

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-08

Milieuraad

Nr. 543

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2014

Emissiehandel is een belangrijke hoeksteen van het Nederlandse en Europese klimaatbeleid. In de conclusies van de Europese Raad van 23 oktober jl. over het Europese beleidskader voor klimaat en energie voor 2030¹ wordt het belang van het Europese emissiehandelssysteem (Emissions Trading Scheme, ETS) benadrukt en is tot hervorming van het ETS besloten.

Met deze brief informeren we uw Kamer over de inzet van het kabinet voor de toekomstige vormgeving van het ETS, mede in het licht van de Raadsconclusies. Deze brief geeft tevens invulling aan de toezegging van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu tijdens het AO Milieuraad van 15 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 538).

1. Voorgeschiedenis en context

Om in de Europese gemeenschap op kosteneffectieve wijze broeikasgasreducties te realiseren, is in 2005 gestart met het ETS. Voor dit systeem is destijds gekozen omdat hiermee CO₂-reductie voor een vastgestelde periode is verzekerd, er een prijs voor CO₂ tot stand komt en er een gelijk speelveld tussen bedrijven binnen de EU is. Daarbij biedt het ETS aan bedrijven flexibiliteit om zelf reducties te realiseren of emissierechten te kopen. Bedrijven en overheden kozen voor dit systeem boven een CO₂-belasting vanwege deze flexibiliteit en zekerheden.

Na de eerste (2005–2007) en tweede (2008–2012) handelsperiode, bevinden we ons momenteel in de derde handelsperiode (2013–2020) van het ETS. Bij de start van de derde handelsperiode is een aantal wijzigingen doorgevoerd:

- Het deel van de rechten dat wordt geveild in plaats van rechtstreeks uitgegeven is gestegen van 5% naar 50%. Hierdoor wordt de marktwerking van het ETS versterkt.

¹ European Council (23 and 24 October 2014), Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14.

- De allocatie van rechten vindt plaats op basis van een Europees allocatieplan, zodat dezelfde allocatieregels worden gehanteerd in alle lidstaten.
- 300 miljoen rechten uit de nieuwkomersreserve (NER) voor de derde handelsperiode van het ETS worden apart gezet in een fonds (NER300) om daarmee innovatieve hernieuwbare energieprojecten en projecten op het gebied van Carbon Capture and Storage (CCS) te subsidiëren.

2. De balans na tien jaar ETS

Het hoofddoel van emissiehandel is het beperken van de uitstoot van broeikasgassen tegen de laagste kosten. Dit wordt bereikt door binnen een vast emissieplafond emissierechten te verhandelen, waarmee bedrijven de vrijheid hebben zelf te bepalen op welke wijze zij hun verplichting tot emissiereductie invullen. Door de jaarlijkse aanscherping van het emissieplafond is er een continue prikkel om emissies te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door toepassing van andere productietechnieken of grondstoffen, het gebruik van hernieuwbare energie en door energiebesparing. Naast het reduceren van broeikasgassen is het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van schone technieken voor de lange termijn via een prijsprikkel een belangrijk doel van het ETS².

We kunnen concluderen dat het ETS sinds de start in 2005 in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de afgesproken vermindering in broeikasgasemissies³. Er is een functionerende markt voor emissierechten ontstaan, waar een marktprijs voor emissiereductie tot stand komt. Ondanks dat de ETS-regelgeving complex is, is de naleving van de ETS-verplichtingen door bedrijven hoog⁴.

Toch zijn er ook zaken die anders lopen dan tevoren gedacht en die aanleiding vormden voor de Europese Commissie om te komen met voorstellen voor verbetering en versterking van het ETS:

a. Surplus aan emissierechten

Een belangrijk aspect betreft het relatief grote aantal beschikbare emissierechten in relatie tot de werkelijke emissies van bedrijven, ook wel aangeduid als het surplus aan emissierechten. Grotendeels door de economische laagconjunctuur van de afgelopen jaren, het uitblijven van een krachtig herstel, de mate waarin CDM- en JI-rechten⁵ zijn ingezet, en de vooraf bepaalde hoeveelheid rechten die onder het ETS jaarlijks op de markt wordt gebracht⁶, is een aanzienlijk surplus van (ongebruikte) emissierechten ontstaan. Met andere woorden, het aantal rechten dat beschikbaar is, sluit niet goed aan bij de verminderde vraag naar emissierechten.

Het surplus heeft een drukkend effect op de (verwachte) marktprijs van de emissierechten, waardoor de prijsprikkel onvoldoende is om de inzet van schone technieken te stimuleren, die nodig zijn om op de langere termijn kosteneffectief CO₂ te reduceren. De Europese Commissie geeft aan dat een zogenoemde carbon lock-in moet worden voorkomen. Met een

² Toelichting bij het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ten einde de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, EC, 2008.

³ Zie bijvoorbeeld «Trends and projections in Europe 2014», EEA, 2014.

⁴ Jaarverslag Nederlandse Emissieautoriteit 2013.

⁵ De EU-ETS wetgeving staat deelnemers toe de meeste categorieën van kredieten van het Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI)-mechanisme van het Kyoto-protocol te gebruiken bij het realiseren van een deel van hun verplichtingen onder het ETS.

⁶ Het gaat hierbij om zowel het (vaste) volume te veilen emissierechten alsook om de uitgifte van gratis emissierechten aan de industrie op basis van historische productiegegevens.

carbon lock-in wordt hier bedoeld het vastzitten in de huidige productiewijzen die grotendeels zijn gebaseerd op fossiele energie. Doordat alternatieve, koolstofarme productiewijzen en energie op korte termijn extra kosten met zich meebrengen en de voordelen zich pas op lange termijn manifesteren, is er geen prikkel om over te stappen op die alternatieven.

De Europese Commissie, ECN en PBL⁷ geven aan dat daarom nu moet worden ingezet op toepassing en ontwikkeling van schonere technieken om na 2030 vervolgstappen te zetten waardoor in 2050 de doelstelling van 80–95% CO₂-reductie kan worden bereikt⁸.

b. Koolstoflekkage

Internationaal concurrerende bedrijven die de koolstofkosten niet door kunnen rekenen in hun prijzen, komen in aanmerking voor gratis emissierechten. In het ETS worden de gratis rechten toegewezen aan de hand van een lijst, de carbon leakage lijst, die aangeeft welke bedrijfssectoren een risico lopen op koolstoflekkage (het verdwijnen van productie of investeringen naar landen buiten Europa waar koolstof niet of lager is geprijsd). Er zijn echter twijfels of de huidige carbon leakage lijst een goede weergave vormt van de risico's op koolstoflekkage⁹. Op de huidige lijst staan bedrijfssectoren met een equivalent van ca. 95% van de industriële emissies. De vraag is of de huidige lijst recht doet aan de werkelijke risico's van koolstoflekkage.

Het is wel zo dat de gratis rechten worden toegewezen op basis van product-specifieke benchmarks, gebaseerd op de 10% schoonst producerende bedrijven. Dit betekent dat alleen de best presterende installaties voldoende emissierechten krijgen om hun uitstoot volledig af te dekken. Er is dus ook voor bedrijven op de carbon leakagelijst een continue prikkel voor CO₂-reductie.

c. Emissiehandel wereldwijd

De inzet van de EU is er op gericht om het ETS te koppelen met soortgelijke emissiehandelssystemen van andere regio's in de wereld¹⁰. Sinds de start van emissiehandel in de EU hebben diverse andere landen, regio's en steden emissiehandel ingevoerd of zijn van plan dat te doen.¹¹ Een belangrijke positieve ontwikkeling is de start van een aantal pilotprojecten met emissiehandel in China. In Californië en Québec draait al enige tijd een gecombineerd emissiehandelssysteem. Koppelingen van het Europese emissiehandelssysteem met andere emissiehandelssystemen zijn nog niet gerealiseerd. De gesprekken met Zwitserland zijn al wel in een vergevorderde fase. Daarentegen vormt de annulering van de invoering van het emissiehandelssysteem door Australië een tegenvaller. Nederland speelt een actieve rol bij de ontwikkeling van emissiehandelssystemen elders in de wereld, vooral door kennisoverdracht. Het ontwikkelen en koppelen van soortgelijke emissiehandelssystemen is een eerste stap naar een mondiaal gelijk speelveld voor de industrie, waardoor specifiek beleid ter voorkoming van koolstoflekkage niet langer nodig is.

⁷ EU-doelen klimaat en energie 2030: impact op Nederland, ECN, PBL, 2014.

⁸ Impact assessment, Accompanying the Communication: A policy framework for climate, EC, 2014.

⁹ Carbon Leakage Evidence Project, Ecorys, 2013.

¹⁰ www.ec.europa.eu/clima/policies/ets/linking.

¹¹ Voor een overzicht van emissiehandel wereldwijd zie www.icapcarbonaction.com.

d. Complexiteit

Ten slotte vormt de complexiteit van het ETS een aspect dat aandacht verdient vanwege de administratieve lasten die dit voor zowel het bedrijfsleven als de uitvoering geeft. Ook het draagvlak voor het ETS heeft te lijden onder de complexiteit van het systeem. Het is dus wenselijk te onderzoeken hoe het ETS kan worden vereenvoudigd.

3. Structurele versterking van het ETS

Met het oog op het CO₂-reductiedoel voor 2050, het pad daar naartoe en het onlangs overeengekomen klimaat- en energiepakket voor 2030, is het zaak om de gesignaleerde tekortkomingen aan te pakken en het ETS zodanig te verbeteren dat het -naast het reduceren van CO₂-emissies- ook daadwerkelijk prikkels gaat geven voor investeringen die het halen van de lange termijndoelen mogelijk moeten maken. Tegelijk dienen de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en een gelijk speelveld te worden bewaakt. Het vervolg van deze brief gaat hierop nader in.

Recent bleek al de noodzaak om in te grijpen. Aan het eind van de vorige handelsperiode in 2010 tot 2012 ontstond binnen korte tijd een substantieel surplus van niet gebruikte emissierechten op de markt. Geschat wordt dat het surplus op dit moment ongeveer even groot is als het volume van alle emissies in het ETS in een jaar. De CO₂-prijs daalde tot enkele euro's per ton. Als tijdelijke maatregel heeft Nederland samen met de andere lidstaten besloten in de huidige handelsperiode een aanzienlijke hoeveelheid emissierechten (900 miljoen) tijdelijk niet te veilen, maar apart te zetten (aangeduid als backloaden). Deze rechten komen volgens de gemaakte afspraken tegen het eind van de huidige handelsperiode (in 2019 en 2020) alsnog op de markt.

De Europese Commissie heeft verschillende opties voor structurele versterking van het ETS onderzocht en uiteindelijk twee opties naar voren gebracht¹², die zijn overgenomen in de recente conclusies van de Europese Raad:

1. het aanscherpen van het jaarlijkse reductiepercentage van het ETS-plafond van -1,74% naar -2,2% vanaf 2021, dat correspondeert met een CO₂-reductiedoel van -43% voor de ETS-sectoren in 2030, en
2. het invoeren van een marktstabiliteitsreserve (MSR), waarmee op automatische wijze tijdelijk rechten uit de markt worden genomen.

Daarnaast houdt de Europese Commissie een consultatie over de wenselijkheid om ook in de volgende handelsperiode voorzieningen op te nemen die de koolstoflekkage (carbon leakage) tegengaan. In de Raadsconclusies wordt de wenselijkheid van het handhaven van carbon leakage voorzieningen onderschreven.

In Nederland is in het Energieakkoord voor duurzame groei ook onderkend dat het ETS moet worden versterkt en een effectievere investeringsprikkel moet geven. Een belangrijk element dat het Energieakkoord toevoegt aan de versterking van het ETS is de borging van de concurrentiepositie van de industrie die bloot staat aan internationale concurrentie door 100% gratis toewijzing van emissierechten op basis van reële benchmarks en recente productievolumes. Dit is dan ook het uitgangspunt in de reactie die het kabinet op de consultatie geeft. Een afschrift van deze reactie heeft uw Kamer recent ontvangen¹³.

¹² The state of the European carbon market in 2012, EC, 2012.

¹³ Consultatie Carbon Leakage, 2014, Kamerstuk 28 240, nr. 115.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op mogelijke verbetermaatregelen waar het kabinet zich voor in wil zetten, met de voorstellen van de Europese Commissie, de recente Raadsconclusies, en het Energieakkoord voor duurzame groei als basis.

4. Nederlandse inzet

Naast de bijdrage aan het kosteneffectief behalen van de klimaatdoelen, wil het kabinet dat het ETS aan marktpartijen zekerheid geeft. Dat is een belangrijk criterium bij de keuze voor de opties om het ETS te versterken. Een toekomstbestendig ETS geeft duidelijkheid aan de markt, door middel van een duidelijk reductiedoel en een lange termijn stabiel prijssignaal. Over het invoeren van twee maatregelen is in de conclusies van de Europese Raad al overeenstemming bereikt:

a. Aanscherpen van het ETS-plafond

Het aanscherpen van het ETS-plafond en daarmee het verminderen van het aantal emissierechten dat jaarlijks op de markt wordt gebracht is de belangrijkste maatregel om het surplus aan emissierechten aan te pakken en daarmee het ETS te versterken. Deze maatregel is nodig om de reductie van het ETS-plafond in lijn te brengen met het klimaatdoel voor 2030. In de conclusies van de Europese Raad is vastgelegd dat de ETS-sectoren een emissiereductie met 43% ten opzichte van 2005 moeten bereiken. Dit betekent dat het jaarlijkse reductiepercentage van het ETS-plafond na 2020 wordt verhoogd van 1,74% naar 2,2%.

Het kabinet is tevreden met de bekrachtiging van deze maatregel door de Europese Raad. De aanscherping van het ETS-plafond na 2020 zal naar verwachting nu al effect hebben op de markt en bijdragen aan de prikkel om investeringen in CO₂-reductie en CO₂-efficiënte groei uit te lokken¹⁴.

b. Marktstabiliteitsreserve (MSR)

Het aanscherpen van het ETS-plafond vermindert weliswaar het huidige overschot op de markt, maar naar verwachting duurt dit te lang om in het komend decennium een effectieve prikkel te geven voor het toepassen van schone technologie bij de industrie. Om deze prikkel wel te geven, carbon lock-in effecten voor de industrie en toekomstige overschotten aan emissierechten te voorkomen, moet het aantal rechten dat op de markt beschikbaar is structureel beter worden afgestemd op de werkelijke emissies bij bedrijven. Hiermee wordt de prijsvorming binnen het ETS stabiel.

De MSR zoals voorgesteld door de Europese Commissie zorgt ervoor dat wanneer er een surplus is aan ongebruikte emissierechten dat een bepaalde wenselijke grenswaarde overstijgt, een deel van de te veilen emissierechten in een reserve wordt geplaatst. Wanneer het verschil tussen het aantal emissierechten en de koolstofemissies voldoende is teruggebracht, komen emissierechten uit de reserve alsnog op de markt. Doordat de regels en voorwaarden voor het uit de markt halen of terugplaatsen van emissierechten in de MSR vastliggen, draagt het MSR bij aan de hierboven genoemde zekerheid en transparantie die voor bedrijven zo belangrijk is.

Het kabinet is tevreden met het besluit van de Europese Raad om een stabiliteitsreserve in te voeren, die in lijn is met het voorstel van de Commissie. Naast het effect op het volume van emissierechten op de markt, draagt het bij aan het vertrouwen in het ETS als hoeksteen in het Europese klimaatbeleid.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Evaluation of policy options to reform the EU emissions trading system, PBL, 2013.

Onderzoek van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en PBL laat zien dat de stabiliteitsreserve een belangrijke toevoeging aan het ETS kan zijn¹⁵.

Het kabinet wil echter de effectiviteit van de stabiliteitsreserve verder vergroten en denkt daarbij aan de volgende aanpassingen ten opzichte van het voorstel van de Europese Commissie:

1. De responstijd van de stabiliteitsreserve, de tijdsperiode tussen het vaststellen van het overschot op de markt en het plaatsen van emissierechten in de reserve, terugbrengen van twee jaar naar één jaar.
2. Een groter percentage dan de door de Europese Commissie voorgestelde 12% van het totaal aantal emissierechten in omloop, jaarlijks in de reserve plaatsen.
3. De stabiliteitsreserve eerder dan in 2021 invoeren en zo (een deel van) de 900 miljoen emissierechten die eerder tijdelijk niet zijn geveild (de gebackloade emissierechten) opnemen.

Het instellen van een minimumprijs is een optie die geregeld naar voren wordt gebracht om tot een hogere CO₂-prijs te komen¹⁶. De grootste moeilijkheid van deze optie is echter om de hoogte van de minimumprijs te bepalen en vervolgens in Europa gezamenlijk vast te stellen. Daar komt bij dat lidstaten een minimumprijs in het ETS als een vorm van belasting zullen zien, waarover in unanimitieit moet worden besloten. De Europese Commissie heeft dan ook gekozen voor een maatregel gericht op het aantal emissierechten op de markt, middels de stabiliteitsreserve.

In aanvulling op bovenstaande twee maatregelen waartoe in Europa al besloten is, zet het kabinet in op drie aanvullende verbeteringen:

c. Toewijzing op basis van recente productie

Een andere maatregel om het aanbod van emissierechten beter aan te passen aan de werkelijke uitstoot, is de hoeveelheid emissierechten die bedrijven jaarlijks gratis toegewezen krijgen ter voorkoming van koolstoflekkage mede te baseren op hun recente productie. In de huidige situatie ontvangen bedrijven voor vele jaren een vast aantal emissierechten, gebaseerd op hun productie voor de start van de handelsperiode. De toewijzing op basis van recente productie wordt aangeduid als dynamische allocatie¹⁷. Deze toewijzingsmethodiek geeft bedrijven aanzienlijk meer (investerings)zekerheid, ruimte voor lange termijn planning en sterkere prikkels voor koolstofefficiënte groei. Bedrijven hebben immers de zekerheid dat ze, mits ze op een schone wijze produceren, voldoende extra emissierechten ontvangen wanneer ze meer gaan produceren.

Om te garanderen dat toewijzen van emissierechten op basis van recente productie er niet toe leidt dat het ETS-plafond wordt overschreden, dient een reservepot met emissierechten te worden ingesteld. Als de stabiliteitsreserve niet eerder wordt ingevoerd, is het dan ook wenselijk dat de gebackloade emissierechten beschikbaar blijven voor de toewijzing van emissierechten na 2020, vooral om 100% gratis toewijzing op basis van recente productie mogelijk te maken. Modelberekeningen laten zien dat dynamische allocatie van gratis emissierechten aan de internationaal

¹⁵ Marktstabiliteitsreserve in het EU ETS, PBL en NEa, 2014.

¹⁶ Bijvoorbeeld Evaluation of policy options to reform the EU emissions trading system, PBL, 2013.

¹⁷ Dit is uitgewerkt in het rapport dat in opdracht van de werkgroep van het Energieakkoord voor duurzame groei is gemaakt: Dynamic allocation for the EU emission trading system, Ecofys, 2014.

concurrerende industrie tot na 2035 houdbaar is. Na 2035, maar hopelijk al veel eerder, zou gratis toewijzen van emissierechten niet meer nodig hoeven te zijn omdat er dan een mondiaal gelijk speelveld is ontstaan, doordat ook buiten Europa adequate emissiehandelssystemen actief zijn, of daarmee vergelijkbaar koolstofbeleid wordt gevoerd.

In het Energieakkoord is dynamische allocatie als toewijzingsmethodiek omarmd, met daarbij de voorwaarde van een adequate borging van de concurrentiepositie van de internationaal concurrerende industrie in de vorm van gratis toewijzing van emissierechten. Dit betekent dat de internationaal concurrerende industrie op basis van deze methodiek de benodigde emissierechten krijgt, uitgaande van daadwerkelijke productie en reële benchmarks.

Het kabinet is verheugd dat in de conclusies van de Europese Raad besloten is dat «het systeem van gratis toewijzen van emissierechten niet zal aflopen» en «beter wordt afgestemd op veranderende productieniveaus van de verschillende sectoren.»

d. Adequate bescherming van de concurrentiepositie

Een aangescherpt ETS-plafond met een stabiliteitsreserve en volledige allocatie voor de industrie die dat nodig heeft, vereist dat er efficiënt met de nog beschikbare emissierechten wordt omgegaan.

Het kabinet vindt dat dat onderdeel van het versterken van het ETS moet zijn om te komen tot een carbon leakagelijst die recht doet aan echte carbon leakage risico's¹⁸. Daarbij gaat het zowel om risico's op koolstoflekkage op korte als op lange termijn. De huidige gedachte is om verbetering van de carbon leakagelijst langs de volgende lijnen te verkennen:

1. De criteria die bepalen of er sprake is van koolstoflekkage dienen gefocust te zijn op de combinatie van CO₂-intensiteit en handelsintensiteit van de producten. In de huidige richtlijn vormen de CO₂-intensiteit van de producten en handelsintensiteit ook individueel criteria op grond waarvan bedrijven op de carbon leakage lijst kunnen komen, terwijl vooral de combinatie van beide leidt tot koolstoflekkage. Het gevolg is dat bedrijven die in de praktijk geen negatieve effecten ondervinden toch voldoen aan de criteria en op de carbon leakagelijst komen.
2. Het kabinet is tevens voorstander van het zoveel mogelijk hanteren van objectief te beoordelen kwantitatieve criteria. Momenteel worden naast de genoemde criteria ook sectoren op de carbon leakagelijst geplaatst op basis van een kwalitatief gemotiveerd verzoek. Dat maakt de carbon leakagelijst kwetsbaar voor subjectieve beoordeling en lobby.
3. Als onderdeel van de selectiecriteria zou een recentere emissieprijsverwachting moeten worden gehanteerd, die bijvoorbeeld bij de vijfjaarlijkse herziening van de lijst kan worden geactualiseerd. Momenteel wordt bij de beoordeling of een sector bloot staat aan carbon leakage een vaststaande emissieprijs van 30 euro gehanteerd, ver boven het niveau van de afgelopen jaren. Het hanteren van een meer actuele prijs is ook consistent met het gebruik van recente productiedata, zoals Nederland voorstelt met dynamische allocatie.

De discussie over de carbon leakagelijst voor de periode na 2020 is in Europa pas onlangs gestart. Het kabinet wacht lopend onderzoek en voorstellen van de Europese Commissie af. De recente Raadsconclusies bieden ondersteuning voor een aanscherping van de carbon leakagelijst door de passage dat een passende mate van steun moet worden gegeven

¹⁸ Consultatie Carbon Leakage, 2014, Kamerstuk 28 240, nr. 115.

voor sectoren die het risico lopen hun internationale concurrentiepositie te verliezen.

e. Vereenvoudiging van de uitvoering

In de aanpassing van het ETS in 2012 is een aanzienlijke verbetering doorgevoerd door bij toewijzing van emissierechten uit te gaan van de schoonst mogelijke wijze waarop een product gemaakt kan worden. Dit is gedaan door te werken met benchmarks. Op dit moment bestaat er voor een vijftigtal producten een bijbehorende productbenchmark. Als er (nog) geen productbenchmark voorhanden is, moet voor de toewijzing van emissierechten worden teruggevallen op een complexere benchmarkmethode. Wat Nederland betreft wordt het aantal productbenchmarks uitgebreid. Dit leidt tot lagere uitvoeringslasten.

Naast de invoering van productbenchmarks is een aanzet gedaan om de lasten voor bedrijven met geringe uitstoot -in het ETS wordt ca. 90% van de uitstoot door ca. 20% van de bedrijven veroorzaakt- te beperken. Dit moet verder worden opgepakt om ook na 2020 de lasten dragelijk te houden in relatie tot de uitstoot van een bedrijf.

Het kabinet zet zich in het bijzonder in voor vereenvoudigingen voor het midden- en kleinbedrijf met een geringe CO₂-uitstoot. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het schrappen van de afzonderlijke vergunningen en monitoringsplannen voor deze groep bedrijven of het wegnemen van de administratieve lasten die gepaard gaan met het inleveren van emissierechten. Hiervoor is wel op Europees niveau overeenstemming noodzakelijk.

Het kabinet vindt vereenvoudiging in de uitvoering van emissiehandel ook noodzakelijk omdat het een randvoorwaarde is om over te kunnen gaan naar een meer flexibele en dynamische toewijzing van emissierechten, die vaker dan nu exacte vaststelling van productievolumes vereist. We vragen komend jaar de Nederlandse Emissieautoriteit onderzoek te doen naar verdere vereenvoudigings- en verbeteringsmogelijkheden. Nederland zal deze vervolgens inbrengen in de Europese discussie en daarmee invulling geven aan de opmerking in de conclusies van de Europese Raad dat de administratieve complexiteit niet mag worden vergroot.

5. Tijdsplan en Europees speelveld

Het tijdsplan ziet er globaal als volgt uit. Nu de Europese Raad het klimaatdoel en het reductiedoel voor het ETS in 2030 heeft vastgelegd, is het aan de Europese Commissie om met wetgevingsvoorstellen te komen voor de ETS-richtlijn na 2020. De verwachting is dat de Europese Commissie hier in de tweede helft van 2015 en in 2016 mee zal komen.

In Europa is op dit moment de aandacht vooral gericht op de stabiliteitsreserve. Met de conclusies van de Europese Raad is besloten tot invoering van een stabiliteitsreserve. Het voorstel dat de Europese Commissie al heeft gedaan voor de stabiliteitsreserve zal komende maanden in de Raadswerkgroep en het Europees parlement worden behandeld.

Besluitvorming is voorzien voor begin 2015. Een beperkt aantal landen, met name Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zet zich met Nederland actief in voor het eerder invoeren of effectiever maken van de stabiliteitsreserve.

Een grote meerderheid van landen is daarnaast voor het continueren van het gratis toewijzen van emissierechten aan de industrie waar zich een risico op carbon leakage voordoet. De discussie op welke wijze dit dient te gebeuren, start pas echt in 2015. De Europese industrie is, net als de

Nederlandse, voorstander van 100% gratis toewijzing van emissierechten op basis van recente productie en reële benchmarks.

6. Vervolgproces

Het kabinet zet zich in voor een effectiever en efficiënter ETS. Dit is een langdurig proces, waarin het optrekt met de partners van het Energieakkoord en met gelijkgestemde lidstaten. Samenvattend ziet het kabinet de volgende acties voor zich:

1. Het kabinet zal zijn steun geven aan het voorstel van de Europese Commissie voor het invoeren van een marktstabiliteitsreserve (MSR) en inzetten op versterking van het voorstel van de Europese Commissie. Nederland zet zich in om de responstijd van de stabiliteitsreserve korter te maken, een hoger percentage van het surplus jaarlijks in de reserve te plaatsen en de stabiliteitsreserve sneller in te voeren en direct (een deel van de) 900 miljoen gebackloade emissierechten in de reserve te plaatsen. Nederland blijft er echter op aandringen dat ook andere verbeteringen worden doorgevoerd.
2. In het bijzonder zal het kabinet zich, in aansluiting op de recente Raadsconclusies, sterk maken voor verbetering van de gratis allocatie van emissierechten door deze te baseren op recente productie en realistische benchmarks (dynamische allocatie). Daartoe zal het samen met de medeondertekenaars van het Energieakkoord actief overleg voeren met de Europese Commissie, lidstaten en stakeholders om de Nederlandse ideeën over het voetlicht te brengen en daarvoor steun te vergaren. Het kabinet zal daarbij haar voorstel voor de invoering van dynamische allocatie verder vormgeven aan de hand van de reacties van deze partijen.
3. Het kabinet blijft waken voor een adequate borging van de concurrentiepositie van de internationaal concurrerende industrie en actief bijdragen aan de verkenning van verbeteropties voor de carbon leakagelijst.
4. Ten behoeve van vereenvoudiging van het ETS zal het kabinet aan de NEa vragen om advies uit te brengen over de mogelijkheden op dat gebied. Daarbij zal het in ieder geval vragen naar de mogelijkheden voor een grootschaliger gebruik van productbenchmarks en naar de mogelijkheden om de administratieve lastendruk voor kleinere bedrijven te verminderen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp