Onderzoek regeldruk Europese emissiehandelssysteem

Rapport voor ministerie van Klimaat en Groene Groei

Panteia

Onderzoek regeldruk Europese emissiehandelssysteem

Rapport voor ministerie van Klimaat en Groene Groei

Auteur(s)

[redacted]

Opdrachtgever(s)
Ministerie van Klimaat en Groene Groei

Gepubliceerd
Zoetermeer, 27-10-2025

Projectnummer
11264

Versie
4.0

Status
Definitief

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Executive summary **4**

1 Inleiding **10**
1.1 Context en relevantie 10
1.2 Doelstelling van het onderzoek 10
1.3 Hoofdonderzoeksvraag en deelvragen 10
1.4 Afbakening van het onderzoek 11
1.5 Methode van onderzoek 11
1.6 Leeswijzer 13

2 Verplichtingen en regeldruk EU ETS1 in 2024 **14**
2.1 ETS1-verplichtingen voor bedrijven 14
2.1.1 Bedrijven met stationaire installaties 14
2.1.2 Zeevaartbedrijven 22
2.1.3 Luchtvaartbedrijven 24
2.2 Verplichtingen ETS1, gold plating en samenloop 25
2.3 Regeldruk ETS1 voor bedrijven 26
2.3.1 Bedrijven met stationaire installaties 26
2.3.2 Zeevaartbedrijven 28
2.3.3 Luchtvaartbedrijven 29

3 Vergelijking ETS1 in Nederland met enkele andere EU-landen **30**
3.1 Vergelijking met Frankrijk 30
3.2 Vergelijking met Duitsland 31
3.3 Vergelijking met Polen 31
3.4 Vergelijking met Spanje 32
3.5 Best practices voor Nederland 32

4 Suggesties vermindering regeldruk ETS1 **34**
4.1 Stationaire installaties 34
4.2 Zeevaart 38
4.3 Luchtvaart 40
4.4 Beoordeling suggesties zonder en met verandering van EU-regelgeving 41
4.4.1 Stationaire installaties 41
4.4.2 Zeevaart 43
4.4.3 Luchtvaart 43

Bijlage 1 Vergelijking met andere EU-landen **45**

Executive summary

1. Introduction

This study examines the administrative burden ("regeldruk") that Dutch participants face under the European Union Emissions Trading System for existing sectors (EU ETS1) in the year 2024, and identifies options to reduce that burden without undermining data integrity, enforceability, or the scheme's climate effectiveness. The scope covers ETS1 obligations for three groups: stationary installations, maritime shipping and aviation. Other EU/national climate instruments, such as ETS2, CBAM, national CO_2 taxation and minimum price floors, CORSIA, FuelEU Maritime, and RefuelEU Aviation, are out of scope.

The research combines: (i) desk study of EU and Dutch law and guidance; (ii) international comparison with France, Germany, Poland, and Spain; (iii) surveys among Dutch ETS1 companies (stationary installations via the Dutch Emissions Authority (NEa) contacts; maritime via the Dutch Royal Association of Netherlands Shipowners (KVNR)); and (iv) in-depth interviews with companies, branch organisations, Dutch ministries, the NEa, and the European Commission (DG CLIMA). The survey for stationary installations covered 89 installations (≈27% of 326). For maritime, 17 of 29 Dutch companies responded (≈59%). Aviation burden was assessed through targeted interviews and public data because only few Dutch-based operators dominate the picture. The guiding policy principles are: any burden-reduction option should not materially erode ETS1 effectiveness; administrative steps exist to safeguard system integrity; and reliability and enforceability remain paramount.

First, we examine the ETS1 obligations and the 2024 administrative burden for companies established in the Netherlands, followed by a cross-country comparison and suggestions to reduce that burden.

2. ETS1 obligations and administrative burden in 2024

2.1 ETS1 Obligations in 2024

Stationary installations. Core ETS1 duties include (among others): keeping monitoring plans current; notifying significant/non-significant changes and temporary deviations; measuring emissions (often via activity data and factors); preparing an annual emissions report; third-party verification; entering verified emissions in the Union Registry; surrendering allowances by 30 September; maintaining a monitoring methodology plan (MMP) if receiving free allocation; filing an annual verified activity report; and completing the annual closing cycle. Additional process interactions include registry account management, administrative checks, and inspections by the NEa. New 2024 elements include energy-efficiency conditionality for recipients of free allocation and climate-neutrality plans for designated "worst performers."

Maritime (from 1 January 2024). Dutch-administered shipping companies must: register and maintain data in THETIS-MRV; draft, verify, and keep current ship-level monitoring plans; appoint an accredited verifier; open a Maritime Operator Holding Account (MOHA) in the Union Registry; and monitor/report CO_2 emissions in line with ETS/MRV requirements. Some obligations first bite in 2025 and were excluded from the 2024 burden measurement.

Aviation. Operators assigned to the Netherlands must maintain an approved monitoring plan; monitor fuel use/emissions per flight; submit a verified annual emissions report by 31 March; and surrender allowances by 30 September. Small emitters can use Eurocontrol's Small Emitters Tool and, below certain thresholds, simplified verification. Documentation for sustainable aviation fuel (SAF) is increasingly relevant because compliant SAF can carry a zero emission factor in ETS accounting.

2.2 Gold plating and overlaps

For 2024 ETS1, no Dutch gold plating was found: the Netherlands implements the EU rules as written. Separate national instruments—e.g., the Dutch industrial CO_2 levy and CO_2 price floors—run alongside ETS1 and can add costs but are not considered gold plating. There is overlap with other regimes (e.g., CORSIA, FuelEU Maritime), but those interactions are outside this study's measured burden.

2.3 Quantified administrative burden in 2024

In accordance with the Dutch Handbook for Measuring Administrative-Burden Costs, only administrative burden for companies established in the Netherlands has been captured.

For **stationary installations**, the total administrative burden is estimated at approximately €21 million, comprising about €11.6 million in internal staff time and €9.4 million in external expenditures. The largest cost drivers are the activities required to measure emissions, the third-party verification of annual emissions reports, and the work involved in preparing and administering applications for free allocation.

In the **maritime sector**, the total burden amounts to roughly €3.5 million, split between €2.1 million in internal costs and €1.4 million in external costs. The heaviest workload arises from continuous emissions monitoring, the preparation and maintenance of monitoring plans, the checks associated with registration and account set-up, and the contracting of accredited verifiers. These pressures reflect the realities of first-year implementation. For shipping companies, EU ETS1 obligations took effect for the first time in 2024. As a result, firms likely devoted extra time and resources to setting up internal processes, configuring monitoring and reporting systems, and learning the new rules. It is not yet possible to determine how much this one-off implementation effort inflated the 2024 administrative burden relative to steady-state levels in future years.

For **aviation** (operators administered by the NEa, including six based in the Netherlands), larger operators typically devote around 2 FTE per year to ETS1 compliance. Indicatively, this effort breaks down into about 0.3 FTE for monitoring, 0.8 FTE for reporting and verification, 0.2 FTE for allowance management, and 0.7 FTE for documenting sustainable aviation fuel (SAF). Aggregated across the six Netherlands-based operators, that equates to roughly 12 FTE and €1.6 million in internal costs, plus approximately €0.3 million in external spending on software and verification—yielding a total of about €1.9 million.

3. Comparison with selected EU countries

A high-level desk comparison, see also Annex 1, with France, Germany, Poland, and Spain indicates broad alignment on core ETS1 obligations with digital portals. Our desk research indicates that, across all countries examined, the digitisation of ETS1 processes in 2024 substantially reduces administrative burden. We did not directly assess how these systems function in practice in each country, so we cannot determine the Netherlands' relative position—this was outside the study's scope and would merit follow-on research. France (via Simplified Procedure Websites), Germany (through the DEHSt portal and Form Management System), Poland (via the KOBiZE platform) and the Netherlands (via Nea) offer portals for submitting monitoring plans and reports and opening registry accounts. These platforms typically include automatic calculation tools, guidance materials, and instructional videos, which help firms save time and reduce errors.

There is some difference between countries on simplified routes for small emitters:

- **France** embeds ETS processes in its environmental code and deploys Simplified Procedure Websites (SPW) for monitoring plans, activity-level files, and submissions. France actively applied Article 27 opt-outs in 2024 (e.g., for hospitals).
- **Germany** centralizes through DEHSt with a mature Form Management System (FMS) for digital submissions; it actively applied Article 27 (with a national threshold ~15 $ktCO_2e/yr$) but not 27a.

- **Poland** operates via KOBiZE with extensive online guidance and tools; simplified procedures exist for smaller sources, with ongoing work on opt-out frameworks (not yet applied in 2024).
- **Spain** coordinates nationally via OECC with regional execution; it actively used an Article 27 opt-out in 2024 and offers uniform small-emitter simplifications for aviation.
- **Netherlands** has the Emissiehandelsportaal (EHP) from the Dutch Emissions Authority (Nea) securing online platform for managing EU ETS compliance. Organizations use it to maintain monitoring plans, submit annual emissions and activity-level reports, file notifications and applications (e.g., for free allocation), exchange messages with the Nea. In 2024, the Netherlands applied the EU MRR simplifications for installations with low emissions (Article 27a) for small emitters, but did not apply an opt-out under Article 27 in 2024.

4. Suggestions to reduce administrative burden

The ETS is considered a proven and important instrument for CO_2 reduction: it creates a clear price incentive, stimulates innovation and fuel/process switching, and has contributed to lower emissions in the ETS sectors over the years. At the same time, some Dutch respondents have raised concerns about the system's complexity and the associated regulatory burden, leaving room for further simplification and improvement in its implementation in the Dutch situation and the broader EU situation. The following suggestions address these issues.

4.1 Stationary installations ETS1

Keeping up with new EU ETS rules and updating company/contact details

Companies ask above all for stability: frequent and complex rule changes create uncertainty, extra work, and higher costs, particularly when changes arrive late in the cycle. They want clearer, more practical communication—concise summaries, sector-specific explanations, and hands-on materials (flowcharts, checklists, step-by-step guides), supported by up-to-date overviews of EU and Dutch requirements with search or AI assistance. A more accessible NEa is also requested: quicker and clearer helpdesk responses, and restraint with formal correspondence for minor issues. Firms find the requirements (monitoring plan, emissions report, activity level report, monitoring methodology plan, NIMS, CO_2-levy reports) overwhelming for newcomers; more targeted webinars and trainings throughout the year—separating ETS1, ETS2, CBAM and other regimes—would improve onboarding. Finally, procedures to update basic company and user permissions in the Union Registry are seen as too onerous (e.g., notarised documents); simpler, lower-burden routes are preferred.

Maintaining the monitoring plan; reporting changes and temporary deviations

Respondents favour simplifying the monitoring plan and related notifications. They argue that only changes that materially affect CO_2 calculations should require notification, with standard templates and examples available on the NEa site. Firms also seek document consolidation: avoid duplicating updates across monitoring plan, reference documents, monitoring methodology plan, and annexes by integrating them into a single core file usable in the Dutch portal. Processing of notifications and transparent service levels would reduce rework and uncertainty, and short pre-submission consultations for complex cases could head off iterative clarifications. Many respondents ask to focus the system back on carbon pricing for reduction, keeping control measures (audits, four-eyes) proportionate. They propose bundling routine monitoring plan changes per ETS period, simplifying terminology so newcomers can comply without consultants, and exempting de-minimis streams from separate monitoring/reporting.

Registry/EEX transactions, measurement & reporting, verification, and surrender

Firms want integrated, lighter documentation across requirements (monitoring plan, emission report, activity level report and monitoring plan methodology). Today's mix of Word/PDF/Excel in the fields of the Dutch portal creates duplication and errors; a

combined, structured dossier with fewer entry points would save time and aid handovers. While the shift to the Dutch portal is appreciated, users still see room for UX improvements (show only relevant fields, prefill standard data, reduce glitches like printing errors). Work in the Union Registry/EEX remains time-consuming due to login and user-management friction. Third-party verification is viewed as heavy and sometimes overlapping with Dutch NEa checks; respondents suggest a more efficient, risk-based approach—and lighter verification for low-run or very low-emitting sites (e.g., data centres with backup generators). They also call for wider, explicit use of MRR flexibilities (lower tiers/frequencies, default values) where justified by cost versus accuracy, especially for small emitters and de-minimis streams—provided choices are documented in the monitoring plan and approved by the authority.

Free allocation; activity report; year-end; inspections and controls

Companies see the activity-level report as ripe for simplification. Completing the Commission's Excel in the ETS Reporting Tool is perceived as cumbersome and error-prone; moving this workflow into the Dutch portal, with standard forms and examples on the NEa website, would ease the burden. Many consider annual audits/inspections disproportionate for smaller or stable installations and propose multi-year intervals absent changes. Managing heat flows and data for free allocation has become highly specialised, increasing dependence on costly external experts; some suggest fundamentally simplifying or decoupling free-allocation calculations. The annual year-end meeting is valued; respondents propose similar (online) briefings whenever rules materially change. The Energy-Efficiency Conditionality (EEC) is widely viewed as duplicative of existing obligations (e.g., national energy-saving duty, EED audits). Reporting under EEC adds administrative load without clear added value, driving external costs and confusion. Stakeholders ask to drop EEC within ETS or, at minimum, align it tightly with existing regimes. More broadly, policy stability is requested: introducing new duties mid-cycle (e.g., EEC or climate-neutrality plans) undermines planning and efficiency. Firms want clear formats, plainer instructions, and more fault-tolerant IT for the NIM/free-allocation process and energy-saving documentation. Limited internal capacity leads many to hire external advisers, which helps but creates structural cost; longer-term partnerships and better knowledge transfer could lower reliance. Some sectors (e.g., hospitals) question fit-for-purpose ETS obligations given parallel sustainability frameworks abroad and occasional foreign exemptions. A pragmatic suggestion is to limit data submissions to core figures (e.g., annual energy use) rather than detailed in-house calculations.

Targeted simplification for small emitters

Respondents encourage the Netherlands to make earlier and fuller use of small-emitter options for stationary installations, following examples from Germany, France, and Spain in 2024 (Article 27).

4.2. Maritime sector ETS1

Understanding new EU ETS legislation

Shipping companies call for simplification and harmonisation across overlapping regimes—EU ETS, MRV, FuelEU Maritime, SEEMP II registration and IMO DCS—so companies can work with one monitoring plan and one verification process recognised by all authorities. Stakeholders also want earlier, clearer and complete communication of new EU and national rules, with the EU timetable aligned to national implementation, uniform guidance and realistic transition periods. The transfer of allowances for chartered vessels remains laborious because every transaction must be keyed and authorised individually; firms propose batch processing, changes that can only be delivered at Union Registry level. Respondents favour shorter, plain-language documents, visual roadmaps linked to voyage patterns, and, where a company operates only one ship, verification at ship level only. Closer communication with the NEa—ideally via a consistent contact point—could help, while recognising the equal-treatment principle limits bespoke support for Netherlands-based firms.

Registration in THETIS-MRV for ETS and registration checks

The EMSA THETIS-MRV platform is seen as cumbersome: repeated uploads and approvals by THETIS, verifiers and classification societies create "checks on the check." Companies request deep digitalisation—APIs, bulk uploads, and machine-readable formats (e.g., XML)—to automate dataflows. Usability should improve through clearer step-by-step guidance, instructional videos, a more intuitive layout and faster, transparent feedback on submissions such as monitoring plans. Respondents suggest giving the NEa direct read-access to verified THETIS data to avoid additional company actions, and ultimately moving to one digital system that covers MRV, ETS, FuelEU and DCS. Physical audits could be less frequent (e.g., three-yearly) if ships and operations have not materially changed.

Targeted simplification for small emitters

Unlike for stationary installations, no specific small-emitter pathway for maritime exists yet in other Member States. Because shipping entered ETS1 only in 2024, such simplified procedures may emerge later as implementation matures; stakeholders support developing proportionate MRV for small fleets once the system stabilises.

Other obligations

Firms regard current monitoring plans as overly detailed relative to onboard realities; proportionality would allow, for instance, using metric tonnes rather than litre-level fuel records where appropriate. They advocate harmonising ETS/MRV/FuelEU requirements into one consolidated plan and a single approval window, avoiding duplicative reviews by verifiers, classification societies and the NEa. A practical option is to let a Recognised Organisation perform the full conformity assessment so that the NEa need not re-assess the same materials. Further priorities include system integration around THETIS, automatic synchronisation of plan versions, a per-ship dashboard showing submission and approval status, and standardised documentation (signatures, certificates) in a single internationally accepted format. Because vessels change little year-to-year, plans should be re-assessed only on technical change, with fewer repeated audits and the possibility of interim/continuous checks. Looking ahead, alignment with a global IMO carbon-pricing approach could substantially reduce administrative overhead by focusing on annual fuel-use data rather than EU/non-EU voyage segmentation.

4.3. Aviation ETS1

Simplifying the verification process

Airlines report that annual verification is overly granular, with flight-level sampling and document checks across thousands of legs. They propose shifting the emphasis to process-based assurance that leverages audited fuel accounting and internal controls, allowing the flight-level sampling to be less detailed once processes are proven robust. This could cut workload and turnaround time without sacrificing accuracy. Because greater reliance on internal controls may lower the chance of detecting specific errors and could affect comparability, a carefully scoped pilot—with clear guardrails and evaluation metrics—is recommended to weigh efficiency gains against residual risks.

Faster, more predictable monitoring-plan approvals

Amendments to monitoring plans can take months due to iterative questions and ambiguities. A pre-consultation phase before formal submission would surface issues early, improving completeness and reducing review rounds. A short pilot should track indicators such as first-submission completeness, number of review cycles, and end-to-end lead time.

Uniform reporting and harmonised data sources

Airlines currently submit overlapping datasets under RED, RefuelEU Aviation, EU ETS, and CORSIA, creating duplication and inconsistency risks. Stakeholders advocate a Union Database where fuel suppliers and airlines enter sustainability and fuel data once for reuse across regimes. They also support combined ETS/CORSIA reporting and verification with shared sampling, recognising that progress depends on aligning legal bases and definitions.

Stronger European harmonisation and uniformity

Divergent national interpretations—especially for SAF documentation—lead to country-by-country evidence requests for the same delivery. Airlines call for EU-wide guidance and standard documents accepted across all Member States, reducing rework and ensuring consistent compliance while lowering administrative burden.

4.4 Summarized assessment of suggestions

This assessment weighs which suggestions we think can be implemented without amending EU law and which would require EU-level change, while safeguarding the EU ETS1's effectiveness, data integrity, and enforceability. The guiding principle is proportionate burden reduction that does not undermine the reliability of monitoring, reporting, and verification.

Stationary installations

- Without EU rule changes
  - Clearer guidance, webinars, concise summaries.
  - Lighter handling/bundling of non-significant monitoring plan changes; clearer service levels.
  - Portal-driven document consolidation that 1-to-1 maps to EU templates.f
  - Risk-based verification/inspection pilots within current MRV minima; fuller use of existing MRR flexibilities (tiers, defaults, sampling).
- Requires EU rule changes
  - Integration of documentation and reporting combining monitoring plan, emission report, activity level report and methodology monitoring plan. Currently not yet directly possible due to the current separation of requirements, separate authorisation and audit cycles, and varying data models. At the same time, this reflects a clear desire from businesses to reduce regulatory burden. Integration therefore deserves serious exploration.
  - Simplification of the system for allocating free emission allowances, which will be phased out in the coming years (particularly regarding methodology monitoring plan and activity level report). This can be achieved through a phased approach (proof-of-concepts, pilots, phased scaling up) using open technical standards, so that implementation risks are managed and continuity is guaranteed.
  - Structural reduction in verification frequency or physical inspections.
  - Recasting notification scope (e.g., scrapping categories).
  - Changing energy-efficiency conditionality / climate-neutrality plans.
  - New, durable simplifications for small emitters beyond current flexibilities.

Maritime

- Without EU rule changes
  - EMSA-led THETIS-MRV digitalisation (APIs, bulk upload, machine-readable formats, better UX).
  - National coordination/single contact point; clearer guidance for responsibilities/exemptions.
- Requires EU rule changes
  - Full harmonisation of ETS/MRV/FuelEU/IMO DCS into one plan/one audit.
  - Structural easing of verification (ship-only verification; fewer audits small fleets).
  - Strategic shift to global IMO pricing as a substitute/primary scheme.
  - Introduction of small-emitter procedures for maritime.

Aviation

- Without EU rule changes
  - Process-based verification emphasis (with a pilot and guardrails).
  - Pre-consultation for monitoring-plan changes to cut review cycles.
  - Stronger EU-wide guidance to harmonise interpretations (e.g., SAF evidence).
- Requires EU rule changes
  - Union Database for one-time fuel/SAF data entry across regimes.
  - Fully combined ETS/CORSIA reporting and verification with shared sampling.

1 Inleiding

1.1 Context en relevantie

Het Europese emissiehandelssysteem (European Union Emissions Trading System, EU ETS) speelt een cruciale rol in de reductie van broeikasgassen in lijn met de klimaatdoelen van de Europese Unie. Hoewel het systeem werkt bij het waarnemen van emissiereducties, komt er voor bedrijven ook regeldruk bij kijken. Deze druk, bestaande uit verplichtingen die voortvloeien uit zowel Europese als nationale regelgeving, leidt voor bedrijven tot kosten en tijdsinvesteringen. Het onderzoek naar EU ETS beoogt een balans te vinden tussen een mogelijke reductie in regeldruk zonder zwaarwegend afbreuk te doen aan de betrouwbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van het ETS.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om een overzicht te bieden van de regeldruk verbonden aan het EU ETS1 en denkrichtingen te formuleren die deze last kan verlagen zonder het systeem te ondermijnen. De resultaten dienen als input voor beleidsmakers van het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de Europese Commissie, in de aanloop naar de herziening van het EU ETS en daaruit voortvloeiende nationale implementaties.

1.3 Hoofdonderzoeksvraag en deelvragen

De hoofdonderzoeksvraag is: *"Welke mogelijkheden zijn er om de administratieve lasten voor deelnemers aan het EU ETS1 te verlagen, en welke impact hebben deze op het functioneren van het EU ETS?"*

Deze vraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de huidige specifieke verplichtingen in 2024 die voortkomen uit de Europese regelgeving van het EU ETS1?
2. Welke administratieve lasten en regeldruk zijn er thans vanuit de Europese regelgeving van het EU ETS1 in Nederland?
3. Welke administratieve lasten en regeldruk komen voort uit de nationale implementatie en uitvoeringspraktijk? Is er sprake van gold plating?
4. Welke best practices kunnen worden opgehaald als het gaat om de nationale implementatie en uitvoeringspraktijk in een aantal andere EU-landen die verschillen met Nederland?
5. In hoeverre varieert de regeldruk per type bedrijf, en welke factoren spelen hierin een rol?
6. Welke concrete maatregelen zijn mogelijk om de regeldruk te verminderen, en hoe verhouden deze zich tot de betrouwbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van het ETS1? Daarbij gelden belangrijke uitgangspunten als:
   - de voorgestelde maatregelen mogen geen zwaarwegend afbreuk doen aan de effectiviteit van het EU ETS1-systeem.
   - de administratieve lasten hebben vaak een functie in het waarborgen van de integriteit van het systeem. Veranderingen hierin moeten weloverwogen zijn en risico's minimaliseren. Betrouwbaarheid en handhaafbaarheid zijn daarbij belangrijke factoren.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich uitsluitend op het bestaande emissiehandelssysteem (ETS1) in het jaar 2024. Dit omvat ook de bij ETS1 behorende MRV-verplichtingen (MRR/AVR en aanpalende uitvoeringsregels). Andere onderdelen van het Europese of nationale klimaatbeleid, zoals ETS2 (voor brandstoffen in wegverkeer, gebouwen en overige sectoren), CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism), nationale CO_2-heffingen, MRV-regimes buiten ETS1 (bijv. CORSIA-MRV), CORSIA, RefuelEU vallen buiten de scope van het onderzoek.

Omdat de aard van de verplichtingen en regeldruk enigermate verschilt per sector, maakt het onderzoek een onderscheid naar drie groepen:

1. stationaire installaties van bedrijven;
2. zeevaartbedrijven[1], die in 2024 als sector zijn toegevoegd aan het ETS1, waardoor nieuwe verplichtingen zijn gaan gelden voor rederijen en scheepsoperators in het ETS-gebied;
3. luchtvaartbedrijven, voor wat betreft intra-Europese vluchten.

Conform het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) is alleen de regeldruk in beeld gebracht voor in Nederland gevestigde bedrijven. Het onderzoek gaat over de feitelijke regeldruk uiteindelijk uitgedrukt in euro's en niet zozeer om de ervaren ofwel gepercipieerde regeldruk.

1.5 Methode van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd volgens een stapsgewijze aanpak om zowel de huidige regeldruk van het EU ETS1 in kaart te brengen als mogelijkheden voor lastenvermindering te identificeren.

Startoverleg en uitgebreide deskstudie en landenstudie

Na het startoverleg is begonnen met een uitgebreide deskstudie, waarin de verplichtingen van het EU ETS1 (2024) zijn geanalyseerd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen verplichtingen die direct uit Europese regelgeving voortkomen en nationale aanvullingen (gold plating). Daarnaast zijn bestaande data over administratieve lasten verzameld en zijn internationale best practices bestudeerd, om inzicht te krijgen in verschillen in nationale implementatie binnen de EU. Daartoe is Nederland vergeleken met Frankrijk, Duitsland, Polen en Spanje.

Aanvullende interviews overheid

Vervolgens zijn kwalitatieve inzichten verworven via interviews met beleidsmakers en toezichthouders, waaronder het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Europese Commissie (DG Clima). Deze gesprekken gaven inzicht in beleidsmatige en uitvoeringsgerelateerde aspecten van de regeldruk en reductiemogelijkheden.

Enquête onder bedrijven

Om de ervaringen van bedrijven zelf te betrekken, is een enquête uitgezet onder deelnemers met stationaire installaties en zeevaartbedrijven.

De enquête over stationaire installaties die in 2024 in Nederland gevestigd zijn is door Panteia uitgezet naar alle contactpersonen van de NEa voor die installaties. Panteia heeft

[1] In de ETS-regelgeving wordt de term 'scheepvaartmaatschappij' gebruikt als juridische vertaling van het Engelse 'shipping company' uit de Europese Richtlijn; de NEa hanteert in haar publiekscommunicatie echter de benaming 'zeevaartbedrijven', die ook in dit rapport is gevolgd.

onder een verwerkersovereenkomst met het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de NEa contactgegevens ontvangen. Deze gegevens worden uitsluitend voor dit onderzoek naar regeldruk van het EU ETS gebruikt en worden na afloop van het onderzoek vernietigd.

De enquête onder zeevaartbedrijven die in 2024 in Nederland gevestigd zijn is uitgezet onder contactpersonen van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR). KVNR heeft de enquête-link van Panteia onder de contactpersonen verspreid; de resultaten werden rechtstreeks en alleen bij Panteia verzameld.

Respondenten is in de enquêtes uitdrukkelijk verzocht uitsluitend die kosten op te geven die aantoonbaar zijn toe te schrijven aan ETS 1 in 2024, en geen andere verplichtingen mee te rekenen.

Verdiepende interviews met bedrijven

Daarnaast zijn verdiepende interviews gehouden met ETS1-bedrijven in de sectoren stationaire installaties, zeevaart en luchtvaart, evenals met een aantal relevante brancheorganisaties.

Analyse en rapportage

De verzamelde informatie is vervolgens geanalyseerd en zijn mogelijke reductiemaatregelen getoetst op haalbaarheid, effectiviteit en risico's voor de betrouwbaarheid en handhaafbaarheid van het systeem. Door deze combinatie van deskresearch, internationale vergelijking, enquêtes en interviews is een robuust en breed gedragen rapport tot stand gekomen dat bijdraagt aan de beleidsvoorbereiding voor zowel de Europese Commissie als het Nederlandse ministerie van Klimaat en Groene Groei.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de verplichtingen en de regeldruk van het EU ETS1 in 2024 in Nederland gepresenteerd. Dat betekent dat daarmee de volgende onderwerpen en onderzoeksvragen aan de orde komen:

- een overzicht van de verplichtingen die in 2024 gelden voor bedrijven, dat voortkomt uit de nationale implementatie en uitvoeringspraktijk (onderzoeksvraag 1) is opgenomen in paragraaf 2.1;
- een analyse of er sprake is van gold plating EU ETS1 en samenloop met andere regelgeving (onderzoeksvraag 3) is weergegeven in paragraaf 2.2;
- de regeldruk vanuit deze verplichtingen in 2024 (onderzoeksvraag 2) en de variatie in regeldruk tussen verschillende typen bedrijven en bijbehorende factoren voor de stationaire installaties, zeevaart en luchtvaart (onderzoeksvraag 5) is opgenomen in paragraaf 2.3.

In hoofdstuk 3 komt beantwoording van onderzoeksvraag 4 aan bod. Er is via deskresearch gekeken naar hoe andere EU-landen het EU ETS1 nationaal hebben geïmplementeerd en hoe hun uitvoeringspraktijk verschilt van die in Nederland. Hieruit zijn best practices afgeleid die kunnen bijdragen aan vermindering van administratieve lasten zonder de effectiviteit van het systeem aan te tasten.

Tot slot komen in hoofdstuk 4 maatregelen ter vermindering van regeldruk aan bod (onderzoeksvraag 6). Op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken zijn concrete maatregelen beschreven om de regeldruk te verlagen. Bij het formuleren van deze maatregelen is expliciet gekeken naar hun effecten op de betrouwbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van het EU ETS1. De maatregelen zijn per sector (stationaire installaties, zeevaart, luchtvaart) beschreven, met daarnaast een overkoepelende beoordeling of dat met of zonder aanpassing van EU-regelgeving kan.

2 Verplichtingen en regeldruk EU ETS1 in 2024

In dit hoofdstuk komen de verplichtingen en de regeldruk van het EU ETS1 in 2024 aan bod. In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de verplichtingen, waarbij per subparagraaf aandacht is voor stationaire installaties, zeevaart en luchtvaart. Ook wordt daarbij aandacht besteed aan nationale implementatie en uitvoeringspraktijk, inclusief een analyse of er sprake is van gold plating. De regeldruk van het EU ETS1 in 2024 is opgenomen in paragraaf 2.2 voor achtereenvolgend bedrijven met stationaire installaties, zeevaartbedrijven en luchtvaartbedrijven in 2024.

2.1 ETS1-verplichtingen voor bedrijven

2.1.1 Bedrijven met stationaire installaties

Het Monitoring, Reporting & Verification (MRV)-systeem is in het EU ETS vastgelegd in de volgende delen:

1. Richtlijn 2003/87/EG – basisverplichtingen en algemene structuur van het ETS.
2. MRR – Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 (vervangt nr. 601/2012): gedetailleerde regels voor monitoring & rapportage.
3. AVR (Accreditation and Verification Regulation) – Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067, met regels over verificatie en verificateurs.
4. Activity level changes (ALC) volgens Richtlijn 2003/87/EG, art. 10a, uitgewerkt in ALCR: Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1842, in samenhang met FAR (Free Allocation Regulation): Gedelegeerde verordening (EU) 2019/331, regels voor gratis toewijzing ook bij activiteitswijzigingen.

In Tabel 1 is aangegeven welke verplichtingen in 2024 op basis van ETS1 in Nederland gelden voor bedrijven met stationaire installaties.

Tabel 1 Verplichtingen voor bedrijven met stationaire installaties ETS1 in 2024

Nr.	Verplichting	Regelgeving	Specifiek artikel
1	Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS	Richtlijn 2003/87/EG (consol. 01-03-2024)	Algemene nalevingsplicht
2	Verandering in bedrijfs- en contactgegevens	Delegated Regulation (EU) 2019/1122 (Union Registry)	Art. 23–25
3	Actueel houden van het monitoringsplan	Richtlijn 2003/87/EG (consol.); Verordening (EU) 601/2012 (MRR)	Richtlijn Art. 6(2)(c); MRR Art. 15–16 en 69
4	Melden van significante veranderingen	Verordening (EU) 601/2012 (MRR)	MRR Art. 15(1)–(3)
5	Melden van niet-significante veranderingen	Verordening (EU) 601/2012 (MRR)	MRR Art. 15(4)
6	Melden van tijdelijke afwijkingen	Verordening (EU) 601/2012 (MRR)	MRR Art. 23
7	Handelen in het EU ETS-register / EEX	Richtlijn 2003/87/EG (consol.); Delegated Regulation 2019/1122	Richtlijn Art. 12(3)
8	Meten van emissies	Richtlijn 2003/87/EG; Verordening (EU) 601/2012 (MRR)	Richtlijn Art. 14–15; MRR hoofdstuk III
9	Maken van emissieverslag	Richtlijn 2003/87/EG; MRR	Richtlijn Art. 14(3); MRR Art. 66–67
10	Keuren verificateur emissieverslag in verificatierapport	Implementing Regulation (EU) 2018/2067 (AVR)	AVR Art. 38–39
11	Inleveren van emissierechten	Richtlijn 2003/87/EG	Richtlijn Art. 12(3)
12	Monitoringsmethodologieplan actueel houden bij gratis rechten	MRR (EU) 601/2012; Richtlijn 2003/87/EG	MRR Art. 15–16; Richtlijn Art. 10a en FAR/ALC
13	Indienen geverifieerd activiteitsverslag	MRR (EU) 601/2012; AVR (EU) 2018/2067	MRR Art. 67; AVR Art. 38–39, 44 en FAR/ALC
14	Jaarafsluiting	Richtlijn 2003/87/EG; MRR	Richtlijn Art. 14–15; MRR Art. 66–67
15	Fysieke inspectie	MRR (EU) 601/2012; AVR (EU) 2018/2067	MRR Art. 73; AVR Art. 40
16	Administratieve controle	MRR; AVR	MRR Art. 74; AVR Art. 76
17	Melden stopzetting (sub)installatie	MRR (EU) 601/2012	MRR Art. 15–16
18	Aanvragen gratis emissierechten	Richtlijn 2003/87/EG / Free Allocation Regulation	Richtlijn Art. 10a en FAR/ALC
19	Opstellen Energiebesparingsconditionaliteit	Richtlijn 2003/87/EG	Richtlijn Art. 10a(1)–(8) en FAR/ALC
20	Klimaatneutraliteitsplan opstellen	Richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2023/959, art. 10a(1)	Art. 10a(1), 5e lid en FAR/ALC

Hierna komt de inhoud van de verplichtingen in 2024 stuk voor stuk aan bod. Daarbij is ook gebruik gemaakt van informatie van de NEa op haar website.

1. Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS

De verplichtingen voor bedrijven onder ETS1 zijn vastgelegd in de Europese Verordening inzake monitoring, rapportage en verificatie (MRV). Deze MRV-verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing in alle EU-lidstaten, inclusief Nederland, en vormen de kern van de administratieve verplichtingen van ETS1.

in Nederland is de Europese MRV-verordening (EU 2018/2066 en EU 2018/2067) uitgewerkt en aangevuld in nationale wet- en regelgeving, met name in:

- Wet milieubeheer (hoofdstuk 16) – hierin staat de juridische basis voor het emissiehandelssysteem.
- Besluit handel in emissierechten, voornamelijk over de reikwijdte van het ETS.

- Regeling handel in emissierechten – bevat meer gedetailleerde voorschriften, bijvoorbeeld over de inhoud en indiening van monitoringsplannen, rapportages en procedures rond verificatie.

Deze nationale regels vullen de Europese MRV-verordening aan waar nodig voor de uitvoering in Nederland (zoals aanwijzing van de bevoegde autoriteit, NEa), maar de inhoudelijke verplichtingen (monitoren, rapporteren, verifiëren, inleveren van rechten) volgen rechtstreeks uit de Europese verordeningen en gelden overal in de EU.
Het kennisnemen van deze regels en veranderingen daarin is een continu proces.

2. Verandering in bedrijfs- en contactgegevens doorgeven

Een wijziging in bedrijfs- en contactgegevens moet men zo spoedig mogelijk melden aan de NEa. Het gaat hier om veranderingen van:

- de exploitant (= de vergunninghouder en rekeninghouder);
- de naam van de installatie;
- adresgegevens;
- contactpersonen.

Als bedrijf moet men zelf de contactgegevens wijzigen en/of contactpersonen vervangen in het Emissiehandelsportaal (EHP). Om toegang te krijgen tot het emissiehandelsportaal (EHP) is een eHerkenningsmiddel op betrouwbaarheidsniveau EH3 en een machtiging voor de betreffende installatie noodzakelijk. Nadat de emissievergunning verleend is, krijgt men toegang tot het EHP middels eHerkenning. Bij veranderingen van de exploitant of contactpersonen van een installatie veranderen mogelijk ook de rekeningbevoegden. Rekeningbevoegden beheren de rekening met de emissierechten. Hiervoor zijn aparte formulieren beschikbaar op de website van de NEa.

3. Actueel houden van het monitoringsplan

Bedrijven die onder het EU ETS vallen moeten een emissievergunning hebben. Voor de vergunningaanvraag is een monitoringsplan (MP) nodig, waarin beschreven wordt hoe het bedrijf de uitstoot gaat bepalen – conform de regels. Vervolgens moeten de emissies volgens dit monitoringsplan gemonitord worden. Voor het opstellen van het monitoringsplan moet men gebruikmaken van een invulformat (Excel). Dit format wordt door de NEa ingelezen in het EHP. Voor latere wijzigingen aan het Monitoringsplan kan men het EHP gebruiken. Naast het standaard Monitoringsplan is er een sterk vereenvoudigd Monitoringsplan beschikbaar. Bij het ingevulde standaard Monitoringsplan hoort een apart referentiedocument. Dit document kan gebruikt worden voor aanvullende gegevens die men niet eenvoudig kan opnemen in het Monitoringsplan.

Het monitoringsplan moet altijd actueel zijn, inclusief de bijbehorende documenten zoals het monsternemingsplan. Door veranderingen binnen een inrichting moet men het monitoringsplan dus mogelijk aanpassen. Deze veranderingen moet men vervolgens melden aan de NEa. Voor significante veranderingen in de feitelijke monitoringsmethodiek moet de NEa goedkeuring geven. Voor overige veranderingen is geen goedkeuring nodig. Tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan en emissiemetingen moet men ook melden aan de NEa.

4. Melden van significante veranderingen

Significante veranderingen in het monitoringsplan of het monsternemingsplan moet men vooraf ter goedkeuring voorleggen aan de NEa. De NEa neemt binnen acht weken een besluit. Veranderingen moeten daarom tijdig voorgelegd worden. Bij significante veranderingen gaat het om veranderingen die effect kunnen hebben op de monitoringsmethodiek voor emissies. Bijvoorbeeld bij de gebruikte meetinstrumenten of de behaalde tiers (nauwkeurigheidsniveaus). Het monsternemingsplan is in de regel een bedrijfsinterne procedure; wijzigingen daarin zijn doorgaans níet significant, tenzij zij de

representativiteit van monsters, de bemonsteringsfrequentie of -methode zodanig wijzigen dat dit effect heeft op berekeningsfactoren of tiers. Significante veranderingen in het monitoringsplan of monsternemingsplan meldt men via het EHP. Hier kan men het monitoringsplan en/of monsternemingsplan bijwerken en bijbehorend referentiedocument uploaden. Een significante verandering mag pas in de praktijk doorgevoerd worden nadat de NEa deze heeft goedgekeurd. Daarop is één uitzondering: men kan de veranderde methodiek wel alvast toepassen als dit nodig is voor een correcte en volledige monitoring. Twijfelt men over de uitkomst van de beoordeling door de NEa? Dan moet men de monitoring tijdelijk parallel uitvoeren: zowel op basis van het veranderde als het oorspronkelijke monitoringsplan.

5. Melden van niet-significante veranderingen

Bedrijven moeten ook niet-significante veranderingen aan de NEa melden. Dit zijn alle veranderingen anders dan de significante veranderingen. Bijvoorbeeld een verandering in een bedrijfsinterne procedure die in het monitoringsplan is samengevat en geen effect heeft op de nauwkeurigheid van de emissiegegevens. Voor dit soort veranderingen is geen goedkeuring nodig van de NEa. Het melden van een niet-significante verandering in het monitoringsplan doet men via het EHP. Men kan deze meldingen meteen doen wanneer ze zich voordoen. Maar men kan ze ook opsparen en uiterlijk 31 december van het jaar waarin ze zich voor hebben gedaan in één keer melden. Men ontvangt daarvan een bevestiging. Een inhoudelijke reactie volgt alleen als de NEa vragen of opmerkingen heeft over de melding of als de melding wél significant is.

6. Melden van tijdelijke afwijkingen

Ook bepaalde tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan moet men melden aan de NEa. De NEa neemt op deze meldingen geen besluit. Is het om technische redenen tijdelijk niet haalbaar om een tier (nauwkeurigheidsniveau) uit het gevalideerde monitoringsplan toe te passen, dan is sprake van een tijdelijke afwijking van de monitoringsmethodiek. Dit geldt voor tierafwijkingen van zowel hoeveelheidsbepalingen als van berekeningsfactoren (emissiefactor, calorische onderwaarde, etc.). Tijdelijke afwijkingen meldt men via het EHP.

7. Handelen in het EU ETS-register / EEX

Wanneer men een emissievergunning heeft gekregen, moet men een rekening aanvragen in het EU ETS-register. Het EU ETS-register (het Europese register voor de handel in broeikasgasemissierechten) is het online systeem met rekeningen en emissierechten voor deelnemers aan het EU ETS. De NEa beheert het Nederlandse deel van het EU ETS-register. Bedrijven die verplicht deelnemen aan het EU ETS gebruiken het EU ETS-register om informatie over hun jaarlijkse emissies in te voeren en op basis daarvan emissierechten in te leveren. Daarnaast kunnen zij in het register handelen in rechten. Ook andere bedrijven die willen handelen in emissierechten kunnen een rekening aanvragen in het EU ETS-register.

Handelen in het EU ETS-register werkt net als internetbankieren. Nadat men is ingelogd, heeft men toegang tot de rekening(en) en kan men het aantal rechten op de rekening inzien, rechten inleveren of via transacties overboeken naar andere rekeningen. Voor toegang tot het EU ETS-register heeft men een EU Login-account en een Unique Registry Identifier (URID) nodig. EU Login is het centrale login-portaal voor het EU ETS-register en enkele andere applicaties van de Europese Commissie. Elke gebruiker heeft één EU Login-account. Met het EU Login-account heeft men toegang tot de rekening(en) in het EU ETS-register. Heeft men rekeningen in meerdere nationale delen van het register, bijvoorbeeld het Nederlandse én het Duitse nationale deel, dan heeft men met het EU Login-account toegang tot al deze rekeningen. Voor toegang tot het Nederlandse EU ETS-register, moet men zich als gebruiker registeren in het register. Vervolgens ontvangt men een persoonlijke gebruikerscode: het URID. Als men als gebruiker geregistreerd is in bijvoorbeeld zowel het Nederlandse als het Duitse deel van het EU ETS-register, dan zijn

twee URIDS nodig. De eerste twee letters van de URID geven aan tot welk deel de URID toegang geeft. Inloggen in het EU ETS-register gaat via tweestapsverificatie. Bij de eerste stap logt men in met het e-mailadres en wachtwoord. Voor de tweede stap heeft men een QR-code nodig. Hiervoor moet men een applicatie downloaden op de telefoon die deze QR-code genereert en de telefoon registeren in EU Login. Met de combinatie van e-mailadres, wachtwoord en QR-code kan men inloggen en transacties signeren.

8. Meten van emissies

Het meten van emissies is een wettelijke kernverplichting voor bedrijven die onder ETS1 vallen. Volgens de Europese MRV-verordening moeten bedrijven nauwkeurig bijhouden hoeveel broeikasgassen hun installaties uitstoten. Hiervoor is een door de bevoegde autoriteit goedgekeurd monitoringsplan vereist, waarin methoden en meetinstrumenten worden vastgelegd. De gemeten emissies vormen de basis voor de jaarlijkse emissierapportage, die door een geaccrediteerde verificateur moet worden gecontroleerd voordat deze wordt ingediend. Zonder deze metingen is het niet mogelijk om correct emissierechten in te leveren en te voldoen aan de ETS-verplichtingen.

In de praktijk bepalen de meeste bedrijven hun CO_2-emissies niet met directe (CEMS)-metingen maar via berekeningsmethoden op basis van activiteitsgegevens en emissiefactoren (eventueel ondersteund door bemonstering en laboratoriumanalyse voor koolstof-/biomassa-gehaltes). De uren in de urentabel hebben daardoor vooral betrekking op dataverzameling, analyses, kwaliteitsborging en verificatie van deze berekeningsroute. Een aantal bedrijven bepaalt hun uitstoot door metingen in de schoorsteen. Voor N_2O-emissies is directe meting verplicht; de daarvoor gebruikte continue meetsystemen (CEMS) moeten voldoen aan de norm NEN-EN-14181. De NEa heeft in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) specifieke hulpmiddelen ontwikkeld voor de industrie, toezichthouders en meetbureaus, waaronder praktijkbladen.

Alleen wanneer men CEMS gebruikt voor het bepalen van de uitstoot, gelden de meldplichten rond controle- en kalibratiemetingen. Bedrijven die gebruikmaken van continue emissiemetingen (CEMS) voor het bepalen van de uitstoot, moeten het melden wanneer controle- of kalibratiemetingen plaatsvinden. De NEa moet controles uit kunnen voeren op de kwaliteitsborging van emissiemetingen. Het gaat hierbij om de controlemetingen (JC of AST) en kalibratiemetingen (QAL2 of KBN2), die worden uitgevoerd conform de norm Kwaliteitsborging van geautomatiseerde meetsystemen (NEN-EN 14181) van continue emissiemeetsystemen (CEMS).

Bedrijven moeten de NEa minstens twee weken voordat de metingen plaatsvinden informeren. Hiervoor gebruikt men het formulier ‘Melding meting’. De NEa reageert niet formeel op deze melding, maar kan wel aangekondigd of onaangekondigd de meting bijwonen. Gaat de meting toch niet door, dan moet men dit uiterlijk op de dag waarop deze was gepland doorgeven per e-mail aan de NEa. Is de meting wel uitgevoerd, maar worden de resultaten hiervan niet gebruikt? Dan moet men dit binnen twee weken nadat de meetresultaten bekend zijn per e-mail doorgeven aan de NEa. Daarbij ook aangeven waarom de resultaten niet worden gebruikt en de meetresultaten toevoegen.
Voor organisaties die de berekeningsmethode hanteren, blijven de reguliere MRV-verplichtingen gelden (datakwaliteit, bemonstering/analyses waar relevant, documentatie en verificatie), maar de specifieke CEMS-meldplichten zijn dan niet van toepassing.

9. Maken van emissieverslag

Bedrijven zijn verplicht om jaarlijks het emissieverslag in het EHP op te stellen aan de hand van een verplicht format. Het EHP heeft in het emissieverslag informatie uit het actuele monitoringsplan opgenomen. Bedrijven moeten deze informatie controleren en, indien nodig, aanpassen. Bedrijven moeten daarnaast informatie die niet bij het EHP

bekend is, in het emissieverslag invullen, zoals de waarden van de activiteitsgegevens en van de berekeningsfactoren. Het EHP zorgt voor een volledige invoer van alle verplichte velden. Pas wanneer alle verplichte velden zijn ingevuld, kan het emissieverslag ter verificatie naar de verificateur opgestuurd worden. Naast correct gerapporteerde CO_2-emissies is ook de kwaliteit van de overige gerapporteerde informatie van belang. De rapportage moet volledig en juist zijn, wat in elk geval betekent dat voor alle bronstromen de activiteitsgegevens met de correcte eenheden en de juiste berekeningsfactoren moeten zijn gerapporteerd. Bovendien moet de informatie consistent zijn met het monitoringplan (MP) en de gerapporteerde gegevens van voorgaande jaren. Mocht het emissieverslag niet consistent zijn met het Monitoringsplan dan moet er een wijziging van het MP worden gemeld in het EHP.

10. Keuren verificateur emissieverslag in verificatierapport

Het emissieverslag moet worden goedgekeurd door een verificateur in een verificatierapport. Dit is een wettelijk verplichte toetsing. Het opgestelde emissieverslag legt men voor aan een verificateur. Deze toetst vervolgens of de gerapporteerde gegevens in het emissieverslag geen onjuistheden bevatten en of het verslag is gebaseerd op de situatie zoals beschreven in het (door de NEa goedgekeurde) monitoringsplan. Is dit het geval, dan ontvangt men een goedkeurende verklaring van de verificateur. Deze verklaring en de bevindingen van de verificateur komen in een verificatierapport. Dat kan leiden tot een verplichting om een verbeterrapportage in te dienen. Omdat dit niet onder de Jaarafsluiting valt, hoeft dat pas later in het jaar. Verificateurs zijn verplicht om bij de verificatie gebruik te maken van EHP om hun verificatierapport op te stellen.

Het EHP heeft relevante informatie uit het monitoringsplan en emissieverslag in het verificatierapport opgenomen. De verificateur moet deze informatie controleren. Het EHP zorgt voor een volledige invoer van de verplichte velden. Pas wanneer alle verplichte velden zijn ingevuld, kan het verificatierapport naar het bedrijf opgestuurd worden. Verificatie vindt plaats op basis van het actuele monitoringsplan (MP). Dit is het MP dat de NEa heeft goedgekeurd plus eventuele daarna doorgevoerde veranderingen. Veranderingen die effect hebben op de wijze van monitoring moet men tijdig bij de NEa melden. Als tijdens een emissiejaar (tijdelijk) wordt afgeweken van het MP, moet men dit direct melden. Kleinere wijzigingen mogen opgespaard worden; deze kan men uiterlijk 31 december van het jaar waarin ze zijn doorgevoerd aan de NEa melden. In een beperkt aantal gevallen mag de verificateur besluiten om af te zien van het wettelijk verplichte locatiebezoek of een virtueel bezoek af te leggen. Voor beide situaties moet vooraf goedkeuring worden aangevraagd bij de NEa. Dit kan door hiervoor een verzoek in te dienen via het EHP.

11. Inleveren van emissierechten

Alle bedrijven die deelnemen aan het EU ETS, moeten elk jaar uiterlijk op 31 maart hun – geverifieerde – emissiecijfers in het EU ETS-register hebben ingevoerd. Uiterlijk 30 september moeten ze voldoende emissierechten inleveren om de niet-op-nul gerapporteerde (fossiele) emissies te dekken; voor emissies die op nul worden gezet (bijv. biomassa) hoeven geen rechten te worden ingeleverd. Met het inleveren van die rechten compenseren ze hun uitstoot van het voorgaande jaar en sluiten ze het EU ETS-jaar af.

Elk Nederlands bedrijf dat verplicht deelneemt aan het EU ETS moet een exploitanttegoedrekening (ETR) hebben in het EU ETS-register. Voordat men kan meedoen aan het EU ETS moet men een ETR aanvragen. Als bedrijf wordt men hierover tijdig geïnformeerd door de Helpdesk NEa. Deze rekening is nodig om toegewezen emissierechten te ontvangen, emissiegegevens in te voeren en voldoende emissierechten in te leveren. Daarnaast kan de ETR gebruikt worden voor overboekingen. Een basis ETR kost niets. Een gebruiker van de rekening van de installatie voert het

emissiecijfer op in het EU ETS-register. Deze moet gecontroleerd worden door een verificateur, die ook in het register aangewezen wordt. De verificateur keurt het opgevoerde emissiecijfer goed als deze overeenkomt met het cijfer in het geverifieerde emissieverslag. Uiterlijk 31 maart moet het geverifieerde emissiecijfer zijn opgevoerd. Het geverifieerde emissiecijfer vormt de basis voor het aantal in te leveren emissierechten. In het register wordt dit aangeduid als het nalevingscijfer. Een rekeningbevoegde stelt de inlevertransactie voor. Een fiatteur moet deze transactie vervolgens claimen en goedkeuren.

12. Monitoringsmethodologieplan actueel houden indien gratis emissierechten

Vanaf 2021 moet elke EU ETS-installatie die in aanmerking wil komen voor gratis emissierechten naast het monitoringsplan (MP) ook een monitoringsmethodologieplan (MMP) hebben. Het MMP beschrijft de monitoringsmethodologie voor de activiteitsgegevens, die met ingang van 2021 jaarlijks gerapporteerd moeten worden in het activiteitsverslag. Net als het emissieverslag heeft het activiteitsverslag betrekking op het voorgaande kalenderjaar. Zowel het MMP als het activiteitsverslag moeten voldoen aan de voorschriften in de FAR-verordening (Free Allocation Rules). Onderdeel van deze voorschriften is het actueel houden van het MMP. Dat betekent dat installaties met een goedgekeurd MMP de plicht hebben om regelmatig te controleren of de methodologieën in het MMP nog overeenkomen met de aard en werking van de installatie, en of deze vatbaar zijn voor verbetering. Op de website van de NEa staan verschillende hulpmiddelen voor het opstellen en onderhouden van het MMP.

13. Indienen van een geverifieerd activiteitsverslag

Installaties waaraan gratis rechten zijn toegewezen moeten jaarlijks een activiteitsverslag opstellen en indienen bij de NEa. Vanaf de vierde handelsperiode (2021-2030) staat de gratis toewijzing in beginsel vast per vijfjaarsperiode (op basis van benchmarks en historische activiteitsniveaus) en beweegt deze alleen mee met het activiteitsniveau als sprake is van een significante wijziging. Pas wanneer het (tweejaarsgemiddelde) activiteitsniveau per subinstallatie meer dan 15% afwijkt van het historische activiteitsniveau, wordt de gratis toewijzing aangepast; bij kleinere schommelingen blijft de toewijzing ongewijzigd. Het activiteitsniveau is een maat voor de productie in een kalenderjaar, en wordt bepaald per subinstallatie. Om het activiteitsniveau te kunnen bepalen monitort elke EU ETS-installatie die gratis emissierechten ontvangt, een aantal gegevens en parameters. Deze monitoring gebeurt volgens een door de NEa goedgekeurd MMP. De installatie rapporteert aan de NEa na afloop van een kalenderjaar in een ‘activiteitsverslag’ de gegevens en parameters en het op basis daarvan vastgestelde activiteitsniveau.

14. Jaarafsluiting

Het emissieverslag, het inleveren van rechten en het activiteitsverslag vormen gezamenlijk de jaarafsluiting. De volgende verplichtingen gelden bij de jaarafsluiting:

- Actueel houden van het monitoringsplan (MP) en, indien van toepassing, het monitoringsmethodologieplan (MMP). Uiterlijk 31 december moeten alle wijzigingen in het MP en het MMP gemeld zijn aan de NEa, zodat de NEa beschikt over een actuele versie.
- Melden stopzetten (sub)installatie. Uiterlijk 19 januari moet deze stopzetting zijn gemeld aan de NEa.
- Verzoek verificatie op afstand (indien van toepassing). Dit verzoek moet uiterlijk 31 december zijn ingediend.
- Indienen verbeterrapportage (indien van toepassing).
- Melden van een tijdelijke afwijking (indien van toepassing).
- Indienen geverifieerd emissieverslag uiterlijk 31 maart.
- Indienen geverifieerd activiteitsverslag uiterlijk 31 maart (indien van toepassing).
- Opvoeren van het emissiecijfer in het EU ETS-register uiterlijk 31 maart.
- Inleveren van emissierechten in het EU ETS-register uiterlijk 30 september.

15. Fysieke inspectie en 16. Administratieve controle

Bij de keuze van de toezichtmethodes past de NEa de methode toe die het meest effectief (kans op detectie overtredingen) en het meest efficiënt is (tijdsbesteding NEa en bedrijf). De NEa maakt een onderscheid tussen systeemtoezicht en objecttoezicht.
Het verschil is:

- Systeemtoezicht is toezicht op (kwaliteit en functioneren van) systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en toezicht op de naleving zelf. Als de overheid niet alleen het resultaat (output) van de onder toezicht staande organisatie beoordeelt, maar ook (dat deel van) het managementsysteem dat moet leiden tot dit resultaat, dan is er sprake van systeemtoezicht. Systeemtoezicht kan een wettelijke of vrijwillige basis hebben.
- Objecttoezicht is toezicht waarbij het individuele product of resultaat (outcome) het primaire object van controle is. Bij objecttoezicht wordt getoetst of controle-objecten voldoen aan de daaraan gestelde normen.

Zowel bij het uitvoeren van objecttoezicht als systeemtoezicht worden de volgende inspectietechnieken onderscheiden en toegepast:

- Fysieke inspectie: een fysieke controle betreft een technische controle van een installatie of een voorziening waarbij een feitelijke controle op de aanwezigheid en/of het functioneren van de voorziening centraal staat. Als onderdeel van systeemtoezicht wordt een fysieke controle uitgevoerd als er twijfels bestaan over de borging of daadwerkelijke implementatie binnen het zorgsysteem. Een fysieke controle is aan de orde bij objecttoezicht als er eisen worden gesteld in de wet- en regelgeving die alleen fysiek te controleren zijn. De noodzaak volgt uit het inspectieplan.
- Administratieve controle. Een administratieve controle richt zich op het controleren van administratieve verplichtingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van (andere) administratieve bronnen binnen het bedrijf, zoals de financiële administratie, productiedata, orderportefeuille, etc.. Administratieve controles kunnen onderdeel zijn van systeemtoezicht of enkel uitgevoerd worden om het resultaat te controleren (bijvoorbeeld onderzoek financiële administratie van de brandstofinkoop). Bureaustudie is een administratieve controle die wordt uitgevoerd zonder daarbij een locatiebezoek af te leggen. De informatie kan daarbij afkomstig zijn van het betreffende bedrijf, vanuit de NEa-intern of van externe partijen zoals andere toezichthouders. Het uitvoeren van een bureaustudie is bijvoorbeeld het beoordelen van een toegezonden meetrapport. Indien mogelijk en effectief wordt een administratieve controle bij voorkeur uitgevoerd als een bureaustudie.

Het stapsgewijs volgen van basisgegevens naar een veredeld eindgegeven en omgekeerd en de controleerbare vastlegging van alle stappen is een audittrail. Administratieve controles en fysieke inspecties kunnen onderdeel zijn van een audittrail. Daarnaast voert de NEa steekproefsgewijze controles uit op volledigheid en juistheid van datasets. De keuze van de methode wordt vastgelegd in het inspectieplan.

17. Melden eventuele stopzetting van een (sub)installatie

Het stopzetten van een installatie of subinstallatie kan grote gevolgen hebben voor de toewijzing in het jaar na de stopzetting. Daarom is het verplicht om dit tijdig te melden bij de NEa. Zo kan de NEa hiermee rekening houden bij het vaststellen van de definitieve toewijzing, en indien nodig besluiten om de betreffende gratis rechten in juni niet te storten. Hiermee wordt voorkomen dat gestorte rechten op een later moment moeten worden teruggevorderd. Een melding bij de NEa wordt ingediend via het EHP bij de zaak ‘Stopzetting (sub)installatie’.

18. Aanvragen gratis emissierechten

Nadat de emissievergunning is verleend kan men gratis emissierechten aanvragen. Niet elke installatie komt daarvoor in aanmerking. Voor het aanvragen van gratis emissierechten voor nieuwkomers moet men een aantal stappen doorlopen. Installaties kunnen elk jaar een aanvraag voor toewijzing van gratis rechten doen bij de NEa. Na toetsing van deze aanvragen door zowel de NEa als de Europese Commissie worden alle toewijzingen vastgelegd in een Nationaal Toewijzingsbesluit (NTb). Het huidige NTb geldt voor de periode 2021-2025. Het NTb voor de periode 2026-2030 wordt in het voorjaar van 2026 verwacht.

19. Opstellen energiebesparingsconditionaliteit

Bedrijven die gratis emissierechten ontvangen binnen ETS1 moesten voldoen aan de energiebesparingsconditionaliteit. Dat betekent dat zij de energiebesparende maatregelen die uit hun energie-audit (of ISO/EED-onderzoek) zijn gekomen uiterlijk 30 mei 2024 moesten hebben uitgevoerd. Als dat niet is gebeurd en er geen geldige uitzondering geldt, wordt de gratis toewijzing van emissierechten voor de periode 2026–2030 met 20 % verlaagd. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) controleert of bedrijven de maatregelen hebben uitgevoerd, en de NEa past de eventuele korting toe. Wanneer een bedrijf later alsnog aantoont dat de maatregelen zijn uitgevoerd, kan de korting in de jaren daarna worden teruggedraaid.

20. Opstellen klimaatneutraliteitsplan

Binnen ETS1 geldt sinds 2024 dat bepaalde bedrijven met stationaire installaties verplicht zijn een klimaatneutraliteitsplan op te stellen wanneer zij in aanmerking willen blijven komen voor gratis emissierechten. Deze verplichting geldt specifiek voor installaties die door de Europese Commissie zijn aangemerkt als de minst efficiënte ('worst performers'). In Nederland gaat het om acht installaties waarvoor deze verplichting in 2024 van toepassing was. In het klimaatneutraliteitsplan moeten deze bedrijven onderbouwen hoe zij uiterlijk in 2050 klimaatneutraal worden, inclusief tussentijdse reductiedoelen en concrete maatregelen. De NEa heeft alle ingediende plannen beoordeeld en vastgesteld dat deze voldoen aan de gestelde eisen, waardoor er geen korting is toegepast op de gratis emissierechten.

2.1.2 Zeevaartbedrijven

Vanaf 1 januari 2024 vallen grote zeeschepen onder het Europese emissiehandelssysteem EU ETS. De zeevaartbedrijven die hun hoofdkantoor in Nederland hebben of door de Europese Commissie aan Nederland zijn toegewezen als verantwoordelijke lidstaat, vallen onder ETS1 en moeten hun emissies rapporteren bij de NEa. Conform de definitie van regeldruk nemen we alleen de kosten mee voor in Nederland gevestigde bedrijven. In Tabel 2 is aangegeven welke verplichtingen in 2024 op basis van ETS1 in Nederland gelden voor zeevaartbedrijven.

Tabel 2 Verplichtingen voor zeevaartbedrijven ETS1 in 2024

1. Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS
2. Registratie in THETIS-MRV voor ETS
3. Controle bestaande registratie
4. Opstellen monitoringsplan voor ETS
5. Aanstellen contracteren geaccrediteerde verificateur voor ETS
6. Indienen geverifieerd monitoringsplan voor ETS
7. Controleren of monitoringsplan up-to-date is voor ETS
8. Openen Maritime Operator Holding Account (MOHA) voor ETS
9. Monitoren van uitstoot van broeikasgassen voor ETS

Naast de genoemde verplichtingen zijn er ook nieuwe verplichtingen die pas in 2025 voor het eerst van kracht zijn geworden. Deze zijn niet meegenomen in het onderzoek, omdat dit onderzoek uitsluitend ziet op de werkzaamheden die in 2024 zijn uitgevoerd

Hierna komt de inhoud van de verplichtingen genoemd in Tabel 2 stuk voor stuk aan bod.

1. Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS

Zeevaartbedrijven zijn verplicht om continu op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen in de Europese wetgeving rond ETS1. Dit houdt in dat zij nieuwe richtlijnen en wijzigingen in monitoring, rapportage, verificatie en emissiehandel tijdig moeten bestuderen en toepassen in hun processen. Het niet naleven van de actuele wetgeving kan leiden tot boetes. Vaak betekent dit dat bedrijven interne trainingen verzorgen, beleidsdocumenten bijwerken en advies inwinnen bij brancheorganisaties of juridische experts.

2. Registratie in THETIS-MRV voor ETS

Voordat een bedrijf emissiegegevens kan indienen, moet het zich registreren in THETIS-MRV, het officiële platform van de Europese Commissie / EMSA. Hierin worden schepen, hun routes, brandstofverbruik en CO_2-emissies vastgelegd. Deze registratie is een basisvoorwaarde om te voldoen aan ETS en is verplicht voor alle schepen boven een bepaalde tonnage die Europese havens aandoen.

3. Controle bestaande registratie

Na initiële registratie moeten bedrijven hun gegevens regelmatig controleren en actualiseren. Dit is noodzakelijk wanneer er bijvoorbeeld wijzigingen zijn in eigendomsstructuur, scheepsbeheer of technische kenmerken van schepen. Door correcte en actuele gegevens te waarborgen, wordt voorkomen dat emissierapportages ongeldig worden verklaard.

4. Opstellen monitoringsplan voor ETS

Elk zeevaartbedrijf moet een gedetailleerd monitoringsplan opstellen waarin wordt beschreven hoe emissies aan boord van schepen worden gemeten, berekend en gerapporteerd. Dit plan omvat onder meer methoden voor brandstofregistratie, gebruikte meetinstrumenten, procedures voor dataverzameling en verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Het plan vormt de basis voor de jaarlijkse emissierapportage en moet voldoen aan strikte Europese MRV-vereisten.

5. Aanstellen en contracteren van een geaccrediteerde verificateur voor ETS

Om de betrouwbaarheid van emissiegegevens te waarborgen, is het verplicht om een onafhankelijke, door de EU geaccrediteerde verificateur in te schakelen. Deze verificateur controleert of het monitoringsplan correct is uitgevoerd en of de gerapporteerde emissies kloppen. Het contracteren van een verificateur vergt selectie, afspraken over controles en kostenafspraken, en is cruciaal voor het behouden van compliance.

6. Indienen geverifieerd monitoringsplan voor ETS

Het opgestelde monitoringsplan moet na verificatie worden ingediend bij de NEa. Pas na goedkeuring mag het plan officieel worden gebruikt voor ETS-rapportages. Dit proces kan herhaald worden als de autoriteit aanvullende eisen stelt of wijzigingen nodig acht.

7. Controleren of monitoringsplan up-to-date is voor ETS

Bedrijven hebben de plicht om hun monitoringsplan periodiek te beoordelen en bij te werken. Veranderingen zoals nieuwe schepen, aangepaste routes of technologische verbeteringen moeten worden verwerkt in het plan. Deze wijzigingen moeten opnieuw worden beoordeeld door een verificateur en ingediend bij de autoriteit, zodat emissierapportages altijd gebaseerd zijn op actuele informatie.

8. Openen Maritime Operator Holding Account (MOHA) voor ETS

Voor het kunnen ontvangen, kopen, verhandelen en inleveren van emissierechten is het noodzakelijk dat bedrijven een MOHA openen in het Europese emissierechtenregister (Union Registry). Dit account fungeert als digitale portefeuille voor emissierechten. Zonder dit account kan een bedrijf niet voldoen aan zijn jaarlijkse verplichting om voldoende rechten in te leveren.

9. Monitoren van uitstoot van broeikasgassen voor ETS

Een van de kernverplichtingen is het continu monitoren van de uitstoot van broeikasgassen CO_2 van schepen. Dit gebeurt conform het goedgekeurde monitoringsplan en vereist nauwkeurige gegevensverzameling over brandstofverbruik, afgelegde routes en operationele omstandigheden. De verzamelde data worden jaarlijks gebruikt voor emissierapportages, die na verificatie door een geaccrediteerde instantie worden ingediend bij de NEa.

2.1.3 Luchtvaartbedrijven

Het EU ETS1 legt luchtvaartmaatschappijen een aantal verplichtingen op om hun CO_2-uitstoot te beperken. Luchtvaartmaatschappijen registreren zich niet bij de nationale autoriteit; de Europese Commissie wijst elke operator toe aan een ‘administering Member State’ (art. 18a). Voor Nederlandse maatschappijen is dit doorgaans de NEa; ook buitenlandse operators kunnen door de Commissie aan een lidstaat worden toegewezen. De NEa houdt toezicht op de juiste uitvoering van de verplichtingen op de toegewezen luchtvaartmaatschappijen.

Het systeem is van toepassing op luchtvaartoperators die de zogeheten de-minimis-drempels overschrijden: voor commerciële operators geldt dat zij onder het ETS vallen zodra zij in het ‘extended full scope’ (alle vluchten wereldwijd voor drempelbepaling) ≥ 243 vluchten in één van de drie opeenvolgende viermaandsperioden uitvoeren óf ≥ 10.000 ton CO_2 per jaar uitstoten; voor niet-commerciële operators geldt ≥ 1.000 ton CO_2 per jaar. Voor de ETS-verplichtingen zelf worden emissies momenteel geprijsd voor vluchten binnen en tussen EER-landen.

Het onderscheid ‘commercieel’/‘niet-commercieel’ sluit aan bij de definitie van ‘commercial air transport operator’ in de ETS-richtlijn (diensten tegen vergoeding voor publiek vervoer van passagiers, vracht of post) en is in de praktijk gekoppeld aan het bezit van een Air Operator Certificate (AOC) / operating licence.

Het ETS kent expliciete uitzonderingen (Annex I van de Europese Richtlijn) zoals: vluchten met luchtvaartuigen < 5.700 kg Maximum Take-Off Mass (MTOM); officiële staatsvluchten (staatshoofden/ regeringsleiders/ ministers van niet-lidstaten); militaire vluchten; zoek- en reddingsvluchten, brandbestrijding, humanitaire en medische vluchten; vluchten uitsluitend onder Visual Flight Rules (VFR); circulaire vluchten (start en landing op dezelfde luchthaven zonder tussenstop); trainingsvluchten; vluchten uitsluitend voor wetenschappelijk onderzoek; en vluchten in het kader van Public Service Obligation (PSO)-verplichtingen.

Het hart van het systeem is het monitoren, rapporteren en verifiëren (MRV) van de CO_2-uitstoot. Luchtvaartmaatschappijen dienen hiervoor een monitoringsplan op te stellen en dit ter goedkeuring voor te leggen aan de NEa. Tijdens de operatie wordt nauwkeurig bijgehouden hoeveel brandstof per vlucht wordt verbruikt en hoeveel CO_2 daarmee wordt uitgestoten. Deze gegevens vormen de basis voor de jaarlijkse rapportageplicht: uiterlijk 31 maart moeten luchtvaartmaatschappijen een emissierapport indienen bij de autoriteit. Voorafgaand aan de indiening moet dit rapport geverifieerd worden door een onafhankelijke, gecertificeerde auditor om de betrouwbaarheid van de gegevens te waarborgen. Kleine emittenten mogen

vereenvoudigde procedures toepassen: operators < 25.000 t CO_2 (full scope) of < 3.000 t CO_2 (reduced scope) kunnen de Eurocontrol Small Emitters Tool gebruiken; bij ≤ 3.000 t (reduced scope) is externe verificatie niet vereist. De Commissiepublicatie “MRR Guidance document No. 2 (General guidance for Aircraft Operators)” biedt nadere uitleg en sjablonen via de ETS Reporting Tool (ERT) van de Europese Commissie.

Na de rapportage volgt de verplichting om emissierechten in te leveren. Elk jaar, uiterlijk op 30 september, moeten luchtvaartmaatschappijen een hoeveelheid emissierechten overdragen die overeenkomt met hun daadwerkelijke CO_2-uitstoot in het voorgaande jaar. De gratis toewijzing aan de luchtvaart wordt afgeschaald: 2024 −25%, 2025 −50% en vanaf 2026 volledig afgebouwd (volledige veiling). De werkelijke uitstoot ligt hoger dan het toegewezen gratis aantal rechten, waardoor maatschappijen aanvullende emissierechten moeten aankopen op de emissiehandelsmarkt. Deze administratieve en financiële afhandeling is essentieel om aan de EU ETS-verplichtingen te voldoen.

Tot slot is er binnen de luchtvaartsector steeds meer aandacht voor duurzame vliegtuigbrandstoffen (Sustainable Aviation Fuel, SAF). Maatschappijen moeten niet alleen hun reguliere brandstofverbruik en CO_2-uitstoot registreren, maar ook documentatie en bewijsstukken aanleveren voor het gebruik van SAF. Wanneer SAF voldoet aan de relevante duurzaamheids- en traceerbaarheidscriteria kan (het corresponderende deel van) de emissiefactor op nul worden gezet volgens de MRR/Annex IV; daarnaast zijn in 2024-2030 ETS-mechanismen voorzien om SAF-gebruik te stimuleren. Deze rapportage is nodig om te kunnen aantonen welk deel van het brandstofverbruik duurzaam is en in aanmerking kan komen voor specifieke regelingen binnen ETS.

Samengevat komen de verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen in het kader van EU ETS1 neer op vier kerntaken: het monitoren van emissiegegevens door vlucht- en brandstofdata te verzamelen en te verwerken, het opstellen van emissieverslagen inclusief verificatie en documentatie, het overdragen van emissierechten door middel van inkoop en administratie, en het rapporteren van duurzame brandstoffen via nauwkeurige SAF-documentatie en bewijsvoering. Voor kleine emittenten gelden vereenvoudigde regels. Daarbij behorend is er kennisnemen van regelgeving ETS1 en zijn er controles van de NEa.

2.2 Verplichtingen ETS1, gold plating en samenloop

In Nederland is er in 2024 bij EU ETS 1 (fase voor bedrijven met stationaire installaties, zeevaart en luchtvaart) geen sprake van gold plating. Dat wil zeggen: Nederland voert de Europese regelgeving precies zo uit als bedoeld; het bouwt het systeem niet verder uit dan de EU-richtlijn voorschrijft. Voor bedrijven met stationaire installaties is het door de EU vastgestelde schema voor de afbouw van gratis emissierechten van toepassing.

Hoewel er geen gold plating is op ETS1, heeft Nederland wel nationale maatregelen ingevoerd die boven op de EU ETS-regels komen. Zo geldt een nationale CO_2-heffing voor industriële installaties en er is een minimumprijs voor CO_2 bij elektriciteitsopwekking en bij de industrie. Deze nationale heffing en prijsvloer creëren extra kosten en administratieve eigen lasten en lopen deels samen met ETS1. Toch worden deze niet beschouwd als gold plating, omdat ze naast – en niet in plaats van of boven de ETS1-verplichtingen worden toegepast.

Voor zeevaart- en luchtvaartbedrijven zijn er eveneens geen aanvullende nationale verplichtingen vastgesteld die verder gaan dan wat de EU-ETS-richtlijn voorschrijft. De Nederlandse uitvoering beperkt zich tot de verplichtingen zoals vastgelegd in EU ETS1, zonder extra nationale eisen.

Er is echter wel sprake van samenloop met andere regelgevende kaders, van buiten de scope van dit onderzoek. Een belangrijk aandachtspunt is de interactie met CORSIA (het internationale compensatiesysteem voor luchtvaartemissies). Daarnaast bestaan er nationale heffingen en een minimumprijs, maar onze analyse richt zich uitsluitend op de regeldruk van alleen EU ETS1, dus zonder de extra kosten en rapportagemomenten die voortkomen uit andere regelingen zoals ETS2, CBAM, RefuelEU Aviation, FuelEUMaritime, MRV-verplichtingen voor zeevaart of nationale CO_2-tarieven. Die vallen buiten de scope van dit onderzoek.

2.3 Regeldruk ETS1 voor bedrijven

2.3.1 Bedrijven met stationaire installaties

Om de regeldruk te bepalen is door Panteia een enquête uitgezet naar de contactpersonen van de NEa inzake stationaire installaties die in 2024 in Nederland gevestigd zijn. Panteia heeft onder een verwerkersovereenkomst met het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de NEa contactgegevens ontvangen. Deze gegevens zijn uitsluitend voor dit onderzoek naar regeldruk van het EU ETS gebruikt en worden na afloop van het onderzoek vernietigd. In totaal gaat het om 326 stationaire installaties.

De respondenten is gevraagd de tijdbesteding en de externe kosten per verplichting aan te geven. Voor een aantal verplichtingen geldt dat ze van toepassing zijn op alle 326 stationaire installaties. Er zijn echter ook een aantal verplichtingen die een meer incidenteel karakter hebben (zoals meldingen en veranderingen in gegevens). De frequenties van deze verplichtingen zijn vastgesteld op basis van NEa-cijfers; indien dergelijke gegevens niet beschikbaar waren, is de enquête als bron gehanteerd.

De berekening van de regeldruk is bepaald aan de hand van de Rijksbrede methodiek weergegeven in het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).[2] Ook het gehanteerde uurtarief is daaruit afkomstig. Daarbij is uitgegaan van het uurtarief in 2020 voor hoogopgeleide medewerkers en opgehoogd naar 2024 met de loonkostenstijging conform het CBS. Het uurtarief bestaat uit: het bruto uurloon plus opslag werkgeverslasten en overheadkosten.

In totaal is voor 62 stationaire installaties de enquête compleet ingevuld. Degenen die voor meerdere stationaire installaties contactpersoon waren is gelegenheid geboden om de tijdbesteding en kosten aan te geven voor het totaal van de stationaire installaties waar ze contactpersoon voor zijn. Deze opgaven zijn uiteindelijk teruggerekend naar één stationaire installatie. Dat betekent dat in totaal 89 stationaire installaties in de enquête betrokken zijn ofwel ruim 27% van het totaal van 326 stationaire installaties. Wij rapporteren gemiddelden per installatie. Een zeer beperkt aantal uitbijters (extreem afwijkende opgaven van de rest) zijn niet in het gemiddelde meegenomen.

De regeldruk van de verplichtingen ETS1 in 2024 voor stationaire installaties is in Tabel 3 weergegeven.

[2] Zie: https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten.

Tabel 3 Verplichtingen en regeldruk bij stationaire installaties ETS1 in 2024

Verplichtingen / Regeldruk	Aantal installaties	Tijd per installatie	Uurtarief	Interne kosten	Externe kosten per installatie	Externe kosten	Totale kosten
	x 1	in uren	in euro	x 1 mln. euro	in euro	x 1 mln. euro	x 1 mln. euro
Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS	326	54	€ 65	€ 1,14	€ 708	€ 0,23	€ 1,37
Verandering in bedrijfs- en contactgegevens doorgeven	278	18	€ 65	€ 0,33	€ 963	€ 0,27	€ 0,60
Actueel houden van het monitoringsplan	326	46	€ 65	€ 0,97	€ 1.917	€ 0,62	€ 1,59
Melden van significante veranderingen	112	20	€ 65	€ 0,14	€ 551	€ 0,06	€ 0,20
Melden van niet-significante veranderingen	120	12	€ 65	€ 0,09	€ 234	€ 0,03	€ 0,12
Melden van tijdelijke afwijkingen	131	15	€ 65	€ 0,13	€ 304	€ 0,04	€ 0,17
Handelen in het EU ETS-register / EEX	326	16	€ 65	€ 0,33	€ 363	€ 0,12	€ 0,45
Meten van emissies	326	111	€ 65	€ 2,34	€ 7.750	€ 2,53	€ 4,87
Maken van emissieverslag	326	47	€ 65	€ 0,99	€ 1.171	€ 0,38	€ 1,37
Keuren verificateur emissieverslag in verificatierapport	326	24	€ 65	€ 0,51	€ 6.178	€ 2,01	€ 2,52
Inleveren van emissierechten	326	4	€ 65	€ 0,09	€ 27	€ 0,01	€ 0,10
Monitoringsmethodologieplan actueel houden indien gratis emissierechten	183	36	€ 65	€ 0,42	€ 1.086	€ 0,20	€ 0,62
Indienen van een geverifieerd activiteitsverslag	289	36	€ 65	€ 0,68	€ 3.113	€ 0,90	€ 1,58
Jaarafsluiting	326	26	€ 65	€ 0,55	€ 408	€ 0,13	€ 0,68
Fysieke inspectie	41	23	€ 65	€ 0,06	€ 744	€ 0,03	€ 0,09
Administratieve controle	289	27	€ 65	€ 0,52	€ 1.032	€ 0,30	€ 0,81
Melden eventuele stopzetting van een (sub)installatie	18	9	€ 65	€ 0,01	€ 8	€ 0,00	€ 0,01
Aanvragen gratis emissierechten	272	78	€ 65	€ 1,39	€ 2.519	€ 0,69	€ 2,07
Opstellen energiebesparingsconditionaliteit	281	48	€ 65	€ 0,88	€ 3.176	€ 0,89	€ 1,78
Opstellen klimaatneutraliteitsplan	8	50	€ 65	€ 0,03	€ 935	€ 0,01	€ 0,03
Totaal regeldruk				€ 11,60		€ 9,45	€ 21,05

Bron: Panteia

Tabel 3 laat zien dat de totale regeldruk voor bedrijven met stationaire installaties onder ETS1 in 2024 neerkomt op ruim € 21 miljoen, waarvan ruim € 11,5 miljoen interne kosten en circa € 9,5 miljoen externe kosten zijn. De grootste kostenposten worden veroorzaakt door het meten van emissies, het keuren van emissieverslagen door een verificateur en het aanvragen van gratis emissierechten. Respondenten herkenden zich in de verplichtingen die in de enquête zijn uitgevraagd en in Tabel 3 zijn weergegeven. 85% van de respondenten gaf aan geen andere verplichtingen ETS1 te zien dan de uitgevraagde verplichtingen. De overige respondenten gaven wel enkele andere verplichtingen aan maar deze hadden geen betrekking op ETS1, maar op bijvoorbeeld ETS2 en de CO_2-heffing.

2.3.2 Zeevaartbedrijven

Om de regeldruk voor zeevaartbedrijven te bepalen is door Panteia een enquête via de brancheorganisatie KVNR uitgezet naar de contactpersonen van de KVNR inzake zeevaartbedrijven die in 2024 in Nederland gevestigd zijn. In totaal gaat het om 29 in Nederland gevestigde zeevaartbedrijven. De respondenten is gevraagd de tijdbesteding en de externe kosten per verplichting aan te geven. Voor het aantal installaties waarop de verplichtingen betrekking heeft is uitgegaan van alle 29 zeevaartbedrijven. Ook hier is de berekening van de regeldruk bepaald aan de hand van het Handboek Meting Regeldrukkosten van ATR, evenals het uurtarief. In totaal hebben 17 in Nederland gevestigde zeevaartbedrijven vallend onder ETS1 de enquête compleet ingevuld. Dat betekent dat bijna 59% de enquête heeft ingevuld. De regeldruk van de verplichtingen ETS1 in 2024 voor in Nederland gevestigde zeevaartbedrijven is in Tabel 4 weergegeven.

Tabel 4 Verplichtingen en regeldruk bij zeevaartbedrijven ETS1 in 2024

Verplichtingen / Regeldruk	Aantal rederijen	Tijd per rederij	Uurtarief	Interne kosten	Externe kosten per rederij	Externe kosten	Totale kosten
	x1	in uren	in euro	x 1 mln. Euro	in euro	x 1 mln. euro	x 1 mln. euro
Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS	29	163	65	€ 0,31	€ 4.383	€ 0,13	€ 0,43
Registratie in THETIS-MRV voor ETS	29	64	65	€ 0,12	€ 1.925	€ 0,06	€ 0,18
Controle bestaande registratie	29	150	65	€ 0,28	€ 5.700	€ 0,17	€ 0,45
Opstellen monitoringsplan voor ETS	29	202	65	€ 0,38	€ 4.882	€ 0,14	€ 0,52
Aanstellen contracteren geaccrediteerde verificateur voor ETS	29	32	65	€ 0,06	€ 12.471	€ 0,36	€ 0,42
Indienen geverifieerd monitoringsplan voor ETS	29	55	65	€ 0,10	€ 3.712	€ 0,11	€ 0,21
Controleren of monitoringsplan up-to-date is voor ETS	29	32	65	€ 0,06	€ 844	€ 0,02	€ 0,09
Openen Maritime Operator Holding Account (MOHA) voor ETS	29	93	65	€ 0,18	€ 5.006	€ 0,15	€ 0,32
Monitoren van uitstoot van broeikasgassen voor ETS	29	345	65	€ 0,65	€ 8.794	€ 0,26	€ 0,90
Totaal regeldruk				€ 2,14		€ 1,38	€ 3,52

Bron: Panteia

Tabel 4 geeft inzicht in de regeldruk in 2024 voor in Nederland gevestigde zeevaartbedrijven die onder ETS1 vallen. De totale kosten bedragen ruim € 3,5 miljoen, waarvan ruim € 2 miljoen interne kosten en bijna € 1,5 miljoen externe kosten.
De grootste verplichtingen zijn het monitoren van de uitstoot van broeikasgassen, gevolgd door het opstellen van monitoringsplannen, het controleren van bestaande registraties, het aanstellen van en contracteren van een geaccrediteerde verificateur.

Voor zeevaartbedrijven geldt dat de verplichtingen onder het EU ETS1 in 2024 voor het eerst van kracht zijn geworden. Hierdoor hebben bedrijven mogelijk meer tijd en middelen moeten besteden aan het opzetten van interne processen, het inregelen van monitoring- en rapportagesystemen en het bekend raken met de nieuwe regelgeving. Het is echter op dit moment niet vast te stellen in welke mate deze eenmalige implementatielast heeft geleid tot een hogere administratieve druk in 2024 ten opzichte van wat in de komende jaren gebruikelijk zal zijn.

Om dit goed te kunnen beoordelen is aanvullend onderzoek nodig. Daarin kan ook worden meegenomen hoe de regeldruk zich in 2025 ontwikkelt, wanneer aanvullende verplichtingen van kracht worden die in 2024 nog niet golden. Dit vervolgonderzoek zou inzicht kunnen bieden in de structurele lasten van ETS1 voor de zeevaartsector en hoe deze zich verhouden tot de initiële invoeringslasten. Respondenten herkenden zich in de verplichtingen die in de enquête zijn uitgevraagd en in Tabel 4 zijn weergegeven. 60% van de respondenten gaf aan geen andere verplichtingen ETS1 te zien dan de uitgevraagde verplichtingen. Sommige respondenten geven extra softwarekosten en systeemaanpassingen aan. Verder gaf een enkele respondent aan kosten te maken voor instructies aan bemanningen, aanpassen van ship management agreements en opvolging richting charteraars.

2.3.3 Luchtvaartbedrijven

Om een volledig beeld te krijgen van de impact van het Europese emissiehandelssysteem EU ETS op luchtvaartmaatschappijen die in Nederland zijn gevestigd, is een verdiepende analyse uitgevoerd. Hiervoor zijn enkele gesprekken gevoerd met operationele en beleidsmatige experts uit de luchtvaartsector en is aanvullende data-analyse gedaan op basis van openbare bronnen en marktinformatie. Deze aanpak maakt het mogelijk een globale inschatting te geven van de aard, omvang en kosten van de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit het EU ETS in 2024.

Sinds de opname van luchtvaart in het EU ETS zijn maatschappijen verplicht om hun CO_2-uitstoot nauwkeurig te monitoren, te rapporteren en te compenseren door het inkopen en inleveren van emissierechten. Deze verplichtingen zijn nauw verweven met aanvullende Europese regelgeving, zoals onder meer de RefuelEU Aviation-verordening en de RED-richtlijn, die eisen stellen aan het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen (Sustainable Aviation Fuels, SAF). Voor luchtvaartbedrijven is volstaan met een globale schatting van de regeldruk voor alleen ETS1, omdat het aantal in Nederland gevestigde luchtvaartbedrijven waarop de NEa toezicht houdt beperkt is en enkele grote bedrijven het totaalbeeld domineren.

Uit de analyse blijkt dat grotere luchtvaartmaatschappijen gemiddeld circa twee FTE per jaar besteden aan activiteiten gerelateerd aan ETS (exclusief CORSIA). De interne inzet is ongeveer als volgt verdeeld over de volgende werkzaamheden:

- Monitoring emissiegegevens: 0,3 FTE voor verzamelen en verwerken van vlucht- en brandstofdata.
- Rapportage en verificatie: 0,8 FTE voor opstellen van emissieverslagen, verificatieproces en documentatie.
- Overdracht emissierechten: 0,15 FTE voor inkoop en administratie van emissierechten.
- SAF-rapportage: 0,75 FTE voor documentatie en bewijsvoering rond duurzame brandstoffen.

Daarbij zijn kennisnemen van regelgeving ETS1 en controles van de NEa in bovenstaande schattingen meegenomen.

Naast interne personeelslasten maken grote operators jaarlijks externe kosten voor externe verificatie en licenties voor gespecialiseerde software en dataverwerking voor circa € 50.000. In 2024 waren er 15 luchtvaartbedrijven die onder toezicht van de NEa vielen (deze bedrijven kwamen boven de deelnamedrempel en hadden daarmee een verplichting om een geverifieerd emissieverslag in te dienen en rechten in te leveren), hiervan zijn 6 luchtvaartbedrijven in Nederland gevestigd. Dat betekent dat de regeldruk van in Nederland gevestigde luchtvaartbedrijven ongeveer 12 FTE bedraagt, wat gerekend met een uurtarief van € 65 neerkomt op een bedrag van circa € 1,6 miljoen aan interne kosten en circa € 0,3 miljoen aan externe kosten en in totaal ongeveer € 1,9 miljoen aan regeldrukkosten.

3 Vergelijking ETS1 in Nederland met enkele andere EU-landen

In hoofdstuk 3 komt beantwoording van onderzoeksvraag 4 aan bod. Er is gekeken naar hoe andere EU-landen het EU ETS1 nationaal hebben geïmplementeerd en hoe hun uitvoeringspraktijk verschilt van die in Nederland op het gebied van stationaire installaties, zeevaartbedrijven en luchtvaartbedrijven. Hieruit zijn best practices afgeleid die laten zien hoe administratieve lasten kunnen worden verlaagd zonder de effectiviteit van het ETS1 aan te tasten. De focus ligt op concrete beleidsmaatregelen en uitvoeringsstrategieën die deze balans—minder lasten, gelijke effectiviteit—onderbouwen.

De vergelijking van ETS1 in 2024 tussen Nederland en Duitsland, Frankrijk, Polen en Spanje is gebaseerd op deskresearch (raadpleging van beleidsstukken en openbare websites). De informatie is niet getoetst via interviews in de landen zelf of on-site bezoeken om de systemen met eigen ogen te beoordelen. Deze beperking betekent dat de bevindingen bruikbaar zijn als indicatief kader.

In de achtereenvolgende paragrafen wordt een vergelijking getrokken ten opzichte van Nederland met Frankrijk (3.1), Duitsland (3.2), Polen (3.3) en Spanje (3.4). In de afsluitende paragraaf 3.5 komen best practices aan bod.

3.1 Vergelijking met Frankrijk

Stationaire installaties

Frankrijk heeft het Europese emissiehandelssysteem (ETS1) geïmplementeerd via Ordinance n°2004-330, dat inmiddels volledig is opgenomen in de Milieucode. Bedrijven die onder ETS vallen moeten een geïntegreerde milieuvergunning (ICEP) aanvragen, waarin het emissiebeheer en de verplichtingen tot monitoring en rapportage worden vastgelegd. Daarnaast dienen zij een rekening te openen bij de Caisse des Dépôts, die fungeert als beheerder van het Franse deel van het Europese register voor emissierechten. Exploitanten zijn verplicht jaarlijks een door een onafhankelijke instantie geverifieerd emissierapport in te dienen en het overeenkomstige aantal emissierechten in te leveren.

Zeevaart

Sinds 2024 vallen ook scheepvaartactiviteiten onder het ETS. Franse scheepseigenaren of hun gemachtigde vertegenwoordigers moeten schepen registreren bij de bevoegde autoriteit, per schip een monitoringplan laten goedkeuren, emissies monitoren en jaarlijks rapporteren. Deze rapportages moeten door een onafhankelijke verificateur worden gecontroleerd. Om te kunnen deelnemen aan de handel in emissierechten, openen maritieme operators een rekening in het Europese emissierechtenregister.

Luchtvaart

Frankrijk past ETS1 voor de luchtvaart toe op alle vluchten binnen de Europese Economische Ruimte, in lijn met EU-regels en conform de aanpak in andere EU-lidstaten. Voor kleine luchtvaartmaatschappijen met een uitstoot van minder dan 25.000 ton CO_2 is een vereenvoudigd monitoringsysteem beschikbaar via de zogenoemde Small Emitters Tool. Daarnaast stimuleert de Franse overheid het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen (SAF) door middel van nationale stimuleringsmaatregelen en fiscale voordelen. Het gebruik van SAF kan leiden tot lagere emissies en dus een vermindering van de benodigde emissierechten.

Vergelijking met Nederland, best practices en lessen

Op basis van deskresearch zien we dat zowel Frankrijk als Nederland inzetten op digitalisering en standaardisatie van ETS-processen. Frankrijk biedt daarvoor o.a.

Simplified Procedure Websites (SPWs) met vereenvoudigde online indiening en documentatie. Nederland werkt met digitale portalen en gestandaardiseerde formats / guidance. We kunnen op basis daarvan niet vaststellen of de Franse aanpak “beter” of “minder” is dan de Nederlandse, omdat we geen interviews of on-site verificaties hebben uitgevoerd. Frankrijk wijkt in 2024 af van Nederland, doordat het artikel 27 (o.a. voor ziekenhuizen) actief toepast.

3.2 Vergelijking met Duitsland

Stationaire installaties

Duitsland heeft ETS1 ingevoerd via het Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG). Bedrijven moeten een emissievergunning aanvragen bij de Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), een account openen in het Emissionshandelsregister en een gedetailleerd monitoringplan (EMP) opstellen. Jaarlijks dienen zij een emissierapport in te dienen dat door een onafhankelijke verificateur wordt beoordeeld. Het aantal kosteloos toegewezen emissierechten wordt conform de EU-verordening op bedrijfsniveau vastgesteld.

Zeevaart

De scheepvaart valt sinds 2024 onder het ETS. Duitsland hanteert hierbij een dubbele aanpak: schepen moeten voldoen aan het ETS én aan het nationale Brennstoffemissionshandelsgesetz (nEHS), waarin een aanvullende CO_2-prijs voor brandstoffen geldt. Grote Duitse havens hebben bovendien hun eigen milieutoeslagen ingevoerd voor schepen met hoge emissies. Operators zijn verplicht MRV-procedures te volgen en emissies te laten verifiëren door geaccrediteerde partijen.

Luchtvaart

Binnen de luchtvaartsector gelden in Duitsland dezelfde ETS-verplichtingen als elders in de EU. Airlines moeten emissies monitoren, rapporteren en compenseren met emissierechten. Daarnaast is er een nationale luchtvaartbelasting (Luftverkehrsabgabe) ingevoerd, wat de kosten verder verhoogt. Grote luchtvaartmaatschappijen ontvangen wel gratis emissierechten, maar dit aantal neemt jaarlijks af.

Vergelijking met Nederland, best practices en lessen

In grote lijnen zijn de verplichtingen in Duitsland en Nederland vergelijkbaar en zetten landen in op digitalisering om administratieve lasten te verminderen. Het DEHSt-portaal en het bijbehorende Form Management System (FMS) maken het indienen van monitoringplannen en rapportages grotendeels digitaal mogelijk. Duitsland (2024) past artikel 27 actief toe met een lagere nationale drempel (≈15.000 tCO_2e/jaar) en een keuze tussen emissiereductieverplichting of compensatiebetaling (Ausgleichszahlung); een 27a-opt-out bestaat er niet. Nederland paste in 2024 artikel 27 niet toe, maar wel de 27a-opt-out (<2.500 tCO_2e).

3.3 Vergelijking met Polen

Stationaire installaties

Polen heeft ETS1 in 2004 in nationale wetgeving verankerd en sindsdien meerdere malen aangepast. Het Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) beheert het nationale emissie-informatiesysteem.

Zeevaart

Sinds 2018 moeten Poolse schepen emissies monitoren in het kader van MRV. Dit is uitgebreid met ETS-verplichtingen in 2024. Het Poolse Register van Scheepvaart (PRS) begeleidt operators bij het opstellen van monitoringplannen, de jaarlijkse rapportage en de vereiste verificatie. Vier verschillende methoden voor het meten van brandstofverbruik en CO_2-uitstoot zijn toegestaan.

Luchtvaart

Voor luchtvaartmaatschappijen gelden de Europese ETS-regels onverkort. Operators moeten vooraf een monitoringplan laten goedkeuren, jaarlijks emissies rapporteren en verificatie laten uitvoeren door erkende partijen. Kleine operators kunnen gebruikmaken van een vereenvoudigde aanpak.

Vergelijking met Nederland, best practices en lessen

Polen heeft met KOBiZE een digitaal platform ontwikkeld dat bedrijven digitaal ondersteunt. Dit platform bevat automatische berekeningshulpmiddelen, handleidingen en instructievideo's. Digitale hulpmiddelen zijn uitgebreid, maar de rapportagesystemen lijken minder geïntegreerd dan in Nederland. De basisverplichtingen zijn vergelijkbaar met Nederland. Voor kleine installaties is een vereenvoudigde rapportageprocedure beschikbaar. Polen werkte wel aan opt-out-kaders, maar deze waren nog niet van toepassing in 2024.

3.4 Vergelijking met Spanje

Stationaire installaties

In Spanje is ETS1 geïmplementeerd via Wet 1/2005 en wordt het systeem nationaal gecoördineerd door het Oficina Española de Cambio Climático (OECC) in samenwerking met regionale autoriteiten. Bedrijven moeten een geïntegreerde milieutoestemming aanvragen, een monitoringplan indienen en jaarlijks emissies rapporteren. Het Spaanse deel van het Union Registry wordt beheerd door RENADE.

Zeevaart

Net als de andere EU-lidstaten is Spanje vanaf 2024 onderworpen aan ETS. De implementatie is rechtstreeks gebaseerd op de Europese regelgeving, waarbij voor eilandverbindingen (bijvoorbeeld de Canarische Eilanden en kleine Balearen) een tijdelijke vrijstelling geldt.

Luchtvaart

Spanje past ETS volledig toe op intra-EER-vluchten. Wet 13/2010 legt de verantwoordelijkheden van luchtvaartmaatschappijen vast. Naast monitoring en rapportage stimuleert Spanje het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen (SAF), waarvoor vanaf 2025 een verplicht minimum van 2% geldt, oplopend tot 6% in 2030. Dit wordt ondersteund door nationale subsidies en fiscale prikkels.

Vergelijking met Nederland, best practices en lessen

Spanje kent vergelijkbare ETS-processen als Nederland. Het gebruik van centrale digitale portalen biedt ondersteuning aan bedrijven, hoewel regionale verschillen in procedures soms voor complexiteit kunnen zorgen. Er is een centrale helpdesk beschikbaar en voor kleine uitstoters gelden vereenvoudigde procedures. Spanje wijkt in 2024 af van Nederland doordat het een vrijwillige uitsluiting onder artikel 27 actief hanteert.

3.5 Best practices voor Nederland

Op basis van de analyse van Frankrijk, Duitsland, Polen en Spanje ten opzichte van Nederland, kunnen de volgende best practices worden afgeleid die bij kunnen dragen aan het verminderen van administratieve lasten voor bedrijven met stationaire installaties, zeevaartbedrijven en luchtvaartmaatschappijen, zonder de effectiviteit van het ETS1 aan te tasten.

Digitale en vereenvoudigde procedures

In alle onderzochte landen blijkt uit ons deskresearch dat **digitalisering** van ETS1-processen in 2024 de administratieve lasten aanzienlijk verlaagt; we hebben echter niet met eigen waarneming beoordeeld hoe de digitale systemen in de praktijk functioneren per land en kunnen de relatieve positie van Nederland t.o.v. andere landen daarom niet

vaststellen—dit lag buiten de scope van het huidige onderzoek en leent zich hooguit voor aanvullend onderzoek. Frankrijk (via Simplified Procedure Websites), Duitsland (via DEHSt-portaal en Form Management System) en Polen (via KOBiZE-platform) hebben digitale platforms ontwikkeld voor het indienen van monitoringplannen, rapportages en het openen van emissierekeningen. Deze platforms bevatten vaak automatische berekeningshulpmiddelen, handleidingen en instructievideo's. Dit zorgt ervoor dat bedrijven minder tijd kwijt zijn en dat fouten worden verminderd.

Specifieke vereenvoudiging voor kleine uitstoters

Nederland paste in 2024 voor kleine uitstoters de EU-MRR-vereenvoudigingen toe voor installaties met geringe emissies (artikel 27a), maar heeft in 2024 geen opt-out op grond van artikel 27 toegepast. In Duitsland is in 2024 artikel 27 actief toepast met een nationale drempel (±15.000 tCO_2e/jaar) en een keuze tussen emissiereductieverplichting of compensatiebetaling, terwijl er geen 27a-opt-out bestaat. Frankrijk wijkt in 2024 af van Nederland, doordat het artikel 27 (o.a. voor ziekenhuizen) actief toepast. Spanje wijkt in 2024 af van Nederland doordat het een vrijwillige uitsluiting onder artikel 27 actief hanteert, met behoud van vereenvoudigde MRV onder 27bis. Polen werkte wel aan opt-out-kaders, maar deze waren nog niet van toepassing in 2024.

Voor luchtvaart (ETS1-aviation) bestaan er géén nationale opt-outregimes als bij art. 27/27a; wél geldt een EU-brede vereenvoudiging voor "small emitters" (≤ 25 kt CO_2/jaar) via EUROCONTROL's Small Emitters Tool en zonder externe verificatie van het jaarlijkse rapport. Deze regeling is uniform en dus niet land-specifiek. Voor zeevaart is er geen kleine-emittenten-opt-out analoog aan art. 27/27a.

4 Suggesties vermindering regeldruk ETS1

In dit hoofdstuk presenteren we suggesties voor vermindering van regeldruk (onderzoeksvraag 6). Deze suggesties zijn primair afkomstig uit de enquêtes en interviews. Wij hebben daarbij een selectie gemaakt van de naar ons oordeel meest relevante suggesties. Ze zijn per sector—stationaire installaties (4.1), zeevaart (4.2) en luchtvaart (4.3)—beschreven, aangevuld met een beoordeling van welke suggesties zonder en, waar nodig, met aanpassing van EU-regelgeving zouden kunnen worden gerealiseerd (4.4).

Het ETS geldt als een bewezen en belangrijk instrument voor CO_2-reductie: het creëert een duidelijke prijsprikkel, stimuleert innovatie en brandstof-/proceswissels, en heeft over de jaren bijgedragen aan lagere emissies in de ETS-sectoren. Tegelijkertijd bestaan er bij enkele respondenten vraagtekens omdat het systeem complex is en de nodige regeldruk met zich meebrengt, waardoor er ruimte blijft voor verdere vereenvoudiging en verbetering van de uitvoering. Daarover gaan de volgende suggesties.

4.1 Stationaire installaties

Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS en verandering in bedrijfs- en contactgegevens doorgeven

Een belangrijk en veelvuldig terugkerend punt is het **verzoek om zo min mogelijk wijzigingen in de regelgeving** door te voeren. Regelmatige en complexe aanpassingen zorgen voor onduidelijkheid, extra werk en hogere kosten. Bedrijven ervaren hierdoor moeite om te bepalen of ze nog steeds aan alle verplichtingen voldoen, vooral wanneer de wijzigingen op korte termijn moeten worden geïmplementeerd.

Eenvoudigere, duidelijke en beter gestructureerde communicatie over wetswijzigingen is eveneens een veelgenoemde wens. Veel bedrijven geven aan dat informatie vanuit de wetgever en toezichthouder vaak onvolledig, onduidelijk of te technisch is. Heldere praktijkvoorbeelden, sectorgerichte toelichtingen en samenvattende communicatie (zoals flowcharts, checklists en afloopschema's) zouden het interpreteren en implementeren van nieuwe regels aanzienlijk vergemakkelijken, aangevuld met verbeterde guidance-documenten waarin wijzigingen en verplichtingen stap voor stap worden uitgelegd, en met actuele overzichten van geldende EU- en Nederlandse wetgeving—bij voorkeur voorzien van zoekfunctionaliteit of AI-ondersteuning.

Daarnaast geven bedrijven aan dat zij veel waarde hechten aan een **meer toegankelijke en ondersteunende benadering door de NEa**. Zij zien kansen in het meer werken met relatiemanagers voor snelle en gerichte beantwoording van vragen. Ook noemen zij verbeterkansen in het EHP en de helpdesk—zoals kortere responstijden, duidelijkere duiding bij complexere vragen en terughoudendheid met formele correspondentie bij kleine onduidelijkheden.

Ook veel genoemd zijn oproepen om de **complexiteit van de regelgeving te verminderen**. Termen zoals MP, EV, MMP, AV, NIMS en CO_2-heffingsverslagen zijn voor nieuwe deelnemers nauwelijks te doorgronden zonder externe hulp. De regelgeving wordt ervaren als gedetailleerd op microniveau, terwijl het achterliggende doel – CO_2-reductie – soms uit het zicht raakt.

Verder wordt verzocht om **betere en gestructureerde kennisdeling**, bijvoorbeeld door het organiseren van webinars, cursussen en gerichte TEAMS-sessies door het jaar heen. Men mist met name basisvoorlichting en het onderscheid tussen ETS1, ETS2, CBAM en andere regelingen. Het apart behandelen van deze onderwerpen tijdens bijeenkomsten kan het leereffect verbeteren.

Wat betreft het doorgeven van bedrijfs- en contactgegevens, is er kritiek op de **onnodig ingewikkelde procedures** en de hoge eisen (zoals gewaarmerkte documenten) voor het wijzigen van toegangsrechten in het register. Bedrijven pleiten voor een vereenvoudigd proces met minder administratieve lasten.

Actueel houden van het monitoringsplan, melden significante veranderingen, niet-significante veranderingen en tijdelijke afwijkingen

Een van de meest gehoorde suggesties is de **vereenvoudiging van het monitoringsplan (MP) en bijbehorende meldingsprocessen**. Veel deelnemers geven aan dat de hoeveelheid meldingen – ook bij kleine of administratieve wijzigingen – niet in verhouding staat tot de impact op de daadwerkelijke monitoring. Zo wordt voorgesteld om alleen wijzigingen te melden die de CO_2-berekening wezenlijk beïnvloeden en om standaardformaten en duidelijke voorbeelden beschikbaar te stellen via de NEa-website.

Sterk verbonden aan dit punt is de wens tot **bundeling en harmonisatie van documenten**: bedrijven ervaren het als inefficiënt dat wijzigingen vaak zowel in het MP als in het referentiedocument, of in zowel het MMP als een aparte standaardbijlage, moeten worden doorgevoerd. Het voorstel is om deze documenten te integreren in één centraal bestand en het gebruik ervan in het EHP mogelijk te maken.

Verder geven bedrijven aan dat de **afhandeling van meldingen** door NEa (zowel significante als tijdelijke afwijkingen) **soms langer duurt dan verwacht**. Dit leidt tot extra werk en onzekerheid. Men pleit voor het naleven van afgesproken doorlooptijden en meer transparantie over de voortgang van het proces.

Ook is er behoefte aan **meer directe afstemming met NEa**, bijvoorbeeld voorafgaand aan de indiening van documenten. Complexe technische situaties zijn vaak lastig op papier toe te lichten, terwijl een korte (online) bespreking veel tijd kan besparen en fouten kan voorkomen. Hierbij hoort ook de oproep tot een meer **toegankelijke en responsieve toezichthouder**, waar bedrijven snel terechtkunnen met vragen – zonder alles via formele e-mailprocedures te moeten afhandelen.

Wat betreft de inhoudelijke reikwijdte van het systeem, pleiten meerdere respondenten voor terugkeer naar de kern: **het beprijzen van CO_2-emissies met als doel emissiereductie**; monitoring is daarbij een middel en geen doel op zich. Aanvullende eisen zoals controlemaatregelen, audits, vierogenprincipes of Prestatiegestuurde Risico Analyses (PRA's) zouden volgens hen — waar disproportioneel — moeten worden vereenvoudigd of verminderd, omdat deze onevenredig veel tijd en kosten met zich meebrengen.

Daarnaast wordt geopperd om:

- **Wijzigingen te bundelen per ETS-periode** in plaats van continu aanpassingen door te moeten voeren;
- **Officiële wijzigingen in regelgeving tijdig, duidelijk en met voorbeelden te communiceren**, zodat de interpretatie en implementatie soepeler verloopt;
- **Terminologie en richtlijnen eenvoudiger te maken**, zodat ook nieuwkomers zonder adviseur hun weg kunnen vinden;
- **Zogeheten deminimis-stromen niet meer apart te hoeven monitoren en rapporteren**, aangezien dit relatief veel tijd kost voor beperkte emissie-impact.

Ten slotte klinkt ook hier kritiek op de **complexiteit, fragmentatie en wisselvalligheid van Europese en nationale regelgeving**. Verschillen tussen lidstaten, een gebrek aan consistentie en onvoldoende begeleiding voor nieuwe toetreders maken het voor bedrijven lastig om zeker te zijn van compliance zonder externe hulp.

Handelen in het EU ETS-register – EEX, meten emissies, maken emissieverslag, keuren verificateur emissieverslag in verificatierapport en inleveren emissierechten

Een meermaals genoemd punt is de **vereenvoudiging en integratie van documentatie en verslaglegging**, zoals het emissieverslag, activiteitenverslag, monitoringsplan (MP) en methodologieplan (MMP). Bedrijven geven aan dat informatie momenteel verspreid is over meerdere documenten (zoals Word-bestanden, pdf's, Excel-tabellen én het EHP), wat leidt tot dubbel werk en foutgevoeligheid. Door deze documenten te bundelen en het aantal invulmomenten te reduceren, zou kennisoverdracht eenvoudiger en het proces efficiënter kunnen worden. Een gecombineerd, overzichtelijk document dat zowel procedures, methodologieën als verslaglegging bundelt, zou veel tijd besparen.

Veel gebruikers waarderen de overgang naar het EHP, maar zien **ruimte voor verdere verbetering**. Ze geven aan dat het handig zou zijn wanneer alleen relevante velden zichtbaar zijn, standaardvelden vooraf zijn ingevuld en de interface makkelijker te gebruiken is voor nieuwe medewerkers. Af en toe gemelde technische storingen — zoals foutmeldingen bij printen — zouden zoveel als mogelijk is voorkomen moeten worden.

Wat betreft het **handelen in het EU ETS-register** (Union Registry — geëxploiteerd door de Europese Commissie) **en de EEX** (European Energy Exchange), geven bedrijven aan dat dit nog steeds veel tijd kost, ondanks eerdere verbeteringen; problemen met inloggen en gebruikersbeheer worden daarbij als hinderlijk ervaren.

De **verificatie door een externe verificateur** wordt door meerdere bedrijven als tijdrovend en kostbaar benoemd, vooral wanneer deze dubbel lijkt op controles die NEa zelf ook uitvoert. Er wordt gepleit voor een efficiëntere aanpak, zoals het eventueel centraliseren van de verificatie bij NEa. Voor installaties met nauwelijks draaiuren of minimale uitstoot (zoals datacenters met back-upgeneratoren), zouden minder strenge verificatie-eisen volstaan.

Verschillende respondenten wijzen ook op de **disproportionele meetfrequentie en nauwkeurigheidseisen**. Kleine meetverschillen leiden volgens hen niet tot relevante emissie-afwijkingen, maar brengen wel hoge kosten en tijdsbelasting met zich mee. Tegelijk biedt de MRR ruimte voor afwijkingen van vereiste tiers/meetfrequenties op basis van een onderbouwing van onredelijke kosten en – bij historisch lage afwijking – conform artikel 35, lid 2. Daarom wordt gevraagd om het beter benutten en expliciteren van deze reeds bestaande mogelijkheden voor met name kleine emittenten of de-minimis-stromen (bijv. lagere tier, lagere meetfrequentie, toepassing van standaardwaarden/schattingen), mits de keuze is onderbouwd, vastgelegd in het monitoringsplan en goedgekeurd door de bevoegde autoriteit.

Monitoringsmethodologieplan actueel houden indien gratis emissierechten, Indienen geverifieerd activiteitsverslag, jaarafsluiting, fysieke inspectie, administratieve controle en melden eventuele stopzetting (sub)installatie

Frequent genoemd wordt dat het **opstellen van het activiteitsverslag eenvoudiger moet kunnen** via het EHP, waarbij de NEa gebruik maakt van de ETS Reporting Tool van de Europese Commissie. Momenteel is het invullen van het Excel-bestand omslachtig, foutgevoelig (door verplichte nullen of celbeperkingen), en elk jaar opnieuw zoeken naar de juiste invulstructuur. Verplaatsen van dit proces naar het portaal, gecombineerd met standaardformulieren en voorbeelden op de NEa-website, zou de werkdruk aanzienlijk verlichten.

Ook de **verificatiekosten** worden als knelpunt genoemd. Vooral voor kleinere of relatief stabiele installaties lijken verplichte audits, fysieke inspecties en externe verificaties jaarlijks disproportioneel. Bedrijven stellen voor om fysieke inspecties te beperken tot

eens per meerdere jaren, mits er geen wijzigingen zijn geweest, en pleiten voor een evaluatie van de toegevoegde waarde van deze controles voor CO_2-reductie.

Ten aanzien van het **beheer van warmtestromen en het monitoren van gegevens ten behoeve van gratis emissierechten**, wordt opgemerkt dat dit proces steeds specialistischer en tijdrovender is geworden. Sommige organisaties geven aan dat slechts enkele mensen binnen of buiten de organisatie deze berekeningen nog begrijpen. Dit draagt bij aan afhankelijkheid van dure externe partijen. Een suggestie is om het systeem zo aan te passen dat gratis rechten niet meer separaat berekend en toegekend hoeven te worden, of het proces drastisch te vereenvoudigen.

De jaarlijkse **bijeenkomst rond de jaarafsluiting** wordt als nuttig ervaren. Meerdere deelnemers suggereren om dit soort bijeenkomsten – eventueel online – ook te organiseren bij significante wijzigingen in regelgeving. Dit zou zorgen voor duidelijkheid en tijdige kennisdeling.

Aanvragen gratis emissierechten / Opstellen energiebesparingsconditionaliteit / Opstellen klimaatneutraliteitsplan

Een van de meest genoemde punten is de **complexiteit en extra administratieve last die gepaard gaat met de energiebesparingsconditionaliteit (EBP)**. Veel bedrijven ervaren de EBP als een overbodige en inefficiënte aanvulling op reeds bestaande verplichtingen zoals de energiebesparingsplicht en de EED-audit. Het rapporteren binnen EBP wordt omschreven als dubbel werk dat niet direct bijdraagt aan daadwerkelijke energiebesparing, maar vooral leidt tot meer administratie, externe kosten en onduidelijkheid over wat precies moet worden gerapporteerd. Er wordt gepleit voor het volledig loslaten van EBP binnen het EU ETS, of op zijn minst voor betere afstemming met bestaande regelgeving.

Daarmee samenhangend is er veel **ergernis over het voortdurend wijzigen van regels**. De introductie van nieuwe verplichtingen halverwege een rapportagecyclus (zoals de EBP of klimaatneutraliteitsplannen) leidt tot onzekerheid, inefficiëntie en een gevoel van willekeur. Respondenten vragen om stabiliteit en voorspelbaarheid in het beleid, zodat langetermijnplanning mogelijk blijft.

Daarnaast klinkt een brede roep om **vereenvoudiging van processen en communicatie**. Vooral bij het aanvragen van gratis rechten (NIM-procedure) en het opstellen van energiebesparingsdocumenten is de interpretatie van vereisten vaak onduidelijk. De Excel-bestanden zijn complex, foutgevoelig en moeilijk in te vullen, vooral voor nieuwkomers. Af en toe treden er technische beperkingen bij het uploaden in het EHP op, waardoor het proces wat meer tijd kost; dit biedt ruimte voor verdere verbetering. Bedrijven pleiten voor duidelijke formats, betere toelichting op de vereisten en fouttolerantere systemen.

Ook het **structureel inschakelen van externe adviseurs** wordt vaak genoemd. Veel bedrijven beschikken niet over voldoende interne capaciteit of kennis van de snel veranderende regelgeving. Tegelijkertijd groeit de afhankelijkheid van externe partijen, die enerzijds waardevolle expertise bieden, maar anderzijds structurele kosten veroorzaken. Er wordt gepleit voor een betere samenwerking en kennisoverdracht tussen bedrijven en adviseurs, eventueel met meerjarige samenwerking voor continuïteit. Sommige respondenten gaan verder en stellen het nut van het hele ETS ter discussie. Met name instellingen als ziekenhuizen – die al andere duurzaamheidsdoelstellingen nastreven (bijv. Green Deal Zorg, ISO 50001) – ervaren de handel in emissierechten als een **vorm van extra belasting** zonder toegevoegde waarde voor hun specifieke situatie. Daarbij wordt ook gewezen op het feit dat dergelijke instellingen in andere landen zijn uitgezonderd van ETS-verplichtingen.

Tot slot wordt voorgesteld om de **inhoudelijke gegevenslevering te beperken tot kerngegevens**, zoals jaarlijks energieverbruik in liters of kWh, in plaats van uitgebreide berekeningen door bedrijven zelf te laten uitvoeren. Dit zou de uitvoerbaarheid voor organisaties zonder technische specialisten sterk verbeteren.

Specifieke vereenvoudiging voor kleine uitstoters

Nederland zou gebruik kunnen maken van uitzonderingen ten aanzien van stationaire installaties voor kleine uitstoters, zoals Duitsland, Frankrijk en Spanje die in 2024 al hadden op grond van artikel 27 (zie paragraaf 3.5).

4.2 Zeevaart

Kennisnemen van nieuwe wetgeving EU ETS

Een veelgehoorde suggestie is de **vereenvoudiging en harmonisatie van regelgeving**. De zeevaartsector moet momenteel voldoen aan verschillende, deels overlappende regels vanuit EU ETS, MRV, FuelEU Maritime, SEEMPII-registratie en IMO DCS. Dit leidt tot verwarring, dubbele verplichtingen en hoge administratieve lasten. Bedrijven pleiten voor één uniform monitoringsplan en één verificatieproces dat voldoet aan de eisen van alle relevante instanties. De extra controle door emissieautoriteiten naast de verificateur wordt als inefficiënt ervaren.

Verder is er een duidelijke roep om **meer duidelijkheid en tijdigheid bij de invoering van nieuwe EU- en nationale regelgeving**. Scheepseigenaren en -managers geven aan dat regelgeving vaak laat, onvolledig of in meerdere stappen wordt gecommuniceerd, wat leidt tot onzekerheid en haastige implementatie. Er wordt gepleit voor een beter voorbereid wetgevingsproces, waarbij op EU-niveau tijdige, complete en duidelijke regels worden vastgesteld en de nationale uitwerking/implementatie hierop synchroon en afgestemd volgt, met eenduidige guidance en een realistische implementatietermijn.

Ook de **onpraktische werkwijze** bij het overdragen van emissierechten voor gecharterde schepen kost veel tijd. Elke transactie moet handmatig en afzonderlijk worden ingevoerd én geautoriseerd. Respondenten stellen voor om batchverwerking, importmogelijkheden of API-koppelingen mogelijk te maken, om zo meerdere handelingen in één keer te kunnen uitvoeren. Het is daarbij van belang te benadrukken dat de werkwijze in het NEa-portaal niet voortkomt uit keuzes van de NEa zelf, maar uit de opzet van het Europese Register waarvan de NEa uitsluitend het Nederlandse deel beheert. Voorstellen tot verbetering, zoals batchverwerking of API-koppelingen, kunnen daarom alleen op Europees niveau worden gerealiseerd en niet door de NEa zelfstandig worden doorgevoerd.

De **complexiteit van de regelgeving en de hoeveelheid uitzonderingen** wordt als hinderlijk ervaren. Bedrijven vragen om kortere, beter gestructureerde documenten met uitleg in heldere, toegankelijke taal met duidelijke leeswijzers. Visualisaties van wetgeving gekoppeld aan scheepsbewegingen worden als nuttig gezien, met name voor bemanningen die vaak als eerste stap verantwoordelijk zijn voor de registratie.

Daarnaast wordt opgemerkt dat **de verplichting tot verificatie op bedrijfsniveau onnodig is voor bedrijven met slechts één schip**, omdat die emissies identiek zijn aan die van het schip zelf. Dit zou kunnen worden vereenvoudigd door alleen op scheepsniveau te verifiëren.

Respondenten vragen om **duidelijkere en beter afgestemde communicatie en samenwerking** met de NEa, vooral over verantwoordelijkheden, processen en uitzonderingen die relevant zijn voor de zeevaartpraktijk. Eén vast contactpunt of nauwere afstemming met bestaande maritieme partijen kan de administratieve lasten verminderen. De vraag is wel of dit kan omdat de NEa het gelijkheidsbeginsel hanteert.

Zij kan in Nederland gevestigde zeevaartbedrijven niet extra ondersteunen ten opzichte van in het buitenland gevestigde bedrijven die óók onder haar toezicht vallen.

Registratie in THETIS-MRV voor ETS en controle registratie

Een van de meest genoemde knelpunten is de **inefficiëntie en omslachtigheid van het huidige THETIS-MRV-systeem van EMSA**. Gebruikers ervaren dat er veel dubbele handelingen moeten worden verricht, vooral in de interactie tussen scheepseigenaren, verificateurs en het THETIS-portaal. Documenten moeten vaak op meerdere plekken geüpload, beoordeeld en opnieuw goedgekeurd worden (THETIS, verificateurs, klassebureaus (classification societies)). Deze zogeheten "controle op de controle" wordt als inefficiënt beschouwd. Er klinkt een duidelijke roep om **verregaande digitalisering en automatisering** bij THETIS. Bedrijven die al softwaresystemen gebruiken, geven aan dat veel processen geautomatiseerd kunnen worden, mits THETIS daarvoor geschikt wordt gemaakt. Voorstellen omvatten onder meer:

- **API-koppelingen** om systemen automatisch te voeden;
- **Bulk-upload en wijzigingsmogelijkheden** voor documenten en datavelden;
- Gebruik van **XML-bestanden** of andere digitale formaten om handmatige invoer te vermijden.

Ook het **gebruiksgemak van het THETIS-portaal** laat volgens gebruikers te wensen over. Veel respondenten geven aan dat het onduidelijk is waar en hoe documenten moeten worden ingevoerd. De interface is niet intuïtief, wat leidt tot fouten, vertragingen en afhankelijkheid van derden. Er wordt gepleit voor:

- Betere uitleg en instructievideo's over gebruik van het portaal;
- Een duidelijkere lay-out met stapsgewijze begeleiding;
- Snellere en transparantere feedback op uploads, zoals bij het indienen van monitoringplannen.

Verder wordt geopperd dat de **NEa rechtstreeks toegang zou kunnen krijgen tot geverifieerde gegevens in THETIS**, zonder aanvullende handelingen van bedrijven. Dit zou administratieve lasten verlagen en de rol van de NEa beperken tot een controle op uitzonderingen of foutmeldingen.

Daarnaast wordt voorgesteld om **één uniform digitaal systeem** te ontwikkelen dat geschikt is voor alle maritieme verplichtingen (zoals MRV, ETS, FuelEU, DCS), zodat data niet meer op verschillende platforms hoeft te worden ingevoerd of beheerd.

Tot slot klinkt de wens om **de frequentie van fysieke audits te beperken** – bijvoorbeeld tot eens per drie jaar – mits er geen significante wijzigingen zijn. Zeker voor kleinere reders of bedrijven met een beperkt aantal schepen wordt dit gezien als een efficiëntere aanpak.

Overige verplichtingen

Een breed gedragen wens is de **vereenvoudiging en verkorting van het monitoringproces**, met name rond het opstellen en indienen van monitoringplannen. Gebruikers ervaren deze plannen als **erg gedetailleerd, complex en niet in verhouding tot de feitelijke situatie aan boord**. Informatie zoals brandstofverbruik hoeft in de praktijk niet op literniveau te worden geregistreerd; metrische tonnen zijn realistischer. De omvang, mate van detail en de steeds wisselende eisen worden als disproportioneel ervaren, zeker vergeleken met bestaande IMO-documentatie (zoals SEEMP II/III).

Daarnaast wordt gepleit voor **harmonisatie van verplichtingen tussen ETS, MRV en FuelEU**, met als doel één gecombineerd monitoringplan en één loket voor beoordeling en goedkeuring. Dubbele controles door verificateurs, klassebureaus en de NEa zorgen nu voor onnodige herhaling, tegenstrijdige feedback en administratieve vertragingen. Een

voorstel is om **het goedkeuringsproces volledig te laten uitvoeren door een Recognised Organisation (RO)**, zoals een classificatiebureau, zodat de NEa geen aanvullende beoordelingen meer hoeft te doen.

Er is ook **kritiek op de versnippering van het beoordelingsproces**, waarbij verschillende betrokken partijen (verificateur, NEa, klassebureau) verschillende eisen stellen. Deze werkwijze leidt tot herhaald indienen, onnodige correctierondes en frustratie. Eén centrale beoordeling en heldere afstemming tussen de instanties zouden dit sterk kunnen verbeteren.

Een andere veelgehoorde suggestie is de **digitalisering en integratie van systemen**. Zo wordt gevraagd om integratie van systemen gekoppeld aan THETIS, automatische synchronisatie van monitoringplannen, en een **overzichtelijk dashboard** waarin voor elk schip duidelijk is welke plannen en data zijn ingediend en goedgekeurd. Ook het standaardiseren van documentatie (zoals handtekeningen, VOG's en bedrijfsuittreksels) in **één gestroomlijnd format, internationaal erkend**, zou veel administratieve last wegnemen – zeker voor reders met internationale organisatiestructuren.

Verder wordt opgemerkt dat **schepen weinig veranderen in de tijd**, waardoor het onlogisch is om jaarlijks zeer uitgebreide monitoringplannen opnieuw te beoordelen. Suggesties zijn onder meer:

- plannen alleen herzien bij technische wijzigingen;
- geen jaarlijkse herhaalde audits als er geen relevante veranderingen zijn;
- permanente verificatie of tussentijdse checks i.p.v. alles aan het eind van het jaar.

Ten aanzien van internationale ontwikkelingen leeft het voorstel om **vanaf 2028 aan te sluiten bij wereldwijde CO_2-beprijzing via de IMO (MEPC83)**. Dit zou de administratieve last sterk verlagen door enkel jaarlijkse brandstofverbruiksgegevens vast te leggen, zonder complexe reisindeling (binnen/buiten de EU).

Ideeën die maar door een enkele respondent werden genoemd waren nog: het laten verrekenen van emissierechten door brandstofleveranciers, het opstellen van heldere documentatielijsten (bijv. door EMSA) die door alle autoriteiten worden gehanteerd, en het inrichten van een eenvoudiger, volledig digitaal proces voor documentondertekening, gezien de wereldwijde verspreiding van betrokken partijen.

Specifieke vereenvoudiging voor kleine uitstoters

Voor zeevaart is ook in andere landen nog geen specifieke vereenvoudigde methode voor kleine uitstoters beschikbaar. De zeevaart is pas sinds 2024 onder ETS1 gebracht, en de meeste landen hebben nog geen aparte “small emitters”-procedures ontwikkeld voor kleine scheepvaartbedrijven. Mogelijk ontstaat dit later als onderdeel van verdere implementatie.

4.3 Luchtvaart

Vereenvoudiging van het verificatieproces

De jaarlijkse verificatie van emissiegegevens is momenteel zeer gedetailleerd, waarbij duizenden vluchten op vluchtniveau worden gecontroleerd met uitgebreide steekproeven en documentbewijzen. Geïnterviewde experts van luchtvaartbedrijven geven aan dat het verificatieproces meer kan steunen op reeds bestaande en extern geaudite bedrijfsprocessen, zoals fuel accounting en interne audits. Door de nadruk te verplaatsen naar deze procescontroles, kan de steekproefcontrole minder gedetailleerd plaatsvinden. Het huidige verificatieproces is sterk gericht op detailcontrole achteraf, waarbij veel tijd wordt besteed aan gedetailleerde vragen over afzonderlijke vluchten. Als het proces betrouwbaar is bevonden, kan de gedetailleerde controle op individuele

vluchten grotendeels vervallen. Dit zou de efficiëntie verhogen zonder de nauwkeurigheid van de rapportages aan te tasten. Dit vermindert de administratieve belasting, omdat processen al aantoonbaar robuust zijn. Echter meer afhankelijkheid van interne controles kan tot lagere detectiekans van specifieke fouten leiden, verschillen tussen bedrijven kunnen de vergelijkbaarheid aantasten, en de toezichthouder moet voldoende zekerheid kunnen verkrijgen. Daarom is een zorgvuldige afweging nodig—bijvoorbeeld via een pilot met duidelijke randvoorwaarden om te beoordelen of de voordelen (minder lasten, snellere doorlooptijd) opwegen tegen mogelijke risico's (foutgevoeligheid, datakwaliteit, acceptatie door de toezichthouder).

Snellere en efficiëntere goedkeuring van monitoringplannen

Wanneer luchtvaartmaatschappijen wijzigingen doorvoeren, moeten zij een aangepast monitoringplan indienen bij de NEa. De doorlooptijd voor goedkeuring kan maanden duren, mede door terugkerende vragen en onduidelijkheden. Een voorgestelde verbetering is het invoeren van een pre-consultatiefase waarbij maatschappijen voorafgaand aan de officiële indiening met de NEa in gesprek kunnen. Dit kan de doorlooptijd aanzienlijk verkorten en maakt het aanpassingsproces efficiënter en meer voorspelbaar. Een korte pilot met meetbare indicatoren (eerste-indiening compleetheid, aantal reviewrondes, doorlooptijd) kan uitwijzen of dit resultaat heeft.

Uniforme rapportage en harmonisatie van databronnen

Momenteel moeten luchtvaartmaatschappijen deels dezelfde gegevens indienen voor verschillende regelgevingen (RED, RefuelEU Aviation, EU ETS, Corsia) bij de NEa. Dit leidt tot dubbele administratie en verhoogt de kans op inconsistenties. Een oplossing is de ontwikkeling van een Union Database waarin brandstofleveranciers en luchtvaartmaatschappijen hun brandstof- en duurzaamheidsdata slechts één keer invoeren. Deze centrale database kan vervolgens gebruikt worden voor alle relevante Europese richtlijnen en verplichtingen. Daarnaast wordt voorgesteld om de rapportage en verificatie van ETS en Corsia te combineren in één uniform proces met gedeelde steekproeven, wat de tijdsbesteding en kosten verlaagt. Dat voorgaande nog niet breed gebeurt, komt onder andere door uiteenlopende juridische grondslagen en verschil in wetgeving en definities.

Betere Europese harmonisatie en uniformiteit

Nationale autoriteiten hanteren nu nog verschillende interpretaties van Europese regels. Hierdoor verschilt de bewijsvoering per land, bijvoorbeeld bij de acceptatie van duurzaamheidsdocumentatie voor SAF-leveringen. Er is behoefte aan geharmoniseerde Europese richtlijnen en uniforme documenten die in alle landen worden geaccepteerd. Dit voorkomt dat voor dezelfde brandstoflevering in meerdere landen afzonderlijke bewijsstukken moeten aanleveren en verlaagt de administratieve lasten.

4.4 Beoordeling suggesties zonder en met verandering van EU-regelgeving

In deze paragraaf worden de suggesties beoordeeld of deze met of zonder verandering van EU-regelgeving uitgevoerd kunnen worden. Daarbij is meegewogen dat de voorgestelde maatregelen geen zwaarwegend afbreuk mogen doen aan de effectiviteit van het EU ETS1 en dat de administratieve lasten een functie hebben in het waarborgen van de integriteit van het systeem. Veranderingen hierin moeten weloverwogen zijn en risico's minimaliseren. Betrouwbaarheid en handhaafbaarheid zijn daarbij belangrijke factoren.

4.4.1 Stationaire installaties

Hierna geven we een beoordeling in hoeverre de voorgestelde suggesties tot vermindering van regeldruk voor stationaire installaties ETS1 kunnen worden ingevoerd

zonder wijziging van EU-regelgeving of dat aanpassing daarin nodig is. Per suggestie plaatsen we daar kanttekeningen / opmerkingen bij.

Kennisnemen van nieuwe wetgeving, communicatie en ondersteuning

- **Beoordeling:** Kan grotendeels **zonder EU-regelgeving aan te passen**. Verbeterde communicatie (duidelijkere guidance, webinars, samenvattende schema's) is een nationale uitvoeringsmaatregel.
- **Opmerking:** Vermindert niet de kernverplichtingen; heeft geen negatieve invloed op de effectiviteit.

Vereenvoudigen en harmoniseren van monitoringsplannen en meldingsprocessen

- **Beoordeling:** Vereenvoudiging van meldingen bij niet-significante wijzigingen kan **zonder EU-regelwijziging** worden doorgevoerd door nationale interpretatie en procesaanpassingen bij NEa.
- **Opmerking:** Voor structurele wijzigingen in de reikwijdte van meldingsplichten (zoals het volledig schrappen van bepaalde meldingen) is wel **EU-regelwijziging** nodig. De wijze van melden kan nationaal vereenvoudigd worden (bijv. via een kort digitaal formulier of jaarlijkse bundeling van meldingen). Interpretatie van "binnen een door de bevoegde autoriteit te bepalen termijn" kan soepeler gemaakt worden (bv. eens per kwartaal in plaats van direct bij wijziging). Administratieve lasten kunnen omlaag door minder detail te eisen bij melding, zolang de kerninformatie aanwezig blijft.

Integratie van documentatie en verslaglegging

- **Beoordeling:** Bundelen van MP, EV, AV (in de zin van het door de verificateur te gebruiken EC-template/rapportage), MMP en verbeteren van het EHP kan **nationaal worden uitgevoerd** zonder EU-wijzigingen, zolang de informatie-inhoud ongewijzigd blijft én het EHP uitsluitend "verpakt" en technisch 1-op-1 mapt op de door de EU vereiste velden. Let op: het AV-template is een door de Europese Commissie vastgesteld sjabloon; dit mag nationaal niet inhoudelijk worden aangepast. Eventuele nationale bundeling kan alleen door het ongewijzigde AV-template als bijlage of ongewijzigde sectie op te nemen. Op dit moment is samenvoeging van MP, EV, MMP en AV nog niet direct mogelijk door de huidige scheiding in vereisten, gescheiden autorisatie- en auditcycli en uiteenlopende datamodellen. Tegelijkertijd is dit wél een duidelijke wens vanuit het bedrijfsleven om regeldruk te verlagen. Integratie verdient daarom serieuze verkenning.

  Een vereenvoudiging van de systematiek voor de toewijzing van gratis emissierechten die de komende jaren wordt afgebouwd (wat vooral MMP en AV aangaat) kan via een gefaseerde aanpak (proof-of-concepts, pilots, gefaseerde opschaling) met open technische standaarden, zodat implementatierisico's worden beheerst en continuïteit geborgd blijft.
- **Opmerking:** Schrapt men verplichtingen of vermindert men verificatie-eisen structureel, dan is wijziging op EU-niveau wel noodzakelijk. Daarnaast geldt specifiek voor het AV dat het template van de Europese Commissie afkomstig is en als ongewijzigd template bij de EC moet (kunnen) worden genotificeerd wat integratie technisch lastig maakt; **elke inhoudelijke wijziging vereist aanpassing/goedkeuring op EU-niveau**.

Verminderen verificatie-eisen, fysieke inspecties en audits

- **Beoordeling:** Tijdelijke versoepelingen of risicogebaseerde verificatie kan **nationaal deels worden ingericht**; structureel schrappen van jaarlijkse audits of fysieke inspecties vereist **wijziging van de EU-MRV-regels**.
- **Opmerking:** Aanzienlijk versoepelen kan integriteit van ETS-gegevens beïnvloeden, dus wijzigingen moeten zorgvuldig worden afgewogen.

Eenvoudigere aanvraag van gratis emissierechten en energiebesparingsconditionaliteit

- **Beoordeling:** Het schrappen of fundamenteel aanpassen van de energiebesparingsconditionaliteit en klimaatneutraliteitsplannen vereist **wijziging van EU-regelgeving** (verplicht onderdeel van ETS-revisie).
- **Opmerking:** Nationaal kan communicatie en portaalgebruik worden verbeterd, maar kernverplichting kan niet eenzijdig worden aangepast.

Specifieke vereenvoudiging voor kleine uitstoters

- **Beoordeling:** De invoering van specifieke vereenvoudigingen voor kleine uitstoters kan **deels zonder wijziging van EU-regelgeving** worden uitgevoerd.
- **Opmerkingen:** In het huidige ETS bestaan al mogelijkheden voor vereenvoudigde monitoring, zoals het gebruik van standaardwaarden en minder gedetailleerde rapportage. Verdere structurele versoepelingen, zoals minder frequente verificaties of volledig alternatieve rapportagesystemen, vereisen echter een aanpassing van EU-regels, omdat de richtlijn en MRV-verplichtingen uniform moeten blijven.

4.4.2 Zeevaart

Hierna geven we een beoordeling in hoeverre de voorgestelde suggesties tot vermindering van regeldruk ETS1 voor zeevaartbedrijven kunnen worden ingevoerd zonder wijziging van EU-regelgeving of dat aanpassing daarin nodig is. Per suggestie plaatsen we daar kanttekeningen / opmerkingen bij.

Harmonisatie van ETS, MRV, FuelEU, SEEMP II/III en IMO-regels

- **Beoordeling:** Volledige integratie van monitoringsplan en verificatieproces met IMO DCS en FuelEU vereist **EU-wijzigingen**, omdat deze systemen juridisch losstaan.
- **Opmerking:** Nationaal kan wel betere afstemming en één aanspreekpunt worden ingericht, maar geen structurele samenvoeging zonder EU-actie.

Digitalisering van THETIS-MRV en administratieve koppelingen

- **Beoordeling:** Bulk-upload, API-koppelingen en automatisering kunnen **zonder EU-wijziging** worden geïmplementeerd door EMSA.
- **Opmerking:** Vermindert lasten substantieel zonder effectiviteit te schaden.

Beperking van verificatiefrequentie voor kleine reders

- **Beoordeling:** Tijdelijke aanpassing van verificatie kan mogelijk nationaal, maar structurele wijziging (minder audits, alleen scheepsniveauverificatie) vereist **EU-aanpassing** van ETS-verificatieregels.
- **Opmerking:** Risico's voor data-integriteit moeten vooraf zorgvuldig worden beoordeeld.

Internationale CO_2-beprijzing via IMO

- **Beoordeling:** Volledige overstap naar IMO-systeem na 2028 is een **fundamentele EU-beleidswijziging**, niet uitvoerbaar zonder herziening van ETS-richtlijn.
- **Opmerking:** Dit is een strategische beleidskeuze, geen kortetermijnmaatregel.

Specifieke vereenvoudiging voor kleine uitstoters

- **Beoordeling:** Het invoeren van een specifieke vereenvoudiging voor kleine uitstoters binnen de zeevaartsector **vereist een aanpassing van de EU-regelgeving**.
- **Opmerkingen:** Momenteel bestaan er geen specifieke vereenvoudigde methoden voor kleine zeevaartbedrijven binnen ETS1.

4.4.3 Luchtvaart

Hierna geven we een beoordeling in hoeverre de voorgestelde suggesties tot vermindering van regeldruk ETS1 voor luchtvaartbedrijven kunnen worden ingevoerd zonder wijziging van EU-regelgeving of dat aanpassing daarin nodig is. Per suggestie plaatsen we daar kanttekeningen / opmerkingen bij.

Vereenvoudiging van verificatieproces en procesgerichte controles

- **Beoordeling:** Kan grotendeels **zonder EU-wijziging** worden toegepast door nationale toezichthouders en verificateurs (risicogebaseerde steekproeven, gebruik van bedrijfsprocessen).
- **Opmerking:** Structureel schrappen van jaarlijkse verificatie-eis vereist **EU-aanpassing**.

Snellere monitoringplanwijzigingen (pre-consultatie)

- **Beoordeling:** Kan **nationaal worden ingericht** door NEa en behoeft geen EU-regelwijziging.
- **Opmerking:** Vermindert wachttijden, behoudt effectiviteit.

Union Database en gecombineerde rapportage ETS/CORSIA

- **Beoordeling:** Vereist **wijziging of uitbreiding van EU-regelgeving** en systeemontwikkeling op EU-niveau; nationale autoriteit kan dit niet alleen realiseren.
- **Opmerking:** Zou lasten fors verlagen, maar vergt aanzienlijke coördinatie.

Europese harmonisatie van interpretaties en documenten

- **Beoordeling:** Kan door **Europese richtsnoeren en coördinatie** worden aangepakt, zonder formele wetswijziging, maar nationale autoriteiten kunnen dit niet zelfstandig oplossen.
- **Opmerking:** Vereist samenwerking tussen lidstaten en Europese Commissie.

Procesgerichte verificatie in plaats van detailcontrole

- **Beoordeling:** Kan **gedeeltelijk zonder EU-wijziging** worden toegepast, mits verificatie voldoet aan minimumvereisten van ETS.
- **Opmerking:** Ruimere interpretatie (bijv. volledig schrappen vluchtniveaucontroles) vereist **EU-regelwijziging**.

Bijlage 1 Vergelijking met andere EU-landen

De vergelijking van ETS1 in 2024 tussen Nederland en Duitsland, Frankrijk, Polen en Spanje is gebaseerd op deskresearch (raadpleging van beleidsstukken en openbare websites). De informatie is niet getoetst via interviews in de landen zelf of on-site bezoeken om de systemen met eigen ogen te beoordelen. Deze beperking betekent dat de bevindingen bruikbaar zijn als indicatief kader.

A. National Best Practices on Implementation and Execution of the EU ETS in EU Member States – France

A.1 Stationary installations

Implementation of the European Emissions Trading System (EU ETS) in France
In France, Ordinance n°2004-330 on the Creation of an Emissions Trading System (EU ETS), implemented Directive 2003/87/CE of the European Union on the European Emissions Trading System (the EU ETS Directive) by introducing amendments to the French Environmental Code.[3] Furthermore, in line with the process set out in article 9 of the EU ETS Directive, France established its National Allocation Plans (NAPs) for both Phases I (2005-2007) and II (2008-2012), both of which were approved by the European Commission.[4] As of 2012, the NAP system of the EU ETS Directive has been replaced by a single EU-wide cap on emissions meaning that France (along with all EU Member States) has stopped with developing and implementing NAPs.[5]

Meeting the ETS requirements in France
The practical application of the EU ETS in France is thoroughly outlined by the Ministry of Territorial Planning and Ecological Transition (Ministère Aménagement du Territoire Transition Écologique).[6] The following are determined as the necessary steps that relevant companies must fulfil to meet the requirements of the EU ETS.

Register to have an Environmental Authorisation/ Installations Classified for Environmental Protection (ICEP) registration
First, any company that is subject to the EU ETS has to gain an authorisation to emit greenhouse gasses. In France, these entities can get such an authorisation by submitting an application for an '**Environmental Authorisation**' also known as the '**Installations Classified for Environmental Protection (ICEP) registration'**. This is necessary in France as any companies that may have impacts and/or present dangers to the environment, health and public safety of France are subject to the ICEP regulations. The applications for the Environmental Authorisation/ICEP registration have to be submitted digitally, through a website provided by the Ministry of the Environment.[7]

Open an account with the Deposit and Consignment Fund (CDC)
When a company has received their Environmental Authorisation/ICEP registration they must open a **greenhouse gas quotas and credits account** in the (European) **Union Registry**. To do so, companies need to liaise and open an account with **the Deposit and**

[3] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000799676/
[4] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_07_415 ; https://climate.ec.europa.eu/document/download/7e9becb2-d012-4851-9d7c-0163a53ed193_en?filename=france_final_en.pdf
[5] https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020/national-allocation-plans_en?prefLang=fr
[6] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/marches-du-carbone-seqe-ue-installations
[7] https://demarches.service-public.fr/pro_mademarche/DemandeAutorisationEnvironnementale/demarche?execution=e1s1 https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F33414

Consignment Fund (**Caisse des Dépôts et Consignations, CDC)** which is the national administrator of the Union Registry in France. The Union Registry is a quintessential element of the EU ETS as it keeps extensive records of national implementations measures, accounts of companies holding emission allowances, transfers of allowances, annually verified emissions, and annual reconciliation of allowances. As such the Union Registry follows emissions allowances and the transactions being done with them. In fact, it is comparable to a banking system and money. This inevitably allows for a greater implementation of the EU ETS and also supervises its activities.[8] Once an account has been made through the CDC, companies in France have access to their own account on the Union Registry portal. [9]

Monitor and report emissions

Every year, companies subject to the EU ETS have to monitor and report their emissions. In terms of monitoring, companies in France have to monitor their emissions based on their **Emissions Monitoring Plan (EMP),** which must first be approved by a competent authority (as required by EU Regulation 2024/2493 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions, the MRR). In France this is **the Regional Directorate for Environment, Planning, and Housing (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, DREAL)**. In the region of Île-de-France an additional competent authority, **the Regional and Interdepartmental Directorate for Environment, Planning, and Transport (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports, DRIEAT),** has been established due to the unique administrative structure of the region. France has recently introduced a **Simplified Procedures Website (SPW)** whereby companies can start the procedure of notifying their competent authority of their EMP. Through this website, companies will receive information about whether their file has been processed, requires adjustments or is missing information. Furthermore, this website, as well as the EU ETS information page from the Ministry of Territorial Planning and Ecological Transition, provide guidance on where to find necessary templates for companies' EMP and guidance on developing EMPs.[10] In France, these have been translated into French and are easily downloadable by individuals. If changes to the EMP are going to be made by a company, then they are required to notify the competent authority and to electronically send the proposed amendments. In addition to drawing up their EMP, companies have to report on their emissions of the previous calendar year by February of the following year (e.g. emissions for 2024 have to be reported by February 2025). The emissions are reported by declaring them (together with the company's EMP) via an electronic declaration to the **GEREP platform**.[11] GEREP stands for the **Electronic Management of Emissions Released by Classified Installations** and it is an online platform that is overseen by the Ministry of the Environment which allows companies to report their emissions. These declarations then have to be remotely verified and validated, and the verified emissions declaration is then transmitted to the CDC by the end of March.[12] As with EMPs, templates for the emissions declarations are readily available online for companies to use. [13]

Monitor and report activity levels (in the case of free quota allocations requests)

Companies which have requested or already obtained free quota allocations have to monitor their activity levels according to a **methodological monitoring plan (PMS),** which must align with the **Delegated Regulation 2019/332 on determining transitional Union-wide rules for harmonised free allocation of emission allowances (the FAR).** Much like with the EMP, France has a SPW for the monitoring of activity levels and companies can

[8] https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/union-registry_en

[9] https://unionregistry.ec.europa.eu/euregistry/FR/index.xhtml

[10] https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/phase-4-eu-ets-plan-de-surveillance-des-emissions-

[11] https://monaiot.developpement-durable.gouv.fr/page/connexion-gerep

[12] https://monaiot.developpement-durable.gouv.fr/page/connexion-gerep

[13] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/marches-du-carbone-seqe-ue-installations#modeles-pour-la-collecte-de-donnees-2024-6

start their procedure online. Through the SPW, companies receive clarifications of what is needed, how the information should be presented and updates regarding their PMS.[14] Accordingly, every five years, companies that have obtained or have requested free quotas have to provide both **a reference data file/National Implementation Measures (NIM) file** and their PMS via the SPW. Both the NIM and PMS have to be verified, and the PMS must eventually be approved by competent authorities (DREAL or DRIEAT). If the company has implemented any changes or plans to implement any changes to their PMS, then they have to notify the competent authority by submitting the relevant documents through the SPW.
While the NIM and PMS have to be provided every five years, companies have to provide verified activity level reports on a yearly basis. These yearly reports have to contain information about activity levels over the past year and they must be independently verified through the GEREP before being submitted to the DREAL/DRIEAT and the CDC.[15]

Verify emissions and activity levels by accredited verifiers
For both the processes related to emissions and that related to activity levels, verifications of the declarations have to be made. This verification has to be done by an individual accredited through a European national accreditation body which is accredited according to the **ISO 14065** standard and **Regulation 2018/2067 on the verification of data and on the accreditation of verifiers (the AVR).** Furthermore, the verifier's accreditation must fall within the scope of the activities carried out by the company submitting their declarations.
Accredited verifiers conduct their **verification digitally** by checking the data entered and the files submitted by the companies. Once this is completed verifiers have to submit verification reports, in line with the European Commission templates, to a remote reporting site. The templates for these verification reports are all available online to verifiers.[16]

Free allowance allocations
When companies are eligible for a free allowance they have to submit an application to the relevant inspection service for the allocation of these allowances. For the period of 2026 – 2030, companies had to submit their application by 30 May 2024 through a SPW.[17] Companies that were eligible but did not submit their applications on time will still have to return their emissions annually.[18]

Return allowances corresponding to emissions

- Allowances are always issued to companies at the end of June. In the case of free allowances, the way in which the companies' activity levels have changed can influence the amount of free allowances they receive. If there is an increase in activity levels then additional allowances may be granted following a decision by the European Commission. For a decrease in activity levels fewer allowances are granted and this is also subject to a decision by the European Commission.

Once the emissions have been verified, companies have to return their allowances corresponding to these emissions. Companies have to surrender these allowances through the CDC. In case companies do not have enough allowances then they must purchase them on the EU Carbon Market.

Overview of administrative burdens

[14] https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/phase-4-eu-ets-pms
[15] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/marches-du-carbone-seqe-ue-installations#modeles-pour-la-collecte-de-donnees-2024-6
[16] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/marches-du-carbone-seqe-ue-installations#modeles-pour-la-collecte-de-donnees-2024-6
[17] https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/eu-ets-collecte-des-donnees-seqe-2024
[18] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/marches-du-carbone-seqe-ue-installations#modeles-pour-la-collecte-de-donnees-2024-6

- Application for Environmental Permit/ICPE registration
- Opening of account with CDC
- Developing and approving an Emissions Monitoring Plan
  - Following the European Commission Monitoring Plan excel template
  - Submission to competent authority for approval
- Report and verify emissions
  - Following the European Commission Annual Emission Report excel template
  - Submit declaration and verification report to GEREP which, following validation, are transmitted to the CDC by March 31
- For companies that have received or are applying for free quotas:
  - Develop a Methodological Monitoring Plan (PMS) of activity levels and get this approved
  - Submit every 5 years a reference data file (National Implementation Measures, NIM, File) together with the Methodological Monitoring Plan (PMS)
  - Annually declare and verify activity levels
- Return allowances corresponding to verified emissions
- Communicate annually all useful information concerning planned or actual changes which can have an impact on allocation of free quotas

A.2 Obligations of companies EU ETS1 Aviation

Aircraft operators (AOs) who are subject to the EU ETS in France, constitute flights that depart from or arrive in France and travel within the EEA.[19] Intercontinental flights (such as flight from France to the US) are excluded but they may still fall within the scope of the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). In terms of geographical application, the EU ETS can apply in either "full scope" relating to flights to from an aerodrome in the EEA and "reduced scope" which is flights within the EEA.[20]
These AOs have to monitor and report their annual emissions and activity. Accordingly, these AOs have to file an Annual Emissions Monitoring Plan (AEMP) four months before the start of their activities. The AEMP needs to be approved by the French Civil Aviation Authority (Direction Générale de L'Aviation Civile, DGAC) who is the competent authority in charge of the implementation of the EU ETS in the context of aviation.
After every year of emissions monitoring (following the AEMP) AOs have to send an annual emissions report to the competent authority before 31 March of the following year. This report has to be verified by an accredited independent verifier if the emissions are equal to or greater than 25 000 tonnes of CO_2 on the full scope of 3 000 tonnes of CO_2 on the reduced scope. Both the AEMP and the emissions report need to be sent to the Emissions Trading Scheme (ETS) team of the DGAC via email or it can be mailed.
To be able to exchange allowances corresponding to their emissions, AOs have to open an account in the Union Registry. This can be done through the CDC and the application must include the documents as set out in Delegated Regulation 2019/1122 as well as their AEMP that has been validated by the DGAC.
AOs have to surrender their allowances by 30 September. If this obligation is not met, then AOs will receive and administrative fine of €100 per quota not surrendered.
For the remainder of 2025, AOs have the following deadlines:
- Filling declarations of emissions from the previous year: 31 March
- Returning quotas/allowances for emissions of the previous year: 30 September
- Reporting non-significant changes to the AEMP: 31 December

As with the general application of the EU ETS, France provides AOs falling with the scope of the EU ETS with templates for the monitoring plans and emissions reports. [21]

[19] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/systeme-dechange-quotas-demission#top
[20] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/systeme-dechange-quotas-demission#foire-aux-questions-sur-le-seqe-ue-aviation-5
[21] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/systeme-dechange-quotas-demission#foire-aux-questions-sur-le-seqe-ue-aviation-5

Simplified procedures
AOs that are considered small emitters on the basis that they emit in total less than 25 000 tonnes of CO_2 per year or operating less than 243 flights per period for three consecutive periods of four months over the total scope, or that they emit either less than 25,000 tonnes of CO_2 on the full scope or less than 3,000 tonnes of CO_2 on the reduced scope, are eligible for simplified procedures.
These simplified procedures allow AOs to rely on a simpler fuel consumption monitoring method in their AEMP which is based on a simplified calculation tool as provided by Eurocontrol called the "Small Emitters Tool" (SET).

A.3 Obligations of companies EU ETS1 Maritime Transport

As of January 2024, maritime transport is also included in the EU ETS and as such in the French implementation of it. The vessels that are subject to the EU ETS based on this change are:

- General cargo ships which carry out commercial cargo transportation activities with a gross tonnage exceeding 400
- Ocean going vessels or offshore vessels, also with a gross tonnage of more than 400

According to the expansion of the application of the EU ETS, the French Ministry of Ecological Transition, Biodiversity, Forest, Sea and Fisheries, has determined the following steps as the necessary steps for maritime transport companies:[22]

- Make sure to understand the new requirement set out by the EU ETS and adapt contracts accordingly
  - The Ministry provides elaborate sources and information online to help maritime transport companies with this
- Identify which of the company's vessels will be subject to the monitoring, reporting and verification obligations and so subject to payment of allowances
  - By default the one responsible for the monitoring, reporting and verification of emissions is the vessel's owner, but this party can always delegate the management of such matters to another company through a mandate (which must be formalised and signed
- Determine the administering authority responsible for the company
  - This depends on the criteria that is set out in the EU ETS Directive and the list that has officially been published by the European Commission
- Communicate to the administering authority the list of vessels that are assumed to be subject to monitoring, reporting and verifying obligations
  - This must include the signed mandate in the event of transfer of management as discussed in step 2
- Update monitoring plans for the relevant vessels and submit for verification
  - Once verified the monitoring plan must be submitted to the administering authority identified in step 3 by 31 March
- Open an account in the Union Registry through the CDC by February 2024
  - A taxable person account (MOHA) also has to be opened from February 2024 onwards
- Collect data relating to greenhouse gas emissions from the identified vessels
- Before 31 March 2024, companies had to submit verified ship emissions reports
- Before 31 March 2025 companies have to submit their emissions reports and company level report which should be assessed by a verifier, to the administering authority
- Before 30 September 2025, ensure to have enough emission allowances in the MOHA to match the emissions of 2024

[22] https://www.mer.gouv.fr/marche-carbone-europeen-ets-transport-maritime

A.4 Specificities of the French system leading to reduced administrative burdens

Use of the Simplified Procedure Website

In France, operators falling within the scope of the EU ETS can make use of the Simplified Procedure Website (SPWs). These are websites that simplify the process for users and provides them with access to a remote procedure for submitting, for example, the company's relevant emissions monitoring plan. Different requirements of the EU ETS process in France can be fulfilled by different SPWs such as, for example:

- SPW for Emissions Monitoring Plan (EMP): https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/phase-4-eu-ets-plan-de-surveillance-des-emissions-
- SPW for collection of 2024 data for the second period of phase 4 (2026-2030), relating to the allocation of quotas/allowances: https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/eu-ets-collecte-des-donnees-seqe-2024
- SPW for Methodological Monitoring Plan (PMS): https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/phase-4-eu-ets-pms

These SPWs can diminish the administrative burdens of operators subject to the EU ETS by providing clear guidance on what requirements have to be met and taking them step by step through the process of submitting, for example, monitoring plans.

Specifics to the aviation sector

For the aviation sector, France allows small emitters of CO_2 to qualify for Simplified Procedures whereby they are allowed to rely on simpler fuel consumption monitoring methods and used the SET calculation tool. These naturally diminish administrative burdens for smaller AOs.[23]

A.5 Comparison to the Netherlands

Generally, the requirements set out by the implementation of the EU ETS in France in comparison to that in the Netherlands is quite similar. In both countries, for example, registration for emission permits is necessary; information regarding monitoring, reporting and verifications requirements is extensive; and templates for plans and reporting are made readily available online.

France and the Netherlands do, however, also differ in some instances:

- France introduces a Simplified Monitoring Plan option specifically for AOs which relies on the use of the SET. This is not used in the Netherlands; however the Netherlands does promote a Simplified Monitoring Plan for operators subject to the EU ETS generally.
- France provides operators subject to the EU ETS with access to Simplified Procedure Websites (SPWs) which enables users to easily meet their obligations in terms of monitoring plans or data reporting. The Netherlands do have the EHP.
- In the Netherlands the National Emissions Authority (NEA) is the central authority in charge of monitoring the implementation of the EU ETS. In France, a variety of authorities and ministries are involved which can complicate the process and/or make it confusing for operators subject to the EU ETS.
- France differs from the Netherlands in 2024 in that it actively applies Article 27 (e.g., for hospitals).

[23] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/systeme-dechange-quotas-demission#top

B. National Best Practices on Implementation and Execution of the EU ETS in EU Member States – Germany

B.1 Stationary installations

Implementation of the European Emissions Trading System (EU ETS) in Germany

The EU Emissions Trading System (EU ETS), as established by Directive 2003/87/EC, has been implemented in Germany primarily through the Greenhouse Gas Emissions Trading Act (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, TEHG)[24]. The law designates the German Emissions Trading Authority (Deutsche Emissionshandelsstelle, DEHSt), under the Federal Environment Agency (Umweltbundesamt, UBA), as the national authority responsible for managing emissions trading.[25] Germany initially adopted National Allocation Plans (NAPs) for Phase I (2005-2007)[26] and Phase II (2008-2012)[27], but these were discontinued in 2013 following the transition to a single EU-wide emissions cap.[28]

Meeting the ETS requirements in Germany

Any company subject to the EU ETS in Germany must obtain an emission permit from the DEHSt before being allowed to participate in the system. This is required for operators of large combustion plants, refineries, cement factories, glass and ceramics industries, paper mills, and the aviation sector.[29] The application for an emissions permit must be submitted electronically via the DEHSt online portal and must include detailed information about expected emissions, production processes, and compliance measures.[30]

Open an account with the European Union Transaction Log (EUTL)

Once registered with the DEHSt, companies must open an emission allowances account in the European Union Transaction Log (EUTL) via Germany's designated registry administrator, the German Emissions Trading Registry (Emissionshandelsregister).[31] This system, overseen by the European Commission, tracks issuance, transfer, and surrender of allowances, ensuring compliance with the EU ETS framework. Companies must apply for an account by submitting a formal request via DEHSt, with physical document verification required.

Monitoring, Reporting, and Verification (MRV) Requirements

All companies participating in the EU ETS in Germany must comply with strict Monitoring, Reporting, and Verification (MRV) regulations as set out in EU Regulation 2024/2493:[32]

- Companies must develop and submit an Emissions Monitoring Plan (EMP) for approval by DEHSt.[33]
- Emissions data must be reported annually in February of the following year.

---

[24] https://dserver.bundestag.de/brd/2024/0497-24.pdf

[25] https://www.umweltbundesamt.de/das-uba/wer-wir-sind

[26] https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61116/ssoar-dms-2011-1-orlowski_et_al-Der_Streit_um_heie_Luft.pdf;jsessionid=0273A739B566116F124395E047A48CAE?sequence=1

[27] https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/nap_germany_final_en.pdf

[28] https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en

[29] https://www.dehst.de/EN/About-us/information-library/information-library_node.html#doc593774bodyText1

[30] https://www.dehst.de/EN/Online-Services/Electronic-Communication/DEHSt-Platform/dehst-platform_node.html

[31] https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/register/DSGVO.pdf?__blob=publicationFile&v=3

[32] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2024/2493/oj/eng

[33] https://www.dehst.de/EN/Topics/EU-ETS-1/Aviation/Monitoring/monitoring_node.html

- Reporting is done via the Form Management System (FMS) of the DEHSt, a digital submission platform.
- Companies must submit their annual emissions report, which must be verified by independent accredited auditors before submission.
- The DEHSt provides comprehensive digital guidance and templates for developing EMPs, simplifying the compliance process.[34]

Verify emissions and activity levels by accredited verifiers
Once annual emissions reports are submitted, companies must have their emissions independently verified by accredited verifiers, ensuring compliance with EU ETS regulations. These verifiers must be certified by the German Accreditation Body (DAkkS) and meet the standards outlined in EU ETS Monitoring and Reporting Regulation (MRR).[35]

Surrendering ETS Quotas
By September 30 each year, operators must surrender an amount of emission allowances equivalent to their verified emissions for the previous year. Failure to do so results in fines of €100 per excess tonne of CO_2 and additional penalties imposed by DEHSt.[36]

Free Quota Allocations and Financial Support
In order to prevent carbon leakage and protect industries facing international competition, Germany follows the EU guidelines for free allocation of allowances.[37] Companies in sectors considered at risk receive partial free allowances, while the rest must be purchased through the EU-wide auction system, hosted by the European Energy Exchange (EEX) in Leipzig.[38]

B.2 Obligations of companies EU ETS1 Aviation

Germany regulates aviation emissions through a combination of EU ETS, national taxes, and international agreements. Aviation within the European Economic Area (EEA) is included in the EU ETS. The EU ETS covers CO_2 emissions from flights within the European Economic Area (EEA), including Germany, Switzerland, and the UK. This includes major airlines, cargo carriers, and business aviation operators that exceed the 10,000-tonne CO_2 emissions threshold annually. Airlines operating these routes must monitor, report, and purchase allowances for CO_2 emission.

Mineral Oil Tax (Energiesteuer) and Exemptions
All operators that purchase and uplift fuel at a German airport must pay the German mineral oil tax (Mineralölsteuer or Energiesteuer). Certain flights are exempt from that mineral oil tax, such as state and military flights, emergency medical services, search and rescue missions, humanitarian aid flights, and training flights. Small aircraft with a maximum take-off weight (MTOW) under 5,700 kg are also excluded from the system. Aircraft operators under German jurisdiction must register with DEHSt, submit annual verified emissions reports, and purchase emission allowances to comply with the EU ETS framework. Compliance assistance, reporting tools, and regulatory guidance are provided by DEHSt to ensure smooth adherence to the system. Germany enforces these

[34] https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/stationaere_anlagen/2021-2030/Ueberwachungsplan-Emissionsbericht_Leitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=6

[35] https://www.dakks.de/en/body-of-rules.html

[36] https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/monitoring-reporting-and-verification_en

[37] https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/EN/publications/factsheets/factsheet_emissions-trading-in-europe.pdf?__blob=publicationFile&v=4

[38] https://www.eex.com/en/markets/environmental-markets/eu-ets-auctions

regulations through DEHSt, which provides guidelines, compliance assistance, and digital reporting tools for affected airlines.[39]

Emission Monitoring and Reporting Requirements

Germany enforces strict monitoring and reporting requirements for aviation emissions under EU ETS. Aircraft operators covered by EU ETS must monitor, report, and verify (MRV) their CO_2 emissions from flights within the EEA, Switzerland, and the UK. This includes submitting an Emissions Monitoring Plan (EMP), which outlines the methods used to track fuel consumption and calculate emissions. The DEHSt must approve this plan before it is implemented[40].

All operators must submit their annual verified emissions reports by March 31 of the following year.[41] These reports are compiled through DEHSt's Form Management System (FMS), ensuring digital submission and verification. According to Article 14(1) and Article 69(1) of the Monitoring Regulation, all reported emissions must be independently verified by an accredited verifier before submission to DEHSt. The verified emissions report is then electronically submitted via the Virtual Post Office (VPS), where both the operator and the verifier must provide a qualified electronic signature to confirm its legal validity.

Airlines failing to meet reporting requirements or surrendering insufficient allowances may face fines and compliance penalties. Operators that fail to comply with reporting requirements risk fines of €100 per excess tonne of CO_2, as stated in the EU ETS enforcement regulations.[42]

Germany also regulates the reporting of sustainable aviation fuels (SAF) under EU ETS. If an airline uses SAF to reduce its emissions footprint, the monitoring plan must be updated accordingly and submitted to DEHSt for approval. The sustainability of these fuels must be verified through the Sustainable Biomass System (Nabisy), managed by the Federal Office for Agriculture and Food.[43]

If an operator identifies data gaps in their emissions report, they must submit a List of Data Gaps using the FMS, specifying the cause, type, and method of resolution. Additionally, according to Article 69(4) of the Monitoring Regulation, if improvements to monitoring methodologies are needed, operators must submit an Improvement Report to DEHSt by June 30 of the year following the verification report issuance.[44]

Germany enforces strict compliance with aviation emissions reporting, ensuring accurate emissions tracking, verification, and enforcement under EU ETS. Operators must adhere to all technical and legal reporting obligations to avoid fines and maintain regulatory compliance.

B.3 Obligations of EU ETS 1 Maritime Transport

Maritime Transport has been a part of the EU ETS since 2024. Under the EU MRV Maritime Transport Regulation, the obligations remain in place and form the legal basis for the shipping companies, regarding monitoring and reporting obligations. In 2023, the scope of the EU MRV Maritime Regulation was expanded. Starting in 2024, it includes not only CO_2 but also the greenhouse gases CH4 (methane) and N2O (nitrous oxide).

Germany has implemented the EU ETS for Maritime Transport. The implementation is enforced by the DEHSt under the Federal Environment Agency (UBA). The DEHSt is responsible for ensuring shipping companies and foreign operators using German ports

[39] https://www.dehst.de/EN/Topics/EU-ETS-1/Aviation/Participants/participants_node.html

[40] https://www.dehst.de/EN/Topics/EU-ETS-1/Aviation/Monitoring/monitoring_node.html

[41] https://www.dehst.de/SharedDocs/Newsletter/EN/2024/2024-03-21-eu-ets-deadlines-reporting-submitting.html

[42] https://www.dehst.de/EN/Topics/EU-ETS-1/Aviation/Reporting/reporting_node.html

[43] ibid.

[44] https://www.dehst.de/EN/Topics/EU-ETS-1/Aviation/Reporting/reporting_node.html

comply with the EU ETS maritime transport regulations. Companies that want to operate in German territorial waters must monitor, report, and verify (MRV) emissions for voyages between EU ports and for 50% of emissions from international voyages involving an EU port.[45]

Emission Scope and Compliance Obligations

Since 2024, large ships over 5000 gross tonnages must purchase and surrender allowances for their CO_2 emissions under the EU ETS for maritime transport. Shipping companies are required to cover 40 percent of their emissions in 2024, with this obligation increasing to 100 percent by 2026. When failing to surrender allowances, it results in a fine of €100 per excess tonne of CO_2, along with the obligation to still purchase and submit allowances for the shortfall.[46]

Monitoring, Reporting & Verification (MRV) Requirements

All shipping operators from the EU, including Germany must use the EU MRV system. Annual verified emissions report must be submitted to the European Commission and the national authorities.[47]

B.4 Specificities of the German system leading to reduced administrative burdens

Digitalisation of compliance procedures

Germany has taken several initiatives to reduce the administrative burdens associated with EU ETS1 while ensuring compliance with the system's objectives. One of the key strategies has been the digitalization of compliance procedures. The DEHSt online portal and the Form Management System (FMS) allow companies to submit permit applications, emissions reports, and compliance documents electronically, significantly reducing paperwork and processing delays. Automated validation tools have also been implemented to detect errors before submission, minimizing the need for revisions and improving efficiency.[48]

Simplified monitoring and reporting procedures

Another important measure is the simplification of monitoring and reporting requirements. Small emitters and low-risk industries benefit from streamlined monitoring and reporting guidelines, which reduce unnecessary administrative steps.[49] For example, operators emitting less than 15,000 tons of CO_2 annually are permitted to adopt these streamlined approaches, reducing unnecessary administrative steps while ensuring compliance with EU ETS regulations.

Centralised support and guidance

Centralized support and guidance play a crucial role in assisting businesses with compliance. The Federal Environment Agency (UBA)[50] and DEHSt[51] provide comprehensive support materials, including detailed guidelines, training sessions,

---

[45] https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/EN/publications/factsheets/factsheet_eu-ets-1-maritime-transport.pdf?__blob=publicationFile&v=3

[46] ibid.

[47] ibid.

[48] https://www.dehst.de/EN/Online-Services/Electronic-Communication/DEHSt-Platform/dehst-platform_node.html

[49] https://www.cepal.org/sites/default/files/1._lisa_buchner_uba-dehst_mrv_requirements_0.pdf

[50] https://www.umweltbundesamt.de/search/content/eu%2520and%2520ets?keys=EU%20ETS

[51] https://www.dehst.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Expertensuche/EN/Servicesuche_Formular.html?nn=283816&resourceId=286276&input_=283816&pageLocale=en&cl2Categories_Themen=EU-ETS-1-allgemeines&cl2Categories_Themen.GROUP=1&templateQueryString=&submit=

webinars, and FAQs, aimed at making compliance more accessible. A dedicated helpdesk and advisory service is available to support companies with technical and regulatory questions, ensuring they can meet their obligations efficiently.

B.5 Comparison to the Netherlands

In terms of similarities, the following has been identified:

- To help with the implementation of the EU ETS and provide clarifications to operators, both Germany and the Netherlands have extensive information available to operators and they rely on a central authority/agency that is in charge of providing support, clarifications and access to information. While in Germany this is the DEHSt, in the Netherlands this is the NEA. This can be very helpful for operators as it can diminish the amount of effort they have to dedicate to figuring out the EU ETS and can simply follow the instructions and information available online.
- In both countries, qualifying operators can have access to the simplified monitoring plan. Through this simplified approach these operators have fewer requirements they need to meet and so fewer administrative burdens. Naturally, as an operator emits less and less CO_2 it can eventually come to qualify as an operator that can pursue the simplified approach.

C. National Best Practices on Implementation and Execution of the EU ETS in EU Member States – Poland

C.1 Stationary installations

Implementation of the European Emissions Trading System (EU ETS) in Poland
Poland was slow in implementing the EU Emissions Trading System (EU ETS) Directive. Specifically, Poland's national registry – meant to liaise with the Union Registry and an essential component for tracking and trading emissions allowances—was one of the last to become operational, taking about a year and a half after the trial period began.[52]
Poland implemented the EU ETS directive through the Act of 22 December 2004 on greenhouse gases (GHG) and allowances trading in the emission of other substances (Emission Trading Act), which established a national emissions trading system aligned with EU regulations.[53]
Following the implementation of the Act of 22 December 2004 Poland enhanced its EU ETS enforcement through additional national legislative acts, such as **the Act on the Trading of Greenhouse Gas Emission Allowances** from 12 June 2015. This Act details legal requirements related to the trading system of emission allowances and the regulatory framework for entities emitting such gases.[54]
In 2021, the **Act of 15 April 2021 amending the Emissions Trading Act as well as other acts** amended the Polish emissions trading system and other related environmental laws. The main purpose of these amendments was to align Poland's regulations with the EU Directive 2018/410, which modifies the original EU ETS Directive of 2003. The focus of the amendments was to enhance cost-effective emission reductions and support investments in low-emission technologies.

In Poland, the system of greenhouse gas emissions is managed by **the National Centre for Emission Balancing and Management (KOBiZE)**, established based on Article 3, Section 1 of the Act of 17 July 2009 on the management of greenhouse gas emissions and other substances.[55] The KOBiZE's National Database on Greenhouse Gas Emissions and Other Substances (Krajowa Baza o Emisjach Gazów Cieplarnianych i Innych Substancji) website offers essential resources for managing greenhouse gas and pollutant emissions reporting in Poland. It includes detailed instructions, guides, and forms for users to register, update data, and submit emissions reports for various years (2019-2024). The site features educational materials, video tutorials, and a simplified reporting version from 2022, as well as emission indicators to help calculate emissions from combustion systems and solvent use. It also provides FAQs, system login assistance, and support for generating required fee reports, ensuring smooth compliance with Polish environmental regulations.

Meeting the ETS requirements in Poland
Acquiring an Emissions Permit
Under Polish law, operators of installations subject to the EU ETS must obtain **an emission permit (Environmental Authorisation)** to operate. This permit is issued indefinitely and includes detailed information about the installation, its sources of emissions, and the types of greenhouse gases emitted, along with a monitoring plan for emissions. The **emissions monitoring plan**, mandatory for permit approval, ensures compliance with EU regulations and includes methods for emissions measurement and

[52] https://www.c2es.org/document/the-european-unions-emissions-trading-system-in-perspective/

[53] https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/SE_093.pdf#page=9

[54] https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001223/U/D20151223Lj.pdf

[55] https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/ou408

reporting. Operators may also be required to submit additional documents like risk assessments, uncertainty evaluations, or sampling plans in certain cases.[56]
Operators in Poland can submit an application for an emissions permit either electronically or traditionally. The electronic submission is done via the **ePUAP platform**, where the application must be sent to the electronic mailbox of **the Institute of Environmental Protection - National Research Institute (IOŚ-PIB).** The form should be properly signed and submitted through the online platforms - ePUAP or Obywatel.gov.pl. Alternatively, applications can be submitted traditionally by sending both a paper copy and an electronic version (e.g., .xls/.xlsx files on a CD or other media) to the KOBiZE.[57]
Application for an Environmental Authorisation involves submitting a comprehensive set of documents. These documents include the application for the emission permit, an integrated permit (if required), a monitoring plan for greenhouse gas emissions, a sampling plan, and proof of payment for administrative fees**.** The application can be submitted either in person at local authorities (e.g., "starostwa powiatowe" - regional environmental offices) or by mail. In some cases, a simplified application process is available for low-emission installations. The **simplified application process** applies to low-emission installations, specifically those with annual emissions below 25,000 tons of CO_2 (excluding biomass-derived CO_2). For such installations, the required documentation is reduced to an integrated permit (if applicable), a non-technical summary, a sampling plan, and proof of compliance with at least one of the low-emission criteria outlined in EU Regulation 2018/2066. Additionally, instead of a full monitoring plan, applicants may submit a simplified emissions monitoring plan. This streamlined process allows eligible operators to comply with regulations while reducing administrative burdens.[58]
If the application has any deficiencies, the authorities will request corrections or clarifications, with a minimum of 7 days for the applicant to resolve the issues. The issuance of a decision regarding the authorisation for the emission of greenhouse gases from installations covered by the ETS occurs once the submitted data is deemed correct and complete. The emission monitoring plan or the sampling plan is attached to the permit, which is issued for an indefinite period. The relevant authority sends a copy of the issued permit to the KOBiZE and the appropriate provincial environmental inspector within 14 days of the decision becoming final.[59]

General reporting obligations
Operators in Poland participating in the EU ETS must submit various reports to the national authorities, including **their monitoring plan (MP), allocation data report, and annual CO_2 emissions report**. All essential documents, like procedural instructions and measurement methods, must be regularly reviewed for accuracy and approved by the relevant authority (KOBiZE) before any planned changes.[60]
The Krajowa Baza platform (National Database) is a digital tool for entities in Poland to submit their annual reports regarding greenhouse gas emissions. It serves as an official registry for emissions data, ensuring compliance with Polish environmental regulations, including the EU ETS. Operators can use the Krajowa Baza platform to submit annual reports about their environmental activities, including emissions, emission sources, installed equipment, and preventive measures.[61]

---

[56] https://przemyslisrodowisko.pl/obowiazki-wynikajace-z-uczestnictwa-w-eu-ets

[57] https://www.kobize.pl/pl/article/wniosek-o-przydzial-uprawnien-bdr/id/2693/procedura-skladania-wnioskow-o-przydzial-uprawnien-do-emisji-na-lata-2026-2030

[58] https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/ou408

[59] https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/ou408

[60] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/monitorowanie-i-sprawozdawczosc/monitorowanie-i-sprawozdawczosc

[61] https://www.kobize.pl/pl/article/krajowa-baza-o-emisjach-gazow-cieplarnianych-i-innych-substancji/id/1232/informacja-ogolna

Monitoring emissions

In Poland, operators must submit a **monitoring plan** to KOBiZE at the start of each reporting period. The plan details methods and instruments used for measuring CO_2 emissions, data documentation procedures, and responsible personnel. It must be updated whenever significant changes occur at the facility. Since 2020, KOBiZE requires these plans for the 2021-2025 period to be submitted electronically. Failure to comply may lead to fines up to €50,000.[62]

The monitoring plan must always be complete, correct, and consistent. Experience shows that the precision required by KOBiZE, both in technical and administrative data handling, creates serious challenges for many companies, especially when preparing the plan for the first time. Incorrect or incomplete methods listed in the plan will result not only in rejection by KOBiZE but also potential financial penalties from authorities if avoidable mistakes occur.[63]

Reporting emissions and allocation data

Operators of installations must submit an **annual CO_2 emissions report** to KOBiZE by March 31st each year. The report includes data on the fuel consumed and the corresponding CO_2 emissions. Based on the approved monitoring plan, all fuels used and their emissions from the previous year must be listed. The report should begin preparation in December using data from January to November, with finalization no later than January, when the last energy bill from the previous year is available. Late or incorrect submissions may result in fines up to €500,000.[64]

In Poland, operators must also now submit a **report on allocation data** instead of an operation notification, starting from the fourth trading period (2021-2025). This report includes dynamic allocation adjustments, such as annual reductions or increases. Like the CO_2 emissions report, it must be verified and submitted by March 31st annually. The allocation report serves to provide operational data and track significant changes in performance indicators. Adjustments to the allocation are made if the average operational rate deviates by more than 15% from the historical rate.[65]

Verification of emissions by accredited verifiers

In Poland, operators of installations covered by the EU ETS are required to report their greenhouse gas emissions and activity levels annually. These reports must be **verified by accredited verifiers** to ensure their compliance with applicable regulations and standards.[66]

The KOBiZE website provides a list of 14 accredited verifiers authorized to conduct verifications of operators' annual reports on greenhouse gas emissions in Poland. These verifiers have received accreditation from recognized national or international bodies and are responsible for ensuring the accuracy and compliance of emissions reports submitted by operators under the EU ETS.[67]

It also includes information on how new verifiers can submit their accreditation details to be included on the list of authorized verifiers. The site specifically mentions the necessity for verifiers to submit accreditation documents and a specific form in Polish to be added to this list. The verifiers listed are authorized to verify reports for installations in Poland,

---

[62] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/monitorowanie-i-sprawozdawczosc/plan-monitorowania

[63] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/monitorowanie-i-sprawozdawczosc/plan-monitorowania

[64] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/monitorowanie-i-sprawozdawczosc/roczne-sprawozdanie-co2

[65] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/monitorowanie-i-sprawozdawczosc/raport-z-danych-o-przydziale

[66] https://www.kobize.pl/pl/article/monitorowanie-raportowanie-weryfikacja-emisji/id/432/wykaz-akredytowanych-weryfikatorow

[67] https://www.kobize.pl/pl/article/monitorowanie-raportowanie-weryfikacja-emisji/id/432/wykaz-akredytowanych-weryfikatorow

confirming the amount of greenhouse gas emissions they have released, as required by the EU ETS. The accreditation ensures that the verifiers are qualified and meet the necessary standards set by accreditation bodies.

Monitoring, reporting and verification of activity levels

Operators of installations that have been allocated emissions allowances must submit a report on their activity levels for the previous calendar year. This is in accordance with Article 64, paragraph 1 of the Act on the ETS of 12 June 2015, as amended in 2023. The report must be submitted by end of March each year. The report must include information about the activity level of each sub-installation in the previous year, in line with Commission Regulation (EU) 2019/1842. Additionally, a **verification report of the activity level report must be included**, as required by Regulation (EU) 2018/2067.[68]
The activity level report must be submitted electronically via the **Krajowy System Wykonawczy (KSW) platform**, available at https://ksw.kobize.pl. Access to the platform is granted to entities registered in **the National Emissions Database**, and each entity can manage multiple installations.

Transfer of Emission Trading Allowances

Each year, in accordance with the rules of the EU ETS, operators are required to surrender allowances corresponding to the amount of CO_2 emissions emitted in the previous year**,** which were recorded in their annual report and stored in their account in the registry, to the relevant KOBiZE authority by April 30 of each year. One certificate represents one ton of CO_2 emissions.[69]
For every certificate that is not surrendered by April 30, a fine of 100 euros will be imposed if it concerns business within the mandatory EU ETS. Operators are still obligated to submit the missing certificates within the deadline specified in the penalty notice. Similarly, a fine of 100 euros per ton of CO_2 applies if, after the submission of the annual report (which will be thoroughly checked by KOBiZE within 5 years), errors are discovered that lead to a higher amount of emissions than originally reported.[70]

Free quota allocations

Furthermore, operators may apply for **free emission allowances**, which requires the creation of a monitoring methodology plan and the submission of annual reports on activity levels and emissions. These obligations ensure that installations comply with emissions reduction targets and manage their environmental impact effectively.[71]

Operators in Poland must have an account in the EU registry to participate in the EU ETS and to apply for free emission allowances. These allowances for non-electricity sectors are allocated every five years, with applications due by June 29 (e.g., June 29, 2024, for 2026-2030). **Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (National Center for Emission Balancing and Management)** reviews applications for compliance with EU and national regulations.[72]
In Poland, the application for free allowances under the EU ETS system is submitted by operators of installations covered by the emissions trading system. The allocation of these free allowances depends on various factors, primarily the efficiency of the installation and its risk of "carbon leakage," where production may move to third countries with lower or no climate protection regulations. Installations that are more

[68] https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2024/id/2530/przypomnienie-o-obowiazku-skladania-raportow-dotyczacych-poziomow-dzialalnosci-raporty-alc

[69] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/certyfikaty-i-rejestrze/przekazanie-eua

[70] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/certyfikaty-i-rejestrze/przekazanie-eua

[71] https://przemyslisrodowisko.pl/obowiazki-wynikajace-z-uczestnictwa-w-eu-ets

[72] https://przemyslisrodowisko.pl/obowiazki-wynikajace-z-uczestnictwa-w-eu-ets

efficient, based on CO_2 intensity benchmarks set by the EU, receive fewer free allowances, while less efficient ones receive allowances only in line with their benchmark. Sectors at risk of carbon leakage, such as those in direct competition with non-EU producers, are eligible for 100% free allocation based on these benchmarks. On the other hand, electricity producers, who can pass on the costs of emission allowances to their customers, do not receive free allowances.[73]

The application process for free allowances is time-consuming and requires detailed data, with the submission deadline usually set before the beginning of each trading period. Depending on the complexity of the installation, submitting the application can take between 10 to 20 working days of specialized staff time. Submitting the application in a timely and accurate manner is crucial to avoid penalties or the loss of allowances.[74]

The operator of an installation eligible for the allocation of free emission allowances can submit an application for the allocation of free allowances according to the rules specified in **Free Allocation Rules Regulation (FAR Regulation),** a Delegated Regulation 2019/331 by the European Commission, adopted on December 19, 2018, which sets out transitional rules for the harmonized allocation of free emission allowances across the European Union. The competent authority for accepting the application is the **National Center for Balancing and Managing Emissions at the National Research Institute for Environmental Protection**.[75]

Starting in 2013, Poland, along with other EU countries, transitioned to an auction-based system for emission allowances, replacing the previous system where most allowances were allocated for free. Exceptions were made for energy-intensive industries at risk of carbon leakage and the electricity sector in some countries, including Poland, under a derogation. Poland's emission allowances were allocated based on EU-wide distribution rules: 88% of auctioned allowances were distributed according to verified 2005 emissions, **10% were given to less wealthy EU countries (including Poland) to support investments in reducing coal dependency,** and 2% were awarded as a bonus to countries that had reduced emissions by at least 20% by 2005, including Poland. For example, in 2013, Poland received a total of 203 million allowances. Of these, 48 million were allocated for free, and 155 million were auctioned.[76]

C.2 Obligations of companies EU ETS 1 Aviation

In Poland, the regulation of the aviation sector under the EU ETS was implemented through **the Act of June 12, 2015, on the Greenhouse Gas Emissions Trading System**. Compliance with the system required Polish aviation operators to participate in the monitoring, reporting, and verification of emissions from January 1, 2012.[77]

Monitoring and Reporting CO_2 Emissions

Aviation operators covered by the EU Emissions Trading System (ETS) must monitor and report CO_2 emissions from their flight operations annually, from January 1 to December 31. This process includes tracking fuel consumption per flight, flight characteristics, and airport pairs. The collected data is used to determine total CO_2 emissions for the reporting year. Before starting emissions monitoring, operators must have an approved annual emissions monitoring plan, validated by Poland's Minister of the Environment. The application for approval must be submitted at least four months before commencing

[73] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/certyfikaty-i-rejestrze/wniosek-eua

[74] https://www.handel-emisjami.pl/operator-zakladu-eu-ets/certyfikaty-i-rejestrze/wniosek-eua

[75] https://przemyslisrodowisko.pl/system-handlu-uprawnieniami-do-emisji-gazow-cieplarnianych-ets

[76] https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/SE_093.pdf#page=9

[77] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/371/informacja-ogolna

flight operations. If delayed, an exception allows submission within six weeks after the first qualifying flight.[78]

Annual Emissions Monitoring Plan

The monitoring plan contains procedures and algorithms for calculating CO_2 emissions. A standardized template from the European Commission is used, available in Polish. It must be submitted in both paper and electronic format. KOBiZE reviews and confirms compliance before forwarding it to the Minister of the Environment for final approval. If errors are found, feedback is provided to the operator for corrections. The plan must be updated regularly to reflect operational changes that significantly impact emissions. A review is required before each new compliance period, and if updates are needed, the revised plan must be submitted four months before the next period.[79]

Small Emitters and Simplified Reporting

Operators emitting less than 25,000 tons of CO_2 annually qualify as small emitters and can use the **Eurocontrol "Small Emitters' Tool"** for simplified emission estimates. This tool eliminates complex fuel calculations. However, a simplified monitoring plan must still be approved. Additionally, their emissions reports are not subject to verification by third-party auditors, reducing administrative burdens while still ensuring compliance with the emissions trading system. [80]

Obligation to Submit Annual Report

After monitoring CO_2 emissions for a given year, aviation operators must submit an annual report on CO_2 emissions. The report must be submitted to KOBiZE no later than March 31 of the year following the reporting year. Failing to submit the report by this deadline results in a €10,000 fine. Operators can use the European Commission's form for the annual emissions report. The form is available only in English, so a certified translation must be included with the submission. Small operators (those classified as "small emitters") can use a simplified approach where Eurocontrol prepares the report, and no verification is required. However, they must still submit the report to KOBiZE with an indication that the simplified method was used.[81]

Verification requirement

Except for small emitters, the annual emissions report must be verified by an authorized third party. The verification process involves confirming the accuracy of the information in the report against actual data and the operator's approved monitoring plan. The verification process is paid, and the cost is covered by the aviation operator.[82]

Ton-kilometre reporting

The ton-kilometre report is required for operators seeking free allocation of emissions allowances and must be submitted using the European Commission's form, which is available only in English and requires a certified translation. While there is no specific deadline for the ton-kilometre report, its submission is tied to the request for emissions allowances: existing operators must submit their request at least 21 months before the start of the new compliance period, while new or rapidly growing operators must do so by June 30 of the third year of the compliance period.[83]

---

[78] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/463/plany-monitorowania-emisji-i-tonokilometrow

[79] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/463/plany-monitorowania-emisji-i-tonokilometrow

[80] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/463/plany-monitorowania-emisji-i-tonokilometrow

[81] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/464/raportowanie-emisji-i-tonokilometrow

[82] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/464/raportowanie-emisji-i-tonokilometrow

[83] https://www.kobize.pl/pl/article/przydzialy-uprawnien-lotnictwo/id/464/raportowanie-emisji-i-tonokilometrow

Summary of deadlines for Aviation Operators to fulfil obligations under ETS in Poland:

- **Emissions Monitoring Plan Approval:** Submit at least 4 months before the first qualifying flight. If delayed, submit within 6 weeks after the first qualifying flight.
- **Annual Emissions Report:** Submit to KOBiZE by March 31 of the year following the reporting year.
- **Monitoring Plan Updates:** Submit updates 4 months before the new compliance period.
- **Ton-Kilometre Monitoring Plan**: Submit 4 months before the monitoring year begins.
- **Ton-Kilometre Reporting for Emissions Allowances:**
  - Existing operators: Submit request at least 21 months before the new compliance period.
  - New or rapidly growing operators: Submit by June 30 of the third year of the compliance period.

C.3 Obligations of companies EU ETS1 Maritime Transport

The MRV (Monitoring, Reporting, and Verification) mechanism applies to CO_2 emissions from ships with a gross tonnage exceeding 5000. This includes voyages from a port under EU jurisdiction to another EU port, as well as within ports under EU jurisdiction. Certain ships are excluded from the MRV mechanism, including military vessels, fishing ships, government ships used for non-commercial purposes, and ships with non-mechanical propulsion or wooden ships with simple construction.[84]

In Poland, the authority responsible for administering the monitoring, reporting, and verification system for CO_2 emissions from international maritime transport is **the Polish Register of Shipping S.A**. **(PRS).** PRS, in compliance with the requirements set out in the European Parliament and Council Regulation (EU) 2015/757 of April 29, 2015, on the monitoring, reporting, and verification of CO_2 emissions from maritime transport, as well as Commission Delegated Regulation (EU) 2016/2072 of September 22, 2016, regarding verification activities and accreditation of verifiers in accordance with Regulation (EU) 2015/757, will act as the verifier, performing tasks such as checking monitoring plans, verifying annual CO_2 emissions reports, participating in communications with owners and operators of ships flying the Polish flag, and issuing required compliance documents.[85]

Monitoring CO_2 Emissions

Starting from January 1, 2018, maritime operators are required to monitor their CO_2 emissions according to prescribed methods outlined in Annex I of Regulation (EU) 2015/757. The calculation of emissions follows the formula: fuel consumption x emission factor. Operators can choose from four methods for fuel consumption measurement:

Method A: Fuel delivery documents and periodic fuel tank inventories.

Method B: Monitoring bunker oil tanks on the ship.

Method C: Use of flow meters for combustion processes.

Method D: Direct CO_2 emissions measurement.

These methods can be combined if allowed by the verifier to improve measurement accuracy.[86]

Submission of Monitoring Plan

Operators must submit a CO_2 emission monitoring plan for each ship to an accredited verifier**,** specifying the methods for monitoring and reporting emissions. It must be presented no later than two months after the first port call in an EU jurisdiction. The monitoring plan template is available in Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1927. The plan must be updated and submitted whenever there are significant

[84] https://www.kobize.pl/pl/article/transport-morski/id/917/informacja-ogolna

[85] https://www.kobize.pl/pl/article/transport-morski/id/918/komunikaty

[86] https://www.kobize.pl/pl/article/transport-morski/id/917/informacja-ogolna

operational changes. The plan must be submitted electronically through the platform managed by the PRS in Poland.[87]

Reporting CO_2 Emissions

Every year, maritime operators must submit an annual CO_2 emissions report to the European Commission and the PRS by April 30. The report must be prepared using the format provided in Annex II of Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1927. The report covers emissions from each ship under the MRV system and includes the CO_2 emissions calculations based on the selected methods. the reports are submitted electronically through the Polish Registry of Shipping's designated portal.[88]

Verification of Emissions Report

Annual emissions reports must undergo verification by an accredited verifier, ensuring that the reported data matches the actual emissions and complies with the operator's approved monitoring plan. The verifier will focus on issues such as the allocation of fuel consumption to specific voyages, fuel data, the application of emission factors, CO_2 emissions calculations, and energy efficiency assessments.[89]

C.4 Specificities of the Polish system leading to reduced administrative burden

Guidelines and support systems to assist companies

Through its implementation of the EU ETS, relevant authorities have developed clear guidelines and support systems to help companies in their monitoring and reporting activities related to their emissions. For example, through the KOBiZE website: https://krajowabaza.kobize.pl/instrukcje-poradniki/index operators receive significant support and documents elaborating on how they can complete necessary templates or how to prepare and submit reports. This information can simplify compliance and reduce the administrative workload necessary from operators.

C.5 Comparison to the Netherlands

Both the Netherlands and Poland provide operators with extensive information via websites and documents from specific authorities (for Poland this is the KOBiZE and for the Netherlands this is the National Emissions Authority, NEA). This significantly supports operators in meeting their obligations on the basis of the EU ETS and can diminish the amount of time dedicating to figuring out what needs to be done and when.

Creating single platform to submit required reports: One of the challenges faced by companies operating under the EU ETS in Poland might be the confusion surrounding the submission of reports on emissions and activity levels on separate platforms. Emissions reports must be submitted through the Krajowa Baza Emisji (KOBiZE) platform, while the reports on activity levels (ALC) are submitted through a different electronic system, known as the Krajowy System Wykonawczy (KŚW). In the Netherlands this is the responsibility of one authority, the NEa

[87] https://www.kobize.pl/pl/article/transport-morski/id/917/informacja-ogolna

[88] https://www.kobize.pl/pl/article/transport-morski/id/917/informacja-ogolna

[89] https://www.kobize.pl/pl/article/transport-morski/id/917/informacja-ogolna

D. National Best Practices on Implementation and Execution of the EU ETS in EU Member States – Spain

D.1 Stationary installations

Implementation of the European Emissions Trading System (EU ETS) in Spain

Spain has implemented the European Union Emissions Trading System (EU ETS) through a series of national legislative measures that align with EU directives.

The implementation of Directive 2003/87/EC on the EU ETS into the Spanish national legislation was done through Law 1/2005 of March 9.[90] Additionally, this law establishes the Climate Change Policy Coordination Commission (Comision de Coordinacion de Politicas de Cambio Climatico, CCPCC) as a body responsible for facilitating coordination and cooperation between the General State Administration and the Autonomous Communities specifically in relation to the implementation and enforcement of the EU ETS. Its role is to oversee the implementation of the emissions trading system and ensure compliance with both international and EU reporting obligations associated with it.[91]

Since its enactment, Law 1/2005 of March 9 has been amended multiple times to align with subsequent updates to the EU ETS such as Law 9/2020, which incorporated Directive (EU) 2018/410 (Phase IV reforms for 2021-2030).[92]

Meeting the ETS Requirements in Spain

Environmental Authorization and Registration

To participate in the EU ETS, installations in Spain must obtain an Integrated Environmental Authorization (Autorización Ambiental Integrada, AAI).[93]

The main requirements to obtain the authorisation are: identify and certify the ownership of the facility; a description of the facility (including its location), the activities carried out, and the technology used; identify raw and auxiliary materials used that may emit GHGs; identify the sources of gas emissions at the facility; develop a monitoring plan that complies with current regulations; and compliance with information supply requirements

The implementation and regulation of the EU ETS in Spain involve national and regional authorities, each with distinct responsibilities.

The Spanish Climate Change Office (Oficina Espanola de Cambio Climatico, OECC) under the Ministry for the Ecological Transition and the Demographic Challenge (Ministerio para la Transicion Ecologica y el Reto Demografico, MITECO) oversees the implementation of the EU ETS at the national level and ensures compliance with Law 1/2005. Moreover, the OECC works alongside Autonomous Communities, which are responsible for issuing the AAI at the regional level. [94]

The Autonomous Communities are responsible for granting the AAI to installations within their jurisdiction.[95] Each region has its own environmental department that evaluates applications and ensures compliance with environmental regulations. While all regions follow the national framework established by Law 1/2005 and EU directives, they have

---

[90] https://www.renade.es/esp/Sobre-Renade

[91] https://climate-laws.org/document/law-1-2005-of-march-9-which-regulates-the-regime-of-the-trade-of-greenhouse-gases-emission_a1fe

[92] https://www.uria.com/documentos/colaboraciones/3412/documento/2023_Climate_Regulation_-_Spain.pdf?id=13251_en&forceDownload=true

[93] https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sostenibilidad-industrial/prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion-ippc/autorizacion-ambiental-integrada-aai.html

[94] https://www.uria.com/documentos/colaboraciones/3412/documento/2023_Climate_Regulation_-_Spain.pdf?id=13251_en&forceDownload=true

[95] https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sostenibilidad-industrial/prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion-ippc/autorizacion-ambiental-integrada-aai.html

the authority to establish additional requirements tailored to their regional environmental policies. As a result, specific procedures, timelines, required documentation, and processing times vary depending on regional environmental priorities and administrative capacity. To obtain detailed information on the specific procedures of each Autonomous Community, MITECO provides direct links to the official websites of the regional environmental authorities, where lists of granted authorizations and applicable procedures can be consulted.[96]

Opening an Account in the Union Registry

To participate in the EU ETS, companies and operators must open an account in the Union Registry. The Union Registry is a standardized electronic database that ensures accurate accounting of the issuance, ownership, transfer, surrender, and cancellation of all emission allowances under the EU ETS. Emission allowances exist only in electronic form which means that they are recorded and managed exclusively within the Union Registry, without any physical certificate.[97]

In Spain, the national administrator of the Union Registry is the National Registry of Greenhouse Gas Emission Allowances (Registro Nacional de Derechos de Emisión, RENADE), which operates under IBERCLEAR and is supervised by MITECO.[98] To open an account in the Spanish section of the Union Registry, the following steps must be completed:

- **Access the Union Registry Portal**: Visit the Spanish section of the Union Registry at https://unionregistry.ec.europa.eu/euregistry/ES/index.xhtml.
- **Review Requirements and Gather Documentation**: Detailed requirements are outlined in the "Trading Account Opening and Maintenance Requirements" document, available here: https://www.renade.es/docsSubidos/Tipos-de-cuenta/Ingles/Trading-account/0_Requirements_TradingAccountOpeningandMaintenance.pdf. This includes forms for appointing legal and authorized representatives, proof of identity and residence, and other pertinent legal documents.

Monitor and Report Emissions

In Spain, companies subject to the EU ETS must comply with stringent monitoring and reporting obligations to ensure the accuracy and transparency of their GHG emissions data. These requirements are primarily governed by EU Regulation 2018/2066.[99]

Monitoring and Reporting Activity Levels

Each operator must develop and maintain an Emissions Monitoring Plan EMP, detailing the methodology used to measure and calculate emissions. This plan must be submitted for approval to the OECC, the competent authority responsible for overseeing compliance with monitoring requirements.

The submission, review, and approval process for EMPs is carried out through RENADE.[100] This digital platform allows operators to:

- Submit and manage their EMPs, ensuring they meet regulatory requirements.
- Track the approval process and receive feedback from the OECC.

---

[96] https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sostenibilidad-industrial/prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion-ippc/autorizacion-ambiental-integrada-aai/aai-ccaa.html

[97] https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/registro-nacional-de-derechos-de-emision.html#:~:text=El%20Registro%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20para%20el%20comercio,de%20emisi%C3%B3n%20expedidos%20en%20el%20marco%20del%20comercio

[98] https://www.renade.es/esp/Sobre-Renade

[99] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2066/oj/eng

[100] https://www.iberclear.es/ing/Services/Renade

Any modifications to an existing Emissions Monitoring Plan must be promptly communicated to the OECC and submitted electronically through RENADE for approval. After completing the monitoring process, companies must submit their annual emissions report by March 31 of the following year.[101] This report must include:

- Total verified emissions from the previous calendar year.
- Detailed supporting documentation, ensuring the accuracy of reported data.

The reporting process is carried out via RENADE, where companies upload their verified emissions data in accordance with the methodologies outlined in their approved EMPs.

Verification by Accredited Verifiers

To ensure the integrity of emissions data, all reports must undergo independent verification by a third-party verifier accredited by the National Accreditation Entity (Entidad Nacional de Acreditación, ENAC). This verification process confirms that reported emissions are accurate and consistent with regulatory standards.
Once verification is complete, companies must:

- submit the final validated report through RENADE before the April 30 deadline.
- surrender emission allowances equivalent to their verified emissions by the same deadline, in compliance with EU ETS obligations.[102]
- failure to meet these requirements may result in financial penalties and regulatory sanctions.

Free Allowance Allocation 2021-2025

In Spain, the free allocation of emission allowances for fixed installations during the 2021-2025 period is regulated under Royal Decree 18/2019, of 25 January, which establishes the framework for the application of the EU ETS in Spain. During this phase, installations eligible for free allowances had to submit an Allocation Application to the OECC, including a Monitoring Methodology Plan (Plan de Metodologia de Seguimiento, PMS) and a Reference Data Report (Informes de Datos de Referencia, IDR), both verified by an accredited entity. The allocation is based on benchmark values determined at the EU level, it ensures that emissions allowances are granted according to efficiency standards in each sector. Additionally, the free allocation is subject to annual adjustments based on activity level changes, meaning that allowances can increase or decrease depending on significant shifts in production levels.[103]

Free Allowance Allocation 2026-2030

For the 2026-2030 period, free allocation rules are updated under Royal Decree 203/2024, of 27 February 27. This decree requires operators to submit their allocation requests to the OECC before 31 May 2024. The application must include a verified IDR, an updated PMS, and a verification report in compliance with EU and national regulations. Additionally, new methodological guidelines have been published to assist installations in preparing their documentation and ensuring compliance with allocation requirements.
A major update for this period includes changes in eligibility criteria for installations covered by the EU ETS. For example, facilities exclusively using biomass and those with a total thermal capacity exceeding 20 MW will have to reassess their status to determine whether they remain subject to the emissions trading system.[104]

Returning Allowances

In Spain, the return of emission allowances under the EU ETS is regulated to ensure the proper management and integrity of the system. The Royal Decree 1089/2020,

---

[101] https://climate.ec.europa.eu/document/download/311412c0-e980-420b-8d54-5c1e45e7c358_en

[102] https://climate.ec.europa.eu/document/download/311412c0-e980-420b-8d54-5c1e45e7c358_en

[103] https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/asig-fase-iv-2021-2025.html

[104] https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/asig-fase-iv-2026-2030.html

establishes the procedure for the return of allowances in cases where an excess allocation has occurred, an installation ceases operations, or other adjustments require the return of allowances.[105]

According to this regulation, operators of installations must return any allowances that have been allocated in excess or are subject to mandatory return. The process is managed electronically through RENADE. The return process is as follows:

1. **Initiation of the Procedure**: The OECC initiates the return procedure and formally notifies the operator, who is given the opportunity to present their case.
2. **Resolution and Notification**: After reviewing the case, the OECC issues a resolution specifying the number of allowances to be returned and formally notifies the operator.
3. **Submission via RENADE**: The operator must return the specified allowances within a maximum period of six months from the date of notification. The return is completed electronically through RENADE.
4. **Enforcement**: If the operator fails to return the allowances within the established period, the OECC may proceed with enforcement actions, including an ex officio return process.

The value of the allowances to be returned corresponds to the market price of emission allowances at the time the return resolution is issued.

Overview of Administrative Burdens

- Companies must submit an Emissions Monitoring Plan for approval to the OECC before operations begin.
  - Any modifications require formal approval through RENADE.
- Operators must submit a verified emissions report by March 31 each year through RENADE, detailing emissions from the previous calendar year.
  - Late or inaccurate reports may result in penalties.
- All reported emissions data must be verified by an independent verifier accredited by ENAC.
  - The verification process requires companies to compile extensive documentation and undergo an audit.
- Operators must surrender allowances equal to their verified emissions via RENADE before April 30 each year.
- Companies eligible for free allocation must submit an application to the OECC before the May 31 deadline.
  - Required documents include a Reference Data Report, a Monitoring Methodology Plan, and a third-party verification report.
- Operators must report significant production changes (≥15%) to determine whether their allocation should be increased or reduced.
  - Any modification to allocation levels requires formal approval.
- If an operator receives more free allowances than necessary, they must return the excess through RENADE following a resolution from the OECC.
- The operator has six months from notification to complete the return process.
- Companies that cease operations must formally notify the OECC and return any unused allowances.
- Failure to return allowances may result in enforcement actions.
- The OECC and other regulatory bodies conduct random audits and compliance checks to verify adherence to EU ETS regulations.
- Non-compliant operators may face legal action or additional administrative procedures.

[105] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-15876 Articles 9-14

D.2 Obligations of companies EU ETS 1 Aviation

Under the EU ETS, aircraft operators (AOs) in Spain must comply with strict obligations regarding emissions monitoring, reporting, and the trading of allowances. These obligations are regulated by Law 13/2010 of 5 July, which amended Law 1/2005 to incorporate aviation into the national emissions trading framework. This adjustment aligned Spanish legislation with EU Directive 2008/101/CE.[106]

The EU ETS applies to all flights within the European Economic Area (EEA), including those departing from or arriving in Spain. However, certain flights are exempt, such as those operated by military, emergency, research, or government aircraft, as well as small aircraft operators emitting less than 10,000 tonnes of CO_2 annually.[107] These exemptions follow EU guidelines while maintaining Spain's commitment to emissions reduction in the aviation sector.

Aircraft operators are required to monitor their emissions and submit an Emissions Monitoring Plan before commencing operations. This plan, which details the methodologies for tracking CO_2 emissions, must be approved by the MITECO. Throughout the year, operators must track their emissions, and by March 31, they must submit an Annual Emissions Report, verified by an accredited independent body if emissions exceed 25,000 tonnes of CO_2 (full scope) or 3,000 tonnes (reduced scope).[108]

A key compliance requirement under the EU ETS is the surrendering of allowances equivalent to the operator's verified emissions. This must be completed by September 30 each year. Failure to do so results in a fine of €100 per missing tonne of CO_2, in addition to the obligation to surrender the missing allowances.[109] To facilitate compliance, operators must also open an account in the Union Registry, managed in Spain by the Spanish Carbon Market Authority, following the rules established in Delegated Regulation 2019/1122.

Compliance with the EU ETS and Spanish regulations is monitored by MITECO, and the State Aviation Safety Agency (Agencia Estatal de Seguridad Aérea, AESA). These authorities ensure that operators follow reporting and emissions reduction requirements by providing official templates and compliance guidelines.

D.3 Obligations of companies EU ETS1 Maritime Transport

Spain has integrated the maritime sector into its national framework for the EU ETS, following the amendment of Directive 2003/87/EC, effective from January 2024. This inclusion mandates that shipping companies operating vessels above 5,000 gross tonnages within Spanish jurisdiction adhere to specific obligations to monitor, report, and manage their greenhouse gas emissions. Unlike the aviation sector, which is regulated through Law 13/2010, of 5 July, Spain has not enacted a dedicated national law to transpose EU ETS maritime obligations. Instead, it applies EU regulations directly through its existing legal and administrative framework. This means that compliance with the EU ETS for maritime transport is overseen by Spanish authorities but follows EU law without additional Spanish legislation.

The EU ETS applies to maritime transport activities based on specific criteria to regulate emissions effectively. It covers 100% of emissions from voyages between ports within the EEA, ensuring that intra-EEA voyages are fully accounted for under the system. Additionally, it includes 50% of emissions from voyages between an EEA port and a non-EEA port, reflecting the EU's efforts to extend emission control beyond its immediate borders. Furthermore, 100% of emissions from ships at berth in EEA ports fall within the

[106] https://www.miteco.gob.es/fr/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/alcance-aviacion.html

[107] https://www.miteco.gob.es/fr/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/alcance-aviacion.html

[108] https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/mrv-guia2_guiageneralparaoperadoresaereos_tcm30-544135.pdf

[109] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-3941

EU ETS, ensuring that emissions produced while stationary in port areas are also regulated. Initially, the system focuses on carbon dioxide emissions (CO_2), with methane (CH4) and nitrous oxide (N2O) set to be included from 2026, broadening the scope of greenhouse gas reduction measures.

To facilitate a smooth transition for maritime operators, the EU ETS introduces a phased approach for the surrendering of emission allowances. In 2025, shipping companies must surrender allowances covering 40% of their verified emissions for 2024. The following year, in 2026, this requirement increases to 70% for 2025 emissions. From 2027 onwards, companies are obligated to surrender allowances covering 100% of their emissions from 2026 and subsequent years.[110]

Spain has introduced specific temporary exemptions from the EU ETS for certain maritime routes until 2030. These exemptions apply to voyages between the Spanish mainland and the Canary Islands, recognizing the essential nature of maritime transport for island connectivity. Additionally, trips between Spain and small islands with fewer than 200,000 residents, such as specific parts of the Balearic Islands (excluding Mallorca), are also temporarily exempt. However, to prevent carbon leakage, the EU has identified certain transshipment ports where these exemptions do not apply, to ensure that emissions reduction efforts remain effective across the broader maritime sector.[111]

Shipping companies operating within the EU ETS must adhere to strict administrative requirements to ensure transparency and compliance. One key obligation is the submission of Monitoring Plans, where companies must provide a verified monitoring plan outlining how emissions will be tracked. For ships already included in the system, this plan must be submitted to the Spanish authorities by April 1, 2024. For newly included ships, the monitoring plan must be submitted within three months of their first arrival at a Spanish port.[112]

Additionally, shipping companies must submit Annual Emissions Reports, which provide verified data on emissions from the previous year. These reports must be submitted by February 28 each year, starting in 2025. Compliance with these reporting obligations is essential for ensuring accurate emissions tracking and fulfilling EU ETS requirements.[113]

To assist companies with compliance, the Spanish government has designated specific contact points. For inquiries related to emissions trading and registry management, operators can contact correo.titulares.renade@grupobme.es. Compliance with MRV and FuelEU can be addressed to MRV-FuelEU@sasemar.es, while general maritime emissions-related inquiries should be sent to bzn-rcde.maritimo@miteco.es.[114]

D.4 Specificities of the Spanish system leading to reduced administrative burdens

In the maritime transport sector specifically, Spain has introduced temporary exemptions for the EU ETS which will diminish the administrative burden for some operators on specific maritime routes. These exemptions will apply until 2030 and are mainly in the scope of trips from mainland Spain to the Canary Islands. Other exemptions are also in place for transport that take place between Spain and smaller islands which have fewer than 200 000 residents. In these instances maritime transport operators do not have to

[110] https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/transporte-maritimo.html#inclusion

[111] https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/transporte-maritimo.html#inclusion

[112] https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/transporte-maritimo.html#inclusion

[113] https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/transporte-maritimo.html#inclusion

[114] https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/transporte-maritimo.html#inclusion

meet EU ETS requirements and as such, do not gain additional administrative burdens (for the time being).

D.5 Comparison to the Netherlands

In terms of similarities, both the Netherlands and Spain have a clear agency/authority in charge of dealing with EU ETS matters, and several online resources through these stakeholders available to operators (RENADE as coordinated by the OOEC in Spain and NEA in the Netherlands). Furthermore, both countries seem to implement strict systems calling for transparency, checks and corrections of the information provided through the national implementation of the EU ETS.

Spain and the Netherlands do differ in some ways however.In Spain, the enforcement of the EU ETS can be done at two levels: the General State Administration level and at the Autonomous Communities level. The CCPCC is in charge of coordinating between these two types of authorities but the Autonomous Communities may impose different requirements to a certain extent with regards to, for example, granting Integrated Environmental Authorisations (AAIs) to operators. In these instances, the Autonomous Communities might impose more demands on the basis of their environmental situations. For operators in these specific regions, more demands could be imposed hence leading to more administrative burdens.