

Vergaderjaar 2017–2018

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 191

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2018

Recentelijk zijn er drie akkoorden tot stand gekomen in het Europese klimaatbeleid. Het eerste akkoord dat tussen de Raad en het Europees parlement is bereikt, is de herziening van de Europese richtlijn betreffende emissiehandel voor CO₂, het EU ETS, voor de periode 2021–2030¹. Daarnaast is een akkoord bereikt over de Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen 2021–2030, in het Engels aangeduid als de Effort Sharing Regulation, de ESR². Ten slotte is er een akkoord bereikt over de Verordening integratie LULUCF³, gericht op landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw. Met deze brief informeer ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), over de akkoorden en mijn appreciatie daarvan.

Deze drie wetgevende instrumenten zorgen gezamenlijk voor de verankering in EU-wetgeving van de bijdrage van de EU onder de Overeenkomst van Parijs van ten minste 40% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990. Voor de ETS-sectoren betekent dit een doel van 43% CO₂-reductie ten opzichte van 2005. De resterende opgave komt voor rekening van de niet-emissiehandelsectoren, welke onder de ESR vallen, terwijl voor de LULUCF sector een systematiek geïntroduceerd wordt

¹ Richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen, en Besluit EU (2015) 1814.

² Verordening van het Europees parlement en de Raad van 14 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 voor een veerkrachtige energie-unie en om aan de verbintenissen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013.

³ Verordening van het Europees parlement en de Raad van 14 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energie kader 2030 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en besluit 529/2013/EU.

waarbij er op basis van nieuwe boekhoudregels geen netto emissies meer mogen zijn.

Voor de ESR-sectoren geldt een EU-reductiedoel voor 2030 van 30% ten opzichte van 2005. Deze doelstelling wordt doorvertaald in een nationaal bindend reductiedoel dat per lidstaat verschilt. Voor Nederland gaat een reductiedoel gelden van 36% ten opzichte van 2005.

Europese emissiehandelssysteem voor CO₂ (EU ETS)

Een goed werkend EU ETS is cruciaal voor een effectieve en kostenefficiënte klimaattransitie. Voor het kabinet was een speerpunt bij de herziening van de EU ETS richtlijn dan ook een verdere versterking van het EU ETS. Daarbij werd gezocht naar een balans tussen het aanscherpen van het emissieplafond en de borging van de internationale concurrentiepositie van die partijen die gevoelig zijn voor koolstoflekkage. Voor dit laatste was het belangrijk dat de toewijzingsregels voor gratis emissierechten werden verbeterd en aangescherpt. Andere belangrijke punten voor Nederland waren harmonisatie van indirecte kostencompensatie, de bestedingsregels voor de fondsen onder het EU ETS en vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen van het EU ETS. Vanzelfsprekend is bij de onderhandelingen ook rekening gehouden met moties van uw Kamer op dit terrein.

Belangrijkste punten uit het akkoord

Ten aanzien van versterking van het EU ETS zijn maatregelen overeengekomen waarmee de beschikbare emissieruimte, het emissieplafond, verder wordt verminderd en het overschot aan emissierechten op de markt wordt aangepakt.

Besloten is de jaarlijkse verlaging van het emissieplafond vanaf 2021 te verhogen van 1,74% naar 2,2%, om hiermee tot 43% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 2005 te komen. Dit reductiepercentage wordt, mede in het licht van de ambitiecyclus onder de Overeenkomst van Parijs, periodiek geëvalueerd en kan op basis van de uitkomsten van deze evaluatie eventueel naar boven worden bijgesteld.

Daarnaast wordt vanaf 2019 een hoeveelheid emissierechten buiten de markt gehouden en opgenomen in de marktstabiliteitsreserve (MSR). Voor de periode tussen 2019 en 2023 wordt de hoeveelheid emissierechten die jaarlijks in de MSR wordt opgenomen verdubbeld (van 12% naar 24%). Vanaf 2023 wordt vervolgens jaarlijks een hoeveelheid emissierechten in de MSR vernietigd. Hierbij gaat het om de hoeveelheid emissierechten in de MSR minus de hoeveelheid geveilde emissierechten in het voorgaande jaar. In 2023 betekent dit dat een hoeveelheid van waarschijnlijk meer dan anderhalf miljard emissierechten wordt vernietigd⁴. Met deze nieuwe stap wordt het bestaande overschot aan emissierechten significant teruggebracht.

De invoering van de MSR en het vernietigen van emissierechten uit de MSR, heeft als bijkomend voordeel dat emissiereductie door additionele nationale emissiebeperkende maatregelen, niet automatisch op EU-niveau teniet wordt gedaan door emissies van andere emittenten (*het waterbed-effect*). Een deel van de vrijkomende emissieruimte wordt immers stapsgewijs in de MSR opgenomen en vernietigd. In welke mate het resterende deel vervolgens wordt aangesproken, is afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag. Naar verwachting zal de vraag naar emissierechten nog zeker tot 2028 kleiner zijn dan het aantal rechten dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld, waardoor gedurende de komende handelspe-

⁴ Het vernietigen van emissierechten vindt plaats nadat de MSR eerst is geëvalueerd.

riode waarschijnlijk sprake zal blijven van een overschot aan emissierechten op de markt⁵. Dit betekent dan ook dat – zolang sprake is van een dergelijke situatie – vermeden emissies in Nederland niet automatisch en direct leiden tot meer emissies elders.

Voor wat betreft de bescherming tegen koolstoflekkage, dat wil zeggen het risico dat marktpartijen en de bijbehorende emissies zich vanwege de kosten van het EU ETS naar derde landen verplaatsen, wordt verzekerd dat er voldoende gratis emissierechten beschikbaar blijven⁶. Hiertoe wordt een reserve van 3% extra gratis emissierechten ingesteld. Bedrijven die risico op koolstoflekkage lopen, hebben hiermee meer zekerheid om ten opzichte van de benchmark 100% gratis emissierechten te ontvangen. De hoeveelheid gratis emissierechten voor bedrijven waar dit risico zich niet voordoet, neemt geleidelijk af naar nul in 2030.

De criteria om te bepalen wanneer er risico op koolstoflekkage is, zijn in beperkte mate aangescherpt⁷. Voor verdere aanscherping en een meer gerichte bescherming tegen koolstoflekkage, waar Nederland tijdens de onderhandelingen op in heeft gezet, was zowel in de Raad als in het Europees parlement geen draagvlak.

De toewijzing van gratis emissierechten aan bedrijven wordt, mede op verzoek van Nederland, dynamischer. Bij de hoeveelheid emissierechten die een bedrijf jaarlijks ontvangt, zal in de nieuwe handelsperiode veel meer rekening worden gehouden met productiestijgingen en -dalingen. Daarnaast wordt bij de hoeveelheid emissierechten rekening gehouden met de technologische ontwikkeling sinds 2008, waardoor minder emissies per eenheid product worden verondersteld en bedrijven daarmee minder emissierechten per eenheid product krijgen toegewezen.

Harmonisatie van indirecte kostencompensatie, bedoeld om energiegebruikers te compenseren voor gestegen energiekosten ten gevolge van het EU ETS, is beperkt mogelijk gebleken. Lidstaten worden wel gestimuleerd om minder middelen (d.w.z. minder dan een kwart van de jaarlijkse veilinginkomsten) hiervoor beschikbaar te stellen. Lidstaten die meer dan een kwart van de jaarlijkse veilinginkomsten beschikbaar stellen voor indirecte kostencompensatie moeten dit aan Brussel melden.

De moderniserings- en innovatiefondsen onder het EU ETS waren een ander belangrijk punt tijdens de onderhandelingen. Overeengekomen is dat de bestedingen uit de fondsen in lijn moeten zijn met de doelstellingen uit het klimaat- en energiepakket voor 2030.

Het modernisatiefonds, bedoeld voor de omvorming van industrie in armere lidstaten, wordt gevuld met 2% van de totaal beschikbare emissierechten en is bestemd voor lidstaten met een BBP dat 60% of minder van het EU gemiddelde bedraagt. Uiteindelijk is, mede door inzet van Nederland, besloten dat de middelen niet gebruikt mogen worden voor investeringen in vaste fossiele brandstoffen, ofwel in kolen⁸.

Naast het modernisatiefonds mag een aantal Oost-Europese lidstaten tijdelijk een deel van hun te veilen emissierechten aan hun elektriciteitssector geven. Deze middelen moeten bestemd zijn voor de modernisatie,

⁵ European Environment Agency (2017), Trends and projections in the EU ETS in 2017.

⁶ Zoals onder meer gevraagd in moties van Dijkstra en Van Veldhoven, 21 501-08, nrs. 591 en 639.

⁷ Motie Van Veldhoven, Kamerstuk 21 501-08, nr. 572.

⁸ Er geldt een uitzondering voor stadsverwarming in lidstaten met een BBP van minder dan 30% van het EU gemiddelde (Bulgarije en Roemenië).

diversificatie en verduurzaming van de elektriciteitssector. De voorwaarden die hieraan gesteld worden zijn ten opzichte van de huidige richtlijn aangescherpt, maar hierbij is het niet verboden om te investeren in elektriciteitsopwekking uit kolen.

Het innovatiefonds zal bestaan uit de opbrengst van het veilen van 450 miljoen emissierechten en wordt mogelijk later aangevuld met 50 miljoen extra emissierechten. Het innovatiefonds kan, naast projecten gericht op hernieuwbare energie en Carbon Capture and Storage (CCS), ook gebruikt worden voor innovatieve projecten bij bedrijven en projecten gericht op Carbon Capture and Usage (CCU).

Nederland heeft, mede op basis van signalen vanuit het bedrijfsleven en een onderzoek naar vereenvoudigingsopties van het ETS⁹ door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), al in een vroeg stadium aandacht gevraagd voor vereenvoudiging van de verplichtingen voor bedrijven onder het EU ETS. Dit heeft geleid tot het opnemen van de eis tot vereenvoudigen bij het uitwerken van de onderliggende (uitvoerings-)regelgeving. Voor bedrijven met beperkte emissies geldt dat een groter aantal is vrijgesteld van administratieve verplichtingen onder het EU ETS. Ook is er ruimte gekomen voor gebruiksvriendelijker rekeningbeheer.

Bij de uitwerking van de onderliggende regelgeving, zal Nederland er op toezien dat vereenvoudiging waar mogelijk wordt doorgevoerd. Tevens zal worden gestart met de implementatie van de herziene richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving en de voorbereiding op de toewijzing van emissierechten voor de periode 2021–2030. Bij al deze zaken is de inzet, kennis en ervaring van de NEa onontbeerlijk. In zoverre de beschikbare capaciteit van de NEa het komende jaren toe laat, wordt gezien of en op welke wijze de NEa ondersteuning aan andere lidstaten kan blijven bieden, zoals de motie Van Veldhoven/Dijkstra¹⁰ verzoekt.

Appreciatie

Nederland is er, samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten, in geslaagd de herziening van de EU ETS richtlijn aan te grijpen om het EU ETS verder te versterken. De combinatie van het verhogen van de jaarlijkse emissiereductie en het verminderen van het overschot aan emissierechten zorgt voor daadwerkelijke vermindering van de CO₂-emissies. Tegelijkertijd wordt adequate bescherming geboden tegen koolstoflekkage. Bedrijven worden aangezet tot schonere en innovatievere productie, zonder dat het risico dat activiteiten naar derde landen worden verplaatst toeneemt. Ook is voorzien in een herzieningsclausule die de mogelijkheid biedt de richtlijn verder aan te scherpen, als in het kader van het Overeenkomst van Parijs wordt overgegaan tot ophoging van het algemene EU-reductiedoel voor 2030. De afspraken over de bestedingsregels van de fondsen onder het EU ETS, het modernisatiefonds en innovatiefonds, passen vrijwel geheel bij de Nederlandse streven om deze middelen in te zetten om de energie-sector en andere bedrijfssectoren te helpen in de klimaat- en energietransitie.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Het standpunt van het kabinet met betrekking tot de inspanningenverdeling van de EU-broeikasgasreductieopgave over de niet-emissiehandelssectoren (gebouwde omgeving, transport, landbouw

⁹ NEa (mei 2015). Een eenvoudig effectief EU ETS.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-08, nr. 652.

en lichte industrie) is verwoord in een BNC-fiche van 30 september 2016¹¹. Daarin is aangegeven dat Nederland het, gezien de langetermijntopgave die de Overeenkomst van Parijs met zich meebrengt, belangrijk vindt dat er tussen 2021 en 2030 in alle EU-landen voldoende emissiereducties in de niet-emissiehandelsectoren plaatsvinden. Nederland hecht er dan ook aan dat de EU het 2030-doel van ten minste 40% ten opzichte van 1990 broeikasgasreductie waarmaakt. Hierbij was de inzet van Nederland er op gericht om broeikasgasreducties zo kosteneffectief mogelijk te realiseren, waarbij ook rekening wordt gehouden met de opgave op langere termijn richting 2050. Ten slotte gaf het kabinet aan te hechten aan uitvoerbaarheid van de verordening en de daarin opgenomen flexibiliteit.

Belangrijkste punten uit het akkoord

De belangrijkste elementen van het Commissievoorstel, waaronder de reductiedoelen voor de niet-emissiehandelsectoren per lidstaat (voor Nederland 36% reductie in 2030 ten opzichte van 2005, vergelijkbaar met de doelen in omringende lidstaten) zijn in het akkoord ongemoeid gebleven. Ook de mogelijkheden voor flexibiliteit zijn gehandhaafd. Het gaat daarbij om het kunnen schuiven met emissieruimte tussen de jaren, het beperkt kunnen inzetten van emissierechten uit het EU ETS (door een aantal kleinere, welvarende lidstaten waaronder Nederland)¹² en het mogen inzetten van een beperkt aantal LULUCF-kredieten¹³ voor het voldoen aan het non-ETS doel. De belangrijkste wijziging ten opzichte van het Commissievoorstel is de introductie van een veiligheidsreserve, waar minder welvarende lidstaten uit kunnen putten die gedurende de periode 2013–2020 hun emissies verder gereduceerd hebben dan hun doel, maar desondanks over de periode 2021–2030 emissieruimte tekortkomen. Daarnaast is het ambitieniveau enigszins aangescherpt door het startpunt voor de allocatie van emissieruimte aan lidstaten nauwer te laten aansluiten bij recente emissieniveaus, waardoor de cumulatieve emissieruimte voor de EU over de periode 2021–2030 met circa 120 Mton is verlaagd.

Appreciatie

Hoewel Nederland graag meer ambitie had gezien, voldoet het bereikte akkoord in belangrijke mate aan de Nederlandse inzet. De verordening biedt lidstaten prikkels om de emissies in de niet-emissiehandelsectoren te reduceren in lijn met het overkoepelende EU-reductiedoel, terwijl zij voldoende vrijheid krijgen om deze opgave op een kosteneffectieve manier in te vullen. Hiermee is voldaan aan de motie Dijkstra¹⁴. Voor wat betreft de veiligheidsreserve vindt Nederland het positief dat deze alleen beschikbaar komt als de EU als geheel het reductiedoel haalt, zodat het ambitieniveau is gewaarborgd. Tegelijkertijd zal wat Nederland betreft te zijner tijd een herziening van de verordening nodig zijn om het ambitieniveau beter in lijn te brengen met de doelen in de Overeenkomst van Parijs. Dit is in lijn met de inzet van Nederland om te komen tot ophoging van het EU reductiedoel voor 2030 van ten minste 40% ten opzichte van 1990 naar 55%.

¹¹ Kamerstuk 34 535, nr. 6 (30 september 2016).

¹² Maximaal 100 Mton in de gehele EU over de periode 2021–2030, waarvan maximaal 23 Mton in NL.

¹³ Maximaal 280 Mton in de gehele EU over de periode 2021–2030, waarvan maximaal 13,4 Mton in NL.

¹⁴ Kamerstuk 21 501–08, nr. 685.

Verordening Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)

De landgebruiksector¹⁵ speelt een belangrijke rol bij het verwezenlijken van de EU-klimaatambitie, omdat deze sector CO₂ vastlegt en kan opslaan (koolstofopslag in de bodem), maar ook kan emitteren en steeds belangrijker wordt voor de realisatie van de klimaatambitie. Hiertoe waren voor Nederland de volgende punten¹⁶ van belang. Het is nodig dat er een solide LULUCF-boekhouding is, waarin klimaatprestaties in de landgebruiksector worden gewaardeerd. Uniforme en betrouwbare referentieniveaus zijn daarbij vereist om additionele klimaatactie te kunnen onderscheiden van *business as usual*. De LULUCF-verordening moet ervoor zorgen dat over de emissies uit de landgebruiksector transparant wordt gerapporteerd en daarnaast prikkels bieden om beter te gaan presteren.

Belangrijkste punten uit het akkoord

Het uitgangspunt van de verordening is dat elke lidstaat ervoor zorgt dat de LULUCF-sector op zijn grondgebied volgens de boekhoudregels geen netto-emissies («no net debits») veroorzaakt en dat de EU als geheel een blijvende vastlegging van koolstof in deze groep sectoren realiseert. In het akkoord zijn de boekhoudregels die dit moeten waarborgen in grote lijnen hetzelfde gebleven. De belangrijkste aanpassing aan het Commissievoorstel betreft het instellen van een compensatiereserve van in totaal 360 Mton. Lidstaten kunnen de compensatiereserve alleen gebruiken om vermindering van vastlegging in beheerde bossen (exclusief ontbossing) te compenseren die overblijven na verevening met eventuele verbetering van de broeikasgasprestaties (in de vorm van kredieten) van andere categorieën voor landgebruik en voor zover deze vermindering van vastlegging niet voortkomt uit meer oogst dan de jaarlijkse bijgroei. Om in aanmerking te komen voor compensatie dienen lidstaten aan te geven met welke maatregelen ze de vastlegging van CO₂ in bossen gaan bevorderen en de vastgelegde voorraden gaan behouden. Belangrijke voorwaarde voor de compensatiereserve is dat de EU als geheel volgens de boekhoudregels nog steeds geen netto-LULUCF-emissies heeft, zodat het ambitieniveau gewaarborgd blijft. Als er volgens de boekhoudregels wél emissies zijn uit LULUCF, zullen die in laatste instantie gecompenseerd moeten worden door een extra prestatie in de ESR-sectoren.

Appreciatie

Nederland is tevreden dat met deze verordening de landgebruiksector nog beter kan bijdragen aan het bereiken van het EU-klimaatdoel voor 2030 en dat de bijdrage afrekenbaar wordt. De door de Commissie voorgestelde robuuste boekhoudregels zijn grotendeels ongewijzigd gebleven, en zorgen ervoor dat alleen aanvullende klimaatactie in deze sectoren kan leiden tot LULUCF-kredieten die (beperkt) inzetbaar zijn in de niet-emissiehandelssectoren. Het kabinet vindt het daarnaast positief dat er strenge voorwaarden zijn gesteld aan de compensatiereserve, zodat deze niet leidt tot vermindering van de bestaande vastlegging.

Tenslotte

Met de akkoorden op het EU ETS, de ESR en de LULUCF-verordening zet de EU een belangrijke stap op weg naar 2030. De bereikte akkoorden zijn overduidelijk winst, maar onvoldoende om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius, laat staan het streven van 1,5 graden Celsius te realiseren. Daar is meer voor nodig.

¹⁵ De landgebruiksector heeft betrekking op het gebruik van bossen en (landbouw)bodems.

¹⁶ BNC-fiche, Kamerstuk 34 535, nr. 2 (9 september 2016).

Het kabinet heeft dit in het regeerakkoord onderkend en zet zich daarom in om tot een verhoging van de Europese ambitie te komen: van ten minste 40% reductie te opzichte van 1990 naar 55% emissiereductie in 2030. Indien de EU besluit om in 2020 een meer ambitieuze Nationaal Bepaalde Bijdrage (National Determined Contribution, NDC) in te dienen, dan heeft dit ook gevolgen voor de vormgeving van het EU ETS, de ESR en de LULUCF-verordening.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes