

Vergaderjaar 2024–2025

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 305

Mobiliteitsbeleid

21 501-32

Landbouw- en Visserijraad

Nr. 1413

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2024

In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van het Europese emissiehandelssysteem voor fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving, wegmobiliteit en aanvullende sectoren (ETS2). Het ETS2 is onderdeel van het Fit-for-55 pakket en dient ertoe de uitstoot van CO₂ kosteneffectief te verminderen. Doordat de CO₂-emissies in de betreffende sectoren onder een aflopend EU-breed emissieplafond moeten blijven, biedt het ETS2 zekerheid dat de CO₂-emissies in de EU afnemen en daarmee ook voor duidelijkheid voor consumenten en bedrijven.

In de Voorjaarsnota van 2023 is uw Kamer voor het eerst geïnformeerd¹ over het voornemen om het ETS2 nationaal zo breed mogelijk in te voeren middels de zogenaamde opt-in. De opt-in levert een belangrijke bijdrage aan de klimaatdoelen, voorkomt significante problemen rondom de uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en handhaafbaarheid van het ETS2 en verlaagt de regeldruk voor bedrijven. Om een zorgvuldige besluitvorming over de opt-in mogelijk te maken zijn impactanalyses uitgevoerd voor de sectoren landbouw, visserij en binnenvaart². Als onderdeel van de klimaat- en energiemaatregelen bij de Voorjaarsnota 2024 is definitief besloten over de reikwijdte van de ETS2 opt-in³. Uw Kamer is toen geïnformeerd over het besluit om een uitzondering te maken voor de visserijsector wegens gebrek aan handelingsperspectief en om de toepassing van ETS2 op de glastuinbouw nog nader uit te werken met inachtneming van het Convenant Energietransitie Glastuinbouw (hierna: het convenant).

Momenteel wordt nog onderzocht of het ETS2 toegepast kan worden in de glastuinbouw met behoud van de balans in het convenant en de Wet Fiscale Klimaatmaatregelen Glastuinbouw. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid van een compensatieregeling voor het geval het

¹ Kamerstukken 36 350, nr. 1 en Kamerstuk 32 813, nr. 1230.

² Kamerstukken 21 501-32, nr. 1649 en Kamerstuk 31 305, nr. 468

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1374.

ETS2 tarief hoger is dan nodig voor het behalen van het restemissiedoel in 2030 uit het convenant. In het kader van het convenant doen de betrokken departementen dit in overleg met de glastuinbouwsector. Uiterlijk in het voorjaar van 2025 zal een besluit worden genomen over de toepassing van ETS2 in de glastuinbouwsector waarbij ook de stapeling van de verschillende beprijzingsinstrumenten wordt gezien.

Bij het niet volledig invoeren van de opt-in ontstaan knelpunten in de uitvoering van ETS2. In de Voorjaarsnota 2024 is toegezegd om uw Kamer te informeren over deze uitdagingen⁴. Deze brief geeft hieraan invulling. Daarbij ga ik eerst in op de uitvoering van het ETS2 in het algemeen en vervolgens sta ik specifiek stil bij de glastuinbouw en de visserij.

De uitvoering van ETS2

Hoewel het ETS2 vanaf 2027 pas volledig in werking zal zijn, starten vanaf 2025 al de administratieve verplichtingen voor deelnemende bedrijven, energie- en brandstofleveranciers. Deze leveranciers zijn vanaf 2025 verplicht om aan de hand van een zelf opgesteld en goedgekeurd monitoringsplan de CO₂-emissies van geleverde brandstoffen aan de betrokken sectoren te monitoren en rapporteren aan de Nederlandse Emissieautoriteit (de NEa). Vanaf 2027 moeten zij vervolgens jaarlijks voor alle geverifieerde emissies ETS2-emissierechten aanschaffen en inleveren bij de NEa.

Om over de juiste hoeveelheid emissies te rapporteren en de kosten van de aanschaf van ETS2-emissierechten correct door te kunnen rekenen aan hun klanten, moeten energie- en brandstofleveranciers een onderscheid maken tussen leveringen aan klanten die wel en niet binnen de reikwijdte van ETS2 vallen. Hiervoor kent de ETS2-regelgeving specifieke eisen en methoden die zijn vastgelegd in de EU Verordening monitoring en rapportage emissiehandel⁵. Leveranciers kunnen dit onderscheid niet altijd maken. Zo weet bijvoorbeeld een leverancier van benzine niet of de benzine uiteindelijk gebruikt zal worden in het wegverkeer (verplichte ETS2-sector) of in de recreatievaart (geen verplichte ETS2-sector). Indien het voor leveranciers niet mogelijk is om aan te tonen dat specifieke leveringen buiten ETS2 vallen, zullen zij genooddakt zijn onterecht kosten door te berekenen aan eindgebruikers. Bedrijven en consumenten die vanaf 2027 op deze manier onterecht kosten voor ETS2 maken, hebben recht op een teruggave van de overheid. De Europese Commissie werkt op dit moment een teruggaveregeling uit die vervolgens in Nederland zal worden geïmplementeerd.

Het genomen besluit over de uitbreiding van het ETS2 zorgt ervoor dat het onderscheiden van verschillende brandstofleveringen in de meeste gevallen niet nodig is. Omdat er dan aanzienlijk minder onterechte kostendoorrekening kan plaatvinden, wordt grootschalig beroep op een teruggaveregeling voorkomen. Dit scheelt regeldruk bij leveranciers en klanten, alsook uitvoeringskosten voor toezicht, handhaving en teruggaveverzoeken.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1374.

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie.

De glastuinbouw

In het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 en de Wet Fiscale Klimaatmaatregelen Glastuinbouw zijn afspraken gemaakt om de broeikasgasuitstoot in de glastuinbouwsector richting 2030 terug te dringen, met de ambitie van een klimaatneutrale en economisch rendabele glastuinbouwsector in 2040. Onderdeel van deze afspraken is de introductie van een CO₂-heffing in de glastuinbouw vanaf 2025, die borgt dat het restemissiedoel voor 2030 wordt gehaald (4,3 Mton CO₂-eq). Voor dit doelbereik is het toepassen van ETS2 in deze sector daarom niet noodzakelijk. De glastuinbouwsector zat voor 2022 ruim onder het CO₂-plafond.

Tegelijkertijd zou een uitzondering van ETS2 voor de glastuinbouw in het bijzonder problematisch kunnen zijn voor de uitvoering van ETS2, zoals de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) als uitvoerder en toezichthouder op het ETS2 aangeeft in hun uitvoeringstoets. De multi-interpretabele definities in combinatie met de gedetailleerde monitoring en administratie die nodig is om een vrijstelling te verlenen, maakt dat NEa oordeelt dat vrijstelling vooraf van de glastuinbouw in ETS2 onuitvoerbaar, slecht handhaafbaar, en fraudegevoelig is. De uitvoeringstoets van de NEa vindt u als bijlage bij deze brief. Afgelopen tijd hebben de betrokken departementen deze problematiek besproken met de glastuinbouwsector in het kader van het convenant.

Het kabinet gaat het effect van de ETS2 opt-in nog nader onderzoeken voor de glastuinbouwsector en neemt in het voorjaar van 2025 een besluit over het eventueel toepassen hiervan. Daarin worden alle relevanten aspecten zorgvuldig bekeken zoals rechtszekerheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van en voor alle betrokken partijen. Uw Kamer wordt daar nog nader over geïnformeerd.

Wanneer het voor energieleveranciers niet mogelijk zou zijn om vooraf vrijstelling te geven aan het deel van de glastuinbouw dat niet verplicht onder ETS2 valt, zullen zij genoodzaakt zijn ETS2-kosten door te berekenen. Glastuinbouwbedrijven zullen vervolgens zelf periodiek een teruggaveverzoek moeten indienen inclusief bewijsvoering over het aandeel aardgas dat buiten ETS2 valt op basis van de EU-definities. De jaarlijkse uitvoeringslasten voor de overheid kunnen naar schatting oplopen tot ca. 7–15 miljoen euro. In alle gevallen geldt echter dat de geldende EU-definities leiden tot juridische onzekerheid, waarbij terugvorderingen van onterechte teruggaven niet uitgesloten kunnen worden.

Een vrijstelling van de glastuinbouw van ETS2 heeft ook gevolgen voor de bijmengverplichting groen gas, waarvan invoering voorzien is per 2026. De reikwijdte van het wetsvoorstel voor de bijmengverplichting sluit aan bij de reikwijdte van ETS2, om de uitvoerbaarheid van de bijmengverplichting te verbeteren, de uitvoeringskosten te beperken, en de kosten te spreiden over een grotere groep afnemers.⁶ Als er geen sprake is van een volledige opt-in onder de bijmengverplichting dan zal het wetsvoorstel significant gewijzigd moeten worden. Omdat dit niet past binnen de voorgenomen tijdslijn van besluitvorming over ETS2 in de glastuinbouw beslist het kabinet apart over de bijmengverplichting. Hierdoor ontstaat dit jaar duidelijkheid over de reikwijdte van de bijmengverplichting, dus of de glastuinbouw hieronder valt. Wanneer dit niet gedaan zou worden, ontstaat een reëel risico dat wanneer in het voorjaar besloten zou worden tegen een opt-in onder ETS2, de termijn van inwerkingtreding per

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 1352.

1 januari 2026 van de bijmengverplichting niet gehaald wordt en de bijmengverplichting voor een tweede maal, met bijbehorende risico's voor investeringsvertrouwen, moet worden uitgesteld. Bij het ontwerp van de bijmengverplichting is uitgegaan van een volledige deelname van de glastuinbouw. Indien het wetsvoorstel aangepast wordt omdat glastuinbouw toch niet onder de bijmengverplichting valt, heeft dit twee consequenties. Ten eerste zorgt dit voor een complexere en foutgevoeligere uitvoering, waarbij wellicht met correcties in latere boekjaren gewerkt zal moeten worden. Ten tweede zorgt dit voor verdeling van de meerkosten van groen gas over een kleinere groep afnemers, met hogere kosten voor bijvoorbeeld huishoudens als gevolg.

Het zo spoedig mogelijk laten ingaan van de bijmengverplichting is nodig voor de opbouw van groen gas productie in Nederland. Hiermee kan een grote en noodzakelijke bijdrage van 2,0 Mton directe CO₂-eq.-reductie worden gerealiseerd en een significante extra reductie bereikt worden van methaan- en ammoniakuitstoot in de landbouw. De bijmengverplichting groen gas draagt ook bij aan toekomstbestendig verdienvermogen voor agrarische bedrijven. Het kabinet streeft naar spoedigst mogelijke besluitvorming over de reikwijdte van de bijmengverplichting. Daarbij worden ook de resultaten betrokken van het lopende onderzoek naar de meerkosten van de bijmengverplichting. Over de uitwerking en proces rondom de bijmengverplichting groen gas, en andere relevante elementen van het Programma groen gas, wordt uw Kamer later dit jaar geïnformeerd.

De visserij

Afgelopen voorjaar is op basis van een impact analyse het besluit genomen om visserijvaartuigen niet onder ETS2 te brengen⁷. Voor deze sector is onvoldoende handelingsperspectief geïdentificeerd, bestaan er Europeesrechtelijke beperkingen in subsidieverlening voor verduurzaming in de visserij en is specifiek sprake van een bijzondere kwetsbaarheid voor een ongelijk speelveld met concurrerende visserijlanden in de EU.

Wegens de complexe leveringsketens van vloeibare brandstoffen, geven brandstofleveranciers aan niet altijd zicht te hebben op waar de brandstoffen terecht komen en waarvoor deze worden gebruikt. Er vindt op dit moment nog onvoldoende administratieve vastlegging plaats om brandstofleveringen aan vissersvaartuigen op een controleerbare manier te onderscheiden van leveringen aan andere vaartuigen. De problematiek in deze sector verschilt met de problematiek die geldt voor de glastuinbouw, omdat er theoretisch een duidelijk onderscheid te maken is tussen de visserij en andere sectoren. De NEa adviseert in haar uitvoeringstoets om samen met de betrokken ministeries en de brandstoffenbranche te zoeken naar een oplossing om brandstofleveringen aan vissersvaartuigen in de praktijk te kunnen onderscheiden van leveringen aan vaartuigen die binnen reikwijdte van ETS2 vallen. Het kabinet acht het van belang dat vissers geen onnodige kosten en regeldruk krijgen en neemt dit advies over. Dit betekent dat het kabinet samen met betrokken ministeries en sectorpartijen gaat zoeken naar een oplossing om visserij vooraf vrijstelling te verlenen en zo een beroep op een teruggaveregeling te voorkomen. Het streven is om uiterlijk in 2027, wanneer de kostendoorberekening van ETS2 begint, een oplossing gevonden te hebben.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans

⁷ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1649.