

Fiche 1. Herziening Richtlijn EU ETS, Herziening MSR

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft het aanjagen van concurrentievermogen en kosteneffectieve decarbonisatie;

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft herziene benchmarkwaarden voor de warmte- en brandstofbenchmarks voor de periode van 2026 tot en met 2030;

Voorstel voor een BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat de beëindiging van de ongeldigverklaring van emissierechten in de marktstabiliteitsreserve betreft;

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

17 juli 2026

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2026) 616

COM (2026) 619

COM (2026) 153

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2026:616:FIN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2026:619:FIN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2026:153:FIN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD (2026) 616

SEC (2026) 616

f) *Behandelingstraject Raad*

Milieuraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 192, eerste lid Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 17 juli jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor een herziening van de richtlijn over het Europese *Emission Trading System* (ETS) voor de grote industrie, elektriciteitssector, lucht- en zeevaart gepubliceerd. Met het voorstel wordt beoogd het ETS in lijn te brengen met het klimaatdoel voor 2040, waarbij tegelijkertijd investeringen, innovatie en het Europese concurrentievermogen worden versterkt. Het voorstel is het eerste onderdeel van het pakket dat invulling zal geven aan het Europese klimaatdoel van netto 90% reductie van broeikasgasuitstoot in 2040 ten opzichte van 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. In het vierde kwartaal van dit jaar worden de overige voorstellen verwacht. Met het voorstel wordt tegelijk het Besluit over de Marktstabiliteitsreserve gewijzigd (MSR-besluit). Daarnaast presenteerde de Commissie een separaat voorstel voor aanpassing van de Richtlijn omtrent de gratis toewijzing op basis van warmte- en brandstofbenchmarks¹ voor de periode 2026-2030. In april stelde de Commissie tevens een gerichte aanpassing van het MSR-besluit voor. Deze drie voorstellen worden in dit BNC-fiche in onderlinge samenhang geapprecieerd.

Het ETS reguleert de broeikasgasuitstoot door middel van een jaarlijks dalend emissieplafond. De Commissie wil het emissieplafond verruimen door het jaarlijkse dalingspercentage (*Linear Reduction Factor*, LRF) vanaf 2031 te verlagen van 4,4% naar 3,7%, en vanaf 2036 verder te verlagen tot 1,7%. Dit komt voor de betreffende sectoren overeen met een reductiedoel van ca. 85% in 2040 ten opzichte van 2005. Vanaf 2036 wordt rekening gehouden met de centrale aankoop van internationale koolstofkredieten. Om de aankoop van 260 megaton aan internationale kredieten te financieren, worden extra emissierechten geveild bovenop het emissieplafond. In januari 2033 beoordeelt de Commissie de ontwikkeling van de markt voor internationale kredieten; wanneer onvoldoende kwalitatief goede en

¹ Benchmarks bepalen de hoeveelheid gratis toewijzing die een installatie ontvangt per eenheid product, warmte of brandstofgebruik en zijn gebaseerd op de gemiddelde emissieprestatie van de 10% meest efficiënte installaties binnen het ETS.

betaalbare internationale kredieten beschikbaar zijn, zal het emissieplafond vanaf 2036 automatisch worden aangescherpt om het te ijken op een reductiedoel van ca. 90% in 2040.

Om de markt voor koolstofverwijdering op te schalen en ruimte te creëren voor moeilijk te reduceren emissies, stelt de Commissie voor om 250 miljoen emissierechten te veilen ter financiering van de centrale inkoop van een equivalente hoeveelheid permanente koolstofverwijderingscertificaten (BioCCS & DACCS)². Om het prijsverschil tussen emissierechten en duurdere koolstofverwijderingscertificaten te overbruggen, wil de Commissie additioneel 10 miljoen emissierechten veilen die anders door de lidstaten worden geveld (ruim 1% van het emissieplafond in 2026). Uiterlijk in 2034 evalueert de Commissie de voortgang van de aankoop van koolstofverwijderingscertificaten. ETS-bedrijven die zelf koolstof verwijderen middels BioCCS, mogen deze gebruiken om aan hun eigen ETS-verplichting te voldoen. Het genereren van verhandelbare emissierechten wordt daarbij niet toegestaan.

De Commissie stelt voor de bescherming tegen koolstoflekkage door middel van gratis toewijzing van emissierechten voor de periode 2031–2040 voort te zetten. Ook stelt zij voor de indirecte kostencompensatie (IKC) voor industriële installaties met een hoog elektriciteitsverbruik voort te zetten na 2030 en zal met een actualisatie van de staatssteunrichtsnoeren komen. Vanaf 2031 wil de Commissie de bestaande investeringsvoorwaarden voor gratis toewijzing vervangen door een nieuwe investeringsvoorwaarde. De Commissie wil hiermee verzekeren dat de economische waarde van de gratis toewijzing in de EU wordt ingezet voor verduurzaming. Exploitanten moeten een *Invest in EU Decarbonisation Plan* indienen bij de nationale bevoegde autoriteit. Na goedkeuring wordt 80% van de gratis toewijzing jaarlijks verstrekt. De resterende 20% wordt toegekend nadat is vastgesteld dat investeringen in verduurzaming zijn uitgevoerd binnen de EU, ter waarde van ten minste 100% van de gratis toewijzing en dat deze investeringen tot een significante emissiereductie hebben geleid. Bij verplaatsing of overdracht van de productiecapaciteit of economische activiteit buiten de EU, moeten de ontvangen emissierechten over de betrokken toewijzingsperiode worden terugbetaald.

Voor de periode 2026–2030 heeft de Commissie een afzonderlijk voorstel tot wijziging van de richtlijn gepubliceerd om de gratis toewijzing op basis van warmte- en brandstofbenchmarks te verhogen. Hiervoor worden circa 80 miljoen nog onverdeelde emissierechten voor gratis toewijzing benut. De benchmarkwaarden worden aangepast voor 2027–2030; de aanvullende toewijzing die betrekking heeft op 2026 wordt verwerkt bij de toewijzing voor 2027.

² Biogenic Carbon Capture and Storage en Direct Air Carbon Capture and Storage.

Ten aanzien van de koolstofgrensheffing, het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM³) stelt de Commissie voor om het uitfaseren van gratis toewijzing voor CBAM-sectoren en daarmee het infaseren van CBAM te vertragen. Daartoe wil de Commissie 15% van de gratis emissierechten die wegens CBAM uitgefaseerd worden, herintroduceren vanaf 2028.⁴ Voor eventuele nieuwe goederen die worden toegevoegd aan CBAM stelt de Commissie een separaat infaseerpad voor.⁵

Het voorstel wijzigt de systematiek voor gratis toewijzing aan de industrie. De regels voor de actualisering van de benchmarks worden aangepast vanaf 2031, waardoor de benchmarkwaarden minder snel kunnen dalen.⁶ Een deel van de sectoren zal hierdoor meer gratis emissierechten ontvangen dan onder de huidige situatie. De Commissie stelt daarnaast voor om de gratis toewijzing van warmte- en brandstofbenchmarks beter te laten aansluiten bij de kenmerken van de betreffende sector door hier vanaf 2031 sectorspecifieke benchmarkwaarden in te voeren.

Ten aanzien van zeevaart stelt de Commissie voor om vanaf 2031 verschillende typen kleinere schepen (tussen de 400 en 5.000 bruto ton inhoud) op te nemen in het EU ETS om marktverstoringen te voorkomen, net als emissies van schepen die offshore werkzaamheden uitvoeren in de jurisdictie van lidstaten. Daarnaast stelt ze nieuwe maatregelen voor om ontwijking door overslag van containers in niet-EU havens tegen te gaan en om de administratieve lasten te verlagen door rapportageverplichtingen te stroomlijnen. Ook reserveert de Commissie 110 miljoen emissierechten voor rederijen die duurzame brandstoffen of emissieloze voortstuwingstechnieken gebruiken en 0,9 miljoen emissierechten om de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten buiten de EU te ondersteunen bij de verduurzaming van de zeevaart. Bestaande uitzonderingen voor onder meer schepen met een ijsklasse en lidstaten met hoge administratieve lasten, worden verlengd tot 2038. Tot slot doet de Commissie een voorstel hoe het ETS aan te passen indien mondiale regelgeving vanuit de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) daar reden toe geeft, onder andere om dubbele lasten te voorkomen.

Ten aanzien van de luchtvaart vallen op dit moment alle vluchten tussen landen in de Europese Economische Ruimte (EER)⁷ onder het ETS. De Commissie wil vanaf 2029 vertrekkende vluchten van de EER

³ Het Carbon Border Adjustment Mechanism is het mechanisme dat aan de Europese buitengrens een CO₂-prijs oplegt aan de invoer van cement, ijzer en staal, aluminium, kunstmest, elektriciteit en waterstof, vergelijkbaar met de prijs die Europese producenten onder het EU ETS betalen.

⁴ De CBAM-factor voor infasering wordt gewijzigd naar respectievelijk 91,5% in 2028 (+1,5), 81% (+3,5) in 2029, 59% (+7,5) in 2030, 48% (+9) in 2031, 37,5% (+11) in 2032, 27% (+13) in 2033, naar 15% (+15) voor de jaren 2034 t/m 2037 en vanaf 2038 0%.

⁵ 97,9% in jaar 1, 95,8% in jaar 2, 91,5% in jaar 3, 81% in jaar 4, 59% in jaar 5, 48% in jaar 6, 37,5% in jaar 7, 27% in jaar 8, 15% in de jaren 9-12 en 0% vanaf jaar 13.

⁶ In de huidige ETS-richtlijn kunnen de benchmarkwaardes met maximaal 2,5% per jaar dalen, waardoor geleidelijk minder gratis emissierechten worden toegewezen. Het nieuwe voorstel verlaagt dit maximale dalingspercentage naar 2% per jaar. Het minimale dalingspercentage blijft in het voorstel op 0,3% staan.

⁷ EU-lidstaten, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein

naar derde laden met een bestemming binnen 5.000 km van Frankfurt, onder het ETS brengen. De tijdelijke uitzondering voor vertrekkende vluchten wordt verlengd voor vluchten met een bestemming verder dan 5000 km van Frankfurt, van 2027 tot 2032. CORSIA-afdrachten⁸ worden in mindering gebracht op te betalen ETS-nalevingskosten. Daarnaast komen zakelijke vluchten met een uitstoot van minder dan 10.000 ton CO₂ voor het merendeel ook onder het ETS te vallen.⁹ Voor steun aan *Sustainable Aviation Fuel* (SAF) reserveert de Commissie 110 miljoen emissierechten.

De Commissie stelt ook voor om afvalverbrandingsinstallaties gefaseerd onder het ETS te brengen tussen 2031 en 2034. Lidstaten kunnen afvalverbranding tot en met 2035 nationaal uitzonderen van de verplichting om emissierechten in te leveren (opt-out), mits aan voorwaarden wordt voldaan.¹⁰ De Commissie stelt daarnaast voor om afvalstortplaatsen vanaf 2031 verplichtingen te geven rondom de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies, of vanaf 2034 indien technische voorwaarden nog niet op orde zijn. Voor 2035 beoordeelt de Commissie de mogelijkheid om afvalstortplaatsen volledig onder het ETS te brengen. De Commissie stelt in dit verband ook voor om het moment waarop koolstofafvang en -gebruik (CCU) wordt verrekend, verderop in de keten te leggen voor een nog door de Commissie vast te stellen lijst van producten, en op het niveau van de brandstofleverancier voor synthetische brandstoffen. Hiermee wil de Commissie voorkomen dat bij afvang van CO₂ voor gebruik in producten, zowel ETS-kosten betaald worden op het moment van afvang als bij de uiteindelijke verbranding van het product.

Met het voorstel wordt uitwerking gegeven aan de Industrial Decarbonisation Bank (IDB), aangekondigd in de Clean Industrial Deal¹¹. De IDB wordt in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase, de *Investment Booster*, is bedoeld om op korte termijn (tussen 2028 en 2031) industriële investeringen in verduurzaming op gang te brengen, terwijl de tweede fase vanaf 2031 via concurrerende biedingen langjarige investeringszekerheid moet bieden. In de eerste fase worden 400 miljoen emissierechten gereserveerd, waarvan 100 miljoen emissierechten voor lidstaten met een lager inkomen. Deze 400 miljoen emissierechten zijn afkomstig uit de reserve voor nieuw toetredende bedrijven in het ETS. Bedrijven kunnen emissierechten ontvangen die worden toebedeeld aan projecten op basis van chronologische volgorde van hun aanvraag. In de tweede fase, van 2031 tot 2040, worden 400 miljoen emissierechten geveild ter financiering van de IDB. Deze middelen worden voornamelijk ingezet middels *Carbon contracts*

⁸ CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) is het mondiale systeem vanuit ICAO (International Civil Aviation Organization) waarbij luchtvaartmaatschappijen een deel van de groei van de uitstoot van internationale luchtvaart moeten compenseren met daarvoor toegestane koolstofkredieten.

⁹ Deze zakelijke vluchten waren voorheen uitgezonderd van het ETS en zijn ook uitgezonderd onder CORSIA. De Commissie stelt voor deze vluchten voortaan binnen de reikwijdte van het ETS te brengen, met uitzondering van vluchten met een heel beperkte uitstoot (minder dan 1.000 ton CO₂).

¹⁰ Aan minimaal twee van drie voorwaarden moet worden voldaan: (i) er geldt een nationale koolstofheffing die ten minste gelijkwaardig is aan de ETS-verplichting (ii) voldoen aan de recyclingdoelstellingen voor stedelijk afval in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (iii) voldoen aan afvalstortdoelstelling in de Stortplaatsenrichtlijn.

¹¹ Kamerstukken 22112, nr. 4020

for difference, om op lange termijn stabiele inkomsten te bieden en het investeringsrisico voor bedrijven te verlagen.

Het Innovatiefonds wordt eveneens gefinancierd uit ETS-inkomsten en stimuleert innovatieve verduurzamingsprojecten en technologieën. Het fonds wordt verlengd tot 2040 door in totaal 200 miljoen emissierechten te veilen vanaf 2031.

Het Moderniseringsfonds wordt met het voorstel verlengd van 2030 tot 2040, met een omvang van 2% van het emissieplafond, en zal net als nu beschikbaar blijven voor lidstaten met een relatief laag bbp per capita. Daarnaast wordt 0,5% van het emissieplafond voor deze lidstaten beschikbaar gesteld via de tweede fase van de IDB. Daarnaast wordt het solidariteitsmechanisme, dat 10% van de veilinginkomsten reserveert voor lidstaten met een relatief laag bbp per capita, voortgezet. Ten aanzien van het Moderniseringsfonds zijn in het voorstel waarborgen opgenomen rondom het respecteren van de principes van de rechtsstaat (*Rule of Law*-clausule).

Lidstaten krijgen de verplichting om minstens 50%, of een equivalent bedrag, te besteden aan zogenaamde prioritaire doeleinden, gericht op de verduurzaming van de ETS-sectoren.¹² Het resterende deel van de inkomsten kan worden besteed aan bredere klimaatdoeleinden.¹³ Bovendien wordt het verboden om de ETS-inkomsten te besteden aan investeringen die niet in lijn zijn met de Europese klimaatdoelstellingen. Lidstaten moeten rapporteren over de besteding van hun veilinginkomsten in de nationale klimaat- en energieplannen.

De Commissie stelt ook aanpassingen voor aan het Besluit over de Marktstabiliteitsreserve¹⁴ (MSR), zodat de parameters beter aansluiten bij een dalend emissieplafond en emissierechten uit de MSR geleidelijker op de markt komen. Ook wordt voorgesteld om, in het geval van een marktoverschot aan emissierechten, de helft minder emissierechten uit de markt naar de MSR te brengen. Eerder stelde de Commissie al voor het annuleringsmechanisme van de MSR te schrappen.¹⁵ Tot slot wordt voorgesteld om in de berekening van de hoeveelheid rechten in omloop, dat bepalend is voor de werking van de MSR, rekening te houden met historische luchtvaartemissies.

b) Impact assessment Commissie

¹² Prioritaire doeleinden zijn bijvoorbeeld: het reduceren van de klimaatimpact van ETS-sectoren, de ontwikkeling van schone of hernieuwbare elektriciteit, verduurzaming van de industrie, stimuleren van circulariteit, etc.

¹³ Bredere doeleinden zijn bijvoorbeeld: koolstofverwijdering, adaptatiemaatregelen en het reduceren van landbouwemissies door efficiënter gebruik van meststoffen.

¹⁴ De marktstabiliteitsreserve brengt vraag en aanbod van emissierechten met elkaar in balans. Bij een overschot worden emissierechten tijdelijk uit de markt gehaald, bij een tekort kunnen emissierechten weer worden vrijgegeven.

¹⁵ Kamerstuk 21501-33, nr. 1199

In de impact assessment beoordeelt de Commissie drie opties voor de herziening van het ETS. Alle opties brengen het EU ETS in lijn met de klimaatdoelstelling voor 2040 en versterken de financiële ondersteuning voor verduurzaming van de betrokken sectoren, maar verschillen in de wijze waarin het huidige systeem wordt aangepast en uitgebreid. Optie 1 blijft relatief dicht bij de bestaande systematiek, optie 2 voorziet in gematigde aanpassingen en een beperkte uitbreiding van de reikwijdte, en optie 3 bevat verdergaande aanscherpingen met een ruimere uitbreiding van de reikwijdte. Alle opties hebben hetzelfde emissieplafond, maar gaan uit van andere combinaties van verschillende opties op het gebied van onder meer koolstofverwijdering, de MSR, bescherming tegen koolstoflekkage, de vormgeving en financiering van ETS-fondsen en uitbreidingen van de reikwijdte. De impact assessment beoordeelt de milieukundige, economische en sociale gevolgen van de beleidsopties, waaronder de effecten op emissiereductie, nalevingskosten, regeldruk, concurrentievermogen, handel en investeringen, het mkb, overheden, de interne markt, werkgelegenheid, vaardigheden en grondrechten.

De Commissie heeft in het voorstel hoofdzakelijk gekozen voor optie 2. Deze optie versterkt volgens de Commissie de milieu-effectiviteit met waarborging van het concurrentievermogen, en behoud van proportionaliteit, stabiliteit van de regelgeving en een eerlijke behandeling van sectoren. Optie 1 schiet volgens de Commissie tekort op het gebied van toekomstbestendigheid, investeringen en uitbreidingen, terwijl optie 3 op onderdelen effectiever is, maar leidt tot hogere aanpassingskosten en administratieve kosten. Het uiteindelijke Commissievoorstel wijkt op drie onderdelen af van optie 2 in de impact assessment: het emissieplafond, de wijze waarop koolstofverwijdering wordt geïntegreerd en de reikwijdte van ETS-luchtvaart. Ten opzichte van optie 2, bereikt het emissieplafond in het voorstel ongeveer hetzelfde niveau in 2040, maar met een snellere daling in de eerste helft en een minder snelle daling in de tweede helft van de jaren 2030. Ten aanzien van koolstofverwijdering is in het voorstel gekozen voor veilingen onder het emissieplafond via een publieke autoriteit in plaats van een gelimiteerde integratie bovenop het emissieplafond door ETS-bedrijven. Ten aanzien van luchtvaart, is de voorgestelde 5.000 km-grens niet doorgerekend.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet spant zich samen met een groep gelijkgezinde lidstaten in voor ambitieus Europees klimaatbeleid, waarmee het 2040-doel van netto 90% reductie van broeikasgasemissies ten opzichte van 1990 wordt gehaald. Dit acht het kabinet noodzakelijk om klimaatverandering tegen te gaan, de afhankelijkheid van fossiele brand- en grondstoffen af te bouwen en economische kansen te benutten. Klimaatbeleid wordt bij voorkeur op EU-niveau gevoerd, om de effectiviteit te vergroten en een gelijkjer speelveld te borgen. Het EU ETS vormt de hoeksteen van het Europese klimaatbeleid en draagt als belangrijkste beprijzingsinstrument bij aan het behalen van de nationale klimaatdoelen. Het EU ETS biedt investeringszekerheid in de transitie naar schone productie. Hierbij is het van belang dat het ETS een voorspelbaar CO₂-prijspad kent, waarop bedrijven hun investeringsbeslissingen kunnen baseren.

Het kabinet zet in het kader van een gebalanceerde beleidsmix in op Europese CO₂-beprijzing in alle sectoren en beschouwt het ETS daarvoor als bewezen effectief instrument. In dit verband is het van belang dat afvalverbrandingsinstallaties op korte termijn onder het ETS komen te vallen. Ook hecht het kabinet eraan dat het ETS-2 voor de gebouwde omgeving, wegvervoer en overige sectoren niet verder wordt uitgesteld of afgezwakt. Voor lucht- en zeevaart heeft mondiaal beleid wegens het internationale karakter de sterke voorkeur, maar zolang dit tekortschiet, is Europees beleid noodzakelijk.

Het kabinet beschouwt het ETS in een bredere context waarin de samenhang tussen duurzaamheid, weerbaarheid en concurrentievermogen van belang is. Mede vanwege de toenemende druk op de positie van de Europese energie-intensieve industrie, beschouwt het kabinet het ETS nadrukkelijk als een vehikel voor investeringen in industriële verduurzaming in Europa. In dit verband is het ook van belang dat het ETS een kosteneffectief marktinstrument blijft en gepaste oplossingen blijft bieden om het risico op koolstoflekkage te verkleinen. Aanvullend op het ETS zet het kabinet in dit verband in op Europese vraagstimulatie voor duurzaam geproduceerde industriële goederen. Daarnaast blijft het kabinet zich inzetten voor de totstandkoming van de benodigde infrastructuur voor emissiereductie, zowel nationaal als in grensoverschrijdend verband. Voor de elektriciteitssector is een ambitieus emissieplafond essentieel voor de verduurzaming, met voldoende aandacht voor de moeilijk te reduceren emissies.

De permanente verwijdering van koolstof uit de atmosfeer is volgens het kabinet in toenemende mate noodzakelijk om te compenseren voor moeilijk te vermijden emissies en om na 2050 een netto negatieve totale uitstoot te bereiken. Het kabinetsbeleid rondom koolstofverwijdering is opgenomen in de Routekaart Koolstofverwijdering.¹⁶ De opschaling van permanente koolstofverwijdering gebeurt bij voorkeur op Europees niveau met ruimte voor innovatie, en zou de prikkel voor emissiereductie niet moeten verminderen. Bovendien is het van belang dat CO₂ als langlevend broeikasgas, zo veel mogelijk wordt gecompenseerd met permanente koolstofverwijdering.

In beginsel is het kabinet geen voorstander van het oprichten van nieuwe fondsen buiten het MFK om. Echter, fondsen gericht op de opschaling van innovatie, schone technologieën en toekomstbestendige industrie van strategische waarde, waarbij projecten worden geselecteerd op basis van impact en excellentie, kunnen een toegevoegde waarde hebben.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet pleit voor een emissieplafond dat borgt dat de ETS-sectoren proportioneel bijdragen aan het Europese klimaatdoel van netto 90% reductie binnen de EU in 2040, met oog voor het internationale concurrentievermogen van de ETS-sectoren. Het kabinet maakt uit het voorstel en de impact assessment op dat de combinatie van het aanbod van emissierechten vanuit zowel het emissieplafond als de MSR,

¹⁶ Kamerstuk 32813, nr. 1500

leidt tot een onvoldoende bijdrage van de ETS-sectoren aan netto 90% reductie in 2040. Het gevolg daarvan, een hogere opgave voor andere sectoren en aanvullend nationaal beleid, acht het kabinet onwenselijk. Het is van belang dat de ETS-prijs de nodige investeringen in industriële verduurzaming rendabel maakt, bedrijven zekerheid biedt en voorlopers niet benadeelt. Daarom ziet het kabinet graag dat tot en met 2035 wordt vastgehouden aan het huidige emissieplafond, met een LRF van 4,4% in plaats van de voorgestelde 3,7%.

Het kabinet constateert weliswaar dat er tussen 2036 en 2040 vanuit de Europese Klimaatwet ruimte is voor een verruiming van het huidige emissieplafond, maar is kritisch op de voorgestelde verruiming door de Commissie vanaf 2036 die rekening houdt met de centrale aankoop van internationale kredieten, waardoor binnen de EU extra emissies kunnen worden toegelaten. Dit leidt ertoe dat publieke investeringen plaatsvinden buiten de EU, in plaats van in duurzame technieken binnen de EU. De Commissie komt eind dit jaar met een impactanalyse over de inzet van kredieten. Voordat besloten wordt over de hoeveelheid kredieten en de sectoren waar deze worden ingezet, wil het kabinet inzicht in de impact en kosteneffectiviteit van de inzet van verschillende hoeveelheden kredieten in verschillende sectoren (ETS en niet-ETS). Uitgangspunt voor het kabinet is dat kredieten fungeren als vangnet in de nationale opgaven in de niet-ETS-sectoren om tegenvallende resultaten te compenseren vanwege moeilijk te reduceren emissies. De inzet mag niet ten koste gaan van kosteneffectieve emissiereducties binnen de EU en moet daadwerkelijk leiden tot additionele mondiale emissiereductie.

Het kabinet is positief over de vraagstimulans voor permanente koolstofverwijdering door een EU-breed opkoopprogramma. Bovendien vindt het kabinet het positief dat integratie van koolstofverwijdering in het ETS voornamelijk indirect plaatsvindt, waardoor grip wordt gehouden op de hoeveelheid en kwaliteit. Ook de voorwaarde dat het uitsluitend permanente, in de EU opgewekte en door het CRCF¹⁷ gecertificeerde BioCCS en DACCS betreft, wordt door het kabinet verwelkomd. Voor zowel de integriteit van het ETS als de marktzekerheid van aanbieders van koolstofverwijdering, acht het kabinet het essentieel dat voldoende wordt geborgd dat de 250 miljoen extra te veilen emissierechten daadwerkelijk gedekt worden door een equivalent volume koolstofverwijdering. Om de nationale subsidiedruk te verlagen, stelt het kabinet voor om meer dan de voorziene 10 miljoen emissierechten in te zetten om het prijsverschil tussen emissierechten en koolstofverwijderingscertificaten te overbruggen.

Het kabinet onderschrijft dat gratis toewijzing ook in de jaren 2031 – 2040 nodig zal zijn om het risico op koolstoflekkage te beperken voor industriële sectoren die daar gevoelig voor zijn en voor zo ver deze nog niet zijn beschermd door CBAM. Ook is het kabinet positief over de verlenging van de IKC na 2030, in lijn met het coalitieakkoord waarin middelen zijn gereserveerd voor de IKC na 2030.¹⁸ Het kabinet acht het

¹⁷ Carbon Removals Certification Framework, het EU-brede vrijwillige kwaliteitskader om koolstofvastlegging en verwijdering betrouwbaar te certificeren.

¹⁸ Kamerstuk 29826, nr. 307

echter onwenselijk om het aandeel gratis emissierechten in het emissieplafond te vergroten, zodat er een voldoende hoge prijs blijft bestaan op vervuiling. Mede hierom is het kabinet tegen de voorgestelde vertraagde infasering van het CBAM (en daarmee uitfasering van gratis rechten). Een tragere infasering van het CBAM doet bovendien afbreuk aan de voorspelbaarheid voor bedrijven die hun investeringsbeslissingen op het bestaande infaseerpad hebben gebaseerd, verzwakt de verduurzamingsprikkel voor producenten in derde landen en maakt invoer van koolstofintensieve producten aantrekkelijker. Om deze redenen zal het kabinet ook pleiten voor een snellere infasering van CBAM voor toekomstige CBAM-goederen. Het kabinet mist in het voorstel een toekomstbestendige oplossing voor koolstoflekkage via export, bijvoorbeeld door een deel van de IDB nadrukkelijk in te zetten voor CBAM-sectoren. Om te voorkomen dat de hoeveelheid gratis toewijzing toeneemt, is het kabinet daarnaast kritisch op de voorgestelde verlaging van de maximale actualiseringsfactor voor benchmarks.

Het kabinet is positief over het voornemen van de Commissie om sectorale terugvalbenchmarks uit te werken en zal hier constructief over meedenken, zodat deze benchmarks beter aansluiten bij de onderliggende productieprocessen. De terugvalbenchmarks bepalen de gratis toewijzing per product voor een grote diversiteit aan productieprocessen, waardoor het in sommige gevallen technisch niet mogelijk is om te presteren op het niveau van de benchmark. Dit heeft negatieve consequenties voor de bescherming tegen koolstoflekkage. Om deze gevolgen op korte termijn al op een uitvoerbare manier te adresseren, is het kabinet ook positief over het separate voorstel om de terugvalbenchmarkwaardes voor de periode 2027 – 2030 te verhogen. Daarnaast steunt het kabinet de optie om additioneel 37 miljoen nu nog beschikbare rechten, in te zetten voor de terugvalbenchmarks. Als gevolg van deze voorstellen zouden de waardes van de terugvalbenchmarks met 11% dalen ten opzichte van de vorige toewijzingsperiode, in plaats van met 34%.

Het kabinet is voorstander van het stimuleren van investeringen via investeringsvoorwaarden aan gratis emissierechten, omdat dit de effectiviteit van het ETS significant kan versterken. Het kabinet is van mening dat minimaal 20% van de gratis toewijzing voorwaardelijk moet zijn op investeringen in een significante emissiereductie, in lijn met het 2040-reductiedoel. Bij de uitwerking van de *Invest in EU Decarbonisation Plans* gaat het kabinet er constructief op aandringen dat de regeldruk voor bedrijven en uitvoeringsdruk voor de Nederlandse Emissieautoriteit niet onnodig hoog zijn, onder meer door objectieve en verifieerbare criteria te hanteren. Het kabinet zal inzetten op een sterkere beloning voor installaties die relatief schoon produceren, bijvoorbeeld door de bestaande uitzondering op de generieke korting op gratis emissierechten (CSCF-vrijstelling) uit te breiden naar de top 20% meest efficiënte bedrijven.

Het kabinet vindt dat ook de luchtvaartsector moet bijdragen aan klimaatneutraliteit in 2050, bij voorkeur via mondiaal instrumentarium. Uit de evaluatie van de Commissie blijkt dat CORSIA in de huidige vorm nog niet voldoende bijdraagt aan het behalen van de doelen uit het Parijsakkoord. Daarom heeft de Commissie voorgesteld de reikwijdte uit te breiden naar alle vertrekkende vluchten met een bestemming

binnen 5.000 kilometer van Frankfurt, en om zakelijke vluchten op te nemen. Het kabinet is voorstander van ambitieus Europees klimaatbeleid met het oog op een gelijk speelveld en de effectiviteit. In dit licht acht het kabinet het een interessant voorstel. Tegelijkertijd ontbreekt op dit moment inzicht in de effecten van de voorgestelde reikwijdte inclusief het opnemen van zakelijke vluchten, waardoor nog veel onduidelijk is. Het kabinet verzoekt de Commissie een nadere impact assessment op dit punt uit te voeren.

De opbrengsten van ETS dienen bij te dragen aan sectorale verduurzaming. Het kabinet steunt dan ook de voorgestelde verhoging van de financiële ondersteuning voor het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF), waterstof en elektrificatie, ook omdat daarmee een impuls wordt gegeven aan de vergroening van de raffinagesector. Het is van belang dat deze steun zo veel mogelijk leidt tot een prikkel voor verduurzaming. Ook steunt het kabinet de mogelijkheid tot het aftrekken van CORSIA-kosten van de ETS-verplichting, om zo dubbele lasten te voorkomen en de ontwikkeling van CORSIA niet te hinderen.

Het kabinet vindt het van belang om marktverstoringen tussen schepen tegen te gaan en verwelkomt het voorstel om categorieën van zeeschepen tussen 400 en 5.000 GT onder het ETS te brengen. Wel is het kabinet voorstander van invoering eerder dan 2031, vanwege het huidige risico op ontwijking. Daarnaast ziet het kabinet een risico op marktverstoringen doordat segmenten van schepen nu niet in het voorstel worden meegenomen (o.a. droge-ladingschepen en containerschepen). Het kabinet is voorstander van vereenvoudiging waarbij, eventueel op enkele uitzonderingen na, alle kleine scheepstypen worden meegenomen, inclusief schepen die belangrijke offshore werkzaamheden verrichten, zoals baggeren en zandsuppletie.

Het kabinet constateert dat de verduurzaming van de scheepvaart vaak belemmerd wordt door de hoge kosten van duurzame brandstoffen. Daarom steunt het kabinet het voorstel om het gebruik van duurzame brandstoffen en schone technieken te stimuleren met een steunmechanisme. Het is van belang dat deze steun zo veel mogelijk leidt tot een prikkel voor verduurzaming. Het voorstel om alle emissies onder het ETS te brengen die samenhangen met offshore werkzaamheden, met een nieuwe definitie van een aanloophaven, ziet het kabinet als een goede manier om ontwijking te voorkomen en de regels simpeler en beter werkbaar te maken. Het kabinet verwelkomt daarnaast de voorstellen om de administratieve lasten voor rederijen te verminderen, maar is kritisch over het voorzetten van uitzonderingen, zoals voor verbindingen naar verafgelegen gebieden. Het kabinet is positief over de reviewbepaling in relatie tot de klimaatmaatregelen van de IMO, maar het is wenselijk dat de Commissie duidelijker aangeeft hoe dubbele lasten worden voorkomen.

Het kabinet steunt de uitbreiding van het ETS naar afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), om afvalpreventie, recycling en CCS te bevorderen en een ongelijk speelveld te voorkomen. Echter is zij van mening dat deze uitbreiding zo snel mogelijk moet plaatsvinden, in plaats van een geleidelijke infasering vanaf 2031, en

zonder de mogelijkheid van een opt-out. Om dubbele beprijzing te voorkomen, staat het kabinet in beginsel positief tegenover het voorstel om het moment waarop CCU wordt verrekend, verderop in de keten te leggen. Bij de uitwerking zal het kabinet aandacht vragen voor voldoende waarborgen om ontwikkelingsmogelijkheden te voorkomen, de uitvoerbaarheid en de samenhang met het ETS-2. Het kabinet is positief over de monitorings- en rapportageplicht voor afvalstortplaatsen en de voorwaarden die daarvoor gelden. Wel zal het kabinet ervoor pleiten dat de uitvoeringskosten proportioneel zijn.

Het kabinet ziet meerwaarde in oprichting van de IDB, en is van mening dat de IDB het bestaande Europese financieringsinstrumentarium kan aanvullen waar dat momenteel tekortschiet en daarmee een belangrijke bijdrage kan leveren aan industriële verduurzaming en het mobiliseren van private investeringen. Het kabinet is positief over de beoogde scope, die zowel om- als opbouw omvat. Het kabinet zal scherp oog houden voor de omvang van de IDB en zal de Commissie vragen om een onderbouwing hiervan. Het kabinet zal er daarnaast op inzetten dat middelen uit de IDB naar toekomstbestendige industrieën van strategische waarde gaan, met speciale aandacht voor sectoren met een groot risico op koolstoflekage, zoals de chemie en CBAM-sectoren. Hierbij acht het kabinet het van belang dat de IDB opereert in overeenstemming met de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Het kabinet is positief over het voorstel om in de tweede fase van de IDB via *Carbon Contracts for Difference*, en waar nodig andere risicobeperkende instrumenten, de business case van verduurzamingsprojecten te verbeteren. Ook is het kabinet positief over het competitieve karakter van de tweede fase, en zal zij erop inzetten dat voldoende wordt geborgd dat projecten op basis van impact en excellentie worden geselecteerd. Het is van belang dat de IDB goed aansluit op bestaande EU- en nationale investeringsinstrumenten.

Het kabinet is echter kritisch over de beoogde financiering van de eerste fase van de IDB (de *Investment Booster*). Ook is het kabinet in principe kritisch over het alloceren van middelen op basis van chronologische volgorde (*first come, first serve*). Dit biedt mogelijk onvoldoende waarborgen voor een doelmatige inzet van middelen. Het kabinet geeft de voorkeur aan toekenning op basis van de criteria impact en excellentie en zal hier ook voor pleiten in de verdere uitwerking van het fonds, zodat significante emissiereductie wordt gerealiseerd. Bij de uitwerking in lagere regelgeving van de toekenningscriteria van beide fases is voldoende inspraak voor de lidstaten van belang. Ten slotte is het kabinet geen voorstander van het apart zetten van 100 miljoen emissierechten binnen de *Investment Booster* voor lage-inkomenslidstaten. Het kabinet is geen voorstander van het toekennen van middelen op basis van geografische spreiding of op basis van inkomenscriteria. Het instrument ETS moet gericht zijn op effectieve en efficiënte verduurzaming en het stimuleren van investeringen; niet op herverdeling. Het kabinet is daarom ook geen voorstander van de continuering van het Moderniseringsfonds en het solidariteitsmechanisme. Het kabinet ziet graag dat op deze manier een groter deel van de

veilinginkomsten toekomt aan de lidstaten, zodat deze opbrengsten gericht kunnen worden ingezet voor de ETS-sectoren. Het kabinet is voorstander van de *Rule of Law*-clausule voor het Moderniseringsfonds en wil deze clausule ook toegepast zien op de andere herverdelingsmechanismen, indien deze toch behouden blijven.

Het kabinet is positief over de continuering van het Innovatiefonds, omdat het een effectieve bijdrage levert aan de verduurzaming van de Europese industrie, en daarmee het concurrentievermogen.

Om te verzekeren dat de veilinginkomsten van lidstaten worden besteed aan de sectoren waar de middelen worden opgehaald, is het kabinet voorstander van het voorstel om een minimumpercentage van 50% te besteden aan prioritaire doeleinden. Daarnaast ziet het kabinet permanente koolstofverwijdering ook als prioritair doeleinde, terwijl de Commissie deze als niet-prioritair heeft aangemerkt. De overige 50% van het budget moet volgens het kabinet aantoonbaar bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid in de lidstaten. Het kabinet is positief over de versterkte monitoring en transparantie rondom de besteding van de veilinginkomsten. Het kabinet zal inzetten op stevige handhaving van deze verplichting, inclusief eenduidige rekenregels.

Ten aanzien van de MSR is het kabinet positief over de geleidelijke aanpassing van de drempelwaarden aan een krimpende markt en het meer stapsgewijs op de markt brengen van emissierechten in geval van krapte. Wel is het van belang dat de technische correctie op de totale hoeveelheid emissierechten in omloop (TNAC) in verband met historische luchtvaartemissies ook doorwerkt in de hoogte van de drempelwaarden. Daarentegen is het kabinet kritisch op de eerder voorgestelde verwijdering van het annuleringsmechanisme, omdat daarmee de effectiviteit van de MSR wordt aangetast om een voorspelbaar ETS-prijspad te borgen in het geval van toekomstige vraagschokken.¹⁹ De maximale hoeveelheid emissierechten in de MSR zou eveneens moeten meebewegen met de krimpende markt. Gezien het nog altijd aanzienlijke marktoverschot aan emissierechten, ligt het daarnaast meer voor de hand om voorlopig de huidige *intake rate* te behouden en een ruimere hoeveelheid emissierechten in de MSR op te blijven nemen en als buffer te behouden voor toekomstige marktkrapte. Daarnaast acht het kabinet het nodig dat het aantal rechten dat bij marktkrapte wordt vrijgegeven sneller afneemt, zodat het ETS in 2040 voldoende bijdraagt aan het Europese klimaatdoel wegens de MSR.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten zijn verdeeld over het voorstel. Een groep van circa tien met name Oost- en Zuid-Europese lidstaten is kritisch op het ETS en ziet graag een lager ambitieniveau en meer veilinginkomsten richting landen met een relatief laag bbp. Een andere groep lidstaten, waaronder Nederland, is uitgesproken voorstander van het ETS en ziet het ETS als het meest kosteneffectieve instrument voor het behalen van

¹⁹ Kamerstuk 21501-33, nr. 1199

het 2040-doel van netto 90% emissiereductie. Enkele grote lidstaten erkennen weliswaar het belang van het ETS, maar zien ook noodzaak tot flexibiliteit binnen het systeem.

Er zal, naast discussie over het ambitieniveau, verder nog een discussie gevoerd worden over de verdeling van de opbrengsten van de veilingen van emissierechten.

Onderdelen met betrekking tot zeevaart roepen zorgen op bij enkele, met name mediterrane lidstaten, terwijl andere lidstaten zich nog beraden op hun positie. Uitbreiding van de reikwijdte met betrekking tot luchtvaart ligt bij zowel een aantal lidstaten als derde landen gevoelig.

De standpuntvorming in het Europees Parlement bevindt zich nog in een vroeg stadium. De EVP-fractie, die met Peter Liese de rapporteur levert, verwelkomt het voorstel in grote lijnen. S&D en Renew Europe zijn aanzienlijk kritischer, onder andere over de verlaging van de lineaire reductiefactor en de inclusie van internationale kredieten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Artikel 192, eerste lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van activiteiten die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bij aan het nastreven van het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van milieu en de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, sub e, VWEU. Deze beoordeling geldt voor elk van de drie voorstellen.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. De voorstellen hebben tot doel dat het EU ETS een efficiënt en kosteneffectief instrument blijft om bij te dragen aan de klimaatneutraliteitsdoelstellingen van de EU. De voorstellen tot wijziging van de richtlijn beogen tegelijkertijd de goede werking van de interne markt en het concurrentievermogen van de EU ETS-sectoren te waarborgen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering en het risico

op koolstoflekkage kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door het ETS wordt het gelijk speelveld op het terrein van broeikasgasemissiereductie verbeterd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Deze beoordeling geldt voor elk van de drie voorstellen.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Het EU ETS is een bewezen effectief instrument om broeikasgasemissiereductie te realiseren en daarmee bij te dragen aan de in de EU Klimaatwet vastgelegde doelstelling van netto 90% reductie in 2040. De voorgestelde wijzigingen hebben tot doel dat het EU ETS een effectief en kosteneffectief instrument blijft om bij te dragen aan deze klimaatneutraliteitsdoelstellingen van de EU en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt en het concurrentievermogen van de EU ETS-sectoren te waarborgen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde wijzigingen beperkt blijven tot maatregelen die noodzakelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van het systeem en daarmee in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel van het voorstel. Deze beoordeling geldt voor elk van de drie voorstellen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie raamt voor de uitvoering van het voorstel in de periode 2028–2034 circa €52 miljoen aan uitgaven uit de reguliere EU-begroting, waarvan €22,4 miljoen aan operationele en €29,5 miljoen aan administratieve uitgaven. Daarnaast worden de opbrengsten van de veiling van rechten voor de aankoop van koolstofverwijderingscertificaten (maximaal 260 miljoen rechten) en internationale kredieten (maximaal 260 miljoen rechten) als externe bestemmingsontvangsten op de EU-begroting gebruikt. De Commissie heeft hiervoor geen bedragen in euro's geraamd, omdat de uiteindelijke uitgaven en ontvangsten afhankelijk zijn van marktprijzen. Uit externe bestemmingsontvangsten worden tevens de uitgaven voor het Unieregister (€228,5 miljoen) en de bijdrage aan EMSA voor de uitvoering van het maritieme ETS (€26,9 miljoen) gefinancierd. De uitgaven voor onder meer het Innovatiefonds en de Industrial Decarbonisation Bank zijn nog niet volledig geraamd.

Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal

werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

EU-lidstaten ontvangen inkomsten uit de veiling van emissierechten die aan hen worden toegewezen. Andere emissierechten worden kosteloos toegewezen of gereserveerd voor ETS-fondsen, steunmechanismen en centraal door de Commissie gefinancierde aankopen. Nederland ontvangt momenteel ca. 3,7% van de algemene veilinghoeveelheid die over de lidstaten wordt verdeeld. Voor luchtvaartrechten geldt een afzonderlijke verdeelsleutel die voor de periode 2031–2040 nog moet worden vastgesteld.

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor Nederland doordat het zowel de hoeveelheid door lidstaten te veilen emissierechten als de ETS-prijs beïnvloedt. Daarnaast zal het voorstel gevolgen hebben voor de CBAM-inkomsten. Door de verhoging van de CBAM-factor vallen de CBAM-inkomsten over de periode 2028-2037 lager uit. Dit heeft geen betrekking op de reeds ingeboekte CBAM-inkomsten voor 2026 en 2027. De opbrengsten van de nationale CO₂-heffing voor AVI's zullen verminderen, maar daar staan nieuwe ETS veilinginkomsten tegenover. Ook is een stijging van de uitvoeringslast voor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) te verwachten. Ten slotte kan het voorstel ook implicaties hebben voor het nationale klimaatbeleid en de subsidie-intensiteit voor ETS-sectoren.

Het totaal aantal te veilen emissierechten in de periode 2031-2040 stijgt aanzienlijk wegens de verruiming van het huidige emissieplafond ten opzichte van de huidige ETS-richtlijn en in mindere mate wegens de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS. Een deel van het veilingvolume wordt gereserveerd voor de ETS-fondsen, ten koste van het veilingvolume voor de lidstaten. Het aantal emissierechten dat Nederland mag veilen, stijgt in de periode 2031 – 2040 als gevolg van het voorstel naar schatting met ca. 27 miljoen. De uiteindelijke gevolgen voor de veilingopbrengsten hangen sterk af van de gevolgen van het voorstel op de prijsontwikkeling. De prijs van emissierechten hangt af van de actuele en verwachte schaarste op de ETS-markt, waaronder de vraag naar emissierechten, het emissieplafond, de werking van de marktstabiliteitsreserve en de hoeveelheid emissierechten die reeds in omloop is.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Bedrijven die onder het ETS vallen betalen voor hun broeikasgasuitstoot boven de benchmark, of nemen verduurzamingsmaatregelen om deze ETS-prijs te vermijden. Vanwege de EU-brede werking van EU ETS zullen bedrijven deze kosten deels of geheel, zoals bij CBAM-goederen, kunnen doorberekenen aan hun klanten, waardoor de netto impact kleiner is of zelfs positief kan zijn. Het door de hele economie

doorberekenen van verduurzamingskosten is een expliciet doel van het instrument en zal bij de eindconsument tot een kostentoeename leiden.

De financiële impact op ETS-plichtige bedrijven kan worden verminderd door de verschillende fondsen en voorzieningen die uit de ETS-inkomsten worden betaald; onder meer het Innovatiefonds, de IDB en de verplichting voor lidstaten om 50% van de ETS-inkomsten te investeren in de decarbonisatie van ETS-sectoren. De investeringen als gevolg hiervan worden ingezet voor de verduurzaming van ETS-bedrijven en dempen daarmee de financiële impact. In het geval dat bedrijven van deze fondsen gebruik willen maken, levert dat regeldruk op. Aangezien het Innovatiefonds al bestaat, leidt doorzetten van dit fonds naar verwachting niet tot een regeldrukverhoging. Bij de IDB is dat mogelijk wel het geval. De Commissie heeft hier geen berekening van gegeven in het voorstel. Om een inschatting te maken, is aangenomen dat een aanvraag bij de IDB vergelijkbaar is met de SDE++. Daarmee zouden de kosten per aanvraag uitkomen op circa €650-€910. Het kabinet zal zich inzetten voor simpele toelatingsprocedures bij de uitwerking van de IDB.

Met het voorstel komen de twee bestaande investeringsvoorwaarden voor gratis toewijzing (de energiebesparingsconditionaliteit en het opstellen van een klimaatneutraliteitsplan) te vervallen. De nieuwe investeringsvoorwaarde geldt vanaf 2031; de volgende rapportagecyclus. In het rapport van Panteia over regeldruk door het ETS is aanbevolen de energiebesparingsconditionaliteit los te laten en regels niet te wijzigen tijdens een rapportagecyclus. Op basis van dit rapport valt op te maken dat het instellen van de nieuwe investeringsvoorwaarden en het vervallen van de huidige voorwaarden een netto regeldrukvermindering van €0,79 miljoen oplevert voor Nederlandse bedrijven²⁰. Hierbij is aangenomen dat de regeldruk kosten van de nieuwe investeringsvoorwaarde hetzelfde zijn als voor het opstellen van een klimaatneutraliteitsplan. Het kabinet zal er bij de uitwerking van de *Invest in EU Decarbonisation Plans* constructief op aandringen dat de regeldruk voor bedrijven en uitvoeringsdruk voor de Nederlandse Emissieautoriteit niet onnodig hoog zijn, onder meer door objectieve en verifieerbare criteria te hanteren.

Het voorstel brengt voor de zeevaart een nieuwe categorie kleine schepen onder de reikwijdte van het ETS. Dat levert naar inschatting van de Commissie nieuwe administratieve kosten van eenmalig €3193, en jaarlijks €3690 per schip op voor schepen die nieuw onder het ETS vallen. Naar schatting vallen circa 480 nieuwe Nederlandse schepen onder het ETS bij de uitbreiding. De administratieve kosten voor Nederland zouden daarmee uitkomen op eenmalig €1,5 miljoen en jaarlijks €1,8 miljoen. Versimpelingen in de monitorings- en verificatieverplichtingen voor zeevaart onder het ETS leiden potentieel tot 10-20% minder administratieve kosten als gevolg van het ETS voor zeevaartbedrijven. Extra bedrijfskosten (buiten administratieve kosten) als gevolg van de uitbreiding naar kleine schepen komen EU-breed neer op €1,2 miljard in 2030 en €1,8 miljard in 2040. Naar schatting leidt de uitbreiding ertoe dat circa 150 nieuwe

²⁰ Onderzoek regeldruk Europese emissiehandelssysteem, Panteia, 2025. Kamerstuk 32813, nr 4250.

Nederlandse bedrijven onder het ETS komen te vallen. De extra bedrijfskosten komen voor Nederland dan uit op circa €154 miljoen. Daarbij stelt de Commissie dat 50% van de ETS-verplichtingen van zeevaart terugvloeit naar de sector via decarbonisatiesteun. Dit betreft een indicatieve berekening. In het voorstel is door de Commissie geen berekening per lidstaat opgenomen.

De nalevingskosten voor luchtvaart bestaan uit de ETS-prijs (verminderd met eventuele CORSIA-afdrachten), en worden deels gemitigeerd door steun voor Sustainable Aviation Fuels (SAF), waterstof en elektrificatie. 110 miljoen emissierechten zijn beschikbaar voor Europees geproduceerde SAF. Administratieve kosten voor de luchtvaart nemen volgens de Commissie niet toe, omdat luchtvaart sinds 2012 al onder de reikwijdte van het ETS valt en bedrijven dus nalevingsmechanismes ingericht hebben. Kleine aanbieders van zaken- en privévluchten die nieuw onder het ETS vallen, krijgen wel te maken met aanvullende administratieve kosten. Het voorstel bevat echter een versimpelde (monitorings-, rapportage en verificatie (MRV)-procedure voor deze groep om deze kosten beperkt te houden. De Commissie heeft daarom geen inschatting gemaakt van de nalevingskosten. Gezien de versimpelde procedure zijn de geschatte kosten voor grote operators uit het Panteia rapport niet toepasbaar voor de kleine operators. Naar schatting zullen circa 10 extra operators in Nederland onder het ETS komen te vallen.

Voor afvalverbrandingsinstallaties (AVIs) zijn de financiële consequenties afhankelijk van de samenstelling van de afvalstroom en de mogelijkheden tot verduurzaming. De integratie van permanente koolstofverwijdering in het ETS kan de winstgevendheid van mitigatieopties (voornamelijk CCS) voor AVI's verder stimuleren. AVI's hebben sinds de vorige ETS-herziening al een monitorings- en rapportageverplichting, waardoor de administratieve kosten voor deze groep beperkt toenemen vanwege de handel in emissierechten. Naar schatting op basis van het Panteia rapport zal dit voor de AVI's in Nederland leiden tot ongeveer €0,1 miljoen aanvullende administratieve kosten in totaal. Afvalstortplaatsen worden niet opgenomen in het ETS, maar krijgen wel een monitorings- en verificatieverplichting. Omdat voor afvalstort nog geen geharmoniseerd systeem voor monitoring en rapportage beschikbaar is, worden additionele administratieve kosten verwacht. Het opnemen van monitorings- en verificatieverplichtingen voor afvalstortplaatsen sluit aan bij het uit te werken monitoringsraamwerk voor de BREF-storten (Best Available Techniques Reference Document) onder de Richtlijn Industriële Emissies. Het kabinet zal zich inzetten op rapportageverplichtingen voor afvalstorten zo veel mogelijk te stroomlijnen zodat onnodige regeldruk wordt voorkomen.

In het Panteiarapport zijn enkele aanbevelingen gedaan om het regeldrukeffect van het ETS afkomstig van uitvoering en toezicht te verminderen. Technische aanbevelingen zijn door de NEa waar uitvoerbaar doorgevoerd. De aanbeveling om de investeringsvoorwaarden regeldrukarmer en effectiever vorm te geven, is door de Commissie in het voorstel opgenomen en wordt door het kabinet verwelkomd. Tevens was de conclusie uit het rapport dat Nederland in de uitvoering geen "gold plating" toepast.

De ATR heeft het volgende advies uitgebracht:

1. ATR adviseert om de regeldrukeffecten (zowel administratieve kosten als inhoudelijke nalevingskosten) voor Nederland kwantitatief in beeld te brengen. In het geval dat regeldrukeffecten onzeker zijn, kan gewerkt worden met scenario's en bandbreedtes.
2. ATR adviseert om in het fiche op te nemen hoe het kabinet onnodige en onwerkbaar overlap wil voorkomen tussen de voorwaarden voor gratis emissierechten en al bestaande verplichtingen.

Deze punten zijn verwerkt in het fiche. Het kabinet zal de Commissie vragen om een inschatting van de regeldrukeffecten van de uitbreiding naar kleine aanbieders van privé- en zakenvluchten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet heeft scherp oog voor de Nederlandse en Europese concurrentiepositie op de wereldmarkt. Omschakeling naar een duurzame groei van de economie ziet het kabinet als een kans om het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de EU te versterken, in lijn met de aanbevelingen van Draghi. Het ETS biedt langetermijnzekerheid voor het bedrijfsleven en stimuleert daarmee groene investeringen. Het voorstel biedt de Europese industrie meer tijd om te verduurzamen, waardoor het Europese concurrentievermogen toeneemt. Het is echter van belang dat instrumenten gericht op vraagstimulatie voor duurzaam geproduceerde industriële goederen, zoals groene chemie en staal, worden aangescherpt en nieuwe instrumenten worden vormgegeven. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen en zelf concrete voorstellen doen, in aanvulling op de voorstellen uit de *Industrial Accelerator Act* (IAA) en vanuit de *Critical Chemicals Alliance* (CCA).

Onzekerheden rondom de beschikbaarheid van koolstofkredieten en koolstofverwijdering die voortkomen uit het voorstel, verminderen echter de voorspelbaarheid van het systeem en daarmee de zekerheid voor de industrie. Uitstel van CBAM vermindert de verduurzamingsprikkel in derde landen en houdt ongelijke concurrentie met minder duurzaam geproduceerde producten in stand. De vraagstimulus voor koolstofverwijdering is een eerste, belangrijke stap om een innovatieve, concurrerende Europese koolstofverwijderingsindustrie tot stand te laten komen.

De inzet op decarbonisatie en het wegbewegen van fossiele energie versterkt de weerbaarheid en strategische autonomie van de EU, omdat toekomstige prijsschokken en afhankelijkheden van derde landen worden verminderd. Met deze herziening van het ETS houdt de EU vast aan haar klimaatdoelstelling voor 2040. Daarmee behoudt de EU haar toonaangevende positie in de mondiale transitie naar klimaatneutraliteit. Het ambitieniveau draagt bij aan nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het aantoont dat Nederland en de EU voortgang boeken en zich inspannen voor mondiale klimaatactie ten behoeve van het behalen van de doelen uit het Parijsakkoord. Mocht toch overgegaan worden tot het aanschaffen van internationale koolstofkredieten, kan de EU daarmee ook buiten haar grenzen concreet bijdragen aan klimaatactie. Het kabinet hecht er tevens waarde aan dat deze maatregelen worden vormgegeven in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de EU,

waaronder die voortkomend uit de akkoorden van de WTO en EU-handelsakkoorden, en dat eventuele negatieve effecten voor handelspartners van de EU tot een minimum worden beperkt.

Het kabinet zal tenslotte scherp aandacht houden voor de concurrentiepositie van de zeehavens ten opzichte van niet-EU landen als gevolg van mogelijk ontwijkgedrag van schepen naar dichtbij gelegen niet-EU zeehavens. Voor luchtvaart geldt dat de uitbreiding van de scope (tot 5.000km) de kosten voor luchtvaartmaatschappijen verhoogt. Het kabinet zal scherp aandacht houden voor de concurrentiepositie. De uitbreiding van de reikwijdte van het ETS naar vertrekkende vluchten tot 5000 km raakt aan de belangen van luchtvaarthubs binnen deze afstand, voornamelijk in het Midden-Oosten. Verder gelegen landen vallen buiten het bereik van deze afstand en worden dus niet direct geraakt door het voorstel.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorstellen zien op aanpassingen in het reeds bestaande EU ETS en leiden niet tot significante aanpassingen in nationale wetgeving. Er is geen effect op de toepassing van de lex silencio positivo. Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken voor de rijksoverheid. Wel kunnen de voorgestelde wijzigingen impact hebben op de manier waarop bestaande taken in het kader van het EU ETS worden uitgevoerd. Het voorstel leidt ook niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken voor medeoverheden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen kennen een aantal bevoegdheden toe aan de Commissie voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. In algemene zin zal het kabinet erop toezien dat de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen regeldrukarm worden uitgewerkt.

Nieuw artikel 3gab geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen (ex artikel 290 VWEU). Dit betreft nadere regels over de 0,9 miljoen emissierechten die worden gereserveerd voor de verduurzaming van de maritieme sector in bepaalde minst ontwikkelde landen en kleine eilandontwikkelingslanden. Toekenning van deze bevoegdheid is naar het oordeel van het kabinet mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen betreft van de richtlijn. Het kabinet zal vragen om adequate betrokkenheid van de lidstaten hierbij, omdat heldere afspraken over – controle op – de besteding van belang zijn. Toekenning van de delegatiebevoegdheid is ook wenselijk, omdat daarmee voorzien kan worden in de benodigde flexibiliteit om deze nadere regels voor ontwikkelingslanden vast te stellen.

Op basis van artikel 9c lid 4 kan de Commissie gedelegeerde handelingen aannemen met nadere regels over de aankoop van permanente koolstofverwijderingscertificaten, zoals over de timing van de veilingen,

de toekenningscriteria en de selectieprocedure. Het kabinet staat positief tegenover de gedelegeerde handelingen. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee technische en uitvoeringsgerichte aspecten van het aankoopmechanisme kunnen worden uitgewerkt op uniforme wijze. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het een aanvulling van de richtlijn betreft. Het kabinet acht de bevoegdheid voldoende afgebakend, maar zal aandacht vragen voor een adequate betrokkenheid van de lidstaten bij de uitwerking van de gedelegeerde handelingen. Het kabinet acht het van belang dat de toekenningscriteria aansluiten bij de doelstellingen van de richtlijn en niet leiden tot nieuwe, significante beleidskeuzes die in de richtlijn horen.

Op basis van artikel 10a lid 3e kan de Commissie gedelegeerde handelingen aannemen die nadere invulling geven aan de investeringsvoorwaarde voor gratis toewijzing, onder andere om vast te stellen welke uitgaven kwalificeren als verduurzamingsinvesteringen, regels over wat er wordt verstaan onder significante emissiereductie en de tijdlijn voor het inleveren van de plannen. Het kabinet staat positief tegenover de gedelegeerde handelingen, maar zal aandacht vragen voor een adequate betrokkenheid van de lidstaten bij de uitwerking van de gedelegeerde handelingen. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee de voorwaarden voor de investeringsvoorwaarde op uniforme wijze worden uitgewerkt. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om het aanvullen van de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Het kabinet staat positief tegenover de gedelegeerde handelingen in de artikelen, 10cc lid 6, 10cd lid 7 en 10ce lid 8. Deze artikelen zien op de nadere uitwerking van de IDB, zowel in de eerste en tweede fase, als in het algemeen. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee het functioneren van de IDB indien nodig kan worden aangepast, zonder de richtlijn zelf aan te passen. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend. Tegelijkertijd zullen de gedelegeerde handelingen in belangrijke mate bepalen hoe de IDB functioneert en wordt ingericht. Het kabinet zal daarom aandacht vragen voor nauwe betrokkenheid vanuit de lidstaten.

In het voorstel staan ook een aantal artikelen met bepalingen over de monitoring, rapportage en verificatie verordening voor de sector zeevaart. Vanwege de uitbreiding naar kleinere schepen en stroomlijning van de rapportageverplichtingen dienen de regels voor MRV te worden aangepast. Op basis van artikel 5, 13, 15 en 16 kan de Commissie uitvoeringshandelingen (ex artikel 291 VWEU) vaststellen, in overeenstemming met de onderzoeksprocedures in artikel 24(2) en 29(3). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Er worden geen essentiële onderdelen geregeld en het dient de eenvormige uitvoering van de ETS-richtlijn en MRV-

verordening. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om uitvoeringshandeling van algemene strekking (artikel 2, sub a van Verordening 182/2011). Toekenning acht het kabinet ook wenselijk omwille van de tijdige implementatie en flexibiliteit.

Op basis van artikel 5, 6 en 11 van de MRV-verordening kan de Commissie gedelegeerde handelingen aannemen om onderdelen van de MRV-regelgeving nader uit te werken. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat daarmee de MRV-verordening kan worden aangevuld met nadere regels. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Een aantal bepalingen van de ETS richtlijn behoeven geen implementatie in nationale regelgeving. Voor bepalingen die implementatie vereisen, geldt over het algemeen een implementatietermijn tot en met 31 december 2028. Deze bepalingen zijn van toepassing vanaf 1 januari 2029. De Commissie heeft het streven om een akkoord te bereiken in het eerste kwartaal van 2027.

Voor een aantal bepalingen geldt een vervroegde implementatietermijn tot en met 30 september 2027. Aangezien het gaat om een beperkt aantal, of implementatie mogelijk is via ministeriële regeling, is de verwachting dat deze implementatietermijn haalbaar is.

De wijzigingen in het MSR Besluit behoeven geen implementatie in nationale regelgeving.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat verschillende evaluatie- en reviewbepalingen. De Commissie dient uiterlijk 31 januari 2033 een rapport aan te leveren met betrekking tot de beschikbaarheid van hoogwaardige en internationale koolstofkredieten en de ontwikkeling van de markt. Indien de kredieten niet voldoende beschikbaar zijn, wordt de LRF vanaf 2036 verhoogd. Het kabinet staat positief tegenover deze evaluatiebepaling. Aangezien momenteel de beschikbaarheid van hoogwaardige internationale kredieten vanaf 2036 onzeker is, acht het kabinet het wenselijk dat de Commissie hiertoe een evaluatie uitvoert. Daarnaast moet de Commissie voor 31 december 2034 evalueren hoe de opschaling van permanenten koolstofverwijdering verloopt en onderzoeken wat een mogelijke bijdrage kan zijn van natuurlijke koolstofverwijdering. Het kabinet staat positief tegenover deze bepaling omdat de ontwikkeling van permanente koolstofverwijdering nog onzeker is en het beschikbaar gestelde budget mogelijk ontoereikend. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen wel voor inzetten dat de evaluatie niet vooruitloopt op een eventuele verbreding van de inzet van niet-permanente koolstofverwijdering binnen het EU ETS. Ten slotte zijn een aantal evaluatiebepalingen opgenomen met betrekking tot de zeevaart, zoals voor de uitbreiding naar kleine schepen in 2031 en het reserveren van emissierechten voor het

stimuleren van de opschaling van duurzame brandstoffen in 2032. Het kabinet staat hier positief tegenover, aangezien het nieuwe maatregelen betreft waarvan de effecten nog onzeker zijn.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft aanzienlijke gevolgen voor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) als Nederlandse bevoegde autoriteit in de uitvoering en handhaving van het EU ETS. De NEa zal kennis moeten nemen van de nieuwe regelgeving en interne processen rondom monitoring, rapportage en verificatie moeten aanpassen. Bovendien zal er een tijdelijke toename zijn in het contact met het bedrijfsleven om ondersteuning te bieden bij aanpassingen aan de nieuwe regelgeving. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste voorgestelde wijzingen die gevolgen voor de NEa hebben. De uiteindelijke gevolgen voor de NEa zijn afhankelijk van de uitwerking van verschillende gedelegeerde verordeningen.

Ten eerste krijgt de NEa een centrale rol bij de beoordeling en goedkeuring van de Invest in EU Decarbonisation Plans en bij de controle of de voorgenomen investeringen en emissiereducties daadwerkelijk zijn gerealiseerd. In Nederland zijn er circa 270 installaties die gratis emissierechten ontvangen en dus in beginsel een decarbonisatieplan moeten opstellen. Dit onderdeel leidt naar verwachting tot een aanzienlijke stijging van de uitvoeringskosten. Daar staat tegenover dat de bestaande investeringsvoorwaarde vervallen.

Ten tweede zal het aantal bedrijven met een ETS-verplichting toenemen als gevolg van de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS. Ten aanzien van lucht- en zeevaart leidt dit onder meer tot extra werkzaamheden voor het registreren en informeren van nieuwe deelnemers, het beoordelen en goedkeuren van monitoringsplannen en wijzigingen daarvan, en het controleren van de jaarlijkse geverifieerde emissieverslagen. Bij overtredingen moet de NEa handhavend optreden. Ten aanzien van afvalverbrandingsinstallaties gaat het, naast de reeds bestaande werkzaamheden voor monitoring en rapportage, om werkzaamheden rondom de jaarlijkse inleverplicht. Omdat afvalverbrandingsinstallaties bij levering van warmte aan de gebouwde omgeving of de industrie in aanmerking komen voor gratis toewijzing, ontstaan daarnaast werkzaamheden voor de beoordeling en vaststelling daarvan.

Ten derde introduceert het voorstel rapportage-, monitorings- en verificatieverplichtingen voor afvalstortplaatsen, op zijn vroegst vanaf 2031. Gezien de complexiteit van de monitoring van de broeikasgassen van afvalstortplaatsen, leidt dit onderdeel potentieel tot een substantiële uitvoerings-, toezichts- en handhavingslast, ondanks de voorwaarde dat stortplaatsregisters en EU-voorschriften voor best beschikbare technieken voor stortplaatsen vastgesteld moeten zijn.

Ten vierde leidt de verhoging van de terugvalbenchmarkwaardes voor de periode 2027 – 2030 tot een hogere administratieve lastendruk in 2027. Voor het merendeel van de Nederlandse installaties zal de kosteloze toewijzing voor de periode vanaf 2027 opnieuw moeten worden vastgesteld. Het voorgenumen voorstel voor sectorale terugvalbenchmarks zal leiden tot een beperkte of grotere toename in uitvoeringslast, afhankelijk van de precieze vormgeving van het voorstel.

De uitvoerbaarheid van het Commissievoorstel hangt in grote mate af van de uitwerking van verschillende elementen in de uitvoeringsverordeningen. Ook is het van belang dat EU-informatiesystemen tijdig op orde worden gebracht. Verder is het een aandachtspunt dat voldoende verificatiecapaciteit beschikbaar komt om de stijgende vraag (o.a. wegens de decarbonisatieplannen) te faciliteren. Ten aanzien van de handhaafbaarheid zal de uitbreiding van de reikwijdte in de lucht- en zeevaart een uitdaging met zich meebrengen, omdat de NEa niet altijd de bevoegdheid heeft om te handhaven bij bedrijven buiten de EU. Ook is het voor de handhaafbaarheid rondom koolstofverwijdering van belang dat de koppeling tussen het ETS en de CRCF zorgvuldig wordt vormgegeven. Het kabinet zal richting de Commissie voorstellen doen om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren.

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van het Commissievoorstel hangt in grote mate af van de uitwerking van verschillende elementen in de uitvoeringsverordeningen. Met name de Invest in EU Decarbonisation Plans zijn een punt van aandacht. Daarvoor is het cruciaal dat het beoordelingskader uit objectieve en verifieerbare criteria komt te bestaan. Bovendien is voor de haalbaarheid van groot belang dat voortvarend wordt ingezet op het realiseren van de benodigde infrastructuur.

In algemene zin is de proportionaliteit van uitvoeringskosten een aandachtspunt. Ook is het van belang dat EU-informatiesystemen tijdig en in nauwe samenwerking met de lidstaten op orde worden gebracht. Verder is de verificatiecapaciteit een punt van zorg; daarom is het van belang om bij de uitwerking in uitvoeringsverordeningen de omvang en complexiteit van de aanvullende verificatiebehoefte te beperken, en in Europees verband te borgen dat voldoende verificatiecapaciteit beschikbaar komt. Het kabinet zal voorstellen doen om de uitvoerbaarheid te verbeteren.

b) Handhaafbaarheid

Ten aanzien van de uitbreiding van de reikwijdte in de lucht- en zeevaart en het toezicht op de CRCF kent de handhaafbaarheid beperkingen, omdat de NEa geen bevoegdheden heeft buiten Nederland en omdat de NEa in het kader van de CRCF alleen (tweedelijs) toezicht houdt op de certificerende instanties [SB27.1]. Bovendien is er nog onvoldoende duidelijkheid over periodiciteit en reikwijdte van het toezicht op certificerende instanties voor het CRCF. Het kabinet zal voorstellen doen om de handhaafbaarheid te verbeteren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Specifiek voor ontwikkelingslanden kent de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS naar internationale luchtvaart een uitzonderingsgrond voor landen die op de VN-lijst voor minst ontwikkelde landen en ontwikkelende eilandstaten staan en een lager BBP per capita hebben dan het EU-gemiddelde. Het kabinet hecht er waarde aan dat eventuele negatieve effecten van de maatregelen op ontwikkelingslanden tot een minimum beperkt blijven.