

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATRBNC0023/2026-U162

Uw referentie

Datum

19 augustus 2026

Onderwerp

BNC-advies Herziening van ETS-Richtlijn en Herziening van Instellingsbesluit van de marktstabiliteitsreserve COM(2026)616

Geachte mevrouw Van Veldhoven-van der Meer,

Op 12 augustus 2026 is een concept-BNC-fiche over de Herziening van de ETS Richtlijn en de Herziening van het Instellingsbesluit van de marktstabiliteitsreserve aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor toetsing. ATR geeft met onderstaand advies aan in hoeverre de regeldrukeffecten en de werkbaarheid van de voorgenomen EU-regelgeving voor Nederlandse partijen goed zijn weergegeven in het concept-fiche.

Context

De herziening van het ETS vindt plaats tegen de achtergrond van een verslechterde geopolitieke situatie (met als gevolg hoge en volatiele energieprijzen) en een versnellende klimaatverandering. Om de wettelijk vastgelegde EU-emissiereductiedoelstelling van 90% voor 2040 te behalen wordt het Europese klimaat- en energiebeleid geactualiseerd. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van aanhoudend hoge en volatiele energieprijzen die de Europese concurrentiekracht onder druk zetten. Het voorliggende Commissievoorstel moet een belangrijke hoeksteen voor het behalen van de klimaatdoelen zijn, waarbij Europese bedrijven voldoende tijd en ruimte moeten hebben om de noodzakelijke energietransitie te realiseren. Dit advies richt zich op de beoordeling van het wetgevingspakket dat zich richt op de hervorming van het ETS. ATR benadrukt echter dat ook andere (soorten) maatregelen van belang kunnen zijn voor het behalen van de klimaatdoelen.

Inhoud van het EU-voorstel

Het Commissievoorstel wijzigt zowel de ETS-richtlijn als het Besluit betreffende de marktstabiliteitsreserve (Market Stability Reserve, MSR). Met betrekking tot de ETS-richtlijn wijzigt het volgende:

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

- Geleidelijke afbouw van ETS-plafond
Het ETS-plafond zal nog steeds worden afgebouwd, maar in een geleidelijker tempo.
- EU-investeringen in internationale emissiereducties en CO₂-verwijdering
De EU gaat investeren in internationale emissiekredieten (emissiereducties buiten de EU) en CO₂-verwijdering (zoals CCS). De investeringen worden betaald uit een verhoging van het ETS-plafond.
- Voorwaarden aan gratis emissierechten
Gratis rechten blijven bestaan, maar worden voortaan gekoppeld aan concrete investeringsverplichtingen. Bedrijven moeten een plan indienen voor decarbonisatie in de EU (*Invest in EU Decarbonisation Plan*) en ook uitvoeren.
- Uitbreiding van financiële steun voor industriële transformatie
De uitbreiding van de financiële steun voor industriële transformatie vormt een Europees financieringspakket waarin verschillende fondsen elkaar aanvullen in verschillende fasen van technologieontwikkeling. Zo stimuleert het Innovatiefonds vroege-fase innovatie terwijl de nieuw opgerichte Industrial Decarbonisation Bank zich richt op industriële opschaling en uitrol van bewezen emissiereducerende technologie.
- Uitbreiding van ETS-toepassing op luchtvaart en scheepvaart
Meer vluchten vallen onder ETS1, met name naar landen buiten de EU. Met betrekking tot scheepvaart gaan meer typen schepen onder het bereik van ETS1 vallen.
- Invoering van ETS voor afvalverbranding
Gemeentelijke afvalverbrandingsinstallaties worden geleidelijk onderdeel van ETS1. Afvalstortplaatsen gaan voorlopig nog niet onder ETS vallen, maar de Commissie beoordeelt in 2035 of dit toch nog nodig is.

Met betrekking tot het MSR-besluit wijzigt de marktstabiliteitsreserve (MSR):

De MSR houdt het aantal beschikbare emissierechten in balans door automatisch rechten uit de markt te halen en in de reserve te plaatsen wanneer het aantal rechten in omloop boven een vastgestelde drempel ligt, en rechten terug te geven wanneer het onder die drempel zakt. Dit moet ervoor zorgen dat de prijs van emissierechten niet te volatiel worden. De hervorming van de MSR richt zich op dat rechten minder snel in de reserve worden geplaatst bij overschotten en rechten in de reserve na verloop van tijd niet langer worden vernietigd.

Appreciatie BNC-fiche door ATR

Substantiële effecten

Het voorstel tot herziening van ETS1 bevat verschillende onderdelen met regeldrukgevolgen. Zo heeft de hoogte van het ETS-plafond invloed op de prijs van een emissierecht. Het voorstel verhoogt het plafond ten opzichte van het huidige afbouwpad, wat het aanbod van emissierechten vergroot en een drukkende werking zou moeten hebben op de prijs van een emissierecht.

Daarnaast zet het voorstel in op extra ondersteuning om bedrijven te helpen om hun productieprocessen te verduurzamen. Zo wordt de Industrial Decarbonisation Bank opgericht om bedrijven te ondersteunen bij het inpassen en opschalen van bewezen emissiereducerende technologie in hun productieprocessen. Het verkrijgen van deze vormen van financiering levert regeldruk op, omdat partijen aanvragen zullen moeten doen en vervolgens moeten rapporteren aan de verstrekker van de financiële middelen.

Ook de decarbonisatieplannen die bedrijven moeten indienen om vrije emissierechten te verkrijgen, leveren regeldruk op. Hiertegenover staan het vervallen van bestaande verplichtingen om vrije emissierechten te verkrijgen, wat regeldruk bespaart. Hetzelfde geldt voor verplichtingen voor bedrijven om de uitstoot van broeikasgassen te monitoren en te rapporteren. Voor afvalstortplaatsen is dit laatste een nieuwe verplichting.

Toereikend in kaart gebracht

Uit het fiche volgt dat partijen die onder ETS1 vallen en broeikassen uitstoten, emissierechten moeten kopen of verduurzamingsmaatregelen moeten nemen en zo hun CO₂-uitstoot verlagen. Beide opties leveren kosten op die deze bedrijven gedeeltelijk of in zijn geheel zullen doorberekenen aan hun klanten. ATR constateert dat het fiche evenals de impact assessment geen uitspraken doet in hoeverre deze nalevingskosten zullen toe- of afnemen ten opzichte van ETS1 zoals dat nu geldt. Ook begrijpt ATR dat het niet goed mogelijk is om toekomstige emissieprijs goed te voorspellen, omdat die afhangen van marktverwachtingen. Conform het Handboek meting regeldrukkosten kan in het geval van onzekerheid met scenario's gewerkt worden.

Met betrekking tot de uitbreiding van het toepassingsbereik van de scheep- en luchtvaart brengt het fiche in kaart dat de nalevingskosten voor de scheepvaart EU-breed met € 1,2 miljard toenemen en dat deze voor de luchtvaart niet veranderen. Dit laatste is niet evident, want met de uitbreiding komen meer vluchten onder het toepassingsbereik van ETS1 te vallen, waardoor luchtvaartmaatschappijen meer emissierechten zullen moeten inkopen. Ten aanzien van de afvalverbrandingsinstallaties die met dit voorstel onder ETS1 gaan vallen, beschrijft het fiche dat de nalevingskosten afhangen van de afvalstroom en mogelijkheden tot verduurzaming. ATR constateert dat de nalevingskosten voor de scheepvaart nog vertaald moeten worden naar de Nederlandse context en dat voor de luchtvaart en afvalverbrandingsinstallaties een kwantitatieve schatting vooralsnog ontbreekt.¹

Het fiche bespreekt dat de extra financieringsmogelijkheden, bijvoorbeeld met financiering uit de nieuw opgerichte Industrial Decarbonisation Bank, onder ETS1 vallende bedrijven helpt om de gewenste transitie te maken. De bedrijven kunnen zo gedeeltelijk compensatie krijgen voor de extra kosten die zij maken in het kader van verduurzaming om hun CO₂-uitstoot te verlagen. Zoals het fiche aangeeft kunnen deze financieringsmogelijkheden ook tot regeldruk leiden. ATR signaleert dat het fiche geen kwantitatieve inschatting maakt van de regeldrukgevolgen die gepaard gaan met de te verkrijgen financiering uit de nieuwe opgerichte Industrial Decarbonisation Bank.

¹ De impact assessment brengt de totale nalevingskosten voor luchtvaarssector in kaart in tabellen 13 en 14 van annex 10 (zie: [impact assessment](#), Part 3/5, pp. 216- 217). In annex 13 gaat de impact assessment in op de emissiekosten van het afval die met dit voorstel onder het bereik van ETS1 komen te vallen (zie [impact assessment](#), part 4/5, pp. 103-105).

Het fiche becijfert op basis van bevindingen uit een recent Panteia rapport dat het vervallen van de bestaande conditionaliteiten voor het verkrijgen van vrije emissierechten en deze vervangen voor de decarbonisatieplannen een netto regeldrukbesparing oplevert van € 0,79 miljoen voor Nederlandse bedrijven.

Het fiche noemt op meerdere plekken dat de monitorings- en verificatieverplichtingen van broeikasuitstoot versimpeld worden. Het fiche noemt dit expliciet voor de lucht- en zeevaart. Belangrijk is dat ook met de versimpeling van deze monitorings- en verificatieverplichtingen de totale administratieve lasten toch kunnen toenemen doordat meer partijen onder het regime vallen.² Het fiche onderkent in deze context bijvoorbeeld dat afvalstortplaatsen nu onder het monitorings- en rapportageregime vallen terwijl ze dat hiervoor niet deden. Zoals uit de impact assessment volgt, geldt hetzelfde voor kleine schepen.³ ATR constateert dat het fiche niet inzichtelijk maakt wat het netto-effect is van de regeldrukverzwaring ten gevolge van dat meer partijen onder het monitorings- en rapportage regime vallen en de regeldrukvermindering vanwege de voorgestelde versimpelingen in het stelsel.

Het fiche merkt terecht op dat een langzamer afbouwpad van het ETS-plafond ertoe kan leiden dat ETS-sectoren een lagere bijdrage leveren aan het behalen van de klimaatdoelen. Andere sectoren moeten dan mogelijk een grotere bijdrage leveren.

Aandacht voor werkbaarheid

Panteia heeft voor het kabinet de regeldruk en werkbaarheid van het Europese emissiehandelssysteem in kaart gebracht. ATR onderschrijft het belang van het uitvoeren van dit onderzoek bij voorstellen gericht op herziening van al bestaande EU-regelgeving. Zo kan het kabinet gerichter, op basis van praktijkervaringen van bedrijven, zijn standpunt bepalen met betrekking tot het commissievoorstel. Een belangrijke bevinding uit het rapport is dat Nederlandse bedrijven ruimte zien voor gerichte vereenvoudiging en verbetering omdat het systeem in de praktijk te complex en belastend uitpakt, zowel in de Nederlandse uitvoering als binnen de bredere EU-context.⁴ Zo doet het rapport aanbevelingen op het gebied van integratie van ETS-documentatie die bedrijven moeten aanleveren en de mogelijkheid tot versoepeling van verificatie-eisen (onder andere door minder frequente inspecties en audits). Opvolging van deze aanbevelingen vergt zowel werk op nationaal niveau als aanpassing van EU-wetgeving.⁵

Het fiche benoemt de aanbevelingen uit het Panteia rapport expliciet en beschrijft dat de Nederlandse Emmissieautoriteit (NEa) de aanbevelingen voor zover nu uitvoerbaar reeds heeft uitgevoerd. Ook spreekt het kabinet in het fiche zijn waardering uit over het feit dat het commissievoorstel tegemoet komt aan de aanbeveling dat investeringsvoorwaarden lastenlauer kunnen worden ingevuld. ATR constateert dat het Panteia rapport meer aanbevelingen doet waar met aanpassingen in Europese regelgeving de ETS-verplichtingen lastenlauer en werkbaarder kunnen worden ingevuld. Met dit commissievoorstel kan de respectievelijke EU-regelgeving worden

² De impact assessment benoemt in deze context specifiek dat de administratieve kosten die gepaard gaan met monitoring en rapportageverplichtingen kunnen toenemen (zie: [impact assessment](#), part 1/5, p.9).

³ Specifiek voor de situatie voor schepen noemt de impact assessment aan de ene kant de ook door het fiche benoemde 10-20% regeldrukbesparing, maar tegelijkertijd geeft de impact assessment ook aan dat kleine schepen nu ook administratieve kosten zullen gaan maken in de context van monitoring en rapportageverplichtingen, omdat ze met dit voorstel onder het bereik van ETS1 gaan vallen (zie: [impact assessment](#), part 1/5, p.56).

⁴ Panteia, 2026. [Onderzoek regeldruk Europese emissiehandelssysteem](#), p.6.

⁵ Voor de twee voorbeelden, zie: Panteia, 2026. [Onderzoek regeldruk Europese emissiehandelssysteem](#), p.42. De volledige lijst aan aanbevelingen is te vinden op pagina 41 t/m 44.

aangepast. ATR acht daarom van belang dat het kabinet een integraal overzicht geeft van de inzet van het kabinet op het gebied van de verschillende aanbevelingen. Zo'n overzicht faciliteert ook stabiliteit in de gestelde verplichtingen.⁶ Als deze niet in het BNC-fiche zelf kan worden opgenomen, dan kan overwogen worden om op een andere manier een appreciatie van de aanbevelingen van Panteia openbaar te maken.

Een specifiek onderdeel dat naar voren komt in het Panteia rapport is dat partijen de bestaande conditionaliteiten rondom het verkrijgen van gratis emissierechten als complex en onnodig ervaren.⁷ Het commissievoorstel wijzigt de systematiek rondom de conditionaliteiten door zogenaamde decarbonisatieplannen centraal te stellen. Het fiche geeft aan dat het kabinet zich zal inzetten om de regeldruk bij de vormgeving van die decarbonisatieplannen zo lastenluw mogelijk te laten zijn. ATR signaleert dat het fiche concreter kan zijn over hoe in de voorgestelde systematiek van conditionaliteiten voor gratis emissierechten onnodige en onwerkbare overlap met bestaande verplichtingen voorkomen wordt.

Regeldrukeffecten uitvoering, handhaving en toezicht

Het fiche beschrijft de gevolgen voor uitvoering en handhaving met name vanuit het perspectief van de NEa. Met betrekking tot de gevolgen voor bedrijven noemt het fiche het Panteia rapport en geeft het aan dat de NEa de aanbevelingen waar mogelijk heeft geïmplementeerd. ATR constateert dat de beschrijving van het kabinetsstandpunt op hoe het kabinet invulling wil geven aan de aanbevelingen uit het Panteia rapport op het gebied van handhaving en toezicht scherper kan.

Advies over het BNC-fiche

Het BNC-fiche zet de verschillende onderdelen van het voorstel die gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk, uiteen. Ook geeft het een eerste kwalitatieve duiding van de effecten van de maatregelen op het bedrijfsleven. Een kwantitatief beeld van de regeldruk ontbreekt echter, doordat deze niet systematisch in kaart is gebracht. Daarbij speelt mee dat de impact assessment van de Europese Commissie ook niet op alle punten volledig is uitgewerkt. Wanneer getallen uit de impact assessment wel worden gebruikt, dan zijn deze overgenomen en niet vertaald naar de Nederlandse context. Ter voorbereiding van het commissievoorstel heeft het kabinet een onderzoek laten uitvoeren naar de werkbaarheid en regeldruk van het bestaande ETS systeem. ATR ziet dit als een goed voorbeeld voor toekomstige herzieningen van EU-richtlijnen en verordeningen, omdat dat het moment is om knelpunten in de betreffende EU-wetgeving weg te nemen. In het fiche kan duidelijker naar voren komen hoe het kabinet de aanbevelingen wil meennemen in de raadsonderhandelingen.

⁶ Stabiele verplichtingen zijn ook een aanbeveling (zie: Panteia, 2026. Onderzoek regeldruk Europese emissie-handelsysteem, p.37).

⁷ Panteia, 2026. Onderzoek regeldruk Europese emissiehandelsysteem, p.37.

Gelet hierop brengt ATR het volgende advies uit, om op te nemen in het BNC-fiche:

1. **ATR adviseert om de regeldrukeffecten (zowel administratieve kosten als inhoudelijke nalevingskosten) voor Nederland kwantitatief in beeld te brengen.⁸ 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 onwerkbare overlap wil voorkomen tussen de voorwaarden voor gratis emissierechten en al bestaande verplichtingen.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁸ Zoals onder 'toereikend in kaart gebracht' naar voren kwam is de regeldrukberekening niet altijd meegenomen dat de doelgroep met de uitbreiding van ETS1 (i.e. meer lucht- en zeevaartactiviteiten vallen onder ETS1 en ook afvalverbrandingsinstallaties vallen onder ETS1) is toegenomen. Het is belangrijk om dit mee te nemen omdat ook bij versimpeling van regelgeving de netto regeldruk kan toe nemen als meer bedrijven onder het bereik van de verplichting vallen.