Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
BZ2632031

Bijlage(n)
3

Datum 18 september 2026
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1 – Herziening richtlijn EU ETS herziening, MSR
Fiche 2 – Verordening netwerktarieven en energiebelasting
Fiche 3 – Mededeling actieplan elektrificatie

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen

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 brandstofbenchmarks[1] 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 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

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.

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 geveild (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.

Ten aanzien van de koolstofgrensheffing, het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM[3]) 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]

---

2 Biogenic Carbon Capture and Storage en Direct Air Carbon Capture and Storage.
3 Het Carbon Border Adjustment Mechanism is het mechanisme dat aan de Europese buitengrens een CO_2-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.

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 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-afdrachten[8] worden in mindering gebracht op te betalen ETS-nalevingskosten. Daarnaast komen zakelijke vluchten met een uitstoot van minder dan 10.000 ton CO_2 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

---

[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

[8] CORSISA (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 CO_2).

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 CO_2 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 Deal[11]. 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 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

[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

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 Marktstabiliteitsreserve[14] (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
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

[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

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 gelijker 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 CO_2-prijspad kent, waarop bedrijven hun investeringsbeslissingen kunnen baseren.

Het kabinet zet in het kader van een gebalanceerde beleidsmix in op Europese CO_2-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 koolstofstofverwijdering 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 CO_2 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, 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.

[16] Kamerstuk 32813, nr. 1500

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 CRCF[17] 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 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 is 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

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

[18] Kamerstuk 29826, nr. 307

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 ontwijkingsmogelijkheden 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 koolstoflekkage, 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 herverdelingsmechanismes, 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 hoeveel 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 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

[19] Kamerstuk 21501-33, nr. 1199

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 CO_2-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 kostentoename 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 bedrijven[20]. 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

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

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 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 onwerkbare 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 vraagstimulans 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 voorgenomen 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 (tweedelijns) 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.

Fiche 2. Verordening Netwerktarieven en Energiebelasting

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2019/943 wat betreft het toekomstbestendig maken van elektriciteitsrekeningen in de Unie door de systeemkosten te verlagen en elektrificatie en digitalisering te bevorderen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 juli 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026)600

d) EUR-Lex

EUR-Lex - 52026PC0600 - NL - EUR-Lex

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

SWD (2026) 600

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Transport, Telecom en Energie (Energieraad)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën.

h) Rechtsbasis

Artikel 194, lid 2, VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In de mededeling AccelerateEU (22 april 2026) kondigde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) aan een wetgevingsvoorstel te publiceren op netwerktarieven en energiebelasting.[1] Op 17 juli 2026 presenteerde de Commissie een pakket met twee voorstellen op het gebied van energie. Het eerste voorstel is een verordening voor het toekomstbestendig maken van de elektriciteitsrekening in de Unie door de systeemkosten te verlagen en elektrificatie en digitalisering te bevorderen (hierna: "Verordening Netwerktarieven en Energiebelasting"). Het tweede voorstel is het Actieplan Elektrificatie. Dit pakket en het voorstel tot herziening van het EU

[1] AccelerateEU to strengthen EU energy resilience - Energy

ETS (ook op 17 juli jl. gepresenteerd) moeten volgens de Commissie onder andere bijdragen aan het bevorderen van elektrificatie. Dit BNC-fiche richt zich op het voorstel voor de Verordening Netwerktarieven en Energiebelasting.

Het doel van dit voorstel is om twee componenten van de elektriciteitsrekening, namelijk 'netwerktarieven' en 'energiebelasting' betaalbaar te houden zodat de transitie in de EU daardoor niet gehinderd wordt. Hoge kosten voor elektriciteit hebben een nadelig effect op de energierekening van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en op de concurrentiekracht van de Europese industrie. De stijgende vraag naar elektriciteit, de toenemende elektrificatie, de decentralisatie van de elektriciteitsproductie en de versnelde uitrol van hernieuwbare energie zullen aanzienlijke investeringen vereisen in de modernisering en uitbreiding van het elektriciteitsnet, evenals in de optimalisatie van de manier waarop elektriciteitsnetten worden ontworpen en beheerd. Met dit voorstel wil de Commissie elektriciteit lager belasten dan aardgas en binnen het Europese kader voor netwerktarieven sterkere prikkels introduceren voor een efficiënt en doelmatig gebruik van het elektriciteitsnet, waardoor de kosten voor het beheer van het elektriciteitsnet beheersbaar blijven en elektrificatie meer wordt gestimuleerd.

De voorgestelde Verordening Netwerktarieven en Energiebelasting bevat aanpassingen aan het Europese kader voor netwerktarieven, de energiebelasting op elektriciteit, een verduidelijking van de competenties van toezichthouders in het geval van netcongestie en het bevorderen van de inzet van slimme meters. De voorstellen ten aanzien van netwerktarieven vormen vooral een uitbreiding, concretisering en aanscherping van het relevante artikel in de Europese Elektriciteitsverordening,[2] welke beginselen bevat voor de vaststelling van netwerktarieven, zoals kostenreflectiviteit, transparantie, non-discriminatie en prikkels voor een efficiënte ontwikkeling en benutting van het net. De Commissie wil deze beginselen verder harmoniseren en uitwerken, omdat de toepassing ervan tussen lidstaten sterk uiteenloopt en dit volgens de Commissie leidt tot verschillen in prikkels voor netgebruikers en tot verstoring van het gelijke speelveld.

Het voorstel biedt lidstaten daarnaast de mogelijkheid om de netkosten gedeeltelijk uit overheidsmiddelen te bekostigen en daarmee het totale bedrag aan netkosten voor systeemgebruikers te verlagen. Deze financiering moet non-discriminatoir zijn, mag specifieke categorieën gebruikers niet direct of indirect bevoordelen en mag de efficiëntieprikkels voor transmissie- en distributiesysteembeheerders en gebruikers van die systemen, en de werking van de interne markt niet ondermijnen. Ook beschrijft het voorstel dat lidstaten de ruimte behouden om, binnen de toepasselijke staatssteunkaders, de netkosten van specifieke categorieën gebruikers te subsidiëren zonder daarbij afbreuk te doen aan de prikkels voor systeemgebruikers betreffende locatiekeuze en efficiënt netgebruik.

Het voorstel bevat daarom nadere voorschriften voor de tariefmethodologieën. Netwerktarieven moeten sterkere prikkels geven voor kostenefficiënte investeringen en bedrijfsvoering door netbeheerders en voor efficiënt netgebruik door afnemers, producenten en opslag. Daarbij worden onder meer locatie-, capaciteits- en tijdsafhankelijke tariefelementen voorgeschreven en worden regels gesteld voor flexibiliteit, opslag en bijzondere tariefregimes voor specifieke categorieën

[2] Verordening - 2019/943 - NL - EUR-Lex: artikel 18

systeemgebruikers. Ook worden aanvullende eisen gesteld aan de transparantie en openbare consultatie van tariefmethodologieën.

In het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen richtsnoeren vast te stellen voor een gemeenschappelijke structuur en geharmoniseerde methodologie voor netwerktarieven. Deze kunnen ook gedetailleerde voorwaarden bevatten voor afzonderlijke tariefregimes voor specifieke categorieën systeemgebruikers en geharmoniseerde regels voor de consultatie van tariefmethodologieën.

Daarnaast moeten prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor transmissie- en distributiesysteembeheerders en periodieke efficiëntievergelijkingen tussen transmissie- en distributiesysteembeheerders worden uitgevoerd. Het voorstel ziet erop toe dat toezichthouders de toepassing van slimme en innovatieve elektriciteitsnetoplossingen bevorderen, onder meer via prikkels en door deze oplossingen mee te nemen in netontwikkelingsplannen. Daarnaast bevat het een inspanningsplicht voor zowel toezichthouders als transmissie- en distributienetbeheerders om gegevensuitwisseling en samenwerking rond elektriciteitsnetdata te faciliteren. Netbeheerders moeten daarbij samenwerken aan veilige en geharmoniseerde data-uitwisseling en digitale oplossingen ontwikkelen die bijdragen aan een efficiënte, flexibele en betrouwbare werking van het elektriciteitsnet.

Daarnaast betreft het voorstel het bevorderen van de uitrol van slimme meters. Uiterlijk 31 december 2030 moeten slimme meters bij minimaal 50% van alle eindafnemers in gebruik zijn genomen, en uiterlijk 31 december 2033 moet dit 75% zijn. Wanneer de dekkingsgraad van slimme meters van een lidstaat minder dan 30% bedraagt bij de inwerkingtreding van deze verordening schuiven de respectievelijke deadlines een jaar op.

Op het gebied van de energiebelasting wordt voorgesteld om elektriciteit verplicht gelijk of lager te belasten dan aardgas. Daarbij is opgenomen dat de Commissie op verzoek van een lidstaat via een uitvoeringshandeling een lidstaat kan toestaan om af te wijken van deze regel. Een dergelijk verzoek kan worden ingediend op basis van specifieke nationale omstandigheden, waaronder de begrotingssituatie. De toestemming om af te wijken geldt totdat een balans kan worden gevonden tussen de genoemde nationale omstandigheden en het bereiken van de elektrificatiedoelen van de Europese Unie.

Daarnaast wordt voorgesteld om de toepassing van artikel 17 van de richtlijn energiebelastingen (*Energy Taxation Directive, ETD)* aan te passen. Artikel 17 ETD geeft lidstaten de mogelijkheid om onder voorwaarden belastingverlagingen te hanteren voor energie-intensieve bedrijven. Eén van die voorwaarden is dat de betreffende bedrijven overeenkomsten sluiten of deelnemen aan een regeling voor verhandelbare vergunningen gericht op milieubescherming of het vergroten van energie-efficiëntie (art. 17, vierde lid ETD). Het voorstel van de Commissie is om deze voorwaarde te schrappen voor elektriciteit die wordt gebruikt door deze bedrijven.

In deze Verordening verduidelijkt de Commissie welke maatregelen binnen het Europese kader genomen mogen worden door nationale toezichthouders als sprake is van netcongestie. De Commissie biedt ruimte voor toezichthouders om maatregelen te mogen nemen om speculatieve

aanvragen te ontmoedigen, aanvragen te mogen beoordelen op basis van voldoende volwassenheid van de projecten en bij aanvragen te mogen prioriteren tussen categorieën van gebruikers. Het voorstel noemt als voorbeeldsectoren die geprioriteerd mogen worden de publieke sector, sociale dienstverlening, energiegemeenschappen, huishoudens, kleine en middelgrote ondernemingen, datacenters en energie-intensieve industrieën of marktdeelnemers in de transportsector. Toezichthouders mogen ook specifieke partijen binnen deze categorieën prioriteren op basis van bepaalde criteria, zolang deze objectief, transparant en non-discriminatoir zijn. Voorbeelden van deze criteria kunnen zijn: de impact op het oplossen van congestie, economisch, milieutechnisch of op basis van maatschappelijke baten. Deze maatregelen worden pas toegestaan als ook andere maatregelen door de toezichthouder en lidstaat zijn vastgesteld om congestie te voorkomen.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment beschikbaar. De Commissie stelt dat het niet mogelijk was om een impact assessment op te stellen gezien de noodzaak om op korte termijn een voorstel te doen om de vastgestelde problemen aan te pakken. Het voorstel wordt wel begeleid door een werkdocument met toelichting, onderbouwing en de beschikbare empirische gegevens die relevant zijn voor de voorgestelde maatregelen. Dit bevat onder andere een analyse van de verwachte effecten van de voorgestelde maatrelen. Het kabinet zal de Commissie om de reden niet om en afzonderlijke impact assessment verzoeken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Een duurzaam, weerbaar en concurrerend energiesysteem vereist forse investeringen in en uitbreiding van het elektriciteitsnet in Nederland. Door de grootschalige investeringen die voor de transitie nodig zijn, met name voor de ontwikkeling van het net op zee, stijgen netwerktarieven en spelen zij een steeds grotere rol in de totale energierekening. De hoge elektriciteitskosten vormen een drempel voor elektrificatie en verduurzaming van de Nederlandse industrie en zorgen voor een ongelijk speelveld met andere EU-lidstaten en wereldwijd. Het kabinet heeft daarom in het Coalitieakkoord tot en met 2035 significante middelen vrijgemaakt om deze kosten te verlagen en zo het speelveld te verbeteren. Een deel van deze middelen gebruikt het kabinet om de indirecte kostencompensatieregeling (IKC) uit te breiden. Over besteding van de rest van de middelen, de zogenaamde elektriciteitskosten envelop, neemt het kabinet in het voorjaar van 2027 een beslissing.

Nederland zet zich in voor verdere Europese harmonisatie van de uitgangspunten en methodologieën voor het vaststellen van nettarieven door nationale toezichthouders binnen de EU, met het oog op een gelijk speelveld voor bedrijven binnen de EU.

De dekkingsgraad van slimme meters ligt in Nederland al ruim boven de 90%., waarmee dus al aan de gestelde eisen voldoet. Het percentage in Nederland zal naar verwachting nog verder stijgen, ook omdat medewerking aan de vervanging van een analoge energiemeter verplicht is

sinds 1 januari 2026 (inwerkingtreding Energiewet). Een aanbod voor vervanging wordt gedaan door de netbeheerder.

Ten aanzien van de energiebelasting zet Nederland verschillende stappen om deze beter te laten bijdragen aan het stimuleren van elektrificatie. Zo zijn de afgelopen jaren de belastingtarieven op elektriciteit en aardgas beter met elkaar in balans gebracht naar energie-inhoud. Ook de komende jaren worden verdere stappen gezet met het beter in balans brengen van de tarieven door het belastingtarief op elektriciteit te verlagen op basis van reeds aangenomen wetgeving.

De energiebelasting kent een degressieve tariefstructuur, waarbij tarieven per eenheid afnemen naarmate het energiegebruik hoger is. De energiebelasting kent geen verlaagd tarief specifiek voor energie-intensieve bedrijven zoals genoemd in artikel 17 ETD. In Nederland is al langere tijd sprake van ernstige netcongestie binnen de elektriciteitsnetwerken. Daarom zijn diverse maatregelen getroffen door de nationale toezichthouder (Autoriteit Consument en Markt – ACM), gericht op een betere benutting van het elektriciteitsnet. Ook draagt een efficiënte benutting van het net bij aan het betaalbaar houden van de netkosten. Dit is de enige manier om de nettarieven voor alle gebruikers te verlagen, zonder daarvoor belastingmiddelen in te hoeven zetten. Binnen het Landelijk Actieprogramma Netcongestie zijn diverse afspraken gemaakt, gericht op tijdsafhankelijke tarieven, flexibiliteitsprikkels en flexibele transportcontracten. De ACM heeft een maatschappelijk prioriteringskader opgesteld voor het verkrijgen van transportcapaciteit op het elektriciteitsnet. Hiermee wordt geregeld dat schaarse capaciteit als eerste naar partijen gaat met een groot maatschappelijk belang. Eén van de uitgangspunten van het kader is dat maar een beperkt aantal sectoren voorrang kan aanvragen. Dit zijn sectoren waarvoor het mogelijk is om objectief, transparant en non-discriminatoir te beoordelen dat zij een groot maatschappelijk belang hebben.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel
Het kabinet verwelkomt de doelrichting van het voorstel dat bij moet dragen aan het betaalbaar houden van de elektriciteitsrekening voor burgers en bedrijven.

Het kabinet steunt het voorstel tot verdere harmonisatie en verduidelijking van de Europese uitgangspunten voor nettarieven, om zo een gelijk speelveld binnen de interne markt voor het Nederlandse bedrijfsleven te creëren. Het is van belang dat de verordening duidelijk en uniform voorschrijft op welke wijze de netwerktariefmethodologieën vastgesteld moeten worden. Het kabinet zet zich er in de onderhandelingen voor in dat deze gezamenlijke uitgangspunten behouden blijven en sterk in de verordening worden verankerd.

Het kabinet onderschrijft dat nettarieven moeten bijdragen aan een kostenefficiënte ontwikkeling en benutting van het net. Echter, niet van alle afzonderlijke verplichtingen in artikel 18 is duidelijk wat hun toegevoegde waarde is ten opzichte van de algemene beginselen van kostengeoriënteerdheid, non-discriminatie en efficiëntie. Ook is de samenhang met specifieke bepalingen voor onder meer opslag en bijzondere categorieën systeemgebruikers onvoldoende helder. Het kabinet zal inzetten op verduidelijking en consistente afbakening binnen het wetsvoorstel.

Door de grootschalige investeringen die gedaan moeten worden in het elektriciteitsnet in Nederland en de EU zullen netwerktarieven stijgen en een steeds grotere rol spelen in de totale energierekening. Dit zal forse druk leggen op het Europese bedrijfsleven en hun concurrentiekracht ten aanzien van derde landen en vormt een drempel voor elektrificatie en verduurzaming van de industrie. Daarom is het kabinet er voorstander van dat de verordening duidelijk voorschrijft welke mogelijkheden bestaan voor lidstaten en toezichthouders om de netwerkkosten voor de energie-intensieve industrie te kunnen verlagen. Dit is nodig voor een gelijk speelveld binnen de EU en voor de concurrentiepositie op de mondiale markt.

Het kabinet heeft de sterke voorkeur om de elektriciteitskosten van de energie-intensieve industrie te verlagen via een gerichte subsidie voor netkosten. Hierdoor worden herverdelingseffecten richting huishoudens geminimaliseerd, wat van belang is voor de energierekening, anders dan bijvoorbeeld bij het toestaan van kortingen op nettarieven door toezichthouders die niet op basis van kostenreflectiviteit gerechtvaardigd zijn. Bovendien kunnen bij een directe subsidie prikkels voor locatiekeuze en flexibel elektriciteitsgebruik behouden of versterkt worden. In het huidige voorstel wordt onvoldoende ruimte geboden aan lidstaten voor directe subsidiëring van netkosten van specifieke categorieën gebruikers. Het kabinet zal zich daarom inzetten dat expliciet in de verordening wordt opgenomen dat lidstaten de mogelijkheid hiertoe krijgen. In samenhang hiermee blijft het kabinet zich ook inzetten voor een aanpassing van de relevante staatssteunkaders, die hiervoor tot nu toe onvoldoende ruimte geven.

Het kabinet geeft er de sterke voorkeur aan om essentiële keuzes over een gemeenschappelijke tariefstructuur en een geharmoniseerde tariefmethodologie zoveel mogelijk in de verordening zelf vast te leggen. Het is van belang voor een gelijk speelveld dat de uitgangspunten op dit terrein op EU-niveau worden geharmoniseerd.

Het kabinet betwijfelt of een algemene verplichting tot locatieafhankelijke tariefelementen noodzakelijk en doelmatig is. Deze tarieven zijn complex, kunnen verdelingseffecten hebben en moeten samenhangen met andere instrumenten. Het kabinet zal daarom inzetten op het schrappen van deze verplichting of, inzetten op een facultatieve bepaling waarbij de nationale toezichthouder nut en proportionaliteit van deze locatieafhankelijke tariefelementen mag beoordelen.

Het kabinet heeft eveneens vragen bij de voorgestelde Europese efficiëntievergelijking van transmissiesysteembeheerders. Verschillen in netstructuur, taken en investeringsopgaven beperken de vergelijkbaarheid tussen transmissiesysteembeheerders in verschillende lidstaten en kunnen mogelijk leiden tot onjuiste reguleringsprikkels en extra lasten. Het kabinet zal vooralsnog inzetten op heroverweging van deze verplichting.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie dat 75% van de eindafnemers gebruik maakt van slimme meters in 2033. In Nederland ligt de dekkingsgraad reeds op 90%.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel voor een inspanningsplicht voor toezichthouders en netbeheerders om gegevensuitwisseling rond elektriciteitsnetdata te faciliteren. Het kabinet acht het van belang dat de verdere digitalisering van het energiesysteem, waaronder

gegevensuitwisseling en de toepassing van digitale en innovatieve oplossingen, gepaard gaat met passende waarborgen voor cybersecurity, dataveiligheid en de weerbaarheid van vitale infrastructuur.

Het kabinet zet stevig in op verdere elektrificatie. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat de belastingheffing op energie elektrificatie niet zou moeten belemmeren. Door elektriciteit lager te belasten dan aardgas kan worden bijgedragen aan verduurzaming, vermindering van de afhankelijkheid van fossiele energie en versterking van het Europese concurrentievermogen. Op nationaal niveau beweegt Nederland al in de door de Commissie gewenste richting, maar het eindbeeld dat de Commissie voor ogen staat vergt nog aanvullende aanpassingen in de energiebelasting. Het kabinet streeft er wel naar het onderdeel van het voorstel over de energiebelasting separaat te behandelen op basis van een andere dan de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag en daarmee gepaard gaande besluitvormingsprocedure (zie nader onder 4a bevoegdheid).

Verder vindt het kabinet dat er een aantal verduidelijkingen nodig zijn in het wetgevingsvoorstel. Het gaat onder meer om de interactie tussen de nieuwe belastingregels die de Commissie voorstelt op te nemen in de Elektriciteitsverordening en de ETD. Met name het kunnen blijven hanteren van het Nederlandse degressieve tariefstelsel, zoals mogelijk gemaakt in artikel 5 van de ETD is van belang.

Het kabinet vindt de voorgestelde afwijkingsmogelijkheid van de verplichting om elektriciteit lager te belasten dan aardgas onvoldoende afgebakend. Het voorstel bevat geen duidelijke criteria voor de beoordeling, de duur van het uitstel en het moment waarop een lidstaat alsnog aan de verplichting zou moeten voldoen. Het kabinet zal de Commissie hierover om verduidelijking vragen en zich inzetten voor objectieve criteria en een duidelijke begrenzing van het uitstel.

Verder zal Nederland bij het vervallen van de voorwaarde in artikel 17, vierde lid ETD voor elektriciteit gebruikt door energie intensieve bedrijven, de Commissie vragen hoe de afweging is gemaakt tussen het belang van elektrificatie en het belang om energie te besparen en welke invloed deze bepaling kan hebben op de verduurzaming en concurrentiepositie van bedrijven in verschillende lidstaten.

Het kabinet verwelkomt in beginsel dat de Commissie in het Europese kader wil verduidelijken welke ruimte nationale toezichthouders hebben om maatregelen te nemen om netcongestie tegen te gaan. Dit schept duidelijkheid over de opties die toezichthouders tot hun beschikking hebben. Ten eerste verwelkomt het kabinet de verduidelijking van de bevoegdheden van de toezichthouder. Ten tweede kan het kabinet zich goed vinden in de opties die de Commissie schetst, met name de mogelijkheid om aanvragen voor toegang tot het net te kunnen toetsen op volwassenheid en voortgang, en ruimte om te mogen prioriteren ten tijde van netcongestie. De Commissie noemt in het voorstel echter een brede groep aan sectoren waarvan niet objectief, transparant en non-discriminatoir wordt onderbouwd wordt waarom zij recht hebben op voorrang bij toegang tot het net. Aangezien de bevoegdheid voor het opstellen van een prioriteringsmechanisme is toebedeeld aan de onafhankelijke toezichthouder, acht het kabinet het niet wenselijk dat in het artikel voorbeelden worden genoemd van sectoren die mogelijk in aanmerking komen voor prioriteit. Het

kabinet zal daarom ervoor pleiten om geen voorbeelden op te nemen in het artikel, zodat de toezichthouder volledig onafhankelijk tot een prioritering kan komen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld
Naar verwachting zullen lidstaten het doel van de verordening om de elektriciteitskosten te verlagen, verwelkomen. Naar verwachting zal er wel discussie ontstaan over de concreet voorgestelde maatregelen, zoals de uitgangspunten waar op nationale toezichthouders de tarieven vast mogen stellen.

Wat betreft het onderdeel energiebelasting, vinden bijna alle lidstaten dat fiscale besluitvorming unanimiteit vereist en dat dergelijke voorstellen via de ETD en de daarvoor geldende rechtsgrondslag moeten lopen. Ook zijn er meerdere lidstaten die kritisch staan ten opzichte van de inhoud van de voorstellen voor de energiebelasting, met name op de verplichting elektriciteit lager te belasten dan aardgas. Zij benadrukken dat in de onderhandelingen over de herziening van de ETD juist was besloten deze rangschikking te laten vervallen.

Op het moment van schrijven is de positie van het Europees Parlement nog niet duidelijk. Het is nog niet bekend in welke commissie het voorstel wordt behandeld en wie de rapporteur voor het voorstel is.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden in overeenstemming met 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 ten aanzien van de bevoegdheid is deels positief, deels negatief. De Commissie gebaseerd het voorstel op Artikel 194 VWEU, tweede lid voor het voorstellen van maatregelen die er onder meer op gericht zijn de werking van de energiemarkt te waarborgen, energie efficiëntie en energiebesparing te bevorderen, en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren. Zowel op het gebied van energie als ook op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder i, VWEU) en (artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU). Ten aanzien van het onderdeel wat toeziet op netwerktarieven is het oordeel van het kabinet positief.

Het oordeel van het kabinet over de rechtsgrondslag is negatief waar het de bepalingen inzake fiscaliteit betreft. Ten aanzien van de behandeling van de fiscale maatregelen kiest de Europese Commissie voor Artikel 194 VWEU, tweede lid, waarbij het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de maatregelen vaststelt. Echter geeft artikel 194 VWEU derde lid aan dat, in afwijking van Artikel 194 VWEU tweede lid, de Raad fiscale maatregelen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het parlement, vaststelt. Het kabinet ziet idealiter dat de belastingmaatregel de vorm zou

moeten hebben van een aanpassing van de ETD zodat de regels voor de belasting van elektriciteit in één richtlijn blijven staan en besluitvorming daarover plaatsvindt met unanimiteit. Het kabinet zal dit punt opbrengen in Raadsverband.

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 ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het doel van het voorstel is het betaalbaar houden van de elektriciteitsrekening en de verdere harmonisatie van de Europese uitgangspunten voor netwerktarieven en energiebelasting.

Het huidige kader voor netwerktarieven geeft nationale toezichthouders veel ruimte voor een eigen invulling van het Europese kader. Dit heeft geleid tot verschillen in de netwerktariefmethodologieën in verschillende Europese lidstaten, met in bepaalde gevallen negatieve gevolgen voor het gelijke speelveld. Omdat de netwerktarieven niet door lidstaten mogen worden vastgesteld, is een aanpassing van de Europese verordening de enige manier waarop de methodologie geharmoniseerd kan worden om deze verschillen te verkleinen en het gelijke speelveld te verbeteren. Dit kan onvoldoende door lidstaten verwezenlijkt worden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Het voorstel betreft een wijziging van bestaande EU-regelgeving. Dat kan slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de vraag 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 doel van het voorstel is het betaalbaar houden van de elektriciteitsrekening en de verdere harmonisatie van de Europese uitgangspunten voor netwerktarieven en de energiebelasting. De voorgestelde aanpassingen aan het Europese kader voor netwerktarieven, de competenties van toezichthouders in het geval van netcongestie en het bevorderen van de inzet van slimme meters vormen vooral een uitbreiding, concretisering en aanscherping van de relevante artikelen in de Europese Elektriciteitsverordening. De Commissie wil deze beginselen verder harmoniseren en uitwerken, omdat de toepassing ervan tussen lidstaten sterk uiteenloopt en dit volgens de Commissie leidt tot verschillen in prikkels voor netgebruikers en tot verstoring van het gelijke speelveld. Het voorgestelde optreden lijkt geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat deze aanpassingen zorgen dat Europese regelgeving duidelijker wordt. Bovendien lijkt het voorgestelde optreden niet verder te gaan dan noodzakelijk, omdat de aanpassingen geen afbreuk doen aan de beoogde doelen en werking van de wetgeving. Ook blijft

er voldoende ruimte voor een passende nationale invulling. Zo behouden toezichthouders ruimte om, binnen de voorgestelde Europese kaders, rekening te houden met nationale omstandigheden bij de vaststelling van de nettariefmethodologie en maatregelen in het geval van netcongestie.

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

d) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel bevat geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het voorstel bevat geen directe consequenties voor de rijksoverheid en/ of medeoverheden. Het bevat wel indirecte gevolgen, gezien de mogelijkheid die geboden wordt om via staatsteun of andere routes de netwerktarieven te verlagen. Wanneer de mogelijkheid er is en er gebruikt gemaakt wordt van de optie om via staatssteun de industrie te ondersteunen in het verlagen van de elektriciteitsrekening, heeft dit budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid.

Om te voldoen aan de regel om in de energiebelasting elektriciteit lager te belasten dan aardgas, is een aantal tariefsaanpassingen en mogelijk een aanpassing van een schijfgrens in de energiebelasting nodig. Afhankelijk van de vormgeving kan dat leiden tot een budgettaire derving. In dat geval moet budgettaire dekking worden gevonden. Dat kan bijvoorbeeld binnen de energiebelasting door aanpassing van andere tarieven of door verlaging van de belastingvermindering. Dergelijke aanpassingen binnen de energiebelasting leiden tot een lastenverschuiving tussen verschillende soorten huishoudens en bedrijven.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Dit voorstel heeft geen directe regeldrukgevolgen voor het bedrijfsleven, burgers en/of maatschappelijke organisaties. Het voorstel brengt namelijk geen administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijfsleven en burger met zich mee.

Het voorstel is gericht op het verlagen van de elektriciteitsrekening. Aanpassingen binnen de energiebelasting leiden tot een lastenverschuiving tussen verschillende soorten huishoudens en bedrijven.

Advies ATR

Het voorstel van de Europese Commissie heeft geen substantiële regeldrukgevolgen. Daarom heeft ATR besloten om geen formeel advies uit te brengen over het BNC-fiche.

g) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten:

Het doel van dit voorstel is om twee componenten van de elektriciteitsrekening, namelijk 'netwerktarieven' en 'energiebelasting' betaalbaar te houden. Hoge elektriciteitsprijzen hebben een nadelig effect op de energierekening van burgers, maatschappelijke organisaties en op de concurrentiekracht van de Europese industrie. Daarmee zou dit voorstel, door middel van het verlagen van de elektriciteitsrekening, kunnen helpen om de concurrentiekracht van de Europese industrie wereldwijd te verbeteren. Daarnaast kan dit voorstel mogelijk het gelijk speelveld in de EU bevorderen door verdere harmonisatie van de Europese uitgangspunten voor netwerktarieven en de energiebelasting.

Dit voorstel heeft geen implicaties op derde landen. Wel versterkt het de Europese concurrentiepositie op mondiaal niveau.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel leidt niet tot formele wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken voor de Rijksoverheid en medeoverheden. Het kan wel doorwerken in de ruimtelijke afwegingen en de programmering van energie-infrastructuur waarvoor medeoverheden medeverantwoordelijk zijn. Het voorstel heeft als doel om twee componenten van de elektriciteitsrekening, namelijk 'netwerktarieven' en 'energiebelasting' in de EU betaalbaar te houden. Het voorstel past binnen de lijn: decentraal wat kan, centraal wat moet. In dit voorstel heeft de Commissie geen nieuwe sanctioneringsbepalingen geïntroduceerd. Het bevat wel aanvullende en concretere verplichtingen voor onder meer systeembeheerders en toezichthouders. Daarnaast wordt de handhavingsrol van de Commissie expliciet benoemd: de Commissie zal de naleving monitoren en, waar nodig, handhavingsmaatregelen nemen. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de toepassing van de zogenaamde lex silencio positivo.

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

In het voorstel krijgt de Commissie in art. 18 d, deerde lid, de bevoegdheid om via gedelegeerde handelingen richtsnoeren vast te stellen voor een gemeenschappelijke structuur en geharmoniseerde methodologie voor netwerktarieven. Deze kunnen ook gedetailleerde voorwaarden bevatten voor afzonderlijke tariefregimes voor specifieke categorieën systeemgebruikers en geharmoniseerde regels voor de consultatie van tariefmethodologieën. Toekenning van deze bevoegdheid is naar het oordeel van het kabinet mogelijk, omdat het hier niet gaat om essentiële onderdelen van de verordening. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel tot verdere harmonisatie van de Europese uitgangspunten voor netwerktarieven. Daarbij geeft het kabinet er sterk de voorkeur aan om essentiële keuzes over een gemeenschappelijke tariefstructuur en een geharmoniseerde tariefmethodologie zoveel mogelijk in de verordening zelf vast te leggen in plaats van via gedelegeerde handelingen. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Op het gebied van de energiebelasting wordt in art. 18 c voorgesteld om elektriciteit verplicht gelijk of lager te belasten dan aardgas. Daarbij is opgenomen dat de Commissie op verzoek van een lidstaat via een uitvoeringshandeling een lidstaat kan toestaan om af te wijken van deze regel.

Een dergelijk verzoek kan worden ingediend op basis van specifieke nationale omstandigheden, waaronder de begrotingssituatie. De toestemming om af te wijken geldt totdat een balans kan worden gevonden tussen de genoemde nationale omstandigheden en het bereiken van de elektrificatiedoelen van de Europese Unie. Het kabinet is kritisch op het voorstel dat de Commissie op verzoek van een lidstaat via een uitvoeringshandeling een lidstaat kan toestaan om af te wijken van de verplichting om elektriciteit gelijk of lager te belasten dan aardgas. Het uitgangspunt voor het kabinet is dat Europese regelgeving in beginsel voor alle lidstaten moet gelden voor rechtvaardigheid tussen lidstaten en behoud van een gelijk speelveld. Het kabinet vindt bovendien de voorgestelde afwijkingsmogelijkheid onvoldoende afgebakend.

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

De datum van inwerkingtreding van deze verordening is op een nog nader te bepalen aantal dagen na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Alle verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk vanaf de datum van inwerkingtreding. Dat betekent dat de bepalingen van een verordening niet hoeven (en zelfs niet mogen) worden overgenomen in een implementatieregeling. Zij werken direct door in de nationale rechtsorde en hebben voorrang op nationaal recht.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat lidstaten voldoende tijd wordt geboden om deze aanpassingen door te voeren. Zo moet er in ieder geval voldoende tijd zijn om tariefsaanpassingen in de energiebelasting door te voeren. Dergelijke aanpassingen kunnen jaarlijks per 1 januari worden doorgevoerd. Als ook een schijfgrens zou moeten worden aangepast is dat een structuurwijziging voor de Belastingdienst die naar huidig inzicht op zijn vroegst per 2030 kan worden doorgevoerd.

k) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatiebepaling en geen horizonbepaling opgenomen in het voorstel zelf. Wel is in de elektriciteitsverordening (EU) 2019/943 bepaald dat de Commissie de verordening uiterlijk op 31 december 2030 zal evalueren en hierover verslag zal uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad, indien nodig vergezeld van een wetgevingsvoorstel.

l) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel ziet toe op het harmoniseren van de manier waarop toezichthouders de netwerkmethodologie toepassen. Daarmee heeft het in Nederland gevolgen voor de manier waarop de ACM tot deze netwerktarieven komt. Dit leidt niet direct tot extra (administratieve) werkzaamheden en taken, gezien dit al een taak van de ACM is op dit moment.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

Fiche 3. Mededeling Actieplan Elektrificatie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Actieplan Elektrificatie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 juli 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM (2026) 595

d) EUR-Lex

EUR-Lex - 52026DC0595 - EN - EUR-Lex

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Energie)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Op 17 juli 2026 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een pakket met twee voorstellen op het gebied van energie die bij moeten dragen aan het versnellen van elektrificatie: ten eerste het Actieplan Elektrificatie (hierna: actieplan) en ten tweede een voorstel voor een verordening om de elektriciteitsrekening in de Europese Unie (EU) toekomstbestendig te maken (verordening netwerktarieven en energiebelasting). Ook het voorstel tot herziening van het EU ETS (ook op 17 juli jl. gepresenteerd) moet volgens de Commissie bijdragen aan het bevorderen van elektrificatie. Dit fiche richt zich op het actieplan, de andere voorstellen die op 17 juli jl. zijn gepubliceerd worden in separate BNC-fiches geapprecieerd.

Het actieplan is gericht op het versnellen van de elektrificatie in de EU. Dit moet helpen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, de energiezekerheid te versterken, energiekosten te verlagen en de Europese productie van schone technologieën te versterken.

In het actieplan kondigt de Commissie aan een indicatief Europees elektrificatiedoel van 46% voor het aandeel elektriciteit in het finale energieverbruik in 2040 mee te nemen in het impact assessment bij de wetgevende voorstellen voor het post-2030 energiekader (Energy Union Package, Q4 2026).

Naast het Europese elektrificatiedoel, wil de Commissie in mondiaal verband een brede coalitie van landen bouwen die gecommitteerd zijn aan schone elektrificatie op mondiaal niveau.

Het plan heeft als centrale doelstelling de energiekosten te verlagen door de prijskloof tussen elektriciteit en fossiele brandstoffen te verkleinen. Het wil barrières wegnemen voor elektrificatie in de eindverbruikerssectoren industrie, mobiliteit en gebouwde omgeving. Daarom presenteert de Commissie verschillende initiatieven om elektrificatie te bevorderen, die deels voortbouwen op bestaand beleid. Het actieplan is opgebouwd langs zes hoofdstukken met verschillende maatregelen. Deze zijn gericht op: ten eerste elektriciteitsprijzen betaalbaarder te maken door de prijskloof tussen elektriciteit en fossiele energie te verkleinen, ten tweede het verlagen van de initiële kosten voor elektrificatie van de eindverbruikssectoren, ten derde toegang tot elektriciteits- en laadinfrastructuur bevorderen, ten vierde het versnellen van innovatie, ten vijfde het versterken van de waardeketen en productiecapaciteit en ten zesde het versnellen van elektrificatie op mondiaal niveau.

De maatregelen kunnen sectorspecifiek zijn, cross-sectoraal of horizontaal en aanbodgericht van aard zijn. Voor de eindverbruikssector industrie stelt de Commissie bijvoorbeeld sectorspecifieke maatregelen voor zoals het verkennen van een EU-mechanisme voor het bundelen van de elektriciteitsvraag van de industrie, een tweede subsidieronde voor industriële warmte via het Innovatiefonds en sectorspecifieke elektrificatie roadmaps. Voor de sector mobiliteit stelt zij bijvoorbeeld nadere aanbevelingen voor rond verduurzaming van zakelijke vloten en vraagstimulering van emissievrije voertuigen zoals de al aangekondigde herziening van het *Clean Vehicles Directive* (CVD) in 2027. Tenslotte stelt zij ten aanzien van de gebouwde omgeving bijvoorbeeld voor om de uitrol van warmtepompen te stimuleren met verschillende beleidsinitiatieven op het gebied van financiering, publieke inkoop en het verbeteren van de informatiepositie van consumenten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Elektrificatie is één van de belangrijke pijlers van het Nederlands klimaat- en energiebeleid. Voor veel sectoren is elektrificatie namelijk de meest kosteneffectieve, technisch haalbare en energie-efficiënte route naar decarbonisatie als alternatief voor fossiele brandstoffen, zoals ook uiteengezet in het Nationaal Plan Energiesysteem. Het kabinet ziet elektrificatie daarom als een belangrijk onderdeel van een rechtvaardige, geordende en billijke transitie weg van fossiele brandstoffen en grondstoffen.[1] Elektrificatie en de afbouw van fossiele brandstoffen en grondstoffen draagt bij aan de weerbaarheid van de EU en Nederland, omdat in het geval van toekomstige energiecrises het de veerkracht vergroot en de leveringszekerheid verbetert.

Netcongestie leidt momenteel tot vertraging in de gewenste elektrificatie van onze samenleving. Het kabinet doet er alles aan om netcongestie zo snel mogelijk op te lossen, tegelijk is het

[1] Non-Paper EU Energy Framework beyond 2030 – Priorities of the Netherlands

realistisch om de komende jaren, mogelijk tot 2040, voor de klimaat- en energieambities rekening te houden met het tempo waarin de uitvoering kan plaatsvinden. Dat betekent dat niet alles overal haalbaar zal zijn bij de uitrol van elektrificatie en dat daarnaast ook van bestaande of nieuwe gebruikers mogelijk gevraagd zal worden om hun elektriciteitsaansluiting flexibeler te benutten.

In Europees verband zet het kabinet in op een indicatief elektrificatiedoel als onderdeel van het post-2030 kader. Hierbij moet rekening worden gehouden met de knelpunten die elektrificatie belemmeren, waaronder netcongestie.

Het kabinet zet zowel nationaal als ook op Europees niveau in op maatregelen die elektrificatie stimuleren, het wegnemen van knelpunten voor elektrificatie en het creëren van de juiste randvoorwaarden, zoals consistent beleid, juiste financiële prikkels, flexibiliteit en innovatie en kennis. Het kabinet werkt onder andere aan betere benutting van bestaande elektriciteitsinfrastructuur, aan een snellere uitrol van de elektriciteits- en laadinfrastructuur[2], aan elektrificatie van lucht- en scheepvaart,[3] en aan een tweedehands markt voor volledig elektrische auto's.[4] Hierbij is het van belang dat investeringen in energie-infrastructuur en laadinfrastructuur tijdig en integraal op elkaar worden afgestemd. In de gebouwde omgeving wil het kabinet dat de slimme (hybride) warmtepomp in Nederland de standaard wordt waar een warmtenet niet de meest geschikte oplossing is in plaats van een cv-ketel in woningen.

De Actieagenda Elektrificatie Industrie[5] brengt het potentieel, knelpunten en handelingsperspectief in kaart ten aanzien van (de opschaling van) elektrificatie van de energie-intensieve industrie in Nederland. De Nederlandse batterijenstrategie[6] biedt een leidraad voor de rol van batterijen in het energiesysteem. Om de knelpunten die bestaan bij de verdere uitrol van energieopslag (en in het bijzonder batterijopslag) weg te nemen, komt het kabinet in oktober met een Beleidsagenda Energieopslag. Deze Beleidsagenda wordt in nauwe samenwerking met de netbeheerders en de energieopslagsector uitgewerkt. Het kabinet werkt ook aan een integraal actieplan op datacenters, die gepland staat voor eind 2026. Met verschillende subsidieregelingen zorgt het kabinet nationaal voor de uitrol en ontwikkeling van nieuwe van technieken waarmee eindverbruikers kunnen elektrificeren, denk aan de ISDE, DEI+, VEKI, EIA, NIKI en SDE++.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het streven van de Commissie om elektrificatie te versnellen. Het actieplan sluit in het algemeen goed aan bij de Nederlandse inzet om elektrificatie te ondersteunen door barrières weg te nemen en de juiste randvoorwaarden te creëren. Het plan bevat de aankondiging van een groot aantal voorstellen. Hieronder zal een korte appreciatie worden gegeven van de doelrichting van deze voorstellen.

---

[2] Kamerstukken II, 2025-26, 31 305, nr. 541
[3] In de binnenvaart vormt elektrificatie richting 2050 de hoofdroute. In de lucht- en zeevaart heeft elektrificatie betrekking op voorzieningen voor walstroom en op elektrisch varen en vliegen op korte afstanden.
[4] Kamerstukken II, 2025-26, 31 305, nr. 537
[5] Actieagenda Elektrificatie Industrie
[6] Kamerstukken II, 2025-26, 31 209, nr. 266

Het kabinet steunt een indicatief Europees 2040-doel voor elektrificatie, zoals opgenomen in het non-paper van het kabinet over het EU post-2030-energiekader. De voorgestelde verdubbeling van 23% naar 46% is ambitieus. Het kabinet heeft nog geen definitieve positie ingenomen over de hoogte van een Europees doel, maar ziet elektrificatie als een belangrijke route om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen af te bouwen. Het kabinet kijkt uit naar het door de Commissie aangekondigde impact assessment en de maatregelen waarmee de verdubbeling (op Europees niveau) zou kunnen worden gerealiseerd. Aandachtspunten zijn daarnaast dat een doelstelling voldoende rekening moet houden met verschillen in elektrificatiepotentieel tussen afzonderlijke sectoren en met knelpunten voor elektrificatie zoals netcongestie. Mocht het Europese doel worden uitgewerkt in indicatieve nationale bijdragen, dan zal het kabinet aandacht vragen voor de verschillen in industriële structuur en elektrificatiepotentieel tussen lidstaten en voor specifieke knelpunten per lidstaat.

Het eerste hoofdstuk van het actieplan gaat over het verkleinen van de prijskloof tussen elektriciteit en fossiele energie. Het kabinet deelt het uitgangspunt van de Commissie dat grote kostenverschillen tussen fossiele brandstoffen en elektriciteit een belangrijke belemmering zijn voor de overstap van fossiele brandstoffen naar elektriciteit (en synthetische brandstoffen), met name voor de energie-intensieve industrie.

Het kabinet verwelkomt de doelrichting van het gezamenlijk met het actieplan gepresenteerde voorstel voor een verordening voor netwerktarieven en energiebelasting dat bij moet dragen aan het betaalbaar houden van de elektriciteitsrekening.[7] Omdat de hoge nettarieven in Nederland een belangrijke drempel vormen voor elektrificatie en verduurzaming van de industrie en zorgen voor een ongelijk speelveld met andere EU-lidstaten en wereldwijd, zet het kabinet in op het toestaan van directe subsidiëring van netkosten van specifieke categorieën gebruikers. Het kabinet onderschrijft ook het uitgangspunt dat de belastingheffing op energie elektrificatie niet zou moeten belemmeren. Bij het onderdeel van het voorstel over de energiebelasting vindt het kabinet wel dat deze separaat dient te worden behandeld op basis van een andere dan de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag en daarmee gepaard gaande besluitvormingsprocedure.

Het kabinet ziet het uitfaseren van financiële voordelen voor fossiele brandstoffen als belangrijke sleutel voor de energietransitie. Nederland zet zich actief in om subsidies voor fossiele brandstoffen in Europees verband uit te faseren ten behoeve van een gelijk speelveld en omdat een deel van de fossiele brandstofsubsidies alleen kan worden afgebouwd door de wijziging van EU-wetgeving.[8] Het kabinet verwelkomt daarom nadrukkelijk dat de Commissie aankondigt eind dit jaar met voorstellen te komen voor de afbouw van fossiele brandstofsubsidies als onderdeel van post-2030 kader. Daarbij is het belangrijk dat er bij het bepalen van de omvang van fossiele brandstofsubsidies in de EU wordt gekeken naar het totaal van heffingen en subsidies en het totale beprijzingsniveau van fossiele brandstoffen in elke lidstaat dat hieruit voortkomt. Dit brengt

[7] Zie apart BNC-fiche Verordening netwerktarieven en energiebelasting
[8] Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2025), Uitfaseerplan fossiele brandstofsubsidies.

Nederland ook zo in kaart in de Miljoenennota. Het kabinet ziet beprijzing van de externe maatschappelijke kosten van het gebruik van fossiele brandstoffen als een belangrijk onderdeel van een rechtvaardige, geordende en billijke transitie weg van fossiele brandstoffen waarvoor Nederland pleit. Met de huidige methode die de Commissie hanteert is de situatie in lidstaten moeilijk te vergelijken en kan een vertekend beeld ontstaan, omdat landen met relatief hoge heffingen vaak ook meer specifieke kortingen en vrijstellingen hebben om gericht bepaalde bedrijfssectoren en kwetsbare huishoudens te beschermen.

Daarnaast kijkt het kabinet uit naar de verschillende aangekondigde initiatieven van de Commissie om opslag en flexibel energieverbruik te bevorderen. Deze zijn o.a. gericht op het bevorderen van de integratie van batterijen, thermische opslag, geothermie, warmtepompen en elektrische voertuigen in het net en een methodologie ter beoordeling van het flexibiliteitspotentieel van de industrie en datacenters. Zo verwelkomt het kabinet bijvoorbeeld het aanhangige guidance document met een *framework for regulatory sandboxes and living labs*[9] voor het bidirectioneel laden van elektrische voertuigen. Het kabinet wil in brede zin verkennen of dergelijke *sandboxes* en *living labs* kunnen worden ingezet om barrières voor bidirectioneel laden weg te nemen.

Het kabinet kijkt uit naar het aangekondigde EU-beoordelingssysteem met labels voor datacenters, gebaseerd op energie- en waterefficiëntie, gebruik van schone energie, restwarmte en flexibiliteit, alsook minimumprestatie-eisen voor datacenters. Zoals aangegeven in het BNC-fiche Strategische Routekaart voor digitalisering en AI in de energiesector, zal het kabinet pleiten voor generieke bindende energieprestatienormen op Europees niveau, en inzetten op een ambitieus stelsel dat prikkels geeft voor een duurzame inpassing van datacenters in het energiesysteem.

Ook verwelkomt het kabinet acties om het aandeel van schone en betaalbare energie van eigen bodem te vergroten. Zo deelt het kabinet de inschatting dat de uitrol van hernieuwbare energie en kernenergie bijdraagt aan het verlagen van de elektriciteitsprijs in de EU en verwelkomt onder andere de aangekondigde ondersteuning van de Commissie bij de grensoverschrijdende samenwerking bij vergunningverlening voor kernreactoren, het voornemen van de Commissie om langlopende grensoverschrijdende elektriciteitscontracten te faciliteren en de oprichting van een *Geothermal Stakeholder Partnerschip* om de uitrol van geothermie te bevorderen.

Het tweede hoofdstuk buigt zich over het verlagen van de initiële kosten voor elektrificatie van de eindverbruikssectoren. Hierin kondigt de Commissie verschillende initiatieven aan om de investeringen te bevorderen en financiële risico's te verlagen voor elektrische oplossingen in industrie, mobiliteit en gebouwde omgeving. Het kabinet steunt deze aanpak en kijkt uit naar verschillende aangekondigde initiatieven zoals onder andere het verkennen van een mechanisme

[9] Een *regulatory sandbox* betreft een tijdelijke versoepeling van regelgeving. Hiermee krijgen innovaties de ruimte om makkelijker te worden getest in de buitenwereld of in een digitale omgeving. De tijdelijke versoepeling van regelgeving is altijd beperkt in tijd en reikwijdte. Een *living lab* is een samenwerking tussen bedrijven, verschillende overheden en onderzoeksorganisaties om kennis te delen en informatie te verzamelen over hoe een innovatie, zoals bidirectioneel laden, in de praktijk werkt.

op EU-niveau om de industriële vraag naar elektriciteit te bundelen en de toegang tot diverse koolstofarme energie te verbeteren, om zo financiële risico's in verband met *purchasing power agreements* te verminderen, en een tweede subsidieronde voor industriële warmte via het Innovatiefonds en sectorspecifieke elektrificatie roadmaps. Het kabinet kijkt ook uit naar initiatieven ter bevordering van de verdere uitrol van warmtepompen, ter stimulering van aansluitingen op warmtenetten, en het aangekondigde Actieplan voor koude en warmte. Om de uitrol van warmtepompen te stimuleren kondigt de Commissie verschillende beleidsinitiatieven aan op het gebied van financiering, publieke inkoop en het verbeteren van de informatiepositie van consumenten. Warmtepompen zijn een belangrijke verduurzamingsstrategie voor gebouwen op weg naar een aardgasvrije gebouwde omgeving in 2050. Daarnaast kijkt het kabinet uit naar de publicatie van zowel nadere aanbevelingen rond verduurzaming van zakelijke vloten en vraagstimulering van emissievrije voertuigen als de reeds aangekondigde herziening van *Clean Vehicles Directive* (CVD) in 2027, waarbij het met name het behoud van de prikkel tot elektrificatie van het wegvervoer van belang acht.

Het kabinet blijft aandacht vragen voor staatssteunkaders die de verdere ontwikkeling en uitrol van elektrificatie beter ondersteunen en bijdragen aan het behalen van de door de Commissie voorgestelde Europese doelstelling voor elektrificatie, conform de inzet van het kabinet in het non-paper over het EU post-2030 Energiekader. Door de relatief hoge CO_2-intensiteit van de Nederlandse elektriciteitsmix kunnen Europese staatssteunvoorwaarden rond emissiereductie, emissiefactoren en subsidiabele draaiuren de mogelijkheden om industriële elektrificatie zoals via de SDE++ te ondersteunen sterker beperken dan in lidstaten met een schonere elektriciteitsmix. Dit kan de vraagcreatie naar elektriciteit vertragen en daarmee ook de businesscase en uitrol van hernieuwbaar aanbod, zoals wind op zee, belemmeren.

Om de toegang tot infrastructuur te bevorderen kondigt de Commissie in hoofdstuk 3, in aanvulling op eerdere initiatieven zoals het *Grids Package* en verschillende richtsnoeren, meerdere maatregelen aan. Het kabinet bereidt zich voor op de aangekondigde herziening van de *Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR)* in 2026 en verwelkomt de nieuw aangekondigde initiatieven en de benadering van de Commissie gericht op het stimuleren van investeringen in de hele waardeketen voor emissievrije wegvoertuigen. Hierbij ziet het kabinet ook nog potentie voor de elektrificatie van mobiele machines, met name in de bouw. Het kabinet benadrukt met name het belang van maatregelen gericht op de uitrol van (zware) laadinfrastructuur ter bevordering van de ingroei van emissievrije zware bedrijfsvoertuigen, de versnelde opschaling van walstroom en laadinfrastructuur voor lucht- en scheepvaart, en het wegnemen van knelpunten voor de elektrificatie van zeevaart en binnenvaartschepen.

Ook verwelkomt het kabinet het aangekondigde Europese initiatief voor restwarmte en initiatieven gericht op het bevorderen van warmtenetten. Ten aanzien van dit aangekondigde Europese initiatief zal het kabinet aandacht vragen voor de balans tussen intern hergebruik en de mogelijkheid om restwarmte uit te koppelen voor warmtenetten, waar het de efficiëntste oplossing is voor het energiesysteem als geheel.

Het vierde hoofdstuk gaat over het versnellen van innovatie in elektrificatieoplossingen. De inzet van de Commissie om innovatie op het gebied van elektrificatieoplossingen te versnellen, onder andere via het *Strategic Energy Technology (SET) Plan*, wordt door het kabinet verwelkomd. Ook kijkt het kabinet uit naar een update van de Europese waterstofstrategie die duidelijkheid moet geven over de Europese ambities en de daarvoor benodigde instrumenten en infrastructuur op EU-niveau.

Daarnaast is het actieplan in hoofdstuk 5 gericht op het versterken van de waardeketen, productiecapaciteit, en het verbeteren van vaardigheden van werknemers. Het kabinet onderschrijft het belang van vaardige werknemers, en zet met het Actieplan groene- en digitale banen[10] al in op opleidingen die de energietransitie ondersteunen. Daarnaast steunt het kabinet acties gericht op versterken en verduurzamen van Europese waardeketens en productiecapaciteit. De acties uit het actieplan van de Commissie sluiten aan bij de doelstellingen van de *Net-Zero Industry Act* (NZIA), die mede het versterken van de productie van schone elektriciteitstechnologieën tot doel heeft. Zo worden tegelijk vraag en aanbod van elektriciteitstechnologieën gestimuleerd. Tot slot ziet het kabinet de aangekondigde *Electrification Action Plan Alliance* als een mogelijke manier om de samenwerking tussen overheden, industrie en andere stakeholders verder te versterken.

De Commissie zet in hoofdstuk 6 in op het bevorderen van elektrificatie op mondiaal niveau als onderdeel van de internationale klimaatstrategie en geeft aan zich te hebben aangesloten bij het *Electrify Now Initiative*.[11] De Commissie wil binnen dit initiatief een brede coalitie van landen bouwen die gecommitteerd zijn aan mondiale schone elektrificatie. Deze ambitie bouwt voort op het COP28-doel om hernieuwbare energiecapaciteit globaal per 2030 te verdriedubbelen en het nieuwe doel van het COP31-voorzitterschap om per 2035 35% elektrificatie te bereiken. Het kabinet vindt het van belang om tijdens de COP31 positief momentum te houden voor elektrificatie en om samen met de Europese Commissie en andere EU-lidstaten eensgezind op te trekken op dit thema binnen een mondiale kopgroep. Nederland staat positief tegenover de gedachte om te komen tot een wereldwijd doel van deze orde, gezien het belang in internationaal verband tot ambitieuze afspraken te komen. Nederland verzoekt wel om een nadere toelichting op de concrete invulling van dat doel, en de landen waarmee zou kunnen worden opgetrokken om dat te verwezenlijken. Ook moet verhelderd worden hoe dit zich verhoudt tot het voorgestelde Europese indicatieve Europese elektrificatiedoel van 46% in 2040.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meerderheid van de lidstaten verwelkomt de doelrichting van het actieplan en deelt de inschatting van de Commissie dat elektrificatie, naast andere decarbonisatieopties zoals energiebesparing, duurzame brandstoffen, groen gas, waterstof en Carbon Capture and Storage

[10] Kamerstukken II, 2024-25, 29 544, nr. 1283
[11] Aangesloten zijn Australië, Brazilië, Canada, Ethiopië, Filipijnen, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Zuid-Korea en de Europese Commissie.

(CCS), een belangrijke rol speelt voor de verduurzaming. Tot nu toe hebben slechts enkele lidstaten hun positie ten aanzien van een indicatief Europees doel voor elektrificatie kenbaar gemaakt. Deze lidstaten hebben voorzichtige steun uitgesproken voor de introductie van een dergelijk doel.

Op het moment van schrijven is de positie van het Europees Parlement op het actieplan nog niet duidelijk. Het Europees Parlement steunt in het algemeen het belang van elektrificatie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

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. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Zowel op het gebied van energie als ook op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder i, VWEU) en (artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

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).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel elektrificatie in de EU te bevorderen, afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, de energiezekerheid te versterken, energiekosten te verlagen en de Europese productie van schone technologieën te versterken. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze opgave en de vergevorderde integratie van de energiemarkt kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door een gecoördineerde Europese aanpak om de randvoorwaarden voor elektrificatie te verbeteren wordt het gelijke speelveld verbeterd en belemmeringen op de interne markt voor de grensoverschrijdende handel van energie weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

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). De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel elektrificatie in de EU te bevorderen, afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, de energiezekerheid te versterken, energiekosten te verlagen en de Europese productie van schone technologieën te versterken. Ter bevordering van elektrificatie helpt het voorgestelde optreden, namelijk door het verkleinen van de prijskloof tussen elektriciteit en fossiele energie, het verlagen van de initiële kosten voor elektrificatie, het bevorderen van toegang tot infrastructuur, het versnellen van innovatie, en het versterken van de waardeketen en productiecapaciteit. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het bieden van een beleidskader en strategische visie op het bevorderen van elektrificatie nog wel voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier op bepaalde punten nationaal invulling aan te geven en verdere uitwerking daarvan mede vorm te geven.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe financiële gevolgen. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De toekomstige voorstellen kennen mogelijk wel financiële gevolgen, afhankelijk van de precieze invulling van deze voorstellen. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het actieplan zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. In het actieplan kondigt de Commissie nieuwe regelgeving aan. Over het daadwerkelijke effect kan nog geen inschatting worden gegeven. Voor de verdere uitwerking van de aangekondigde voorstellen zal het kabinet bij de Commissie aandringen op het uitvoeren van gedegen impact-assessments, zodat de regeldruk in kaart kan worden gebracht.

De geschatte effecten op het Europese concurrentievermogen zijn positief, indien de aangekondigde maatregelen gericht op het bevorderen van elektrificatie, het verlagen van de energiekosten en het bevorderen van de Europese productie van schone technologieën het gewenste effect hebben.

Het voorstel draagt bij aan de weerbaarheid van de EU, door de veerkracht te vergroten in het geval van een mogelijke toekomstige energiecrisis en leveringszekerheid te verbeteren. De twee recente energiecrises legden de importafhankelijkheid van fossiele energie bloot. De gevolgen van risicovolle strategische afhankelijkheden in het energiesysteem kunnen groot zijn, zowel op het vlak van nationale veiligheid als voor de betaalbaarheid en leveringszekerheid van energie.

De energietransitie biedt goede kansen om als Nederland onze risicovolle afhankelijkheden te verminderen. De mededeling is daarom ook een antwoord op de huidige en eventuele toekomstige geopolitieke uitdagingen.

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat
[redacted]

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei
CC de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
31 augustus 2026

Kenmerk
KGG_DGKE_K / 108170886

RT-0000157503

Kopie aan

Bijlage(n)

nota
TER BESLISSING

BNC-fiche ETS Herziening

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding

Op 17 juli heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor de herziening van de ETS Richtlijn gepubliceerd. De Commissie heeft tegelijkertijd een separaat voorstel gepubliceerd ter aanpassing van de ETS-Richtlijn omtrent de gratis toewijzing op basis van terugvalbenchmarks. In april jl. stelde de Commissie tevens een aanpassing van het MSR Besluit voor. Deze drie voorstellen worden in samenhang beoordeeld in bijgevoegd BNC-fiche.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de inhoud van bijgaand BNC-fiche. Dit fiche zal worden besproken in het BNC-overleg (09/09), waarna het wordt doorgeleid naar de CoCo (15/09) en de MR (18/09). Vervolgens wordt het fiche aan de Kamers verzonden.

Kernpunten

Herziening ETS-Richtlijn

- Met het voorstel wil de Commissie het ETS in lijn brengen met het Europese klimaatdoel voor 2040 en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de ETS-sectoren waarborgen.
- Met het voorstel wordt het jaarlijks dalende emissieplafond onder het ETS verruimd, waardoor het reductiedoel voor de ETS1 sectoren (grote industrie, elektriciteitssector, lucht- en zeevaart) overeenkomt met 85% in 2040 ten opzichte van 2005 (startjaar ETS). Vanaf 2036 wordt binnen het ETS rekening gehouden met de centrale aankoop van 260 Mton aan internationale koolstofkredieten.
- In het BNC-fiche is het kabinet kritisch op de voorgestelde verruiming van het emissieplafond omdat het beoordeelt dat het ETS, alles overwegende, een onvoldoende bijdrage levert aan 90% reductie in 2040. Het gevolg is een

hogere opgave voor andere sectoren en aanvullend nationaal beleid. Ook is het kabinet kritisch op de inzet van internationale kredieten. Uitgangspunt van het kabinet is dat internationale kredieten fungeren als vangnet en niet te snel/primair moeten worden ingezet voor naleving binnen het ETS-emissieplafond.
- Met het voorstel wordt ook meer ruimte geboden voor de ETS1-sectoren middels de opschaling van permanente koolstofverwijdering. Hier staat het kabinet positief tegenover.
- De Commissie wil met het voorstel ook bereiken dat de ETS-inkomsten gerichter worden ingezet voor verduurzaming van de ETS-sectoren, onder meer via de Industrial Decarbonisation Bank (IDB). In het fiche staat dat het kabinet over het algemeen meerwaarde ziet in dit fonds, maar kritisch zal kijken naar de voorwaarden en de beoogde financiering van de eerste fase van het fonds.
- De appreciatie van de overige onderdelen van het voorstel worden behandeld in de toelichting.
- Het voorstel gaat over de periode tot 2040. Hoe het ETS zich daarna ontwikkelt zal bij een volgende herziening worden bepaald.
- Het Ierse EU-voorzitterschap beoogt besluitvorming over de Raadspositie tijdens de Milieuraad van 11 december 2026. Triloogakkoord wordt verwacht in Q1 2027.
- Het fiche is ambtelijk afgestemd met IenW, FIN, BZ, LVVN, VWS, DEF, AZ en de NEa.

Toelichting

Overige elementen herziening ETS Richtlijn

- Met het voorstel wordt ook de bescherming tegen koolstoflekkage versterkt. Ten eerste door de gratis toewijzing van emissierechten en door de IKC te verlengen tot 2040. Hier oordeelt het kabinet positief over. Ten tweede wil de Commissie de infasering van CBAM vertragen. Vanwege het grotere aandeel van gratis emissierechten onder het plafond en de afbreuk in voorspelbaarheid voor bedrijven, is het kabinet hier geen voorstander van. Ten derde stelt de Commissie voor nieuwe sectorale terugvalbenchmarks (voor warmte en brandstof) te ontwikkelen. Het kabinet vindt dit positief en zal hier constructief over meedenken.
- De Commissie stelt voor om investeringen te stimuleren middels investeringsvoorwaarden aan gratis emissierechten. In het fiche staat dat het kabinet van mening is dat dit de effectiviteit van het ETS kan versterken, maar dat hierbij aandacht moet zijn voor de regel- en uitvoeringsdruk.
- Met het voorstel wil de Commissie de scope van het ETS1 uitbreiden naar:
    - Luchtvaart: vluchten met een bestemming binnen 5.000 km vanaf Frankfurt ten opzichte van de huidige scope (alleen intra-EU). In het fiche staat dat het kabinet dit een interessant voorstel vindt in het licht van onze klimaat-ambitie, maar graag een effectenanalyse wil zien.
    - Zeevaart: uitbreiding naar kleinere schepen tussen 400 en 5.000 bruto tonnage. In het BNC-fiche staat dat het kabinet hier voorstander van is, maar graag had gezien dat alle kleine scheeptypen worden meegenomen.

  - AVI's: in het fiche staat dat het kabinet de uitbreiding naar AVI's steunt, maar de voorkeur geeft aan een kortere tijdlijn dan in het voorstel en zonder de mogelijkheid van een opt-out.
- Het kabinet is in het fiche positief over de continuering van het Innovatiefonds, maar kritisch op de voortzetting van het Moderniseringsfonds tot 2040 en het solidariteitsmechanisme.

Wijziging MSR Besluit
- Met het voorstel wordt ook het Marktstabiliteitsreserve (MSR) Besluit aangepast. Over het algemeen is het kabinet hier positief over, omdat de MSR hiermee meer in lijn wordt gebracht met de krimpende markt.
- Het kabinet is echter kritisch op het eerdere voorstel van de Commissie om het annuleringsmechanisme in de MSR te schrappen. Het kabinet vreest dat hierdoor de effectiviteit van de MSR wordt aangetast en daarmee een voorspelbaar ETS-prijspad wordt ondermijnd. Dit onderdeel wordt waarschijnlijk op korte termijn behandeld tijdens de COREPER.

Aanpassing terugvalbenchmarks – toewijzingsperiode 2026-2030
- Het kabinet is positief over het voornemen van de Commissie om voor de huidige handelsperiode de gratis toewijzing terugvalbenchmarks te verhogen met 81 miljoen emissierechten, om zo tegemoet te komen aan de zorgen van onderliggende sectoren.
- Dit voorstel wordt waarschijnlijk op korte termijn behandeld tijdens de COREPER.

Politieke context
- De motie Bushoff en Van Oosterhout verzoekt het kabinet om zich in Europa ondubbelzinnig uit te spreken tegen iedere afzwakking van het ETS en zich actief in te zetten voor behoud van de huidige systematiek en reductieambitie.
- Het BNC-fiche is in lijn met deze motie. In het fiche spreekt het kabinet zich uit voor een emissieplafond dat in lijn is met 90% emissiereductie in 2040.



Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat

Kenmerk
KGG_DGKE_K / 108170886

[redacted]

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat

Kenmerk
KGG_DGKE_K / 108170886



Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat

[redacted]

Kenmerk
KGG_DGKE_K / 108170886

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Auteur
[redacted]

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei
Cc aan de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei

nota
TER ADVISERING

BNC-fiche Verordening Nettarieven en Energiebelasting

Bijlage(n)
3

Parafenroute
[redacted]

Aanleiding
Op 17 juli 2026 heeft de Europese Commissie de verordening netwerktarieven en energiebelasting gepubliceerd. Het concept-BNC-fiche over deze verordening wordt geagendeerd voor het interdepartementale BNC-overleg op 9 september, gevolgd door behandeling in de CoCo op 15 september, met het doel tot besluitvorming in de ministerraad op 18 september en daaropvolgende aanbieding aan het parlement. De voorstellen worden besproken in de Raadswerkgroep Energie, met verdere behandeling in de Energieraad in de loop van 2026.

Advies
U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het concept-BNC-fiche over de verordening

Ontvangen BPZ

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Kenmerk
KGG_DGKE_EM / 108213479

Kernpunten

- De verordening beoogt twee componenten van de elektriciteitsrekening, namelijk 'netwerktarieven' en 'energiebelasting' in de EU betaalbaar te houden zodat de transitie in de EU daardoor niet gehinderd wordt.
- Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket dat bijdraagt aan het bevorderen van elektrificatie, zoals het op dezelfde dag gepubliceerde Actieplan Elektrificatie en het voorstel voor herziening van het EU ETS.
- Met dit wetgevingsvoorstel wil de Commissie de betaalbaarheid van elektriciteit vergroten, door elektriciteit lager te belasten dan aardgas en door binnen het Europese kader voor netwerktarieven sterkere prikkels te introduceren voor een efficiënt en doelmatig gebruik van het elektriciteitsnet, waardoor de kosten voor het beheer van het elektriciteitsnet beheersbaar blijven en elektrificatie wordt gestimuleerd. Ook wil de Commissie de Europese beginselen voor de vaststelling van netwerktarieven verder harmoniseren en uitwerken, omdat de toepassing ervan tussen lidstaten sterk uiteenloopt en dit leidt tot verschillen in prikkels voor netgebruikers en tot verstoring van het gelijke speelveld.
- De voorgestelde verordening bevat aanpassingen aan het Europese kader voor netwerktarieven, de energiebelasting op elektriciteit, een verduidelijking van de competenties van toezichthouders in het geval van netcongestie en het bevorderen van de inzet van slimme meters.
- Het kabinet steunt het voorstel tot verdere harmonisatie van de Europese uitgangspunten voor nettarieven, voor het creëren van gelijk speelveld binnen de interne markt. Ook onderschrijft het dat nettarieven moeten bijdragen aan een kostenefficiënte ontwikkeling en benutting van het net. Het kabinet is echter kritisch ten opzichte van een verplichting tot locatieafhankelijke tariefelementen en de voorgestelde Europese efficiëntievergelijking van transmissiesysteembeheerders.
- Het kabinet is voorstander ervan dat de verordening duidelijk voorschrijft welke mogelijkheden bestaan voor lidstaten en toezichthouders om de netwerkkosten voor de energie-intensieve industrie te kunnen verlagen, voor een gelijk speelveld binnen de EU en om de concurrentiepositie op de mondiale markt te kunnen waarborgen. Hierbij heeft het kabinet de sterke voorkeur om de elektriciteitskosten van de energie-intensieve industrie te verlagen via een gerichte subsidie voor netkosten, zonder dat dit leidt tot hogere netkosten voor andere afnemers. In het voorstel wordt hiervoor onvoldoende ruimte geboden. Het kabinet zal zich inzetten dat deze mogelijkheid expliciet in de verordening wordt opgenomen.
- Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat de belastingheffing op energie elektrificatie niet onnodig zou moeten belemmeren. Door elektriciteit lager te belasten dan aardgas kan worden bijgedragen aan verduurzaming, vermindering van de afhankelijkheid van fossiele energie en versterking van het Europese concurrentievermogen.
- Het kabinet streeft ernaar het onderdeel van het voorstel over de energiebelasting separaat te behandelen op basis van een andere dan de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag en daarmee gepaard gaande besluitvormingsprocedure.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Kenmerk
KGG_DGKE_EM / 108213479

- Verder vindt het kabinet dat er een aantal verduidelijkingen nodig zijn in het voorstel betreffende de energiebelasting. Het gaat onder meer om de interactie tussen de nieuwe belastingregels die de Commissie voorstelt op te nemen in de Elektriciteitsverordening en de bestaande richtlijn energiebelastingen.
- Het kabinet verwelkomt dat de Commissie in het Europese kader wil verduidelijken welke ruimte nationale toezichthouders hebben om maatregelen te nemen om netcongestie tegen te gaan. Het kabinet acht het echter niet wenselijk dat in het artikel voorbeelden worden genoemd van sectoren die mogelijk in aanmerking komen voor prioriteit, aangezien de bevoegdheid voor het opstellen van een prioriteringsmechanisme is toebedeeld aan de onafhankelijke toezichthouder.
- Het kabinet is kritisch op de verplichte benchmarking van TSO's. Eerdere benchmarks hebben aangetoond dat vergelijkingen tussen TSO's onvoldoende rekening houden tussen structurele verschillen tussen netbeheerders, bijvoorbeeld ten aanzien van kapitaalsinvesteringen en operationele kosten, onzekere aannames en daarmee tot weinig betrouwbare resultaten leiden. In Nederland heeft de ACM daarom gekozen voor kostenregulering met specifieke efficiëntiewaarborgen, waartoe de Europese wetgeving ook al verplicht.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei
Cc aan de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Auteur
[redacted]

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
3 september 2026

Kenmerk
[redacted]
RT-0000157701

Kopie aan
[redacted]

Bijlage(n)

nota
TER BESLISSING

BNC Fiche Actieplan Elektrificatie

Parafenroute
[redacted]

Aanleiding

Op 17 juli 2026 heeft de Europese Commissie het Actieplan Elektrificatie (hierna: actieplan) gepubliceerd. Het concept-BNC fiche over dit actieplan wordt geagendeerd voor het interdepartementale BNC-overleg op 9 september, gevolgd door behandeling in de CoCo op 15 september, met het doel tot besluitvorming in de ministerraad op 18 september en daaropvolgende aanbieding aan het parlement.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het concept-BNC fiche over het actieplan.

Kernpunten

- Het Elektrificatieactieplan beoogt elektrificatie in de EU te versnellen om zo de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, de energiezekerheid te versterken, energiekosten te verlagen en de Europese productie van schone technologieën te versterken.
- Dit voorstel is onderdeel van een breder pakket dat bijdraagt aan het bevorderen van elektrificatie, zoals het op dezelfde dag gepubliceerde voorstel voor een verordening over netwerktarieven en energiebelasting en het voorstel voor herziening van het EU ETS.
- Het actieplan omvat verschillende acties op verschillende niveaus. Centrale doelstelling is om de energiekosten te verlagen door de prijskloof tussen elektriciteit en fossiele brandstoffen te verkleinen. Het wil barrières

wegnemen voor elektrificatie in de eindverbruikerssectoren industrie, mobiliteit en gebouwde omgeving.

- De Europese Commissie kondigt in het actieplan aan een indicatief Europees elektrificatiedoel van 46% voor het aandeel elektriciteit in het finale energieverbruik in 2040 mee te nemen in het impact assessment bij de wetgevende voorstellen voor het post-2030 energiekader (Energy Union Package, Q4 2026).
- Het kabinet staat in algemene zin positief tegenover het plan en onderschrijft het belang van elektrificatie. Voor veel sectoren is elektrificatie namelijk de meest kosteneffectieve, technisch haalbare en energie-efficiënte route naar decarbonisatie als alternatief voor fossiele brandstoffen.
- In lijn met het Nederlandse non-paper over het EU post-2030-energiekader steunt het kabinet het doel voor een indicatief Europees 2040-doel voor elektrificatie. Het kabinet heeft nog geen positie ingenomen over de hoogte van een Europees doel. Het is daarom positief dat de Commissie heeft aangegeven eerst in een impact assessment voor het post-2030 energiekader te onderzoeken wat de mogelijke effecten zijn van een doel van 46%. Hierbij zal het kabinet de Commissie ook vragen in welke mate de voorgestelde verdubbeling van de elektrificatiegraad van nu 23% naar 46% in 2040 haalbaar is.
- Aandachtspunten zijn daarnaast dat een doelstelling gepaard moet gaan met de (Europese) instrumenten om deze te kunnen halen en dat een doelstelling voldoende rekening moet houden met verschillen in elektrificatiepotentieel tussen afzonderlijke sectoren en met knelpunten voor elektrificatie zoals netcongestie. Als dit doel uitgewerkt zou worden in nationale bijdragen, dan is het belangrijk om aandacht te vragen voor verschillen in industriële structuur en elektrificatiepotentieel tussen lidstaten en voor specifieke knelpunten per lidstaat. Ook is het belangrijk om duidelijkheid te krijgen in welke mate lidstaten zich kunnen verhouden tot een mondiaal 35% elektrificatiedoel per 2035 en hoe dit zich verhoudt tot een Europees elektrificatiedoel van 46% in 2040.