Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/JE/ls/ATR3990/2025-U089

Uw referentie

Datum
11 juni 2025

Onderwerp
Wijzigingsbesluit handel in emissierechten in verband met het betrekken van glastuinbouw bij de gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid

Geachte mevrouw Hermans,

Op 22 mei 2025 is het *Wijzigingsbesluit handel in emissierechten in verband met het betrekken van glastuinbouw bij de gereglementeerde activiteiten die onder het emissiehandelssysteem vallen ten behoeve van het vergroten van de uitvoerbaarheid* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn verloopt op 19 juni 2025.

Inhoud van het voorstel

Met de herziening van het Emissions Trading System (ETS) heeft de Europese Unie een nieuw emissiehandelssysteem ingevoerd voor de gebouwde omgeving, transport en de kleine industrie (ETS2). De richtlijn biedt de mogelijkheid om meer sectoren onder ETS2 te laten vallen (een zogenaamde 'opt-in'). Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt door de gehele mobiliteitssector en een deel van de landbouwsector onder het bereik van ETS2 te brengen. Destijds is besloten om de visserij en de glastuinbouw niet onder ETS2 te laten vallen. Dit wijzigingsbesluit brengt de glastuinbouw daar nu wel onder.

Toetsingskader

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

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

1. Nut en noodzaak

Het voorstel sluit aan op de adviezen van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Raad van State (RvS) om de glastuinbouw ook onder ETS2 te laten vallen.[1] Volgens de NEa is een partiële opt-in waarbij de glastuinbouw buiten de scope van ETS2 valt *slecht uitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig*. Door de glastuinbouw buiten de scope van ETS2 te laten valt namelijk een gedeelte van de activiteiten in de glastuinbouw wel en een gedeelte niet onder ETS2. Dit kan leiden tot strategisch gedrag waarbij bedrijven in de glastuinbouw een case maken dat bepaalde activiteiten niet onder ETS2 vallen terwijl ze dit in de werkelijkheid wel doen. Dergelijk strategisch gedrag heeft negatieve gevolgen voor het behalen van klimaatdoelstellingen, wat het doel is van ETS2. Met een volledige opt-in van de glastuinbouwsector tot ETS2 vallen alle activiteiten in de glastuinbouw onder ETS2. Hiermee is dergelijk strategisch gedrag niet meer mogelijk.

Tegelijkertijd is dit voorstel onderdeel van een breder pakket aan maatregelen dat tot doel heeft volledige compensatie te bieden voor de stijging van de financiële lasten vanwege de opt-in van de glastuinbouw tot ETS2. In dit kader wordt de CO_2-heffing voor de glastuinbouw afgeschaft en komt er aanvullend een compensatieregeling. Hoewel niet expliciet beschreven in de toelichting lijkt het doel hiervan te zijn om de internationale concurrentiepositie van de glastuinbouw te waarborgen. Glastuinbouw Nederland uit zorgen over of het, onder andere door de Europese staatssteunregels, mogelijk zal zijn om volledige compensatie te bieden.[2] Dit is laatste is relevant omdat de impact analyse van Wageningen Economic Research laat zien dat extra financiële lasten voor de glastuinbouw de internationale concurrentiepositie van de sector negatief beïnvloedt.[3] Het college stelt het volgende adviespunt vast.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting de haalbaarheid van de doelstelling om volledige compensatie voor de toename in de financiële lasten te onderbouwen.

2. Minder belastende alternatieven

Een partiële opt-in waarbij de glastuinbouw niet onder de scope van ETS2 valt zorgt voor hoge regeldrukkosten. Zoals gezegd moet de opt-in echter worden bezien in het bredere pakket aan maatregelen dat tot doel heeft volledige compensatie voor de toename in financiële lasten te bieden. Deze vervangende instrumenten kunnen, zoals beschreven in de toelichting, regeldruk veroorzaken (voor de compensatieregeling zullen bedrijven namelijk een verzoek tot teruggave moeten indienen). Of er minder belastende alternatieven zijn voor deze vervangende instrumenten kan pas worden vastgesteld op het moment dat de concrete uitwerking hiervan aan de orde is. Het college vraagt zich daarnaast af hoe het brede pakket aan maatregelen zich verhoudt tot het klimaatbeleid op de lange termijn, waarin een substantiële vermindering van de CO_2-uitstoot in de glastuinbouw centraal staat. Gezien het feit dat de kans bestaat dat het compenseren van de sector aanzienlijke regeldruk met zich mee zal brengen, roept dat de vraag

[1] Nederlandse Emissieautoriteit, 2024. Uitvoeringstoets ETS2 ; Raad van State, 2024. Advies over wijziging van besluit handel in emissierechten

[2] Glastuinbouw verzet zich tegen kabinetsbesluit opname in ETS-2 en bijmengverplichting groen gas: Glastuinbouw Nederland

[3] Wageningen Economic Research, 2024. Impactanalyse ETS-II opt-in: Impact van ETS-II opt-in op de bedrijven in de primaire sector van Nederland.

op of het versnellen van de energietransitie niet lastenluwer kan zijn. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

2.1. Het college adviseert om toe te lichten hoe de opt-in tot ETS2 en de compensatiemaatregelen aansluiten bij de lange termijn doelstelling om de glastuinbouw te verduurzamen.

3. Werkbaarheid

Het college heeft geen opmerkingen bij werkbaarheid. Het voorstel neemt namelijk mee dat dat energieleveranciers en bedrijven in de glastuinbouw minder hoeven te doen dan nu het geval is. De vervangende instrumenten leveren zoals gezegd wel nieuwe verplichtingen op. Of deze werkbaar zijn kan pas worden vastgesteld op het moment dat de concrete uitwerking aan de orde is.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een regeldrukparagraaf die is opgesteld conform de rijksbreed vastgestelde methodiek. Het besluit levert twee regeldrukbesparingen op.

Energieleveranciers zullen niet langer aan de NEa hoeven te verantwoorden dat het niet goed mogelijk is om ex ante in te schatten welk leveringen gebruikt zullen worden voor activiteiten die onder ETS2 vallen en welke niet. Hierdoor mogen energieleveranciers ervan uitgaan dat alle leveringen aan glastuinbouwbedrijven bestemd zijn voor activiteiten die onder ETS2 vallen. Dit betreft een jaarlijkse regeldrukbesparing van € 25.192,-.

Daarnaast hoeven glastuinbouwbedrijven geen ex post teruggaveverzoeken meer te doen. Dit betreft een jaarlijkse regeldrukbesparing van € 1,24 miljoen.

Het college merkt wel op dat, zoals beschreven in de toelichting, de compensatieregelingen wel regeldruk met zich meenemen. De beschrijving is echter alleen kwalitatief van aard. Om een beeld te krijgen van het netto-effect van de opt-in is het wenselijk om een idee te krijgen van de orde van grootte van deze regeldruk. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met een kwantitatieve inschatting van de gevolgen voor de regeldruk van de instrumenten die tot doel hebben volledige compensatie te realiseren.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

De motivering van dit dictum is dat het voorstel een passende oplossing biedt voor de huidige problematiek, die ontstaat doordat de glastuinbouw buiten het bereik van ETS2 valt. De toelich-

ting maakt echter onvoldoende duidelijk of er risico's zijn dat volledige compensatie mogelijkerwijs niet haalbaar is, terwijl dat juist als expliciete doelstelling in de toelichting wordt genoemd. Dit is ook van belang omdat de sector opereert binnen een internationaal concurrerende markt.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris