduceerd in de aankomende jaren. De entiteiten die voor deze broeikasgasemissies worden aangesproken zijn de energie- en brandstofleveranciers (gereguleerde entiteiten), niet de eindgebruikers zelf. Deze gereguleerde entiteiten zullen vanaf 2025 verplicht worden een vergunning te hebben en hun broeikasgasemissies te monitoren. Gereguleerde entiteiten moeten rapporteren over hun historische emissies vanaf 1 januari 2024. De start van veilingen van emissierechten is voorzien op 1 januari 2027. Het eerste moment waarop gereguleerde entiteiten emissierechten moeten inleveren is 31 mei 2028, voor de geverifieerde emissies in 2027. Dit kan met maximaal één jaar worden uitgesteld, indien de energieprijzen in 2026 te hoog zijn. Het ETS2 bevat in aanvulling op deze geleidelijke invoering meerdere aanvullende maatregelen om een soepele start te waarborgen, de prijs van emissierechten te beheersen en de impact op eindgebruikers te beperken, deze worden besproken in onderdeel 2.5.4.

Naast de aanscherping van de ambitie en de verbreding van het toepassingsbereik is de herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten ook benut om het EU ETS te versterken voor de bestaande deelnemers en aan te vullen met noodzakelijke provisies om de introductie van de nieuwe deelnemers te faciliteren. Hieronder volgt per type ETS deelnemer een beschrijving van de relevante wijzigingen die

voortvloeien uit de wijzigingsrichtlijnen en de wijzigingsverordening. Aan het slot van iedere paragraaf wordt aangegeven of en op welke wijze de wijzigingen in het EU ETS met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd.

2.2. Broeikasgasinstallaties (ETS1)

2.2.1. Toepassingsbereik

2.2.1.1. Drempelwaarde 20 MW

Exploitanten van broeikasgasinstallaties die hun productieproces wijzigen om hun broeikasgasemissies te verminderen en hierdoor niet langer voldoen aan de drempel van ten minste 20 megawatt 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 als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze optie wordt exploitanten van broeikasgasinstallaties geboden om broeikasgasemissiereductie te stimuleren.

Implementatie

Bovenstaand wordt uitgewerkt in het Besluit handel in emissierechten en niet met dit wetsvoorstel, omdat het toeziet op de definitie van broeikasgasinstallatie. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven.

2.2.1.2. Verbranding van biomassa

De uitsluiting van broeikasgasinstallaties waarin uitsluitend biomassa wordt verbrand uit het ETS1 heeft geleid tot situaties waarin broeikasgasinstallaties die hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, biomassa verbranden, uitzonderlijke winsten hebben behaald door kosteloze toewijzing van emissierechten die veel hoger lag dan de geverifieerde emissies. Om deze reden wordt een drempelwaarde geïntroduceerd met betrekking tot het gebruik van biomassa waarboven broeikasgasinstallaties in het ETS1 worden uitgesloten. Broeikasgasinstallaties waar gedurende de voorgaande periode van vijf jaar als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten gemiddeld meer dan 95% van de totale gemiddelde broeikasgasemissies bestaat uit emissies als gevolg van de verbranding van biomassa worden uitgesloten uit het ETS1. Deze drempel maakt het mogelijk om de beperkte hoeveelheid beschikbare kosteloze emissierechten evenwichtiger te verdelen, met name ten gunste van sectoren die een groter risico lopen op koolstoflekkage. Het risico op koolstoflekkage kan worden omschreven als het risico dat marktpartijen en de bijbehorende emissies zich vanwege de kosten van het EU ETS naar derde landen verplaatsen, waarmee de doelstelling van het EU ETS om emissies te reduceren niet wordt gehaald. De drempel is vastgesteld op 95% om een evenwicht te bewerkstelligen tussen de voor- en nadelen voor broeikasgasinstallaties om onder het toepassingsbereik van het ETS1 te blijven vallen.

De Verordening monitoring en rapportage emissiehandel vereist sinds 1 januari 2023 dat voor alle biomassa die voor verbranding wordt ingezet in een broeikasgasinstallatie wordt aangetoond dat voldaan is aan bepaalde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria alvorens voor de uitstoot een nultelling kan worden toegekend. Biomassa die niet aan de criteria voldoet wordt voor de bepalingen in het EU ETS gezien als fossiele brandstof. Ter implementatie van deze verordening is de Regeling

handel in emissierechten op 9 november 2022 gewijzigd². De relevante passages in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten ten aanzien van de emissiefactor van biomassa zijn herzien om ze hiermee in lijn te brengen.

Wanneer het totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van een broeikasgasinstallatie wordt berekend met het oog op opname in het ETS1 worden verbrandingseenheden die uitsluitend biomassa gebruiken voorts niet meer buiten beschouwing gelaten.

Implementatie

Bovenstaand wordt uitgewerkt in het Besluit handel in emissierechten en niet met dit wetsvoorstel, omdat het toeziet op de definitie van broeikasgasinstallatie. De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand bepalingen in de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel herzien. Deze bepalingen zijn van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven.

2.2.1.3. Afvalverbrandingsinstallaties

Installaties voor de verbranding van stedelijk afval met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 megawatt zullen vallen onder het EU ETS enkel voor de toepassing van de artikelen 14 en 15 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze artikelen regelen de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies. De installaties worden hiermee niet verplicht om emissierechten in te leveren. De Europese Commissie zal uiterlijk 31 juli 2026 een verslag uitbrengen waarin zij de haalbaarheid en effectiviteit beoordeelt van de volledige opname van deze installaties in het EU ETS vanaf 2028.

Implementatie

Bovenstaand wordt uitgewerkt in artikel 16.37 Wm. De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand bepalingen in de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel herzien. Deze bepalingen zijn van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven.

2.2.2. Kosteloze toewijzing van rechten

Broeikasgasinstallaties in het EU ETS kunnen onder voorwaarden aanspraak maken op een kosteloze toewijzing van emissierechten. Deze kosteloze toewijzing is bedoeld om het risico op koolstoflekkage te adresseren. Het risico op koolstoflekkage kan worden omschreven als het risico dat marktpartijen en de bijbehorende emissies zich vanwege de kosten van het EU ETS naar derde landen verplaatsen, waarmee de doelstelling van het EU ETS om emissies te reduceren niet wordt gehaald. Er worden meerdere aanpassingen doorgevoerd aan het systeem van kosteloze toewijzing. Hieronder worden deze op hoofdlijnen toegelicht. Verdere uitwerking volgt in de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten welke op het moment van schrijven nog in onderhandeling is.

² Staatscourant 2022 nr. 30419.

2.2.2.1. Uitfasering kosteloze toewijzing voor CBAM sectoren

Kosteloze toewijzing van emissierechten zorgt voor bescherming tegen het risico op koolstoflekkage maar verzwakt ook het prijssignaal dat van het EU ETS uitgaat. Hierdoor is er een zwakkere prikkel voor bedrijven om emissies te reduceren. Daarnaast is de beschikbaarheid van kosteloze emissierechten in de toekomst beperkt, omdat de totale hoeveelheid emissierechten noodzakelijkerwijs afneemt om de klimaatdoelen te halen. Met de Verordening tot instelling van een mechanisme voor koolstof-grenscorrectie aan de grens wordt een correctiemechanisme (hierna: CBAM, *Carbon Border Adjustment Mechanism*) voor de in het buitenland betaalde koolstofprijs over invoer van bepaalde goederen aan de buitengrens van de Europese Unie geïntroduceerd. De CBAM biedt een alternatieve bescherming tegen het risico op koolstoflekkage door het realiseren van een gelijke CO₂-prijs op de EU interne markt voor alle producten waar de CBAM voor geldt, ongeacht waar deze zijn geproduceerd. Broeikasgasinstallaties welke vallen onder een alternatieve vorm van bescherming tegen koolstoflekkage zullen geen kosteloze toewijzing meer ontvangen. Om de overgang van het huidige systeem van kosteloze toewijzing naar de CBAM zo geleidelijk mogelijk te laten verlopen, is er gekozen voor een rustige uitfasering van kosteloze toewijzing in het EU ETS gelijktijdig aan de infasering van CBAM. Deze gecombineerde, gelijktijdige overgang moet nooit leiden tot een voordeel van EU producenten ten opzichte van buitenlandse producenten.

De CBAM zal vanaf oktober 2023 van toepassing zijn op een aantal productcodes vallend onder de sectoren ijzer en staal, aluminium, kunstmest, waterstof, elektriciteit en cement. Daarnaast is een aantal precursoren (grondstoffen) en downstreamproducten van deze sectoren opgenomen onder de reikwijdte. Er zal eerst een overgangsperiode zijn waarin importeurs van deze producten nog geen CBAM-certificaten hoeven te kopen en te overhandigen. Vanaf 2026 is dit wel het geval en zal ook de kosteloze toewijzing in het EU ETS voor deze sectoren worden uitgefaseerd. In 2026 is de kosteloze toewijzing voor deze sectoren 97,5%, 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.

Implementatie

Bovenstaand wordt deels uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikelen 16.24 en 16.28 van de Wm). De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand bepalingen de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten herzien. Deze bepalingen zijn van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven.

2.2.2.2. Conditionaliteit voor energiebesparing en klimaatneutraliteit

Voor de kosteloze toewijzing van emissierechten worden voorwaarden ingevoerd, de zogenaamde «conditionaliteit», voor energiebesparing en klimaatneutraliteit. Broeikasgasinstallaties die niet aan de voor hen relevante eisen van de conditionaliteit voldoen zullen 20 procent minder broeikasgasemissierechten kosteloos krijgen toegewezen. Deze wijziging is ingevoerd om EU ETS-bedrijven te stimuleren te investeren in rendabele energiebesparing en ervoor te zorgen dat alle EU ETS-bedrijven voldoende stappen nemen om de transitie naar klimaatneutraliteit te maken.

De conditionaliteit voor energiebesparing geldt voor broeikasgasinstallaties waarvoor reeds de verplichting geldt om een energie-audit uit te voeren of een gecertificeerd energiebeheersysteem in te voeren op grond van artikel 8, van Richtlijn 2012/27/EU³. Deze energie-audit is in Nederland geïmplementeerd middels de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en het Besluit energie-audit. De exploitanten van de broeikasgasinstallaties waarvoor de verplichting geldt een energie-audit uit te voeren zullen de aanbevolen maatregelen van de energie-audit of het gecertificeerde energiebeheersysteem moeten uitvoeren, tenzij de terugverdientijd van de maatregel meer dan drie jaar bedraagt, de kosten van de investering onevenredig zijn, of de exploitant kan aantonen dat hij andere maatregelen heeft uitgevoerd welke resulteren in evenveel broeikasgasemissiereducties als de aanbevolen maatregel.

De conditionaliteit voor klimaatneutraliteit zal gelden voor broeikasgasinstallaties waarvan de broeikasgasemissieniveaus hoger zijn dan het tachtigste percentiel emissieniveaus voor de relevante productbenchmarks. Dit zijn broeikasgasinstallaties die relatief veel meer broeikasgassen uitstoten dan hun concurrenten in de EU. De exploitanten van deze broeikasgasinstallaties zullen uiterlijk op 1 mei 2024 een klimaatneutraliteitsplan moeten opstellen. Het plan bevat ten minste de maatregelen en investeringen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken op installatie- of bedrijfsniveau, intermediaire streefdoelen en mijlpalen om de vooruitgang richting deze doelstelling te meten en een raming van het effect van de genoemde maatregelen en investeringen. De verwezenlijking van de streefdoelen en mijlpalen wordt geverifieerd met betrekking tot de periode tot 31 december 2025 en vervolgens met betrekking tot elke periode die eindigt op 31 december van elk vijfde jaar, volgens de bestaande verificatie- en accreditatieprocedures van het EU ETS.

De Europese Commissie zal uitvoeringsregels opstellen voor de uitvoering van de conditionaliteit voor energiebesparing en klimaatneutraliteit. Deze zijn op het moment van schrijven nog niet beschikbaar, waardoor meer details over de specifieke uitvoering nog niet beschikbaar zijn.

In de HUF-toets oordeelt de NEa dat de conditionaliteit voor energiebesparing slecht uitvoerbaar is voor de NEa. De NEa is bevoegd om besluiten te nemen over de kosteloze toewijzing van emissierechten in het EU ETS, maar adviseert om de regelgeving zodanig in te richten dat bij het nemen van besluiten over de vermindering van kosteloze toewijzing op basis van de conditionaliteit voor energiebesparing de NEa volledig kan steunen op het deskundig oordeel van het bevoegd gezag voor de bestaande verplichtingen voor EU ETS-bedrijven ten aanzien van energiebesparing, zoals de energie-auditplicht, informatieplicht en onderzoeksplicht energiebesparing. De NEa geeft aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om zelf energiebesparingsmaatregelen te kunnen beoordelen en dat het bovendien onwenselijk is om twee verschillende instanties, elk vanuit hun eigen invalshoek, te laten oordelen over energiebesparingsmaatregelen en daarover aparte rapportages te laten opstellen door bedrijven. De werkwijze voor de uitvoering en bewijsovervoering voor de conditionaliteit voor energiebesparing volgt niet uit het voorliggend wetsvoorstel maar komt in de Regeling handel in emissierechten. Het kabinet is het eens met het oordeel van de NEa en is voornemens om de conditionaliteit voor energiebesparing in Nederland te implementeren op een manier die op hoofdlijnen overeenkomt met de

³ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.

geadviseerde werkwijze van de NEa. De bestaande delegatiegrondslagen in de diverse regelgeving over het ETS en energiebesparing zijn hiertoe toereikend. De Regeling handel in emissierechten zal worden gewijzigd zodra de Verordening kosteloze toewijzing emissiehandel, welke de regels voor de conditionaliteit verder uitwerkt, door de Europese Commissie is vastgesteld. De NEa zal betrokken worden bij de wijziging van de Regeling handel in emissierechten en opnieuw worden gevraagd om een uitvoeringstoets. Het gaat hier om de bewijsvoering, inclusief hoe kan worden aangesloten bij de bestaande rapportages.

Implementatie

Bovenstaand wordt deels uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.28, tweede, derde en vierde lid, van de Wm). De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand bepalingen de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten herzien, alsook een nieuwe handeling vaststellen met betrekking tot de noodzakelijke inhoud van de klimaatneutraliteitsplannen. Deze handelingen zijn beide van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven. Artikel 16.29 van de Wm biedt hiervoor de grondslag.

2.2.2.3. CSCF vrijstelling

Om de best presterende ondernemingen en investeringen in innovatie te belonen, worden broeikasgasinstallaties waarvan de broeikasgasemissieniveaus onder het gemiddelde van de 10 procent best presterende installaties ten opzichte van de benchmark liggen uitgesloten van de toepassing van de cross-sectorale correctiefactor (CSCF). De CSCF is een bestaand mechanisme welke in werking treedt op het moment dat er te weinig emissierechten beschikbaar zijn voor kosteloze toewijzing. Wanneer de CSCF in werking treedt reduceert het voor alle bedrijven in de EU het aantal kosteloos toegewezen emissierechten met een gelijk percentage, opdat het totaal niet uitstijgt boven het beschikbare aantal emissierechten. Door de CSCF vrijstelling zal de kosteloze toewijzing aan de best presterende ondernemingen niet gekort worden.

Implementatie

Bovenstaand behoeft geen implementatie in dit wetsvoorstel. De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand bepalingen de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten herzien. Deze bepalingen zijn van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven.

2.2.2.4. Nalevingscyclus

De aanpassingen van de kosteloze toewijzing uit de vorige herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten⁴ hebben zoals bedoeld de efficiëntie en stimulansen van kosteloze toewijzing verbeterd, maar het administratieve werk doen toenemen en ervoor gezorgd dat de historische datum van invoering van kosteloze toewijzing (28 februari) minder uitvoerbaar is. De termijn voor de toekenning van kosteloze toewijzing is daarom uitgesteld van 28 februari naar 30 juni en de termijn voor exploitanten om emissierechten in te leveren van 30 april naar 30 september.

⁴ Kamerstuk 35 190 nr. 3.

Implementatie

Bovenstaand wordt uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikelen 16.37, eerste lid en 16.39t, eerste lid, van de Wm).

2.3. Vliegtuigexploitanten (ETS1)

2.3.1. Afbouw kosteloze toewijzing

Van de totale hoeveelheid emissierechten voor de luchtvaart wordt momenteel 15% geveild, en de overige rechten kosteloos toegewezen, waarvan 3% is gereserveerd voor nieuwkomers tot de markt. Deze kosteloze toewijzing wordt afgebouwd naar nul vanaf 2024. 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, zoals hieronder toegelicht in onderdeel 2.3.2.

Implementatie

Bovenstaand wordt deels uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikelen 16.39j en 16.39m van de Wm). De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand bepalingen de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten herzien. Deze bepalingen zijn van rechtstreekse werking.

2.3.2. Emissierechten voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen

Voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2030 wordt maximaal 20 miljoen van de totale hoeveelheid emissierechten voor vliegtuigexploitanten gereserveerd voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen, zoals bedoeld in artikel 3 quater, zesde lid en artikel 10 bis, achtste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. 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. Deze emissierechten hebben betrekking op:

- a) 70% van het resterende prijsverschil tussen het gebruik van fossiele kerosine en waterstof uit hernieuwbare energiebronnen, en geavanceerde biobrandstoffen;
- b) 95% van het resterende prijsverschil tussen het gebruik van fossiele kerosine en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologisch oorsprong;
- c) 100% van het resterende prijsverschil tussen het gebruik van fossiele kerosine en in aanmerking komende vliegtuigbrandstoffen op luchthavens op eilanden met een oppervlakte van minder dan 10.000 km² zonder weg- of spoorverbinding met het vasteland, op luchthavens die onvoldoende groot zijn om als luchthavens in de Unie overeenkomstig een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer te worden gedefinieerd, en op luchthavens in een ultraperifeer gebied;
- d) In andere dan de in a), b) en c) bedoelde gevallen wordt 50% van het resterende prijsverschil tussen het gebruik van fossiele kerosine en in aanmerking komende duurzame vliegtuigbrandstoffen.

De kosteloze toewijzing van emissierechten voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen vindt plaats op jaarbasis. Vliegtuigexploitanten kunnen jaarlijks verzoeken om een toewijzing op basis van de hoeveelheid gebruikte duurzame vliegtuigbrandstoffen bij vluchten waarvoor zij verplicht zijn emissierechten in te leveren. Indien voor een

bepaald jaar de vraag naar emissierechten groter is dan de hoeveelheid beschikbare emissierechten wordt de hoeveelheid emissierechten op uniforme wijze verlaagd voor alle bij de toewijzing betrokken vliegtuigexploitanten. De Europese Commissie publiceert jaarlijks in het Publicatieblad van de Europese Unie nadere gegevens over het gemiddelde kostenverschil tussen fossiele kerosine en de in aanmerking komende duurzame vliegtuigbrandstoffen.

Implementatie

Bovenstaand wordt deels uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.39j van de Wm). De Europese Commissie zal ter uitvoering hiervan de Verordening kosteloze toewijzing emissiehandel herzien. Deze verordening is van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven.

2.3.3. Implementatie CORSIA

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten implementeert ook de regeling voor koolstofcompensatie en reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA), vastgesteld door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties (ICAO). Dit is een mondiaal marktgebaseerd instrument om de CO₂-emissies van de internationale luchtvaart te compenseren en/of te reduceren. Wanneer de emissies van vluchten die onder de CORSIA-regeling vallen boven een vastgesteld referentieniveau uitkomen moeten vliegtuigexploitanten via koolstofkredieten deze uitstoot compenseren. Dit wordt ook wel het annuleren van eenheden genoemd. Deze koolstofkredieten moeten worden gebruikt voor emissiereducties in landen die deelnemen aan CORSIA. Daarnaast schrijft de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aanvullende eisen voor aan Europees gevestigde vliegtuigexploitanten voor vermindering van broeikasgassen. Deze eisen worden deels uitgewerkt in dit wetsvoorstel (paragraaf 16.2.2.3a van de Wm).

2.3.3.1. Toepassingsgebied CORSIA

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 in principe 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.

De tijdgebonden afwijking wordt nogmaals verlengd om gedurende de eerstvolgende fase (2024–2026) de uitvoering en effectiviteit van CORSIA in de praktijk te kunnen beoordelen, mede in het licht van de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs. Uiterlijk 1 juli 2026 moet een evaluatie van CORSIA plaatsvinden door de Europese Commissie. Indien CORSIA op de Algemene Vergadering van ICAO uiterlijk 31 december 2025 niet aangescherpt is in lijn met het wereldwijde ambitieuze langetermijnstreefdoel (*Long Term Aspirational Goal*, LTAG), of indien landen die deelnemen aan CORSIA op basis van de meest recente gegevens minder dan 70% van de emissies van de internationale luchtvaart vertegenwoordigen, dan moet de Commissie een voorstel doen om het toepassingsgebied van het EU ETS vanaf 2027 uit te breiden naar alle vluchten die vertrekken uit de EER. Daarbij moeten vliegtuigexploitanten eventuele kosten van CORSIA in mindering kunnen brengen op de kosten voor het EU ETS om dubbele heffingen te voorkomen.

Om een gelijke behandeling op routes te waarborgen, moeten vluchten naar en vanuit landen die CORSIA niet toepassen, met uitzondering van vluchten die vertrekken vanaf een luchtvaartterrein in de EER en

aankomen op een luchtvaartterrein in de EER, Zwitserland of het Verenigd Koninkrijk, in het kader van de toepassing van het EU-recht worden vrijgesteld van verplichtingen om emissierechten in te leveren of eenheden te annuleren. Om de volledige toepassing van CORSIA vanaf 2027 te bevorderen, mag de vrijstelling voor het inleveren van emissierechten alleen gelden voor emissies tot en met 31 december 2026.

Vluchten naar en vanuit de minst ontwikkelde landen en kleine eilands-taten in ontwikkeling, zoals gedefinieerd door de Verenigde Naties, die CORSIA niet toepassen voor de toepassing van het Unierecht, met uitzondering van de landen waarvan het bbp per hoofd van de bevolking gelijk is aan of groter is dan het gemiddelde van de Unie, moeten worden uitgezonderd van de verplichtingen om emissierechten in te leveren of eenheden te annuleren. Er mag geen einddatum zijn voor die vrijstelling.

Om eenduidige voorwaarden te waarborgen voor de vrijstelling van vliegtuigexploitanten van hun compensatievereisten met betrekking tot emissies van vluchten naar en vanuit landen die CORSIA in hun nationaal recht minder streng toepassen of die de CORSIA-bepalingen niet op gelijke wijze op alle vliegtuigexploitanten toepassen, worden aan de Europese Commissie uitvoeringsbevoegdheden toegekend. Deze stellen de Commissie in staat om in de EU gevestigde vliegtuigexploitanten vrij te stellen van compensatievereisten ten aanzien van emissies van vluchten als gevolg waarvan zich een significante verstoring van de mededinging ten nadele van in de EU gevestigde vliegtuigexploitanten voordoet wegens een minder strenge toepassing of handhaving van CORSIA door derde landen. De verstoring van de mededinging kan worden veroorzaakt door een minder strikte benadering van bepalingen inzake in aanmerking komende compensatie-eenheden of dubbeltelling.

Implementatie

De tijdelijke verlenging van de derogatie ofwel de zogeheten «stop-the-clock»-bepaling tot en met 31 december 2026 is uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.39sb van de Wm).

2.3.3.2. Eenheden

Vliegtuigexploitanten gebruiken eenheden voor de naleving van CORSIA-verplichtingen, met betrekking tot vluchten naar of vanuit, of tussen, derde landen die worden geacht aan CORSIA deel te nemen. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt gewijzigd met betrekking tot aanvaardbare eenheden ter compensatie van de CO₂ uitstoot onder CORSIA, waarbij rekening gehouden wordt met de selectiecriteria voor compensatie-eenheden zoals vastgesteld door de ICAO-Raad. De compensatie-eenheden moeten voor Europees gevestigde vliegtuigexploitanten afkomstig zijn van landen die partij zijn bij de Overeenkomst van Parijs en die deelnemen aan CORSIA. De Europese Commissie wordt uitvoeringsbevoegdheden toegekend om een lijst vast te stellen van eenheden die voortbouwen op de selectiecriteria van ICAO en die aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoen van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Dit is om eenduidige voorwaarden te waarborgen.

De toepassing en handhaving van CORSIA voor buiten de Unie gevestigde vliegtuigexploitanten komt uitsluitend toe aan het thuisland van de vliegtuigexploitant. Om die reden mag van buiten de EU gevestigde vliegtuigexploitanten niet worden verlangd dat zij eenheden voor de naleving van CORSIA annuleren. Wanneer een buiten de EU gevestigde vliegtuigexploitant significante emissies heeft van vluchten binnen de EER

of van vluchten die vertrekken vanaf een luchtvaartterrein in de EER naar een luchtvaartterrein in Zwitserland of in het Verenigd Koninkrijk – kan het land waar die vliegtuigexploitant is gevestigd ook melding maken van verschillen in de toepassing van CORSIA met betrekking tot intra-Europese vluchten. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moet voortdurend worden geëvalueerd in het licht van de ontwikkelingen op dat gebied.

2.3.4. Niet-CO₂-effecten

Op dit moment vallen enkel de CO₂-emissies van de luchtvaart binnen de reikwijdte van het EU ETS. De luchtvaart heeft echter niet alleen effect op het klimaat via CO₂-emissies, maar ook via niet-CO₂-emissies als stikstofoxiden, roetdeeltjes, geoxideerde zwavelsoorten en effecten van waterdamp, alsook via de atmosferische processen die het gevolg zijn van dergelijke emissies, bijvoorbeeld de vorming van ozon en van condensatiestrepen. Uit de bevindingen van een studie van het Agentschap van de EU voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) van november 2020 volgt dat de totale effecten van deze niet-CO₂-effecten minstens even significant zijn als die van de CO₂-emissies alleen. De Europese Commissie zal uiterlijk 31 augustus 2024 een monitorings-, rapportage- en verificatiekader voor niet-CO₂-effecten van de luchtvaart publiceren. Vliegtuigexploitanten zullen vanaf 1 januari 2025 op basis van dat kader eenmaal per jaar verslag uitbrengen over de niet-CO₂-effecten. Voortbouwend op de resultaten van dat kader zal de Commissie uiterlijk 31 december 2027 een verslag indienen en, zo nodig vergezeld van een effectbeoordeling, een wetgevingsvoorstel indienen met mitigatiemaatregelen voor niet-CO₂-klimaateffecten van de luchtvaart, door het toepassingsgebied van het EU ETS uit te breiden tot niet-CO₂-klimaateffecten van de luchtvaart. Aanvullend publiceert de Commissie uiterlijk drie maanden na het verstrijken van de rapportagetermijn op een gebruiksvriendelijke manier de geaggregeerde jaarlijkse emissiegerelateerde gegevens van de luchtvaartactiviteiten. Vliegtuigexploitanten die op een zeer beperkt aantal luchtvaartterreincombinaties of op een zeer beperkt aantal landcombinaties waarvoor weinig of geen compensatievereisten gelden actief zijn kunnen bij de NEa een aanvraag om een ontheffing van publicatie van de geaggregeerde gegevens indienen. De NEa legt een dergelijk verzoek voor aan de Commissie die hierover een beslissing neemt.

Implementatie

De verplichting om vanaf 1 januari 2025 verslag uit te brengen over de niet-CO₂-effecten en de procedure voor het aanvragen van een ontheffing is uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.39i van de Wm). De overige elementen behoeven geen implementatie, omdat ze enkel betrekking hebben op de Europese instellingen zelf.

2.4. Scheepvaartmaatschappijen (ETS1)

De Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement benadrukken het belang van mondiale klimaatmaatregelen voor de internationale zeevaart maar erkennen tegelijkertijd dat in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) onvoldoende vooruitgang wordt geboekt. Om het mogelijk te maken dat ook de zeevaart een bijdrage kan leveren aan de broeikasgasemissiereductiedoelstellingen van de EU hebben het Europees Parlement en de Raad in het bijzonder besloten tot uitbreiding van het EU ETS met de internationale zeescheepvaart, in combinatie met andere Europese maatregelen.

Beprijzen van uitstoot is een randvoorwaarde om het grote kostenverschil tussen fossiel en duurzaam zeevervoer te verkleinen. Door een prijs op broeikasgasemissies worden duurzame alternatieven aantrekkelijker en ontstaat er een inkomstenbron om verduurzaming te ondersteunen. Omdat de marginale kosten voor broeikasgasemissiereductie in de zeevaart hoog liggen is er gekozen voor integratie in ETS1. Dit is kosteneffectiever tot 2030 en heeft een lagere impact op de sector dan een apart handelssysteem. Binnen een handelssysteem vindt emissiereductie daar plaats, waar dat het goedkoopste kan, omdat emissierechten verhandelbaar zijn. De verwachting is dat emissiereductie in de zeevaart ten minste tot aan 2030 relatief duurder is, waardoor meer emissiereductie zal plaatsvinden in andere ETS1 sectoren.

Scheepvaartmaatschappijen komen niet in aanmerking voor kosteloze toewijzing van emissierechten omdat de activiteit niet gevoelig is voor koolstoflekkage. Om de kosten voor de scheepvaartmaatschappijen geleidelijk op te laten lopen, is er sprake van een gefaseerde invoering van de zeevaart tussen 2024 en 2026, zoals reeds beschreven in onderdeel 2.1. Over 2024 moeten scheepvaartmaatschappijen emissierechten afdragen over 40% van hun geverifieerde emissies binnen de geografische toepassing van het EU ETS voor de internationale zeevaart, in 2025 over 70%, en vanaf 2026 100%.

Implementatie

De gefaseerde invoering is uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.39t, derde lid, van de Wm).

2.4.1. Toepassingsbereik

De zeescheepvaart wordt geleidelijk geïntroduceerd in het EU ETS en het toepassingsbereik wordt de komende jaren uitgebreid. Voor het toepassingsbereik zijn verschillende zaken relevant: namelijk welke schepen, vaarroutes en typen broeikasgassen onder het EU ETS komen te vallen. Bij de start op 1 januari 2024 vallen onder het toepassingsgebied de CO₂-emissies van schepen van 5.000 bruto tonnage (*Gross Tonnage*, GT) en groter die lading en/of passagiers vervoeren tussen EU-havens en tussen EU-havens en havens in niet-EU landen, inclusief de emissies binnen EU-havens. Over de reizen binnen de EU dienen scheepvaartmaatschappijen rechten in te leveren voor 100% van de emissies en over de reizen tussen havens in de EU en niet-EU landen voor 50%.

Het kabinet heeft zich tijdens de onderhandelingen over de herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies ingezet voor het uitbreiden van het toepassingsbereik naar minder grote schepen tussen 400 en 5.000 GT om de effectiviteit te vergroten, ook deze voor Nederland belangrijke categorie schepen in staat te stellen te verduurzamen en om verstoringen in de concurrentieverhoudingen onder en boven de grens van 5.000 GT te voorkomen. Hiervoor was onvoldoende steun in de Raad.

Algemene vrachtschepen en offshore schepen tussen 400 en 5.000 GT vallen vanaf 2025 onder de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer. Naast offshore schepen tussen 400 en 5.000 GT dienen ook zogenaamde droge lading schepen per 1 januari 2025 hun emissies binnen het toepassingsgebied te monitoren en rapporteren op basis van de herziene Verordening monitoring, rapportage en verificatie broeikasgasemissies door maritiem vervoer. De opname van deze scheepstypen in het EU ETS wordt in 2026 beoordeeld door de Europese Commissie, welke hierover uiterlijk 31 december van dat jaar een rapport over zal uitbrengen. Vanaf 2027 wordt het toepassingsbereik van het EU ETS verbreed naar offshore schepen boven de 5.000 GT. Welke

schepen precies vallen onder de definitie van offshore schepen wordt vastgesteld via uitvoeringsregels welke op moment van schrijven nog niet beschikbaar zijn.

Bij de start omvat het toepassingsbereik enkel CO₂-emissies, welke reeds vallen onder de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer. Hoewel het huidige aandeel van CO₂ in de totale broeikasgasemissies van de zeevaart ongeveer 98% is en het aandeel van methaan (CH₄) en lachgas (N₂O) beperkt is tot ongeveer 2%, groeit dit aandeel wel. Vanaf 2026 wordt het toepassingsbereik van het EU ETS voor maritiem vervoer daarom verbreed naar deze broeikasgassen. In voorbereiding hierop wordt de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies vanaf 2024 reeds naar deze broeikasgassen uitgebreid.

Implementatie

In bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt wat maritiem vervoer betreft verwezen naar de maritieme vervoeractiviteiten die onder wijzigingsverordening MRV zeevaart vallen, met uitzondering van de maritieme vervoersactiviteiten die onder artikel 2, lid 1 bis, en, tot en met 31 december 2026, artikel 2, lid 1 ter, van die verordening vallen. In artikel 2, eerste lid, van die verordening zijn de schepen met een brutotonnage tot 5.000 ton opgenomen. De twee genoemde uitzonderingen zien op de schepen met een brutotonnage tussen 400 en 5.000 ton en op de offshore schepen. De verordening heeft directe werking en hoeft daarom niet te worden geïmplementeerd. Op welke reizen de toewijzing en inlevering van emissierechten van toepassing is, is opgenomen in artikel 16.39a, vijfde lid. Het inleveren van emissierechten is uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.39t van de Wm). In het voorgestelde artikel 16.1, eerste lid, van de Wm, is ten behoeve daarvan de definitie van aanloophaven opgenomen.

2.4.2. Monitoring, rapportage en verificatie van emissies

De monitoring, rapportage en verificatie van de emissies binnen het toepassingsgebied van het EU ETS voor de zeevaart vindt plaats op basis van de bestaande Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer welke in 2015 in werking is getreden. Deze verordening is gelijktijdig aan de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten herzien om aansluiting aan het EU ETS mogelijk te maken, alsook de uitbreidingen van het toepassingsbereik zoals hierboven beschreven in onderdeel 2.4.1.

Implementatie

In dit wetsvoorstel wordt de bevoegdheid van de emissieautoriteit uitgebreid naar de in de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer opgedragen taken (artikel 2.2, eerste lid van de Wm). Daarnaast krijgt het bestuur van de emissieautoriteit verschillende bevoegdheden toegekend die zien op het goedkeuren, aanpassen en weigeren van goedkeuring van het monitoringsplan en het emissieverslag (artikelen 16.39d en 16.39h, tweede lid, van de Wm). De meeste bepalingen in de MRV zeevaart hebben rechtstreekse werking en behoeven geen implementatie. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten of in de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen enkele bepalingen om hier uitvoering aan te geven.

2.4.3. Uitvoering, toezicht en handhaving

Om toezicht en handhaving op het EU ETS te stroomlijnen worden ook het toezicht en de handhaving op de scheepvaartmaatschappijen bij de NEa belegd. In aanvulling op het toezicht op scheepvaartmaatschappijen dient de NEa de monitoringplannen van individuele schepen van die maatschappijen goed te keuren, na een assessment van die plannen door een private verificateur.

De uitvoering van de havenstaatcontrole op zeeschepen in de havens is al een taak van de ILT. Controle op de naleving van EU ETS-verplichtingen wordt hieraan toegevoegd. De toezichthoudende taken die op grond van de huidige Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer bij de ILT waren belegd gaan over naar de Nea, zoals hierboven onder 2.4.2 is aangegeven. De vlaggestaatcontrole van Nederlands gevlagde schepen wordt ook door de ILT uitgevoerd op basis van de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen.

De administratieve lasten voor overheden worden zoveel mogelijk beperkt door toezicht en handhaving met name te richten op scheepvaartmaatschappijen en niet op individuele schepen. Bij het huidige toepassingsgebied gaat het voor de gehele EU om ca. 12.000 individuele schepen en ca. 1.500 scheepvaartbedrijven. Om onduidelijkheid te voorkomen over wie de verantwoordelijke entiteit is om te voldoen aan de EU ETS-verplichtingen voor de zeevaart is gedefinieerd wat een scheepvaartmaatschappij is.

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor het opstellen van een lijst met de toewijzing van de scheepvaartmaatschappijen aan individuele EU-lidstaten als administrerende lidstaat. Die toewijzing baseert de Commissie op de registratie van een scheepvaartmaatschappij in een EU-lidstaat. Voor buiten de EU geregistreerde scheepvaartmaatschappijen wordt de toewijzing gebaseerd op het aantal aanlopen in een EU-lidstaat, of, in voorkomende gevallen, de eerste EU-haven van aankomst of vertrek.

Vanwege de grote havens heeft Nederland een relatief groot aandeel in het aantal scheepvaartmaatschappijen. Naar verwachting worden bij de start ca. 180 scheepvaartmaatschappijen aan Nederland toegewezen, waarvan er ongeveer 50 á 60 in Nederland geregistreerd zijn.

Ontwijking is denkbaar op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door het gebruik van schepen buiten het toepassingsbereik, in het bijzonder kleinere schepen onder de 5.000 GT, of door het wijzigen van vaarschema's op zodanige wijze dat emissies worden berekend op basis van een korte route van/naar een dicht bij de EU gelegen haven, in plaats van een verder van de EU gelegen haven. Om dit risico te beperken is niet alleen het begrip «reis» gedefinieerd, maar ook het begrip «aanloop-haven» en zijn in de definitie van aanloophaven enkele vereisten opgenomen die voorkomen dat door inlassen van een simpele haven-aanloop op een traject van/naar een verder weg gelegen niet-EU haven de emissies op die reis niet onder het EU ETS zouden vallen. Eén van die vereisten is dat er alleen sprake is van een havenaanloop wanneer er daadwerkelijk overslag plaatsvindt. Om te voorkomen dat zogenaamde «transshipment» van containers van het ene schip op het andere schip in een nabij de EU gelegen haven wordt gebruikt om de EU ETS-kosten te verlagen, wordt bovendien door de Europese Commissie een lijst opgesteld van naburige containeroverslaghavens binnen 300 nautische mijlen van de EU die niet als aanloophaven kwalificeren. Dit gebeurt door middel van een uitvoeringshandeling.

Implementatie

Handhaving en toezicht voor de NEa is opgenomen in hoofdstuk 18 van de Wm. De ILT heeft al de bevoegdheid om schepen te controleren in het kader van de eerdere implementatie van wijzigingsverordening MRV zeevaart op grond van de Wet havenstaatcontrole en Wet voorkoming verontreiniging door schepen. In dat kader kunnen ook maatregelen worden opgelegd aan schepen, zoals aanhouding van een schip. Er is voor gekozen om die bevoegdheid bij de ILT te laten vanwege hun expertise.

2.4.4. Uitzonderingsbepalingen

In de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies zijn enkele uitzonderingen opgenomen voor maritiem vervoer in specifieke situaties. Scheepvaartmaatschappijen mogen 5% minder emissierechten inleveren voor de emissies die tot eind 2031 worden uitgestoten op schepen van minimaal ijsklasse IA of IA Super (of gelijkwaardig). Voor het vervoer tussen en van en naar kleine eilanden met minder 200.000 inwoners kunnen de betreffende EU-lidstaten verzoeken de emissies van passagiers- en roorschepen tot eind 2030 niet mee te laten tellen in de EU ETS-verplichtingen. Hetzelfde geldt voor het vervoer in het kader van een transnationaal openbaar dienstcontract of een transnationale openbare dienstverplichting tussen lidstaten, voor verbindingen die één of meer lidstaten essentieel achter maar door marktfalen niet worden bediend. Tenslotte worden tot eind 2030 de emissies uitgesloten voor reizen naar ultra perifere gebieden van EU-lidstaten.

Implementatie

Deze uitzonderingen zijn uitgewerkt in dit wetsvoorstel (artikel 16.39t, vijfde en zesde lid, van de Wm). Hiervoor zijn nog wel uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie nodig.

2.4.5. Review-bepalingen

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies bevat meerdere review-bepalingen ten aanzien van maritiem vervoer. De data die wordt opgehaald in de uitgebreide scope van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie door maritiem vervoer zijn van belang voor de genoemde herziening, die in 2026 plaats zal vinden. Uiterlijk op 31 december 2026 zal de Europese Commissie een rapport indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de haalbaarheid en de economische, ecologische en sociale gevolgen van uitbreiding van de scope van het EU ETS naar schepen tussen 400 en 5.000 GT. In het rapport wordt met name voortgebouwd op de analyse bij de evaluatie van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer, die uiterlijk op 31 december 2024 moet worden uitgevoerd. In dat verslag wordt ook ingegaan op de onderlinge verbanden met de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies en wordt voortgebouwd op de gedane ervaringen met de toepassing daarvan. Ook onderzoekt de Commissie hierin hoe de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies het beste rekenschap kan geven van het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme scheepsbrandstoffen op levenscyclusbasis.

Voor het terugdringen van de door maritiem vervoer gegenereerde uitstoot van broeikasgassen zijn ook wereldwijd geldende afspraken van belang. Deze worden overeengekomen door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Op korte termijn dienen er in de IMO afspraken gemaakt te worden over een mondiale maatregel gericht op het beprijzen van door maritiem vervoer gegenereerde uitstoot van broeikasgassen, ook wel een «marktgerichte maatregel» genoemd. De Europese

Commissie stelt daarom binnen 18 maanden na de totstandkoming van een wereldwijde marktgerichte maatregel een rapport aan het Europese Parlement en de Raad op. In dat rapport onderzoekt de Commissie in het bijzonder de ambitie en effectiviteit van deze maatregel en de samenhang met het EU ETS. Indien er uiterlijk in 2028 geen wereldwijde marktgerichte maatregel is vastgesteld, stelt de Commissie een rapport aan het Europees Parlement en de Raad op waarin onderzocht wordt of het toepassingsgebied moet worden uitgebreid van 50% naar 100% van de reizen tussen EU-havens en havens in niet-EU landen. Daarbij onderzoekt de Commissie onder meer of een niet-EU land beschikt over maatregelen die gelijkwaardig zijn aan het EU ETS. Waar opportuun doet de Commissie voorstellen voor wijziging van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies, indachtig de EU-klimaatdoelstellingen.

Implementatie

Bovenstaand heeft geen implementatie, omdat het enkel betrekking heeft op de Europese instellingen zelf.

2.5. Gereguleerde entiteiten (ETS2)

De EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten introduceert een handelssysteem voor de emissies die vrijkomen bij de verbranding van brandstoffen in de gebouwde omgeving, het wegvervoer en aanvullende sectoren (ETS2). Een algemene beschrijving van de doelstelling van het ETS2 en de verhouding tot ETS1 is hierboven beschreven in onderdeel 2.1. In deze en de komende paragrafen wordt ingegaan op de details.

De deelnemers aan het handelssysteem zijn zogenaamde geregleerde entiteiten. Dit zijn niet de eindgebruikers van de brandstoffen maar de partijen die de brandstof «uitslaan tot verbruik», zoals bijvoorbeeld energieleveranciers die aardgas leveren aan consumenten. Het gaat om vloeibare brandstoffen zoals benzine en diesel, vaste brandstoffen zoals kolen en gasvormige brandstoffen zoals aardgas. Broeikasgasemissies worden toegerekend aan geregleerde entiteiten door de hoeveelheid uitgeslagen brandstoffen te vermenigvuldigen met een emissiefactor. Voor de definities van geregleerde entiteit, brandstof, en uitslag tot verbruik sluit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aan bij brede definities die hiervoor zijn opgenomen in de horizontale accijnsrichtlijn⁵ en de energiebelastingsrichtlijn⁶. Deze zijn in Nederland geïmplementeerd middels de Wet op de accijns en de Wet belasting op milieugrondslag, hoofdstuk 5 (kolenbelasting) en hoofdstuk 6 (energiebelasting). Hiervoor is gekozen om het mogelijk te maken aan te sluiten bij bestaande nationale uitvoeringspraktijk en het risico op ontwijkingsgedrag te verminderen. De geregleerde entiteiten in het ETS2 zullen in Nederland de natuurlijke of rechtspersonen zijn die verplicht zijn tot het betalen van kolenbelasting, accijns op minerale oliën of energiebelasting op aardgas en die de activiteit verricht binnen het toepassingsbereik van ETS2 (zie hieronder onderdeel 2.5.1.).

Implementatie

Bovenstaand wordt in dit wetsvoorstel uitgewerkt (artikel 16.1, eerste lid, en afdeling 16.2.2a van de Wm).

⁵ Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (PbEU 2020, L 58).

⁶ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU 2003, L283).

2.5.1. Toepassingsbereik ETS2

Het toepassingsbereik van ETS2 ziet toe op alle gereglementeerde entiteiten die de activiteit uitvoeren zoals gedefinieerd in Bijlage III van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies. De activiteit is het uitslaan tot verbruik van brandstoffen voor verbranding in de eindgebruikerssectoren zoals gedefinieerd in die bijlage. De afbakening van de eindgebruikerssectoren volgt grotendeels de *Intergovernmental Panel on Climate Change Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* (hierna: IPCC Guidelines). Deze IPCC Guidelines bieden reeds de basis voor de nationale emissieregistratie en het opstellen van de broeikasgasinventarissen in het kader van het Klimaatverdrag van Parijs. De IPCC Guidelines definiëren zogenaamde broncategorieën waarin broeikasgasemissies worden onderverdeeld. De categorisatie heeft een getrapte structuur, dat wil zeggen dat broncategorieën uiteen kunnen worden gezet in sub-broncategorieën. Tenzij expliciet anders vermeld vallen ook alle sub-broncategorieën van de genoemde broncategorieën binnen het toepassingsbereik. In aanvulling op deze eindgebruikerssectoren zijn uitzonderingen van specifieke typen brandstoffen en eindgebruikers. De reikwijdte omvat de volgende eindgebruikerssectoren:

- Gebouwen, gedefinieerd als broncategorie 1A4a (gebouwen met commerciële of institutionele bestemming) en 1A4b (gebouwen voor bewoning bestemd). Binnen deze broncategorieën vallen emissies die vrijkomen door het verwarmen van gebouwen maar ook bijvoorbeeld huishoudelijke activiteiten zoals koken met een gasfornuis.
- Wegvervoer, gedefinieerd als broncategorie 1A3b (wegtransport) inclusief alle onderliggende sub-broncategorieën zoals o.a. personenauto's (1A3bi), lichte voertuigen (1A3bii), zware voertuigen en bussen (1A3biii) en motoren (1A3biv).
- Energie-industrie, gedefinieerd als broncategorie 1A1 (energie-industrie), inclusief alle sub-broncategorieën zoals de opwek van elektriciteit (1A1ai), warmtekraftkoppelingen (1A1aii), verwarmingscentrales (1A1aiii), raffinage van petroleum (1A1b) en productie van vaste brandstoffen (1A1c).
- Maakindustrie en bouw, gedefinieerd als broncategorie 1A2 (be- en verwerkende industrie en bouw), inclusief alle sub-broncategorieën. Dit omvat stationaire verbranding in industriële sectoren zoals chemie (1A2c), voedselverwerking (1A2e) en textiel (1A2i), maar ook mobiele verbranding in de maakindustrie en bouw (1A2gvii), dat wil zeggen verbranding van brandstoffen in mobiele werktuigen.

De levering van uitsluitend de volgende brandstoffen is expliciet uitgezonderd, ook al is de levering aan bovengenoemde eindgebruikers die onder de reikwijdte vallen:

- Brandstoffen waarvoor de emissiefactor nul is. Dit gaat bijvoorbeeld over biomassa die aan de relevante duurzaamheidseisen voldoet en waterstof.
- Gevaarlijk of stedelijk afval dat als brandstof wordt ingezet.

De levering aan de volgende eindgebruikers is expliciet uitgezonderd van het ETS2, ook al vallen de eindgebruikers in de bovengenoemde eindgebruikerssectoren:

- Partijen die activiteiten uitvoeren welke vallen onder het toepassingsbereik van het ETS1, oftewel broeikasgasinstallaties, vliegtuigexploitanten en scheepvaartbedrijven, met uitzondering van het vervoer van broeikasgassen voor geologische opslag en broeikasgasinstallaties die op grond van artikel 27 bis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies zijn uitgezonderd. Dit laatste betreft een facultatieve uitzondering van het ETS1 voor broeikasgasinstallaties die minder dan 2.500 ton CO₂-equivalenten aan emissies hebben.
- Landbouwvoertuigen op verharde wegen.

Artikel 30 undecies van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies is een optionele bepaling welke een procedure stelt voor lidstaten om het toepassingsbereik van ETS2 eenzijdig uit te breiden naar eindgebruikerssectoren die niet zijn opgenomen in Bijlage III, de zogenaamde opt-in. Het kabinet heeft op 26 april de Tweede Kamer geïnformeerd over de inzet om het ETS2 zo breed mogelijk in te voeren⁷. Hiervoor wil het kabinet gebruik maken van deze opt-in, waarmee alle fossiele brandstoffen in Nederland onder het nieuwe handelssysteem zullen vallen. Gezien in dit wetsvoorstel gekozen is voor zuivere implementatie van enkel de bepalingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie wordt hier op dit moment geen gebruik van gemaakt. Bovendien dient de Europese Commissie via gedelegeerde handeling nadere regels op te stellen om de opt-in mogelijk te maken. Deze zijn op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Het voorliggende wetsvoorstel implementeert om deze redenen enkel het toepassingsbereik van het ETS2 zoals voorgeschreven in de EG-richtlijn handel in emissierechten.

Implementatie

Bovenstaand wordt niet in dit wetsvoorstel uitgewerkt, maar in het Besluit handel in emissierechten als nadere uitwerking van de definitie gereglementeerde entiteit.

2.5.2. Vergunning, monitoring, rapportage en verificatie

Op het terrein van vergunningen, monitoring, rapportage en verificatie kent ETS2 belangrijke parallellen met ETS1. Per 1 januari 2025 mogen gereglementeerde entiteiten geen brandstoffen meer uitslaan tot gebruik voor verbranding in de eindgebruikerssectoren welke binnen het toepassingsbereik van ETS2 vallen (zie 2.5.1.), tenzij zij hiervoor een vergunning hebben gekregen van de NEa. Om deze vergunning te verkrijgen dient de gereglementeerde entiteit de Nea te tonen dat deze in staat is om emissies te monitoren en te rapporteren over de hoeveelheid tot verbruik uitgeslagen brandstoffen voor verbranding in ETS2-eindgebruikerssectoren. Dit kunnen zij door het opstellen van een monitoringplan. Verdere invulling van de eisen voor het verlenen van de vergunning, waaronder de noodzakelijke inhoud van het monitoringplan, volgen uit uitvoeringsregels welke nog moeten worden vastgesteld op het moment van schrijven.

Vanaf 2025 geldt voor gereglementeerde entiteiten de plicht voor monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies. De werkwijze en eisen hieraan volgen uit de herziening van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel, gebaseerd op de methodes uit Bijlagen IV en V van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies. Deze uitvoeringsverordeningen zijn op het moment van schrijven nog in onderhandeling. In grote lijnen zal worden aangesloten bij de systematiek en nalevingscyclus uit het ETS1, dat wil zeggen dat gereglementeerde entiteiten zelf verantwoordelijk zijn om hun broeikasgasemissies te monitoren, hierover jaarlijks een emissieverslag op te stellen, deze laten verifiëren door een verificateur, en tijdig bij de Nea aan te leveren. De inleverdatum van het jaarlijkse geverifieerde emissieverslag is 30 april. Uiterlijk 30 april 2025 moeten gereglementeerde entiteiten rapporteren over hun historische broeikasgasemissies over het kalenderjaar 2024. Hiervoor is de omzetting van enkele bepalingen uit de wijzigingsrichtlijn ETS algemeen uiterlijk op 31 januari 2023 noodzakelijk (zie ook onderdeel 1.2.). De gegevens over de historische emissies in 2024 in combinatie met de geverifieerde emissies

⁷ Zie de Voorjaarsnota (Kamerstuk 36 350 nr. 1) en de kamerbrief Voorjaarsbesluitvorming Klimaat (Kamerstuk 32 813 nr. 1230).

van 2025 en 2026 zullen worden gebruikt om het totale aantal emissierechten voor de periode 2028–2030 vast te stellen, volgens de formule in Bijlage III bis.

Broeikasgasemissies worden toegerekend aan gereguleerde entiteiten door de hoeveelheid uitgeslagen brandstoffen binnen het toepassingsbereik te vermenigvuldigen met een emissiefactor. Dit betekent dat gereguleerde entiteiten de hoeveelheid uitgeslagen brandstoffen binnen het toepassingsbereik zullen monitoren (zie 2.5.1.), waarna de hoeveelheid bijbehorende broeikasgasemissies wordt berekend.

Gereguleerde entiteiten moeten daarom in staat zijn de sectoren waarin de brandstoffen tot verbruik worden uitgeslagen en de eindgebruikers van de brandstoffen op betrouwbare en nauwkeurige wijze te identificeren en van elkaar te onderscheiden. In de gevallen waarin dubbeltelling van broeikasgasemissies in het ETS1 en ETS2 niet kan worden vermeden, of waarin kosten ontstaan als gevolg van het inleveren van emissierechten voor broeikasgasemissies buiten het toepassingsbereik, zal een compensatieregeling worden opgezet voor eindgebruikers die hierdoor onterechte kosten hebben gemaakt. De Europese Commissie zal hierover uitvoeringsregels opstellen. Deze zijn op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Om problemen met dubbeltellingen verder te beperken, wordt de datum waarop gereguleerde entiteiten hun emissieverslag moeten inleveren één maand na de termijn voor ETS1-deelnemers gezet, dat wil zeggen op 30 april.

Gereguleerde entiteiten met broeikasgasemissies van minder dan 1.000 ton CO₂-equivalenten kunnen gebruik maken van een vereenvoudigde werkwijze voor monitoring en rapportage. Deze vereenvoudigde werkwijze wordt uitgewerkt in uitvoeringsregels die op het moment van schrijven nog niet beschikbaar zijn.

In aanvulling op de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies, zullen gereguleerde entiteiten vanaf 2028 tot en met 2030 moeten rapporteren aan de NEa over het gemiddelde aandeel van de kosten gerelateerd aan het ETS2 die zij in het voorgaande jaar hebben doorberekend in de prijs van de geleverde brandstoffen. De Commissie zal deze gegevens gebruiken om na te gaan of gereguleerde entiteiten niet meer kosten doorberekenen dan zij zelf maken aan het ETS2 en jaarlijks rapporteren over de gemiddelde mate waarin de kosten van het ETS2 doorberekend worden aan de eindgebruikers. Deze transparantie is volgens de Commissie van belang om snelle en kostenefficiënte emissiereducties in alle sectoren mogelijk te maken. Indien de invoering van de veiling en inleverplicht van emissierechten wordt uitgesteld (zie 2.5.4.), zal deze rapportage pas verplicht worden vanaf 2029. Over de werkwijze en eisen aan de monitoring en rapportage hiervan worden uitvoeringsregels vastgesteld welke op moment van schrijven nog niet beschikbaar zijn.

Implementatie

Bovenstaand wordt deels in dit wetsvoorstel uitgewerkt (artikelen 16.39x tot en met 16.39ag van de Wm). De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel alsook de Verordening accreditatie en verificatie emissiehandel herzien. Deze zijn beide van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven. Artikel 16.12 in verband met artikel 16.39ae, derde lid, biedt hiervoor de grondslag.

2.5.3. Het veilen, verlenen en inleveren van broeikasgasemissierechten
Alle ETS2 emissierechten zullen worden uitgegeven middels veilingen. De start van veiling van emissierechten in het ETS2 is voorzien op 1 januari 2027. Eveneens geldt per 1 januari 2027 voor geregementeerde entiteiten de plicht om emissierechten in te leveren voor alle geverifieerde emissies. Dit moet gebeuren op uiterlijk 31 mei in het jaar opvolgend van het jaar waarop de emissies hebben plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat geregementeerde entiteiten voor het eerst op 31 mei 2028 emissierechten moeten inleveren, gelijk aan de geverifieerde emissies uit 2027.

Om emissierechten te kunnen aanschaffen, handelen, en inleveren moeten geregementeerde entiteiten een rekening openen en beheren in het register voor broeikasgasemissierechten. Dit moet bij de Nea. De werkwijze en eisen hieromtrent worden vastgelegd in de Verordening EU-register handel in broeikasgasemissierechten, welke op het moment van schrijven nog niet is vastgesteld.

Implementatie

Bovenstaand wordt deels in dit wetsvoorstel uitgewerkt (artikelen 16.39ah, 16.39ai en 16.39aj van de Wm). De Europese Commissie zal ter uitvoering van bovenstaand de Verordening EU-register handel in broeikasgasemissierechten alsook de Verordening veiling van emissierechten herzien. Deze zijn beide van rechtstreekse werking. Mogelijk volgen in de Regeling handel in emissierechten bepalingen om uitvoering hieraan te geven op grond van artikel 16.23, tweede lid, in verbinding met artikel 16.39ah, van de Wm.

2.5.4. Prijsbeheersingsmechanismen en marktstabiliteitsreserve
Het ETS2 bevat meerdere maatregelen om een soepele start te waarborgen, de balans tussen vraag en aanbod aan emissierechten in evenwicht te houden, de prijs van emissierechten te beheersen en de impact op eindgebruikers te beperken. Deze worden hieronder toegelicht.

Om ervoor te zorgen dat de introductie van de financiële lasten van het ETS2 niet samenvallen met uitzonderlijk hoge energieprijzen, kan de start van de veiling en inleverplicht van emissierechten met één jaar worden uitgesteld, van 2027 naar 2028, indien de groothandelsprijzen voor aardgas of olie uitzonderlijk hoog zijn in vergelijking met historische trends in het jaar voorafgaand aan de start. Dit gebeurt via een automatisch mechanisme, waarvan de voorwaarden worden gespecificeerd 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.

Om een soepele start van de veilingen te waarborgen en rekening te houden met de behoefte van de geregementeerde entiteiten om emissierechten van tevoren te kopen of af te dekken tegen prijs- en liquiditeitsrisico's, wordt een hogere hoeveelheid emissierechten geveild in het eerste jaar van de veiling. In totaal zullen dat jaar 30% meer emissierechten geveild worden, welke in opvolgende jaren van de veilingvolumes zullen worden ingehouden om de borgende werking van het uitstootplafond veilig te stellen.

Om de balans tussen vraag en aanbod in evenwicht te houden wordt, net als in het ETS1, een marktstabiliteitsreserve (MSR) ingesteld. De MSR plaatst emissierechten in reserve bij een overschot, en brengt emissierechten op de markt in geval van tekorten. Dit gebeurt op een volledig automatische manier, op basis van de rekenregels en drempelwaarden uit

artikel 1 bis van het MSR besluit⁸. 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.

Om het risico van buitensporige prijsstijgingen aan te pakken en meer zekerheid te bieden aan eindgebruikers van brandstoffen over de prijs van emissierechten, bevat ETS2 prijsbeheersingsmechanismen aanvullend op de MSR. Deze prijsbeheersingsmechanismen zijn bovendien in de eerste jaren van operatie van het ETS2 aanvullend versterkt. Wanneer de gemiddelde prijs van geveilde emissierechten voldoet aan één van de voorwaarden uit artikel 30 nonies van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissies, worden aanvullende emissierechten geveild uit de MSR om de prijs te dempen. 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.

Implementatie

Bovenstaand heeft grotendeels rechtstreekse werking en behoeft geen implementatie. De Europese Commissie zal ter uitvoering van delen van bovenstaand de Verordening veiling van emissierechten herzien. Enkel de mogelijkheid tot één jaar uitstel is in dit wetsvoorstel uitgewerkt (artikel 16.39aj, derde lid, van de Wm).

2.5.5. Impact op eindgebruikers van brandstoffen, inclusief financiële lasten

Het is de verwachting dat de gereguleerde entiteiten de financiële lasten die gepaard gaan met het deelnemen aan ETS2 zullen doorberekenen in de prijs van de verkochte brandstoffen, net als dat zij dat reeds doen voor de inkoop van energie op de groothandelsmarkt. Hierdoor zullen de eindgebruikers van brandstoffen een kostenstijging zien. De prijs van een ETS2-recht is variabel en wordt op de veiling en (secundaire) handelsmarkt bepaald. Hoe hoger de vraag (de emissies) ten opzichte van het aanbod (het plafond), hoe hoger de prijs zal zijn. In het impact assessment van de Commissie⁹ wordt een prijs geraamd van 48 euro per emissierecht, goed voor één ton CO₂ uitstoot. Dit vertaalt zich in ca. 0,11 en 0,13 cent respectievelijk per liter benzine en diesel en ca. 0,10 cent per m³ aardgas. De start van de veilingen is voorzien in 2027. Dit zal ook het eerste moment zijn waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de prijsstijging van fossiele brandstoffen als gevolg van ETS2 zullen zien. In de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zijn aanvullende prijsbeheersingsmechanismen opgenomen welke niet zijn meegenomen in het impact assessment, waardoor het aannemelijk is dat de prijs lager zal liggen dan geraamd (zie 2.5.4.). Dit is echter geen

⁸ Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG (PbEU 2015, L264).

⁹ SWD(2021) 601 final.

zekerheid, omdat de prijs op de markt wordt bepaald en ook afhankelijk is van externe factoren met invloed op de vraag en aanbod van emissierechten. De totale financiële lasten voor eindgebruikers gepaard met de introductie van ETS2 kunnen worden berekend door de totale broeikasgasemissies binnen de reikwijdte van het systeem te vermenigvuldigen met de verwachte ETS2-prijs. In tabel 1 wordt dit geraamd voor zichtjaar 2030. In de tabel wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de Klimaat- en Energieverkenning 2022 van het PBL. De sectorindeling uit die publicatie is niet identiek aan de ETS2 sectorindeling, waardoor een exacte berekening niet mogelijk is. Zoals hierboven in onderdeel 2.5.2. beschreven, zullen gereguleerde entiteiten de doorberekende ETS2-kosten moeten gaan monitoren en rapporteren, opdat de Commissie kan nagaan of gereguleerde entiteiten niet meer kosten doorberekenen dan zij zelf maken aan het ETS2.

Tabel 1. Raming financiële lasten ETS2 in zichtjaar 2030.

Eindgebruikers	Emissies (Mton CO ₂)	ETS2-prijs (€ / ton CO ₂)	Financiële lasten (mln. €)
Wegvervoer en mobiele werktuigen	25,7 ¹	48	1.234
Gebouwen	18,2 ²	48	874
Energie- en maakindustrie	4,8 ³	48	230
Totaal	48,7	48	2.338

¹ Uitstootraming PBL KEV2022 voor wegverkeer en mobiele werktuigen.

² Uitstootraming PBL KEV2022 voor de sector gebouwde omgeving.

³ Uitstootraming PBL KEV2022 voor de sector elektriciteit en industrie, minus de ETS1-emissies en andere broeikasgasemissies dan CO₂.

2.5.5.1. Wegvervoer en mobiele werktuigen

Zoals beschreven in 2.5.1. omvat het toepassingsbereik van het ETS2 al de CO₂-emissies van het wegvervoer en mobiele werktuigen, met uitzondering van landbouwvoertuigen op verharde wegen en landbouwwerktuigen. Omdat brandstofleveranciers de ETS2-kosten naar verwachting zullen doorzetten aan de consument, zal de prijsprikkel zich presenteren bij het tankstation in de vorm van hogere brandstofkosten voor de eindgebruiker. De EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vult daarmee ander nationaal en Europees beleid aan om het aantrekkelijker te maken voor burgers en bedrijven om over te stappen van fossiel naar emissievrije alternatieven.

Brandstofleveranciers moeten emissierechten inleveren voor de broeikasgasemissies die vrijkomen bij verbranding door de eindgebruiker van de brandstoffen die zij leveren. Het leveren van hernieuwbare brandstoffen waar geen broeikasgasemissies door ontstaan kan voor deze partijen hierdoor aantrekkelijker worden, omdat hiervoor geen emissierechten hoeven te worden bemachtigd en ze deze, losstaand van de kostprijs van de brandstof, daarmee voor een lagere prijs kunnen aanbieden. Hierdoor bestaat ook samenhang met andere wetgeving welke toeziet op hernieuwbare energie in het wegvervoer en mobiele werktuigen. Dit gaat bijvoorbeeld om de nationale implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie¹⁰, waaruit een verplichting volgt voor brandstofleveranciers om fossiele brandstof te vervangen door hernieuwbare energiedragers. Hiermee zal ook de hoeveelheid in te leveren emissierechten in het ETS2 worden verminderd. Door deze jaarverplichting worden meer (gecertificeerde) hernieuwbare brandstoffen in de mobiliteit gebracht, waarvoor

¹⁰ 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, L328).

dus geen emissierechten dienen te worden ingeleverd. Hiermee heeft de jaarverplichting een dempend effect op de prijsprikkel in de vorm van hogere brandstofkosten voor de eindgebruiker.

Voor de daadwerkelijke gemaakte en doorberekende CO₂-kosten zullen consumenten een hogere prijs zien voor gebruikte (fossiele) brandstoffen. Deze prijsprikkel is bedoeld om duurzame keuzes te stimuleren. Indien daar aanleiding voor is op basis van marktontwikkelingen in het ETS2 kunnen nationale lastenmaatregelen herzien worden om ongewenste lasteneffecten voor burgers en bedrijven te mitigeren.

2.5.5.2. Gebouwde omgeving

De financiële gevolgen van het ETS2 in de gebouwde omgeving zien voornamelijk toe op hogere kosten voor het gebruik van aardgas, zoals in 2.5.5. beschreven, naar verwachting ca. 0,10 euro/m³ in 2030. Nationale en Europese maatregelen welke toezien op het verlagen van de broeikasgasemissies in de gebouwde omgeving, bijvoorbeeld isolatie en de uitrol van hernieuwbare energie, verlagen ook de financiële lasten van het ETS2 voor burgers en bedrijven. Het kabinet houdt de totale lastenverzwaring als gevolg van de maatregelen uit het Fit for 55 nauwlettend in de gaten en beziet deze in samenhang met het nationale klimaatbeleid en de lasten die daaruit volgen voor de gebouwde omgeving, zoals bijvoorbeeld de energiebelastingen en de gevolgen van de bijmengverplichting groen gas. Waar de beleidsmatige beprijzing van broeikasgasemissies een positieve verduurzamingsprikkel kan geven dient deze er niet toe te leiden dat de energierekening van huishoudens te hoog wordt en investeringen in verduurzaming op de korte termijn achter kunnen blijven. Hiertoe dienen onder andere de prijsbeheersingsmechanismen in het ETS2, zoals beschreven in 2.5.4. Indien daar aanleiding voor is op basis van marktontwikkelingen in het ETS2 kunnen nationale lastenmaatregelen herzien worden om ongewenste lasteneffecten voor burgers en bedrijven te mitigeren.

2.6. Veilinginkomsten uit het EU ETS

De veiling van emissierechten in het EU ETS genereert aanzienlijke inkomsten. Een deel van deze inkomsten wordt op EU-niveau toegewezen aan specifieke fondsen, zoals het Innovatiefonds, het Moderniseringsfonds en het Sociaal Klimaatfonds. Het restant wordt aan de lidstaten verdeeld op basis van vaste verdeelsleutels. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten verplicht alle lidstaten om deze inkomsten, of een equivalent bedrag in financiële waarde van deze inkomsten, te spenderen aan vooraf erkende doeleinden gerelateerd aan klimaatmitigatie en -adaptatie. Voor de inkomsten uit het ETS1, inclusief de veilinginkomsten van de verhoging van het plafond door de inclusie van maritiem vervoer, zijn de erkende doeleinden opgesomd in artikel 10, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Voor de veilinginkomsten uit het ETS2 zijn de erkende bestemmingen opgesomd in artikel 10, derde lid, en artikel 30 quinquies, zesde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Op basis van artikel 30 quinquies, zesde lid, moeten lidstaten t.a.v. het ETS2 veilinginkomsten prioriteit geven aan doeleinden die kunnen bijdragen tot het aanpakken van de sociale aspecten van ETS2 of voor het verduurzamen van de gebouwde omgeving en de wegvervoerssector. De rapportage over het gebruik van de veilinginkomsten en van de maatregelen in lijn met deze verplichting moet worden opgenomen in het verslag op basis van Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie (PbEU 2018, L328).

Bovenstaand betreft feitelijk handelen van de centrale overheid en behoeft geen implementatie.

3. Regeldruk

In dit hoofdstuk zijn de verwachte gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven beschreven naar aanleiding van de herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Omdat gekozen is voor zuivere implementatie van enkel de bepalingen noodzakelijk voor de implementatie zonder verdere nationale toevoegingen kunnen de berekeningen uit het impact assessment van de Europese Commissie behorende bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden gevolgd. Aanvullend is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldrukkosten.

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten biedt een raamwerk waarna uitvoeringsregels op EU-niveau volgt. Deze uitvoeringsregels worden vastgesteld via gedelegeerde of uitvoeringshandeling en zijn op het moment van schrijven nog in onderhandeling, waardoor de regeldruk volgend uit de herziening van de richtlijn nog niet volledig te bepalen is. Waar deze uitvoeringsverordeningen leiden tot aanpassingen in de uitvoering in Nederland, zal dat leiden tot aanpassingen in de Regeling handel in broeikasgasemissierechten. In de toelichting bij die wijziging zal de regeldruk worden berekend. Een overzicht van de handelingen waar het om gaat, is reeds gegeven in onderdeel 1.2.

3.1. Bestaande ETS-bedrijven: broeikasgasinstallaties en vliegtuigexploitanten

In Nederland vallen nu ca. 400 bedrijven onder de reikwijdte van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten¹¹. De Europese Commissie geeft in haar impactassessment aan dat er slechts beperkte wijzigingen worden doorgevoerd aan de eisen rondom kosteloze toewijzing, monitoring, rapportage en verificatie voor bedrijven. Hierdoor verwacht de Commissie dat dit niet leidt tot significante verandering in de regeldruk voor deze bedrijven.

De voornaamste wijziging voor broeikasgasinstallaties vindt plaats rondom de introductie van de conditionaliteit voor energiebesparing en klimaatneutraliteit. Het is de verwachting dat de conditionaliteit voor energiebesparing niet leidt tot een verplichting tot nemen van aanvullende maatregelen voor Nederlandse bedrijven, omdat deze bedrijven in Nederland reeds onderhevig zijn aan de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik waar energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder moeten worden genomen¹². Het kan mogelijk wel leiden tot een aanvullende rapportage binnen het EU ETS en extra gevolgen voor ETS bedrijven die de nationale energiebesparingsplicht niet naleven. De eisen voor deze rapportage zullen volgen uit de herziening van de Verordening kosteloze toewijzing rechten van emissierechten welke op moment van schrijven nog niet is vastgesteld.

¹¹ Bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel>

¹² Besluit van 3 april 2023 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Staatsblad 2023, 11.

Ten aanzien van de conditionaliteit voor klimaatneutraliteit is de verwachting dat dit gaat om een beperkt aantal bedrijven in Nederland, omdat de meeste broeikasgasinstallaties in Nederland hiervoor niet kwalificeren. De specifieke eisen volgen uit een uitvoeringsverordening welke op het moment van schrijven nog niet is vastgesteld, waardoor de gevolgen voor de regeldruk nog niet te bepalen zijn.

De voornaamste wijziging voor de luchtvaart betreft de implementatie van CORSIA voor vluchten van en naar luchthavens buiten de EER. Het impact assessment van de Commissie geeft aan dat de administratieve lasten van CORSIA voor luchtvaartmaatschappijen bestaan uit het opzetten en beheren van een monitoring en rapportage systeem. De kosten zouden éénmalig ca. € 4.000 tot € 400.000 bedragen en daarna structureel € 8.000 tot € 80.000 op jaarbasis¹³. Deze ruime bandbreedtes komen door het verschil in formaat en aantal vluchten van luchtvaartmaatschappijen. In Nederland zijn enkele luchtvaartmaatschappijen geregistreerd waarvoor CORSIA-verplichtingen zullen gelden, waarvan één groot en de rest middelgroot.

3.2. Nieuwe ETS-bedrijven: scheepvaartbedrijven en gereguleerde 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. Voor kleine gereguleerde entiteiten bestaan er versimpelde regels voor monitoring, rapportage en verificatie, waardoor de regeldruk lager zal uitvallen.

De Europese Commissie heeft goede handvatten geboden voor kosteneffectieve implementatie van het ETS2 door waar mogelijk aan te sluiten bij de bestaande systematiek rondom energiebelasting en brandstofaccijnzen. In Nederland zullen er naar schatting ca. 248 gereguleerde entiteiten zijn in het ETS2, waarvan ca. 67 gasleveranciers (bron: uitvoeringsgegevens prijsplafond gas), ca. 50 kolenleveranciers (bron: uitvoeringsgegevens kolenbelasting), en ca. 131 vloeibare brandstofleveranciers (bron: uitvoeringsgegevens Hernieuwbare Energie voor Vervoer). Het is de verwachting dat meerdere kolenleveranciers geen gereguleerde entiteit zullen zijn, omdat ze uitsluitend leveren aan ETS1-bedrijven en daarmee geen ETS2 activiteit uitoefenen, hierover is echter nog geen data beschikbaar. Ten aanzien van de vloeibare brandstofleveranciers is het juist mogelijk dat er meer gereguleerde entiteiten zullen zijn. Er zijn meer partijen accijnsplichtig op basis van de Wet op de accijns, maar in deze gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen vloeibare brandstoffen en andere accijnsgoederen. In de regeling Hernieuwbare Energie voor Vervoer worden specifiek partijen aangesproken die vloeibare brandstoffen uitslaan tot verbruik aan de transportsector, waardoor het de verwachting is dat deze cijfers dicht bij het aantal gereguleerde entiteiten in het ETS2 zal liggen.

Van de vloeibare brandstofleveranciers vallen naar verwachting ca. 89 onder de drempelwaarde om gebruik te mogen maken van versimpelde regels voor monitoring, rapportage en verificatie. Van de kolen- en gasleveranciers is hierover geen data bekend. Omdat de versimpelde monitoringregels volgen uit de herziene Verordening monitoring en

¹³ Impact assessment SWD(2021) 603 final.

rapportage emissiehandel, en deze op het moment van schrijven nog niet beschikbaar zijn, wordt voor het berekenen van de regeldruk voor alle gereglementeerde activiteiten aangenomen dat de standaard verplichtingen gelden. Dat betekent dat de berekende regeldruk voor ten minste ca. een derde van de gereglementeerde entiteiten lager zal uitvallen. De regeldruk voor gereglementeerde entiteiten zal lager zijn dan voor broeikasgasinstallaties, omdat enkel de verkoop van grotendeels gestandaardiseerde brandstoffen voor verbranding gemonitord dient te worden, waardoor de berekening van broeikasgasemissies kan worden gedaan met emissiefactoren. Gereglementeerde entiteiten kunnen ook geen aanspraak doen op kosteloze toewijzing van rechten, waardoor ook geen regeldruk uit deze aanvragen zullen voortkomen. De regeldrukkosten komen per gereglementeerde entiteiten naar verwachting uit op éénmalig ca. € 9.823 en structureel ca. € 4.467 per jaar (tabel 1). Dit ligt in de buurt van de kostenindicatie gegeven in het impact assessment van de Commissie.

Tabel 1. Regeldrukberekening gereglementeerde entiteiten.

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (€)
Kennisgeving regelgeving	248 ¹	2 ²	Uur	47 ²	23.312
Vergunningaanvraag en opstellen monitoringplan	248 ¹	75 ³	Uur	47 ²	874.200
Implementatie monitoringplan	248 ¹	100 ³	Uur	47 ²	1.165.600
Openen rekening in het EU-register	248 ¹	32 ³	Uur	47 ²	372.992
Totaal eenmalige kosten					2.436.104
Monitoring en rapportage broeikasgasemissies	248 ¹	45 ³	Uur per jaar	47 ²	524.520
Verificatie van gerapporteerde emissies	248 ¹	1 ³	per jaar	1.600 ³	396.800
Handel in emissierechten en voldoen aan inleverplicht	248 ¹	16 ³	Uur per jaar	47 ²	186.496
Totaal structurele kosten					1.107.816

¹ Voorlopige inschatting uitvoerders.

² Handboek Meting Regeldrukkosten.

³ Impact Assessment (SWD(2021) 601 final).

De herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft ook betrekking op scheepvaartbedrijven. De definitieve lijst met scheepvaartbedrijven welke onder Nederlands toezicht zullen vallen wordt op EU-niveau vastgesteld en is op het moment van schrijven nog niet bekend. Het gaat naar verwachting om ca. 180 scheepvaartbedrijven waar Nederland toezicht op zal moeten houden, waarvan ca. 50 á 60 geregistreerd is in Nederland en de rest buiten de EU (bron: voorlopige inschatting Europese Commissie). Scheepvaartbedrijven zullen door het EU ETS eenmalig regeldruk ervaren voor het bekend raken met de nieuwe ETS regelgeving en het openen van een rekening in het EU-register, en daarna structureel voor het voldoen aan de jaarlijkse inleverplicht emissierechten en de aan- en verkoop (handel) van emissierechten. Het gaat per zeevaartmaatschappij om eenmalig ca. € 1.598 en jaarlijks € 752 (zie tabel 2). Dit is niet de totale regeldruk voor deze bedrijven om deel te nemen aan het EU ETS, de regeldruk omvat ook de monitoring, rapportage en verificatie van emissies zoals ook het geval voor andere deelnemers. Scheepvaartbedrijven zijn sinds 2015 verplicht om voor schepen boven 5.000 bruto tonnage de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies te voldoen op basis van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer, in Nederland aangevuld middels de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. Deze verordening is gelijktijdig aan het EU ETS herzien met als doeleinde dat de monitoring en rapportage uit die verordening ook voor doeleinden in het EU ETS zal worden gebruikt. In de toelichting van de wijziging van de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen zal de regeldruk van aanpassen in de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van

broeikasgasemissies door maritiem vervoer worden berekend. Om een review van het toepassingsbereik van het EU ETS voor de zeevaart mogelijk te maken (zie ook onderdeel 2.4.5.) wordt het toepassingsbereik van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer per 2024 uitgebreid naar de andere broeikasgassen CH₄ en N₂O en per 2025 naar droge lading schepen tussen 400 en 5.000 GT en naar off shore schepen boven 400 GT. Vooral de toename van het aantal schepen leidt tot hogere administratieve lasten. De Commissie verwacht dat het aantal schepen onder het toepassingsbereik met rond de 6.000 zal stijgen van ongeveer 12.000 naar 18.000 in de EU. In de impact assessment heeft de Commissie aangegeven dat de administratieve lasten voor de scheepvaartbedrijven gemiddeld € 7.000 per schip per jaar zullen bedragen. Hoeveel schepen onder Nederlands toezicht vallen is nog niet bekend, maar dit kan oplopen tot rond de 500.

Tabel 2. Regeldrukberekening scheepvaartbedrijven.

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (€)
Kennisgeving regelgeving	180 ¹	2 ²	Uur	47 ²	16.920
Openen rekening in het EU-register	180 ¹	32 ³	Uur	47 ²	270.720
Totaal eenmalige kosten					287.640
Handel in emissierechten en voldoen aan inleverplicht	180 ¹	16 ³	Uur per jaar	47 ²	135.360
Totaal structurele kosten					135.360

¹ Voorlopige inschatting ILT.

² Handboek Meting Regeldrukkosten.

³ Impact Assessment (SWD(2021) 601 final).

II. ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel voegt een aantal definities toe aan artikel 1.1 van de Wm die nodig zijn in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de ETS-richtlijn naar scheepvaart, gebouwen, wegvervoer en aanvullende sectoren.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 2.2 van de Wm worden de taken van de NEa uitgebreid met de in de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer opgedragen taken. Een uitzondering hierop vormt artikel 20, derde lid, van die verordening. Dat artikel heeft betrekking op het verwijderingsbevel dat kan worden afgegeven indien een schip gedurende twee opeenvolgende verslagperiodes niet heeft voldaan aan de monitoring- en rapportageverplichtingen en ook andere handhavingsbevoegdheden niet tot resultaten hebben geleid. Deze bevoegdheid blijft bij de ILT als toezichthoudende en handhavende instantie voor de scheepvaart. De emissieautoriteit had de taken al voor wat betreft de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel voegt een aantal definities toe aan artikel 16.1 van de Wm die nodig zijn in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de ETS-richtlijn naar scheepvaart, gebouwen, wegvervoer en aanvullende sectoren, het rapporteren van niet-CO₂ effecten van de luchtvaart, de implementatie van CORSIA-gerelateerde bepalingen en schrapt twee begripsbepalingen.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel vervangt in artikel 16.23, tweede lid, van de Wm de volledige verwijzing naar de Verordening inzake de tijdstippen, beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten, omdat met de voorgestelde wijziging van artikel 1.1 van de Wm een definitie van deze verordening wordt opgenomen.

Artikel I, onderdeel E

Voorgesteld wordt om in artikel 16.24 het tweede lid te laten vervallen. In dat lid is expliciet aangegeven dat de productie van warmte of koeling door stadverwarming en hoogrenderende warmtekrachtkoppeling in aanmerking komt voor kosteloze toewijzing van emissierechten. Dit vloeide voort uit artikel 10bis, vierde lid, van richtlijn 2003/87. Nu dat lid met wijzigingsrichtlijn ETS algemeen is komen vervallen, dient ter implementatie daarvan artikel 16.24, tweede lid, eveneens te vervallen. Deze installaties kunnen nog steeds in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing van emissierechten op basis van artikel 10ter van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Dit artikel regelt welke sectoren toewijzing krijgen, afhankelijk van hun risico op koolstoflekage.

Artikel I, onderdeel F

Voorgesteld wordt om artikel 16.28 van de Wm opnieuw vast te stellen vanwege de vele wijzigingen die nodig zijn ter implementatie van wijzigingsrichtlijn ETS algemeen. In het voorgestelde eerste lid wordt bepaald wanneer er geen kosteloze toewijzing plaats vindt. De wijziging ten opzichte van het huidige artikel 16.28 ziet op het niet meer opnemen van het toekennen van gratis rechten aan elektriciteitsopwekkers en voor het afvangen van CO₂. De definitie van elektriciteitsopwekkers werd gebruikt om de maximale hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten aan de industrie in de periode 2013–2020 vast te stellen, maar dit heeft ertoe geleid dat warmtekrachtkoppelingcentrales anders werden behandeld dan industriële installaties. Om het gebruik van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling te stimuleren en een gelijk speelveld in te stellen voor alle installaties die kosteloze toewijzingen voor warmteproductie en stadsverwarming ontvangen, is de verwijzing naar elektriciteitsopwekkers geschrapt. Deze term is ook geschrapt uit de richtlijn 2003/87 (artikel 10bis, derde lid). Daarnaast specificiert Verordening (EU) 2019/331 van de Europese Commissie details voor het in aanmerking komen van alle industriële processen voor kosteloze toewijzing. Daar valt de afvang en opslag van CO₂ niet onder en daarom wordt het onderdeel over koolstofafvang en -opslag in artikel 16.28 van de Wm eveneens niet overgenomen in het voorgestelde eerste lid. Aan het eerste lid is toegevoegd dat broeikasgasinstallaties in bedrijfstakken en deeltakken niet in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing voor zover deze onder andere maatregelen vallen die het risico op koolstoflekage aanpakken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de CBAM. Tot slot wordt geregeld dat geen kosteloze toewijzing plaatsvindt voor de verbranding van brandstoffen in broeikasgasinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval. Afvalverbrandingsinstallaties vallen met ingang van 1 januari 2024 onder het EU ETS, maar alleen voor zover het gaat om monitoring, rapportage, verificatie en de bijbehorende vergunningplicht. Zie ook onderdeel 2.2.1.3 in deze toelichting.

Het tweede lid regelt dat in bepaalde gevallen er een korting wordt aangebracht op de kosteloos toegewezen rechten. Daarmee wordt de stimulans om de broeikasgasemissies te verminderen versterkt voor installaties met hoge broeikasgasemissie-intensiteiten. Vanaf 2026 zal de

kosteloze toewijzing van emissierechten aan de 20 procent van de vaste installaties met de hoogste emissie-intensiteit in het kader van een bepaalde productbenchmark ook afhankelijk worden gesteld van het opstellen en uitvoeren van plannen voor klimaatneutraliteit. Zie ook onderdeel 2.2.2.2. van het algemeen deel van deze toelichting. Op grond van artikel 16.29, onderdelen a en b, van de Wm kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop aan artikel 16.28, tweede tot en met het vierde lid, van de Wm uitvoering gegeven kan worden.

Het vijfde lid biedt een grondslag om bij ministeriële regeling uitvoering te geven aan artikel 10bis, lid 1bis, van richtlijn 2003/87. Dat artikel bepaalt dat de kosteloze toewijzing wordt afgebouwd voor de productie van bepaalde producten die genoemd zijn in annex 1 van de Verordening koolstofcorrectie aan de grens (hierna: de CBAM-sectoren) en is bedoeld ter vervanging van de mechanismen om het risico op koolstoflekkage te voorkomen uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Voor zover bedrijfstakken en deeltakken onder die maatregel vallen, mogen zij daarom geen kosteloze toewijzing ontvangen. Er is echter een overgangsperiode voor de afbouw van gratis emissierechten nodig om producenten, importeurs en handelaren in staat te stellen zich aan de nieuwe regeling aan te passen. De vermindering van de kosteloze toewijzing moet ten uitvoer worden gelegd door tijdens de geleidelijke invoering van het CBAM een factor op de kosteloze toewijzing voor CBAM-sectoren toe te passen. De CBAM-factor moet tijdens de periode tussen de inwerking-treding van die verordening en eind 2025 gelijk zijn aan 100%, en moet, op voorwaarde van de toepassing van de bepalingen als bedoeld in artikel 36, lid 3, punt b), van die Verordening, in 2026 gelijk zijn aan 97,5%, in 2027 aan 95%, in 2028 aan 90%, in 2029 aan 77,5%, in 2030 aan 51,5%, in 2031 aan 39%, in 2032 aan 26,5% en in 2033 aan 14%. Vanaf 2034 mag hoogstwaarschijnlijk geen CBAM-factor meer van toepassing zijn. De definitieve percentages zullen in de ministeriële regeling worden opgenomen omdat de CBAM nog gewijzigd kan worden in de periode tot 2034.

Artikel I, onderdeel G

In dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 16.34 van de Wm te schrappen omdat Nederland sinds 2013 de veiling van emissierechten niet langer zelf uitvoert maar laat uitvoeren via een gezamenlijke aanbestedingsprocedure met de andere lidstaten van de EU in lijn met artikel 26, eerste lid, van verordening (EU) 1013/2010.

Artikel I, onderdeel H

De uitzondering die is opgenomen in 16.34b, eerste lid, onderdeel a, van de Wm, komt te vervallen. Deze uitzonderingsmogelijkheid voor installaties die gestopt zijn, maar weer van plan zijn te starten stond in artikel 10bis, negentiende lid, van richtlijn 2003/87 en is komen te vervallen. Ter implementatie van dat artikel dient de uitzonderingsgrond ook in de Wm te vervallen.

Artikel I, onderdeel I

In artikel 16.37 van de Wm, waarin de inleverplicht is opgenomen, wordt een uitzondering gemaakt voor broeikasgasinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval. Zie ook onderdeel 2.2.1.3 in deze toelichting. De tweede wijziging van artikel 16.37 houdt verband met de aanpassing van het moment waarop de rechten ingeleverd moeten worden, zoals opgenomen in artikel 12, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Vanwege het toenemen van de

administratieve werkzaamheden door eerdere aanpassingen in deze richtlijn blijkt de huidige termijn van 1 mei niet langer werkbaar en wordt voorgesteld deze te wijzigen in 1 oktober. Tot slot wordt er een derde lid toegevoegd, waarin wordt geregeld dat er geen inleverplicht geldt broeikasgassen die permanent chemisch in een product worden gebonden. De Europese Commissie stelt nog gedelegeerde handelingen vast om deze bepaling aan te vullen met betrekking tot de voorschriften om te beoordelen of broeikasgassen permanent chemisch in een product zijn gebonden. Zekerheidshalve is hiertoe in het vierde lid een delegatiebepaling opgenomen. Dit is een implementatie van artikel 12, lid 3ter van de wijzigingsrichtlijn ETS algemeen.

Artikel I, onderdelen J en K

Met de in artikel I, onderdelen J en K opgenomen wijzigingen wordt Afdeling 16.2.2. van de Wm van toepassing verklaard op maritiem vervoer. In het voorgestelde vierde lid van artikel 16.39a, wordt Nederland aangewezen als Administrerende autoriteit voor scheepvaartmaatschappijen die op een door de Europese Commissie gepubliceerde lijst zijn opgenomen. Die lijst wordt voor 1 februari 2024 naar verwachting gepubliceerd. Zie ook onderdeel 2.4.3 in deze toelichting. In het vijfde lid is opgenomen op welke reizen de toewijzing en inleveringsverplichting van emissierechten van toepassing is en met welke percentages. Zie hiervoor ook paragraaf 2.4.1.

Artikel I, onderdeel L

In verband met de verandering van aanduiding in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten van artikel 3b naar artikel 3ter wordt de verwijzing in artikel 16.39b van de Wm overeenkomstig aangepast.

Artikel I, onderdeel M

Met de voorgestelde wijziging van artikel 16.39d van de Wm wordt voor de emissieautoriteit de bevoegdheid opgenomen om een door een scheepvaartmaatschappij ingediend monitoringsplan niet goed te keuren. Met betrekking tot deze goedkeuring kan de Europese Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen met daarin regels voor de goedkeuring. Voorts wordt de mogelijkheid om ingediende monitoringsplannen voor de luchtvaart niet goed te keuren niet van toepassing verklaard op CORSIA-gerelateerde vluchten gedurende de verlenging van de stop-the-clock bepaling.

Artikel I, onderdeel N

Met de wijziging van artikel 16.39h van de Wm wordt het mogelijk gemaakt om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ter uitvoering van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer (artikel 16.14), wordt de scheepvaartmaatschappij verplicht het monitoringsplan zo spoedig mogelijk te wijzigen (artikel 16.13) en wordt de emissieautoriteit de bevoegdheid gegeven vast te stellen dat het emissieverslag niet aan de eisen voldoet die daaraan bij de verordening worden gesteld (artikel 16.16).

Artikel I, onderdeel O

Het voorgestelde artikel 16.39i artikel bevat een nieuwe verplichting voor vliegtuigexploitanten. Vliegtuigexploitanten brengen vanaf 1 januari 2025, eenmaal per jaar, verslag uit over de niet-CO₂-effecten die zich voordoen.

In artikel 16.1, eerste lid, van de Wm wordt het begrip niet-CO₂-effecten nader omschreven (zie artikel I, onderdeel D). Rapportage geschiedt op basis van het door de Europese Commissie vastgestelde monitorings-, rapportage- en verificatiekader (hierna MRV-kader). De Commissie stelt dit MRV-kader uiterlijk op 31 augustus 2024 vast. De Commissie brengt uiterlijk op 31 december 2027 een verslag – en mogelijk ook een effectbeoordeling – uit en onderzoekt de mogelijkheid om het Europese emissiehandelssysteem uit te breiden tot de niet-CO₂-effecten van de luchtvaart om deze niet-CO₂-effecten te beperken. De bepaling bevat ook de grondslag voor het indienen van een ontheffingsverzoek bij de NEa. Het verzoek is van betrekking op de publicatie van geaggregeerde jaarlijkse emissiegerelateerde gegevens door de Commissie. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar onderdeel 2.3.4. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel P

Het kosteloos toewijzen van broeikasgasemissierechten wordt geleidelijk afgebouwd. Kosteloze toewijzing vindt, met uitzondering van de toewijzing op basis van het gebruik van duurzame brandstoffen, uitsluitend in 2024 en 2025 plaats (zie ook de toelichting bij onderdeel S voor artikel 16.39m van de Wm). Vanaf 2026 worden alle emissierechten geveild.

Er wordt een nieuwe emissiereserve van 20 miljoen emissierechten aangehouden die in de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2030 op aanvraag kosteloos worden toegewezen aan vliegtuigexploitanten die gebruik maken van duurzame vliegtuigbrandstoffen en andere niet van fossiele brandstoffen afgeleide vliegtuigbrandstoffen. De 20 miljoen emissierechten gelden voor de gehele periode. Aanvragen kunnen jaarlijks worden ingediend bij de NEa. In de vermelde periode geldt geen uiterste datum voor het indienen van een aanvraag en is ook geen limiet op het aantal emissierechten, anders dan het maximale aantal van 20 miljoen emissierechten, waar een vliegtuigexploitant een beroep op kan doen. Indien in een bepaald jaar de vraag naar emissierechten groter is dan de hoeveelheid beschikbare emissierechten wordt het aantal beschikbare emissierechten uniform verdeeld onder de voor dat jaar betrokken vliegtuigexploitanten. Bij de toewijzing van de 20 miljoen emissierechten worden de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie in acht genomen.

De in het voorgestelde tweede lid van artikel 16.39j van de Wm vermelde emissierechten worden kosteloos toegewezen om het prijsverschil tussen het gebruik van fossiele kerosine en het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen geheel of gedeeltelijk te compenseren. De toewijzing geschiedt door de NEa met toepassing van door de Europese Commissie vastgestelde gedetailleerde regels voor de jaarlijkse berekening van het kostenverschil. Bij de berekening van het prijsverschil houdt de Commissie rekening met het door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart gepubliceerde technisch verslag.

Artikel I, onderdeel Q

Artikel 16.39k, eerste lid, van de Wm verwijst naar de eerste drie volzinnen in artikel 16.39j, tweede lid, van de Wm. Het bestaande artikel 16.39j, tweede lid, Wm wordt met dit wetsvoorstel vernummerd naar artikel 16.39j, derde lid, en wordt aangepast. De vierde en tevens laatste volzin van artikel 16.39j, derde lid, van de Wm (nieuw) verwijst naar artikel 16.39g van de Wm dat bij een eerdere wijziging van de Wm is komen te vervallen. Met het schrappen van de vierde volzin in artikel 16.39j, derde lid, van de Wm (nieuw) is de verwijzing navenant aangepast. Artikel 16.39k, tweede lid, van de Wm is niet langer van toepassing omdat de

uiterste datum voor het voldoen aan de in dat lid vermelde verplichting (30 juni 2011) reeds is verstreken en komt daarom te vervallen.

Artikel I, onderdeel R

Met het schrappen van de artikelen 3 sexies en 3 septies van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vervallen de eerdere afspraken over het aanhouden van een emissiereserve waaruit emissierechten op aanvraag van de vliegtuigexploitanten kosteloos werden toegewezen. De artikelen 16.39l en 16.39 tot en met 16.39s van de Wm voorzagen in de nationale procedure voor het aanvragen van emissierechten uit genoemde reserve en de berekening voor het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten en komen daarom te vervallen.

Artikel I, onderdeel S

Artikel 16.39m van de Wm voorziet in het stapsgewijs verlagen van het aantal broeikasgasemissierechten dat geveild zal worden. Onder de huidige bepaling wordt 15% van de totale emissierechten geveild. Vanaf 2024 wordt dit percentage overeenkomstig wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart verhoogd en wordt voorgesteld het artikel opnieuw vast te stellen. In 2024 wordt het aantal te veilen emissierechten verhoogd met 25% van de resterende 85% en worden de overige emissierechten kosteloos toegewezen. In 2025 wordt het percentage van het aantal te veilen emissierechten verhoogd naar 50% van de resterende 85% en worden de overgebleven emissierechten kosteloos toegewezen. Vanaf 2026 worden alle emissierechten geveild. Deze bepaling is niet van toepassing op de maximaal 20 miljoen emissierechten die gereserveerd worden voor vliegtuigexploitanten die gebruik maken van duurzame brandstoffen.

Artikel I, onderdeel T

Met de wijziging van de EG-richtlijn handelen in broeikasgasemissierechten worden uniforme regels ingevoerd met betrekking tot het gebruik van de door de ICAO-raad goedgekeurde emissie eenheden (CORSIA) in het EU-emissiehandelssysteem. Deze eenheden kunnen worden gebruikt met betrekking tot vluchten naar, vanuit of tussen derde landen die aan CORSIA deelnemen. De Europese Commissie stelt de nadere regels vast aangaande de eenheden die aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden in de genoemde richtlijn voldoen. Artikel I, onderdeel T, strekt tot invoegen van een nieuwe paragraaf in hoofdstuk 16 van de Wm die hier uitvoering aan geeft.

Het voorgestelde artikel 16.39sa verleent vliegtuigexploitanten die onder Nederlands toezicht opereren en jaarlijks meer dan 10.000 ton CO₂-emissies van luchtvaartuigen met een gecertificeerde startmassa van meer dan 5.700 kg voor vluchten vermeld in bijlage I van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten produceren het recht om CORSIA-gerelateerde eenheden te annuleren overeenkomstig de nationaal vastgestelde compensatievereisten. De NEa stelt de compensatievereisten vast.

Per 1 januari 2027 gaat de derde en laatste fase van CORSIA in. Tot die tijd worden de EU ETS bepalingen voor vluchten naar en van landen buiten de EER met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland opgeschort (zogeheten stop-the-clock bepaling). De tijdgebonden afwijking die toeziet op het toepassingsgebied van het ETS is in 2012 ingevoerd, maar niet eerder in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Met het huidige wetsvoorstel wordt zowel de invoering van de tijdgebonden afwijking, als de eenmalige verlenging tot en met 31 december

2026 nationaal geïmplementeerd. De Commissie zal afhankelijk van de ontwikkelingen ten aanzien van CORSIA een voorstel doen voor uitbreiding van het toepassingsgebied van het EU-ETS¹⁴ naar alle vluchten die vertrekken uit de Europese Economische Ruimte (EER). De richtlijn legt niet alleen een verlenging van de tijdgebonden afwijking vast, maar stelt ook de uiterste datum in voor het annuleren van CORSIA-eenheden door Europese vliegtuigexploitanten in de periode tot en met 31 december 2026. De uiterste termijnen die gelden voor Europese vliegtuigexploitanten zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Ook bevat de richtlijn bepalingen over de uitzondering van vluchten van en naar de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in ontwikkeling zoals gedefinieerd door de Verenigde Naties. De verlenging van de stop-the-clock bepaling is opgenomen in het voorgestelde artikel 16.39sb.

De in artikel 16.39sb bedoelde ICAO eenheden mogen pas worden gebruikt nadat Nederland nadere regels heeft vastgesteld voor de goedkeuring van de deelnemende partijen, de verslaglegging van de antropogene emissies per bron en de verwijdering per put en dubbel-telling en netto toename worden vermeden. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd om deze regels vast te stellen.

Op grond van artikel 16.39sc stelt de emissieautoriteit CORSIA-nalevingsperiodes vast. Per nalevingsperiode worden compensatievereisten vastgesteld. Om uniform toepassing, en daarmee een gelijk-speelveld binnen de Europese Unie te garanderen, stelt de Europese Commissie een methode vast die door de emissieautoriteit gebruikt zal worden voor het vaststellen van de compensatievereisten die gelden gedurende elke nalevingsperiode. In aanvulling op de compensatievereisten aan het einde van iedere nalevingsperiode berekent de NEa jaarlijks de voorlopige compensatiehoeveelheid en maakt daar melding van. De grondslag voor deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 16.39sd.

Artikel I, onderdeel U

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 16.39t van de Wm en worden aan dat artikel de inleveringsverplichtingen voor de scheepvaartmaatschappijen opgenomen. In het nieuwe tweede lid wordt de reguliere verplichting voor het inleveren van de rechten opgenomen. Dit dient jaarlijks voor 1 oktober plaats te vinden. Voor de scheepvaart is in het vierde lid vanaf 1 januari 2024 een gefaseerde verplichting opgenomen voor die inleververplichtingen (zie ook de onderdelen 2.1. en 2.4. van het algemeen deel van deze toelichting). Vanaf 2026 geldt de inleververplichting voor 100% van de, overeenkomstig de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer geverifieerde emissies.

In het vijfde lid is een uitzondering opgenomen voor schepen die over een door de Europese Commissie ter bescherming van het mariene milieu van het Oostzeegebied (HELCOM) ijsklasse beschikken (zie ook onderdeel 2.4.4. van het algemeen deel van deze toelichting). Zij hoeven 5% minder in te leveren. Het zesde lid ziet op de in artikel 12, derde lid sexies en derde lid quater van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten opgenomen bevoegdheden voor lidstaten om een verzoek bij de Europese Commissie in te dienen om door middel van een uitvoeringshandeling te bepalen dat aan de eisen met betrekking tot de EU ETS wordt voldaan. De lidstaten mogen dan tot 31 december 2030 geen actie ondernemen tegen scheepvaartmaatschappijen ten aanzien van bepaalde typen schepen en situaties. Het gaat dan om passagiersschepen (cruise-schepen uitgezonderd) en roro-schepen die varen tussen een haven van een eiland dat

¹⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

onder de jurisdictie van de verzoekende lidstaat valt, dat niet beschikt over een weg- of spoorwegverbinding en een haven die onder de jurisdictie van dezelfde lidstaat valt. De Commissie zal een lijst publiceren van die eilanden. In artikel 12, derde lid quater, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, is eenzelfde mogelijkheid opgenomen voor reizen die worden uitgevoerd door passagiersschepen en roro-schepen in het kader van een transnationaal openbaredienstcontract of een transnationale openbaredienstverplichting. Ook dan wordt middels een uitvoeringshandeling bepaald dat de overige lidstaten moeten oordelen dat aan de EU ETS-verplichtingen wordt voldaan en mogen zij geen actie ondernemen tegen de betrokken scheepvaartmaatschappijen. Door de Commissie wordt een middels een vast te stellen model-emissieverslag de berekeningswijze van de in te leveren emissierechten vastgesteld. Daarin worden naar verwachting alle hiervoor genoemde aspecten, zoals de in het vijfde lid opgenomen korting van 5% voor schepen met een ijsklasse op de emissierechten en de in het vijfde lid bedoelde uitzonderingen, meegenomen. Voor alle duidelijkheid: het is dus niet zo dat de in het vijfde lid en zesde lid bedoelde korting en uitzonderingen nog eens over de volgens het tweede lid vastgestelde in te leveren emissierechten wordt berekend. Die 5% wordt al meegenomen in deze berekening. Met het vijfde lid en zesde lid wordt de aanspraak van een scheepvaartmaatschappij op deze korting en uitzonderingen veiliggesteld. In het zevende lid is jegens de feitelijke exploitant van het schip een recht op terugbetaling van de kosten die voortvloeien uit het inleveren van emissierechten door een scheepvaartmaatschappij opgenomen. De emissies van een schip hangen onder meer af van de door de scheepvaartmaatschappij genomen energie-efficiëntiemaatregelen en de brandstof, de vervoerde vracht, de route en de snelheid van het schip. De verantwoordelijkheid voor de aankoop van brandstof of het nemen van operationele beslissingen die van invloed zijn op de broeikasgasemissies van het schip kunnen echter op grond van een contractuele regeling worden overgenomen door een andere entiteit dan de scheepvaartmaatschappij die ETS-gerechtigd is. Op het ogenblik waarop over het contract tussen de scheepvaartmaatschappij en de beoogde feitelijke exploitant wordt onderhandeld, zijn de genoemde aspecten veelal nog niet bekend, waardoor de uiteindelijke emissies van het schip die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vallen onzeker zijn. Het wordt aan partijen overgelaten al dan niet afspraken te maken met betrekking tot de (financiële) consequenties die het contract heeft ten aanzien van de emissierechten. In overweging 32 van wijzigingsrichtlijn ETS algemeen wordt daarbij overwogen dat het nationale recht moet voorzien in een wettelijk recht van de scheepvaartmaatschappij op terugbetaling en in de toegang tot de rechter om het recht daartoe af te dwingen. In de praktijk zijn al standaardclausules ontwikkeld door verschillende scheepvaartorganisaties. Indien de kosten niet kunnen worden doorberekend aan de exploitant van het schip, bijvoorbeeld omdat er contractueel niets is geregeld, zou er maar een beperkte stimulans zijn om operationele maatregelen voor brandstofefficiëntie te nemen. Overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt en om de vaststelling van efficiëntiemaatregelen en het gebruik van schonere brandstoffen aan te moedigen, krijgt de scheepvaartmaatschappij daarom het recht om terugbetaling van de exploitant van een schip te vorderen van de kosten die voortvloeien uit de inlevering van emissierechten. De scheepvaartmaatschappij kan op grond van dit artikellid een vordering bij de rechter instellen indien aan dat recht op terugbetaling geen gevolg wordt gegeven.

Artikel I, onderdeel V

In artikel 16.39v van de Wm wordt verwezen naar artikel 16.38. Artikel 16.38 is echter sinds 1 september 2011 vervallen. De verwijzing naar dat artikel wordt daarom worden geschrapt.

Artikel I, onderdeel W

De werking van dit artikel wordt uitgebreid naar de scheepvaartmaatschappij.

Artikel I, onderdeel X

Dit onderdeel strekt tot het opnemen van een aparte afdeling in de Wm voor de sectoren die vallen onder ETS2. Hieronder worden de voorgestelde artikelen nader toegelicht.

Artikel 16.39x

Artikel 16.39x omschrijft in algemene zin de reikwijdte van deze afdeling. De definitieomschrijving van gereguleerde entiteit wordt opgenomen in artikel 16.1 (zie artikel I, onderdeel C) en is nader toegelicht in onderdeel 2.5. van het algemeen deel van deze toelichting. Daarnaast geldt dat deze afdeling niet geldt voor alle tot verbruik uitgeslagen brandstof door gereguleerde entiteiten, maar alleen voor de brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de sectoren zoals bepaald in bijlage III van richtlijn 2003/87 en aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Dit is onder andere de gebouwensector, de wegvervoersector en overige sectoren. Het toepassingsbereik is nader toegelicht in onderdeel 2.5.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 16.39y

De NEa heeft informatie van de Belastingdienst, de Douane of netbeheerders voor gas nodig om haar handhavingstaak te kunnen uitvoeren. Artikel 16.39y bepaalt daartoe dat deze partijende bij ministeriële regeling te benoemen gegevens op verzoek verstrekken aan de emissieautoriteit, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de emissieautoriteit op grond van afdeling 16.2.2a. van de Wm.

Die gegevens betreffen in elk geval de gegevens die nodig zijn voor het bepalen van de doelgroep door de NEa, de gegevens om opgaven van leveringen tot eindverbruik bij de emissieautoriteit te controleren met de accijnsaangiften. Een soortgelijke bepaling is reeds opgenomen in artikel 9.7.1.4 van de Wm ter uitvoering van de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, PbEU 2018, L328).

Artikelen 16.39z en 16.39aa

Om als gereguleerde entiteit een activiteit binnen de reikwijdte van deze afdeling uit te kunnen oefenen is een vergunning nodig van het bestuur van de emissieautoriteit. Over de wijze waarop de vergunning wordt aangevraagd en de inhoud daarvan worden regels gesteld bij ministeriële regeling. Het gaat onder andere om een beschrijving van de leverancier, het type brandstof dat tot verbruik wordt uitgeslagen in de relevante sector(en), en de eindgebruik(en) van de tot verbruik uitgeslagen brandstoffen. De vergunningsaanvraag bevat in ieder geval een monitoringsplan. Dit monitoringsplan moet voldoen aan de Verordening

monitoring en rapportage emissiehandel. Voorts worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de inhoud van de vergunning.

Voor de regels ten aanzien van het vergunningsvereiste wordt overeenkomstig de wijzigingsrichtlijn ETS algemeen (artikel 30 ter) aangesloten bij de nationale regels ten aanzien van vergunningen voor broeikasgasinstallatie in paragraaf 16.2.1.2 van de Wm. Een aantal bepalingen worden daarom van overeenkomstig van toepassing verklaard, zoals de termijn waarbinnen beslist moet worden op de vergunningsaanvraag (artikel 16.7 Wm), de regels waaraan de aanvraag wordt getoetst (artikel 16.9 Wm), de eisen waaraan het monitoringsplan moet voldoen (artikel 16.10 Wm) en de inhoud van de vergunningsaanvraag (artikel 16.11 Wm).

Artikelen 16.39ab en 16.39ac

Deze onderdelen hebben betrekking op het wijzigen, aanvullen en intrekken van de vergunning en de vergunningvoorschriften. Het eerste lid van artikel 16.39ab regelt dat het wijzigen en aanvullen op initiatief van het bestuur van de emissieautoriteit kan. Het tweede lid bepaalt dat dit ook kan op verzoek van de vergunninghouder. Artikel 16.39ac bevat de bevoegdheid van het bestuur van de emissieautoriteit om de vergunning te kunnen intrekken. De artikelen zijn inhoudelijk grotendeels gelijk aan de artikelen 16.20, 16.20a en 16.20c van de Wm voor wat betreft het wijzigen, aanvullen en intrekken van vergunningen van broeikasgasinstallaties. Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om een apart artikel hierover op te nemen in afdeling 16.2.2a. Een aantal bepalingen die ook van toepassing zijn bij het aanvragen van een vergunning zijn wel van overeenkomstig van toepassing verklaard op het wijzigen, aanvullen en intrekken van een vergunning. Het gaat om de termijn waarbinnen beslist moet worden op de vergunningsaanvraag (artikel 16.7 van de Wm), de voorwaarden waaraan de aanvraag wordt getoetst (artikel 16.9 van de Wm) en de inhoud van de vergunningsaanvraag (artikel 16.11 van de Wm). Wanneer het verzoek van de vergunninghouder komt zijn ook de regels ten aanzien van het monitoringsplan en het emissieverslag van overeenkomstig van toepassing (artikelen 16.10 en 16.12 van de Wm).

Artikel 16.39ad

Dit artikel bepaalt dat een wijziging van de naam of het adres van een vergunninghouder in ieder geval gemeld moet worden bij de emissieautoriteit. Daarnaast kan net als bij broeikasgasinstallaties (artikel 16.13a van de Wm) bij ministeriële regeling geregeld worden dat andere wijzigingen ook gemeld moeten worden. Artikel 30 ter, zesde lid, van EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bepaalt bijvoorbeeld dat wijzigingen in de aard van de activiteiten of brandstoffen die tot verbruik worden uitgeslagen en waarvoor de vergunning aangepast moet worden ook gemeld moeten worden.

Artikel 16.39ae

Dit artikel betreft een implementatie van artikel 30 septies, eerste, tweede en vierde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In de richtlijn worden de bepalingen over monitoring door broeikasgasinstallaties van overeenkomstige toepassing verklaard. De verplichting voor gereguleerde entiteiten om te monitoren start in 2025. Voor gereguleerde entiteiten die op 1 januari 2025 beschikken over een vergunning geldt dat zij ook al moeten rapporteren over de emissies die in 2024 zijn uitgestoten. De verplichting tot inleveren van emissierechten en de compensatieverplichtingen voor die entiteiten moeten met ingang van 2027 van toepassing zijn. Deze volgorde dient ertoe om op ordelijke en

efficiënte wijze met de handel in emissierechten in die sectoren te beginnen. Voor een uitgebreide toelichting op de maatregelen die toeziën op een rustige en soepele start van emissiehandel in de nieuwe sectoren, zie de onderdelen 2.5. en 2.5.4. van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 16.39af

Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat de geregementeerde entiteit rapporteert over de kosten die zij doorberekent aan de consument die verband houden met het inleveren van emissierechten. Zie ook de onderdelen 2.5.2. en 2.5.5. van deze toelichting. Deze transparantie is van belang om snelle en kostenefficiënte emissiereducties in alle sectoren mogelijk te maken.

Artikel 16.39ag

In artikel 16.39ag wordt een delegatiegrondslag opgenomen om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen ten behoeve van het betrouwbaar en nauwkeurig identificeren en documenteren van de volumes van de tot verbruik uitgeslagen brandstoffen. Deze grondslag dient ertoe om het risico te beperken van dubbeltelling van emissies uit deze afdeling en de emissies die vallen onder de reikwijdte van lucht- en scheepvaart en broeikasgasinstallaties. De Europese Commissie zal hierover uitvoeringshandelingen opstellen.

Artikel 16.39ah

De in artikel 16.23, tweede lid, van de Wm opgenomen delegatiegrondslag om op lager niveau regels te kunnen stellen ter uitvoering van de EU-veilingverordening wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 16.39aj

Dit artikel bepaalt het moment waarop de geregementeerde entiteiten emissierechten moeten inleveren. Het totaal aantal in te leveren rechten staat gelijk aan de hoeveelheid geverifieerde emissies welke wordt bepaald conform de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en de Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

Het derde lid verwijst naar het mechanisme in artikel 30 duodecies van richtlijn 2003/87. Dit artikel regelt dat de toepassing van het plafond en de inleveringsverplichtingen kan worden uitgesteld wanneer de groothandelsprijzen voor gas of olie uitzonderlijk hoog zijn in vergelijking met historische trends, zie ook onderdeel 2.5.4. van deze toelichting. Om de zekerheid van de markt te waarborgen, moet de Europese Commissie door middel van een bericht in het Publicatieblad van de Europese Unie tijdig duidelijkheid verschaffen over de toepassing van de termijn.

Het vierde lid is inhoudelijk gelijk aan artikel 16.37 van de Wm, zoals van toepassing op broeikasgasinstallaties.

Artikel 16.39ak

Artikel 16.39ak bepaalt dat artikel 16.21, eerste lid, van de Wm, dat van toepassing is op broeikasgasinstallaties ook van toepassing is op geregementeerde entiteiten. Op grond van dit artikel kunnen bij amvb regels worden gesteld die nodig zijn in het belang van de goede werking van het systeem van handel in emissierechten.

Artikel I, onderdeel Y

Met de voorgestelde wijziging van artikel 18.4 van de Wm wordt het toezicht op de naleving, waarmee de ambtenaren die zijn aangewezen zijn belast, uitgebreid met de naleving van de in artikel 18.5d genoemde bepalingen van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer.

Artikel I, onderdelen Z en AA

In de artikelen 18.5 en 18.5d van de Wm staan de verbodsbepalingen inzake het niet naleven van voorschriften uit uitvoeringsverordeningen opgenomen. Door eerdere vernummering in de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel wordt de verwijzing naar een aantal artikelen in artikel 18.5 dienovereenkomstig aangepast.

Om de naleving van de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer te versterken worden het voorgestelde artikel 18.5d verbodsbepalingen opgenomen inzake het niet naleven van voorschriften uit de Verordening monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer.

Op grond van de artikelen 18.5, 18.5a, 18.5b, 18.5c, 18.5d en 18.6 van de Wm kan overtreding van de hierin genoemde bepalingen bestuursrechtelijk door de emissieautoriteit worden gehandhaafd door toepassing van de artikelen 18.6a en 18.16a.

Artikel I, onderdeel AB

Het eerste lid van artikel 18.6a van de Wm wordt opnieuw vastgesteld en aangevuld met bepalingen uit de voorgestelde Afdeling 16.2.2a waarin het emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen gebruikt voor verbranding in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (ETS2) wordt opgenomen. Ook de bepalingen voor ETS2 kunnen hiermee bestuursrechtelijk gehandhaafd worden door het opleggen van een last onder dwangsom.

Abusievelijk kent artikel 18.6a van de Wm twee tweede leden. Met dit wetsvoorstel worden het tweede tweede lid en het derde lid vernummerd tot het derde en het vierde lid.

Artikel I, onderdeel AC

Artikel 18.16a, waarin de bevoegdheid van de emissieautoriteit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is opgenomen, wordt op verschillende punten gewijzigd.

Zo wordt artikel 16.6 toegevoegd aan het eerste lid. De emissieautoriteit kan voor de in artikel 16.6 bedoelde bepalingen over de wijze van aanvraag van de vergunning en de gegevens die bij de aanvraag moeten worden aangeleverd geen boete opleggen, alleen een last. Dat zal in veel gevallen het aangewezen instrument zijn, maar het is niet ondenkbaar dat boeteoplegging in de toekomst wenselijk zal zijn. De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de in artikel 16.6 bedoelde bepalingen wordt hiermee geregeld.

Tot slot wordt de verwijzing in het eerste lid naar artikel 16.20c, tweede lid, van de Wm aangepast. Door vernummering van de artikelen is de verwijzing niet meer correct en moet artikel 16.20c, tweede lid, gelezen worden in verbinding met artikel 16.20a, derde lid. Het eerste lid van artikel 18.16a wordt met dit wetsvoorstel opnieuw vastgesteld en aangevuld met bepalingen uit Afdeling 16.2.2a waarin het emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen gebruikt voor verbranding in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (ETS2) staat opgenomen.

Ook de bepalingen voor ETS2 kunnen hiermee bestuursrechtelijk gehandhaafd worden door het opleggen van een bestuurlijke boete.

Het derde lid bepaalt dat voor overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16.21 van de Wm of van een voorschrift verbonden aan een vergunning een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom tezamen kan worden opgelegd. Dat impliceert ten onrechte dat dit voor andere overtredingen niet zou kunnen. Een last onder dwangsom is een reparatoire sanctie. Een reparatoire sanctie kan altijd tezamen met een punitieve sanctie worden opgelegd. Het derde lid kan daarom vervallen.

Artikel I, onderdeel AD

In de artikelen 18.16a, tweede lid, 18.16e, tweede lid, 18.16g, tweede lid, 18.16i, 18.16k en 18.16p, eerste lid, van de Wm wordt verwezen naar artikel 16.39t, eerste lid, van de Wm waarin de inleveringsverplichting voor de luchtvaart is opgenomen. Voorgesteld wordt om aan deze verwijzing ook het tweede en derde lid (nieuw) van artikel 16.39t toe te voegen. Hierdoor kan een bestuurlijke boete worden opgelegd voor het niet voldoen aan de inleveringsverplichtingen voor de scheepvaartmaatschappijen en kan ook de sanctie «naming and shaming» worden toegepast. Artikel 16, tweede lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten schrijft voor dat de namen worden gepubliceerd van vliegtuigexploitanten die te weinig emissierechten hebben ingeleverd. Deze sanctie is in artikel 18.16p van de Wm opgenomen voor stationaire bronnen en wordt met de voorgestelde wijziging uitgebreid ter implementatie van artikel 16, tweede lid, van EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De sanctie «naming and shaming» is niet gericht op herstel van de gepleegde rechtsinbreuk, maar op leedtoevoeging en heeft dus een punitief karakter. De procedure die hierbij moet worden gevolgd, is identiek aan de regeling die geldt voor stationaire bronnen. Een exploitant van een broeikasgasinstallatie, een vliegtuigexploitant en een scheepvaartmaatschappij kan problemen met betrekking tot de inleverplicht voorkomen door tijdig extra emissierechten aan te kopen. Hiermee kan hij een eventueel tekort aan rechten aanzuiveren.

Artikel I, onderdelen AE en AF

In de artikelen 18.16g en 18.16l van de Wm wordt abusievelijk twee keer het lidwoord «de» gebruikt; deze fout wordt hersteld.

Artikel I, onderdeel AG

Dit onderdeel strekt ertoe om artikel 5.20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) toe te voegen aan artikel 18.16q, eerste lid, van de Wm. De in artikel 5.20, eerste lid, van de Awb vervatte medewerkingsplicht aan toezichthouders wordt hiermee aangevuld met de mogelijkheid om overtreding van deze medewerkingsplicht bestuurlijk te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang. Aangezien veel bijzondere wetten op dit moment al voorzien in de mogelijkheid tot oplegging van een bestuurlijke sanctie wegens overtreding van de medewerkingsplicht en recent ook de Awb hierop is aangepast, wordt ook artikel 18.16q, eerste lid, van de Wm hiermee in overeenstemming gebracht. Deze toevoeging draagt bij aan de handhaafbaarheid van de medewerkingsplicht aan toezichthouders en valt daarom binnen de zuivere implementatie die dit wetsvoorstel nastreeft.

Artikel II

Aan artikel 1a, onderdeel 1, van de Wet economische delicten worden een aantal bepalingen toegevoegd die betrekking hebben op gereglementeerde entiteiten. Het gaan om de bepalingen ten aanzien van vergunningen, het doorgeven van wijzigingen in omstandigheden, monitoring, rapportage en verificatie. Artikel 16.34 van de Wm komt te vervallen en kan daarmee ook uit de Wet economische delicten worden geschrapt.

Artikel III

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt geregeld bij koninklijk besluit en zal in lijn zijn met artikel 3 van richtlijn 2023/959. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

III. TRANSPONERINGSTABELLEN

In de navolgende tabellen is in de middelste kolom aangegeven welke artikelen van dit wetsvoorstel de in de linker kolom vermelde onderdelen zijn verwerkt. De eerste tabel omvat de wijzigingsrichtlijn ETS algemeen, de tweede tabel omvat de wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart, en de derde tabel omvat de uitvoeringsverordening MRV zeevaart. De deadline voor nationale omzetting is voor beide wijzigingsrichtlijnen 31 december 2023, met uitzondering van de bepalingen gemarkeerd met een *, hiervoor geldt een uiterste implementatiedatum van 30 juni 2024.

1. Transponeringstabel wijzigingsrichtlijn ETS algemeen

Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PbEU 2023, L130).

Artikel 1	Te implementeren in	Reden, bijzonderheden
1 (art. 1) 2 (art. 2)	Behoeft geen implementatie 2, tweede lid, onderdeel a, Besluit handel in emissierechten jo. artikel 16.1, tweede lid, van de wet.	Tekstuele aanpassing in richtlijn.
3, a (art. 3)	Bijlage 1, Besluit handel in emissierechten.	
3, b (art. 3) 3, c (art. 3 (u))	Behoeft geen implementatie. 16.28	Aanpassing definitie vergunning. 16.28, onderdeel b, (oud) is geschrapt.
3, d (art. 3 (w, x, y, z, a bis, a ter, a quater, a quinquis, a sexies, a septies, a octies, a nonies, a decies)) 4	16.1 en Besluit handel in emissierechten. 16.39a, vierde lid	De bepalingen betreffen nieuwe definities.
5 (art. 3 bis)	Titel wijzigen afdeling 16.2.2. Behoeft geen implementatie.	Tekstuele aanpassing in richtlijn. Van toepassingsverklaring artikelen voor zeevaart
6 (art. 3 octies) 7 (ar. 3 octies bis, eerste lid)	Behoeft geen implementatie 16.39t, vierde lid.	Volgt uit 16.2.2., 16.39d Toewijzing en leveringsverplichting emissierechten onderscheid naar reizen van en naar havens lidstaten EU
7 (art. 3 octies bis, tweede lid) 7 (art. 3 octies bis, derde lid) 7 (art. 3 octies ter)	Behoeft geen implementatie. Behoeft geen implementatie. 16.39t, derde lid.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.

Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
7 (art. 3 octies ter, laatste alinea)	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit herziening Verordening veiling van emissierechten.
7 (art. 3 octies quater)	16.39t, zevende lid.	
7 (art. 3 octies quinquies)	Tweede lid toevoegen aan 16.39h.	Van overeenkomstige toepassing verklaren artikelen 16.13, 16.14 en 16.16
7 (art. 3 octies sexies)	Tweede lid toevoegen aan 16.39h.	Van overeenkomstige toepassing verklaren artikelen 16.13, 16.14 en 16.16
7 (art. 3 octies septies, eerste lid)	Artikel 16.39a toevoegen vierde lid.	Verwijzing naar door de EC op te stellen lijst
7 (art. 3 octies septies, tweede lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
7 (art. 3 octies septies, derde lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot administrerende autoriteit.
7 (art. 3 octies septies, vierde lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
7 (art. 3 octies octies, eerste t/m vijfde lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
8 (art. 3 nonnies)	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit 16.2.1. voor broeikasgasinstallaties en 16.2.2 voor vliegtuigexploitanten en scheepvaartmaatschappijen.
9 (art. 6, tweede lid, onder e)	16.37	
10 (art. 8)	Behoeft geen implementatie.	Tekstuele aanpassing richtlijn en bepaling die zich enkel richt tot EU instellingen zelf.
11 (art. 9)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
12, a (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich niet op Nederland.
12, b (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid.
12, c-f (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	De bepalingen betreffen feitelijk handelen van de centrale overheid.
11, g (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid.
11, h (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid.
11, i (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid.
11, j (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
11, k (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
11, l (art. 10)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
13, a (artikel 10 bis, eerste lid)	13ai:16.28, tweede, derde en vierde lid. 13aii: reeds geïmplementeerd door 16.34a.	
13, b (art. 10 bis, lid 1a)	16.28, vijfde lid.	
13, c (art. 10 bis, lid 2)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
13 d (art. 10 bis, lid 3 en 4)	16.28 onderdeel b schrappen, en 16.24, tweede lid schrappen.	
13, e (art. 10 bis, 5e lid)	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit herziening Verordening kosteloze toewijzing emissierechten. Delegatiegrondslag 16.29 onder a.

Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
13, f (art. 10 bis, 6e lid)	Behoeft geen implementatie.	Betreft Subsidiemodule 4.4. Indirecte emissiekosten ETS in Regeling nationale EZK en LNV subsidies.
13, g (art. 10 bis, 7e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
13, h (art. 10 bis, 8e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
13, i (art. 10 bis, lid 8a en 8b)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
13, j (art 10 bis, 19e lid)	16.34b, eerste lid, onder a.	
13, k (art. 10 bis, 22e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
14 (art. 10 ter, 4e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich niet op Nederland.
15 (art. 10 quater, 7e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich niet op Nederland.
16 (art. 10 quater bis)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich niet op Nederland.
17 (art. 10 quinquies)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel op EU-instellingen en andere lidstaten dan Nederland.
18 (art. 10 sexies)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel op EU instellingen.
19 (art 11, tweede lid)	Is geïmplementeerd middels 16.35, eerste lid (volgt uit Verordening EU-register handel in emissierechten)	
20	Behoeft geen implementatie.	Titel hoofdstuk IV
21, a (art. 12, tweede lid)	Reeds geïmplementeerd middels 16.40.	
21, b (artikel 12 lid 2 bis)	16.39t, eerste lid.	
21, c (art 12, derde lid)	16.37, eerste lid, en 16.39t, eerste en tweede lid.	
21, d (art. 12, lid 3sexies-3ter)	16.39t, vierde en vijfde lid.	
21, e (art. 12, lid 3 bis)	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit herziening Verordening EU-register handel in emissierechten.
21, f (art. 12, lid 3 ter)	16.37, derde lid	
21, g (art. 12, lid 4)	Behoeft geen implementatie.	Feitelijk geregeld in het register, zie website NEa.
22 (art. 14, 1e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
23, a (art. 16, 2e lid)	18.16a, vijfde lid.	
23, b (art. 16, 3e lid)	16.37	
23, c (art. 16, lid 3bis)	18.16e, tweede lid.	
23, d (art. 16, lid 11 bis)	Behoeft geen implementatie.	Reeds geïmplementeerd in artikel 11d Wet havenstaatcontrole en artikel 20 Wet voorkoming verontreiniging door schepen.
24 (art. 18 ter)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling betreft EU-instellingen zelf en betreft een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt.
25 (art. 23, lid 2, 3 en 6)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
26 (art. 29)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.

Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
27 (art. 29 bis)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf. Delegatiegrondslag 16.23, tweede lid, indien gedelegeerde handeling implementatie vereist.
28, a (art. 30, 1e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
28, b (art. 30, 2e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
28, c (art. 30, 3e lid)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
28, d (art. 30, lid 5–7)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
29	Behoeft geen implementatie.	ETS2 hoofdstukaanduiding, alle artikelen.
29 (art. 30 bis)*	Nieuwe afdeling ETS2 in Wm, en aanpassing besluit en regeling.	Reikwijdte hoofdstuk
	16.39x	
29 (art. 30 ter, 1)*	16.39z	
29 (art. 30 ter, 2)*	16.39aa	
29 (art. 30 ter, 3)*	16.39aa	
29 (art. 30 ter, 4)*	16.39aa	
29 (art. 30 ter, 5)*	16.39ad	
29 (art. 30 ter, 6)*	16.39ad	
29 (art. 30 quater, 1–3)*	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
29 (art. 30 quater, 4)*	Behoeft geen implementatie.	Het betreft een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt.
29 (art. 30 quinquies, 1–4)*	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
29 (art. 30 quinquies, 5)*	16.39ah.	Volgt uit herziening Verordening veiling van emissierechten.
29 (art. 30 quinquies, 6)*	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van centrale overheid.
29 (art. 30 quinquies, 7)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich deels tot EU instellingen zelf en volgt verder uit herziening Verordening veiling van emissierechten.
29 (art. 30 sexies, 1)*	Behoeft geen implementatie.	Artikel 12, eerste lid en tweede lid, is reeds geïmplementeerd in afdeling 16.2.3. Deze afdeling geldt voor heel H16. Artikel 12, derde lid, (annuleren rechten) volgt uit feitelijk handelen NEa.
29 (art. 30 sexies, 2)*	16.39aj	
29 (art. 30 sexies, 3–4)*	Behoeft geen implementatie.	Het betreft een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt.
29 (art. 30 septies, 1)*	16.39ae	De verwijzing naar artikel 14 is geïmplementeerd door van overeenkomstige toepassingsverklaring van 16.9 en 16.10 Wm.
		De verwijzing naar artikel 15 is geïmplementeerd door van overeenkomstige toepassingsverklaring van 16.14 Wm.
29 (art. 30 septies, 2)*	16.39ae	
29 (art. 30 septies, 3)*	16.39af	
29 (art. 30 septies, 4)	16.39ae	
29 (art. 30 septies, 5)*	16.39ag	

Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
29 (art. 30 septies, 6–7)*	16.39ae, derde lid	Volgen uit Verordening monitoring en rapportage emissiehandel en Verordening accreditatie en verificatie emissiehandel. In artikel 16.39ae, derde lid, zijn de artikelen 16.12 en 16.14 (monitoring, rapportage en verificatie) van overeenkomstige toepassing verklaard.
29 (art. 30 septies, 8)*	Reeds geïmplementeerd in 16.12 jo. 16.39ab, vierde lid.	
29 (art. 30 octies)*	16.39ai	
29 (art. 30 nonies)*	16.39ae, derde lid	De bepaling betreft EU instellingen en andere lidstaten dan NL.
29 (art. 30 decies)*	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
29 (art. 30 undecies)*	Behoeft geen implementatie.	Het betreft een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt.
29 (art. 30 duodecies)*	16.39aj	
30	16.39af	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
30 terdecies	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft de EU instellingen zelf en andere lidstaten dan Nederland. Het bevat een facultatieve bepaling waar op dit moment geen gebruik van gemaakt wordt.
30 quaterdecies	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid.
Bijlage I, a	Besluit handel in emissierechten.	
Bijlage I, b	Besluit handel in emissierechten.	
Bijlage I, c, i tot ix	16.28, eerste lid, 16.37, Besluit handel in emissierechten.	
Bijlage II ter	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
Bijlage III	Besluit handel in emissierechten.	
Bijlage III bis	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich enkel tot EU instellingen zelf.
Bijlage IV, a, i	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, reeds geïmplementeerd in regeling handel in emissierechten artikel 10.
Bijlage IV, a, ii	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
Bijlage IV, b	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit Verordening monitoring en rapportage emissiehandel, reeds geïmplementeerd in regeling handel in emissierechten artikel 10.
Bijlage IV, c	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit herziening Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.
Bijlage V	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit herziening Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.

2. Transponeringstabel wijzigingsrichtlijn ETS luchtvaart

Richtlijn (EU) 2023/958 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
1 (art. 3, 1, v)	16.1 en 16.39a	
2, a (art. 3 quater, 2)	Behoeft geen implementatie.	
2, b (art. 3 quater, 5)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
2, b (art. 3 quater, 6)	16.39j	
2, b (art. 3 quater, 7)	Behoeft geen implementatie.	
2, b (art. 3 quater, 8)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich niet op Nederland.
3, a-b (art. 3 quinquies, 1 en 1 bis)	16.39m	
3, c (art. 3 quinquies, 2)	Behoeft geen implementatie.	Volgt uit herziening Verordening kosteloze toewijzing emissierechten.
3, d (art. 3 quinquies, 3)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
3, d (art. 3 quinquies, 4)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid.
4 (art. 3 sexies en 3 septies)	Schrappen van 16.39l, 16.39n t/m 16.39s	
5, a (art. 11 bis, 1)	Behoeft geen implementatie	De Europese Commissie stelt de lijst met goedgekeurde kredieten op. De uitvoeringshandelingen bevatten voorschriften voor de verslaglegging en registratie van alle in artikel 11bis, eerste lid, van de ETS-richtlijn genoemde kredieten.
5, a (art. 11 bis, 2)	Behoeft geen implementatie.	De Europese Commissie stelt de lijst met in te leveren eenheden op.
5, a (art. 11 bis, 3)	Behoeft geen implementatie	Bepaling gericht aan de Europese Commissie.
5, b (art. 11 bis, 4)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling wordt geschrapt. Geen implementatie.
5, c (art. 11 bis, 8)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf. In het wetsvoorstel is vooralsnog geen delegatiegrondslag opgenomen omdat onduidelijk is op welke wijze de Commissie vorm zal geven aan haar taak.
6, a (art. 12, 6)	16.39sd	
6, b (art. 12, 8)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
6, b (art. 12, 9)	16.39sa en 16.39sc	
7 (art. 14, 5)	16.39i	
7 (art. 14, 6)	16.39i	Enkel de procedure voor het aanvragen van een ontheffing. Vliegtuigexploitanten die voldoen aan de vereisten kunnen een ontheffingsverzoek bij de NEa indienen. Alle verzoeken worden door de NEa ter beslissing aan de Commissie voorgelegd. De bepaling betreft voor het overige enkel de EU instellingen zelf.
8, a (art. 18 bis, 2)	Behoeft geen implementatie.	De regeling betreffende de administrerende lidstaat die vanaf 2024 zal gelden.
8, b (art. 18 bis, 3, b)	Behoeft geen implementatie.	De regeling betreffende de administrerende lidstaat die vanaf 2024 zal gelden.

Richtlijn (EU) 2023/958 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
9, a (art. 25 bis, 2)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft feitelijk handelen van de centrale overheid. Bepaling mede gericht aan de EU instellingen.
9, b (art. 25 bis, 3)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
9, b (art. 25 bis, 4–6)	16.39sb	Tijdelijk opschorten van CORSIA-gerelateerde verplichtingen.
9, b (art. 25 bis, 7–8)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
10 (art. 28 bis, 1–5)	16.39sb	Verlenging van de overgangsbepaling verband houdende met de toepassing van CORSIA (stop-the-clock bepaling).
10 (art. 28 ter, 1–3)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
11 (art. 30, 8)	Behoeft geen implementatie.	De bepaling betreft enkel de EU instellingen zelf.
11 (art. 30, 13)	Behoeft geen implementatie.	Aanpassing bijlagen I en IV van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

3. Transponeringstabel wijzigingsverordening MRV zeevaart

Verordening (EU) 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 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 scheepstypen (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
1	1.1 Wm en artikel 1, onderdeel r, van de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen (Rvvs).	De gewijzigde titel van de verordening opnemen in Wet milieubeheer en Rvvs.
2	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
3	Behoeft geen implementatie.	
4	Behoeft geen implementatie.	
5	Behoeft geen implementatie.	
6	Behoeft geen implementatie.	
7	Behoeft geen implementatie.	
8, onderdeel (a)	16.1, derde lid.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
8, onderdeel (b)	Behoeft geen implementatie.	
8, onderdeel (c)	Vijfde, zesde en zevende lid in artikel 18.5d. Achtste lid in artikel 16.39d.	
9, onderdeel (a)	16.39h verwijzing naar 16.13, 16.14 en 16.16.	
9, onderdeel (b), eerste alinea	16.39h verwijzing naar artikelen 16.13, 16.14 en 16.16.	
9, onderdeel (b), tweede alinea	Behoeft geen implementatie.	
10	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
11, onderdeel (a)	18.5d	
11, onderdeel (b)	18.5d	
11, onderdeel (c)	Behoeft geen implementatie.	
12	18.5d	
13, onderdeel (a)	Behoeft geen implementatie.	
13, onderdeel (b)	18.5d	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
14, onderdeel (a)	18.5d	
14, onderdeel (b)	Behoeft geen implementatie.	
15, onderdeel (a)	Behoeft geen implementatie.	

Verordening (EU) 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 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 scheepstypen (PbEU 2023, L130).

<i>Artikel 1</i>	<i>Te implementeren in</i>	<i>Reden, bijzonderheden</i>
15, onderdeel (b)	18.5d	
16	18.5d	
17	18.5d	
18, onderdeel (a)	Behoeft geen implementatie.	Reeds geïmplementeerd in artikel 11d Wet havenstaatcontrol en artikel 20 Wet voorkoming verontreiniging door schepen.
18, onderdeel (b)	Behoeft geen implementatie.	
19, onderdeel (a)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
19, onderdeel (b)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
20	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
21, onderdeel (a)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.
21, onderdeel (b)	Behoeft geen implementatie.	Bepaling richt zich tot de EU instellingen zelf.

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