

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Directie Klimaat
[Redacted]
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Onderwerp
Uitvoeringsadvies opt-in ETS2
glastuinbouw 2025

Datum
Zie digitale handtekening

Kenmerk
NEA-2025/1077

Bijlage(n)
1 - HUF- toets besluit opt-in
ETS2 NEa juni 2024

Aanleiding

In het najaar van 2024 heeft het kabinet besloten om uiterlijk in het voorjaar van 2025 te besluiten over een potentiële opt-in voor de glastuinbouw onder de scope van ETS2. De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) adviseerde eerder in 2024 in haar HUF-toets om de glastuinbouw onder ETS2 te brengen met het oog op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van ETS2. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft de NEa opgeroepen opnieuw te adviseren over de uitvoerbaarheid van ETS2 in relatie tot de glastuinbouw, specifiek naar aanleiding van de eerste inzichten in het vergunningverleningstraject en het toetsen van de monitoringsplannen van brandstofleveranciers. Deze brief doet recht aan deze oproep.

Kern advies

- De NEa ziet geen reden om af te wijken van haar eerdere advies in de HUF toets van juni 2024 (zie bijlage 1). De NEa adviseert om de glastuinbouw volledig onder ETS2 te plaatsen.
- De NEa herbevestigt dat een uitzondering van de glastuinbouw, waarbij brandstofleveranciers (aardgasleveranciers in dit geval) ex-ante onderscheid moeten maken naar de eindbestemming en type gebruik van de geleverde brandstof, slecht uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig is. Ex-ante onderscheid in bestemmingen en type gebruik van brandstofstromen is vaak niet te maken door leveranciers en lastig te controleren door de NEa.
- De beoordeling van de eerste batches monitoringsplannen bevestigt het eerdere beeld dat ex-ante onderscheid naar eindbestemming en type eindverbruik door brandstofleveranciers lastig tot niet te maken is. Op basis van de huidige monitoringsplannen heeft de NEa geen zicht op hoe aardgasleveringen aan de glastuinbouw op een verifieerbare manier te onderscheiden vallen van overige aardgasleveranties. Dit leidt tot verschillende in de eerdere HUF-toets beschreven risico's (o.a. perverse prikkels tot ontwijking en mogelijke over- of onderschatting van CO2 emissies).
- De NEa wijst ook nogmaals op de samenhang van ETS2 met de bijmengverplichting groen gas en pleit ervoor om de scope van beiden beleidsinstrumenten gelijk te houden.

Toelichting

Monitoringsplannen ETS2

De afgelopen periode heeft de NEa vergunningaanvragen en monitoringsplannen ontvangen van de ETS2 doelgroep en heeft de NEa de ingediende monitoringsplannen bekeken. Voor alle aardgasleveranciers geldt dat het vergunningproces nog gaande is. Dit betekent dat de NEa bezig is met het proces van vragen uitzetten en verzoeken tot aanscherpingen van de vergunningaanvraag. De monitoringsplannen waren vaak niet juist of onvolledig ingevuld, waardoor verhelderingen van de gereguleerde entiteiten nodig is om te komen tot een besluit. Ondanks dat dit proces nog gaande is, heeft de NEa wel al een goed beeld gekregen van hoe brandstofleveranciers omgaan met de glastuinbouw in hun monitoringsplannen.

Op basis van de beoordeelde monitoringsplannen van de gereguleerde entiteiten die aardgas leveren en opgehaalde informatie uit deze monitoringsplannen die de sector glastuinbouw benoemen, zijn grofweg vier groepen te destilleren:



- Een meerderheid van de brandstofleveranciers die aardgas levert geeft in de monitoringsplan aan dat zij geen inzicht hebben of zij leveren aan de glastuinbouw en gaan daarom standaard uit van een scope factor van 1: alle leveringen vallen onder de ETS2 scope;
- De brandstofleveranciers die wel aangeven dat zij mogelijk leveren aan de glastuinbouw geven aan dat zij onvoldoende informatie tot hun beschikking hebben om onderscheid te maken in leveringen aan de sector glastuinbouw en gaan daarom uit van een scope factor van 1: alle leveringen vallen onder de ETS2 scope (conform advies NEa: bij twijfel voorlopig scope factor 1 hanteren);
- Een derde groep is een groep brandstofleveranciers die van zichzelf zeker weten aardgas te leveren aan de glastuinbouw. Ze nemen bijvoorbeeld een aparte brandstofstroom op in hun monitoringsplan voor leveringen aan deze sector. Voor deze entiteiten lijkt onderscheid naar eindstemming (lees: welke sector) dus te maken. In deze monitoringsplannen ontbreekt echter een noodzakelijk onderscheid naar type eindverbruik. Dat wil zeggen: er wordt niet of onvoldoende onderbouwd hoe de brandstofleverancier zicht denkt te krijgen op type verbruik 'achter de meter'. Zoals bekend zijn alleen aardgasleveringen ten behoeve van het groeiproces van tuinbouwproducten uitgezonderd van ETS-2 verplichtingen. Aardgas dat benut wordt door het woonhuis, de verpakkingshal, het kantoor etc. valt sowieso wél binnen de scope van ETS2 en dient ook zo gerapporteerd te worden. Tot nu toe heeft nog geen enkele aardgasleverancier aan kunnen tonen hoe dit onderscheid gemaakt wordt, op een manier die verifieerbaar en handhaafbaar is voor de NEa.
- Een vierde groep is een groep die nog nadere studie vereist. Er is namelijk ook een groep brandstofleveranciers die aardgas leveren, die überhaupt geen melding maken van de glastuinbouw in hun monitoringsplannen. Potentieel zit er bij deze groep een kennis tekort waardoor ze zich niet bewust zijn van het feit dat aardgasleveringen aan deze sector (voorlopig) zijn uitgezonderd van ETS2 verplichtingen. De NEa doet haar best om de gereguleerde entiteiten te wijzen op deze uitzondering tijdens de vergunningaanvragen, maar kan niet uitsluiten dat er aardgasleveranciers zijn die geen poging doen om het onderscheid te maken.

Bijmengverplichting groen gas en ETS2

In de HUF-toets van 15 september 2023 op het wetsvoorstel voor de jaarverplichting groen gas pleitte de NEa voor het gelijktrekken van de scope van deze verplichting en de scope van ETS2, om zo de uitvoering voor NEa en doelgroep te vergemakkelijken. Door de reikwijdte gelijk te trekken, kan de bijmengverplichting direct aansluiten op de ETS2-emissieverslagen voor het bepalen van de geleverde volumes aardgas en daarmee het aandeel van die leverancier in de bijmengverplichting. Niet aansluiten op de emissieverslagen maakt de wet in praktijk slechter uitvoerbaar, fraudegevoeliger en leidt tot hogere administratieve, uitvoerings- en toezichtlasten. De NEa doet een dringende oproep om hiermee rekening te houden in de besluitvorming over de scope van beide beleidsinstrumenten.

Wij hopen u hiermee te hebben geïnformeerd.

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:

 Digitaal
ondertekend door

Datum: 2025.02.03
16:28:56 +01'00'

de directeur-bestuurder

