

Fiche 9: Herziening EU ETS, herziening MSR

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende de wijziging van Richtlijn 2003/87 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Unie, de wijziging van Richtlijn 2015/1814 houdende de instelling en werking van een marktstabiliteitsreserve voor de regeling van de Unie voor de handel in broeikasgasemissierechten en de wijziging van Verordening 2015/757 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer.

Voorstel voor Besluit houdende de wijziging van Besluit 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de regeling van de Unie voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden geplaatst.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

14 juli 2021

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2021) 551

COM (2021) 571

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0571>

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

SWD (2021) 601

f) *Behandelingstraject Raad*

Milieuraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) *Rechtsbasis*

Artikel 192, eerste lid Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De voorstellen maken onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². Het gaat om een voorstel voor aanscherping van het huidige ETS (elektriciteit, grote industrie, luchtvaart), een uitbreiding van het ETS naar zeevaart, een nieuw afzonderlijk emissiehandelssysteem voor gebouwde omgeving en wegvervoer en diverse aanpassingen aangaande veilinginkomsten, en om een voorstel voor aanpassing van de marktstabiliteitsreserve.

Voor het bestaande EU ETS stelt de Commissie voor het emissiereductiedoel aan te scherpen, omdat deze nog niet in lijn is met de doelen zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs en de juridische verplichting onder de Europese Klimaatwet om de Europese uitstoot in 2030 met ten minste netto 55% te reduceren t.o.v. 1990. Het doel in de huidige richtlijn is 43% reductie in 2030 ten opzichte van 2005. De Commissie stelt voor de jaarlijkse daling van het plafond te verhogen van 2,2% naar 4,2%, wat neerkomt op een reductiedoel van 61% in 2030 t.o.v. 2005. De daling geldt dan met terugwerkende kracht vanaf 2021, door het plafond eenmalig additioneel te verlagen in het jaar waarop de herziene richtlijn in werking treedt. Als bij de volgende herziening van de richtlijn voor de vijfde handelsperiode (2030-2040) de jaarlijkse reductie onverkort doorgaat, dan bereikt het plafond het nulpunt in 2040.

Aanvullend stelt de Commissie voor om de bestaande marktstabiliteitsreserve (MSR) te versterken. Sinds 2019 wordt een overschot aan rechten niet geveild, maar in een aparte reserve geplaatst, en worden overtollige rechten in de MSR geannuleerd. De Commissie stelt voor om het percentage van rechten dat bij overschot in de MSR wordt geplaatst vast te houden op 24%, in plaats van de automatische verlaging naar 12% volgens het huidige Besluit. De Commissie stelt verder voor om de grenswaarden van opname en annulering van rechten aan te passen om de MSR voorspelbaarder te maken en zo volatiliteit te beperken.

Tevens doet de Commissie diverse overige voorstellen om de werking van het huidige EU ETS te verbeteren: 1) biograndstoffen moeten voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de richtlijn hernieuwbare energie³ om in aanmerking te komen voor het niet laten meetellen van deze biogene CO₂-uitstoot in de broeikasgasuitstoot waarvoor ETS-rechten nodig zijn; 2) uitfasering van toewijzing van gratis uitstootrechten voor koolstoflekkagegevoelige sectoren die onder de Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)⁴ vallen; 3) bedrijven met een verplichte energie-audit moeten energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of korter nemen of

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstuk 32813 nr. 808.

³ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de RED (COM(2021)557) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

⁴ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de CBAM (COM(2021)564) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

equivalente broeikasgasreductie realiseren, op straffe van 25% minder toewijzing van gratis rechten; 4) toestaan van CO₂-transport per schip en vrachtwagen voor de afvang en permanente opslag van CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS), aanvullend op het reeds toegestane transport per pijpleiding; 5) CO₂ dat permanent chemisch wordt gebonden in een product (Carbon Capture and Utilisation, CCU) telt ook als permanente opslag.

De uitbreiding van ETS met zeevaart wordt voorgesteld omdat de sector een bijdrage moet leveren aan de reductiedoelstellingen en er in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) onvoldoende vooruitgang wordt geboekt. Het voorstel is dat de zeevaart integraal onderdeel wordt van het bestaande EU ETS met één overkoepelende reductiedoelstelling en type emissierecht: het ETS-SAM (ETS Stationary installations, Aviation and Maritime transport). De Commissie stelt voor de zeevaart in 4 jaar gefaseerd te integreren in het ETS: in 2023 moet voor 20% van de uitstoot betaald worden en vanaf 2027 voor 100%. Het betreft de CO₂-emissies van schepen groter dan 5000 bruto tonnage⁵ die vracht en passagiers vervoeren. Binnen de reikwijdte zijn 100% van de scheepsemisies in havens en van vaarbewegingen binnen de EU, en 50% van reizen van en naar de EU.

Toezicht en handhaving voor de zeevaart worden belegd bij lidstaten. Europese reders vallen onder toezicht en handhaving van de lidstaat waar zij geregistreerd zijn. Bij niet-Europese reders wordt dit gebaseerd op de havenaanlopen. Om de administratieve lasten te beperken worden niet (de 12.000) individuele schepen verplicht emissierechten in te leveren, maar de (1500) maatschappijen die voor de operatie van die schepen verantwoordelijk zijn.

Het voorgestelde nieuwe afzonderlijke emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer (ETS Buildings and Road Transport, ETS-BRT) is volgens de Commissie nodig om de gewenste reductiedoelen voor deze sectoren te behalen. Het ETS-BRT wordt aanvullend op het bestaande EU-beleidsinstrumentarium geïntroduceerd. Zodoende blijft de inspanning die lidstaten verrichten in deze sectoren overeenkomstig de verplichtingen uit de Effort Sharing Regulation⁶ (ESR) in een apart systeem in stand. Het ETS-BRT biedt een EU-brede (prijs)prikkel voor broeikasgasemissiereductie en creëert een nieuw EU-breed plafond voor de emissies van wegvervoer en de gebouwde omgeving. Deze twee sectoren moeten samen 43% emissiereductie hebben gerealiseerd op EU-niveau in 2030 ten opzichte van 2005.

Het voorstel is ETS-BRT te introduceren in 2025, met de eerste veiling van rechten in 2026. De Commissie stelt voor het systeem vanaf de start ruim op te zetten, zodat hoge prijsstijgingen in het begin kunnen worden voorkomen. Ook wordt een aparte MSR voorgesteld om de marktprijs te stabiliseren en snelle prijsstijgingen te voorkomen. In 2028 wordt het systeem geëvalueerd en indien nodig de regelgeving herzien. De verplichting rust op energieleveranciers c.q. brandstofleveranciers. Voor de eisen met betrekking tot de emissievergunning en monitoring,

⁵ Schepen van 5000gt kunnen bijvoorbeeld 50 twintig voet containers of 6000 à 7000 ton lading vervoeren.

⁶ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het ESR-voorstel (COM(2021)555) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

rapportage en verificatie wordt aangesloten bij de bestaande richtlijn. Alle emissierechten in het ETS-BRT worden geveild. De opbrengsten uit de veilingen worden verdeeld onder de lidstaten op basis van historische emissies⁷. De Commissie heeft een afzonderlijk voorstel gedaan voor een Social Climate Fund (SCF)⁸, met een omvang die correspondeert met 25% van de opbrengsten van het ETS-BRT.

De Commissie doet tot slot meerdere voorstellen voor de veilinginkomsten. Lidstaten zijn al verplicht om een equivalente hoeveelheid van 50% van de veilinginkomsten te besteden aan klimaatgerelateerde maatregelen. Voor het ETS-SAM wordt voorgesteld dit op te hogen naar 100%. Bij het ETS-BRT 100% aan klimaatgerelateerde maatregelen (zoals verduurzaming van de gebouwde omgeving en het wegvervoer) en/of incidentele steun aan kwetsbare huishoudens, maatschappelijke organisaties, kleine bedrijven en transportgebruikers voor de mogelijke effecten van het ETS-BRT in de sectoren gebouwde omgeving en wegvervoer⁹.

Daarnaast is een voorstel extra rechten te veilen voor het Moderniseringsfonds (MF). De Commissie stelt voor om bovenop de huidige 2% van de totale hoeveelheid rechten van het huidige ETS vanaf inwerkingtreding 2,5% extra rechten van het ETS-SAM te veilen voor het MF, en deze extra inkomsten beschikbaar te stellen voor lidstaten met een BBP per capita lager dan 65% van het EU-gemiddelde¹⁰. Daarnaast stelt de Commissie voor om de voorwaarden aan te scherpen, onder andere uitsluiting van alle fossiele brandstoffen.

Ten slotte zijn voorstellen voor uitbreiding en verbreding van het Innovatiefonds (IF). Momenteel worden 450 miljoen rechten van het bestaande EU ETS in de periode 2021-2030 geveild ten gunste van het IF. Bedrijven uit alle EU-lidstaten kunnen uit het IF subsidie aanvragen voor investeringen in groene en innovatieve technologie. Het voorstel is om het IF te verhogen met i) 150 miljoen rechten uit ETS-BRT; ii) 50 miljoen rechten uit het bestaande EU ETS; iii) eventuele boete-opbrengsten verkregen op grond van de *Fuel EU Maritime* verordening; en iv) de gratis rechten die door de CBAM worden uitgefaseerd. De Commissie stelt voor om het IF te verbreden, om zo investeringen in de zeevaart, gebouwde omgeving en wegvervoer ook in aanmerking te laten komen. Het voorstel bepaalt dat er speciale aandacht dient te zijn voor CBAM-sectoren wiens gratis rechten worden uitgefaseerd, en dat er terdege rekening moet worden gehouden met steun aan innovatie voor schone scheepsbrandstoffen. De Commissie stelt tot slot voor om in het IF zogenaamde Carbon Contracts for Difference (CCfD) mogelijk te maken, waar bedrijven via een tendersystematiek aanspraak kunnen maken op een (exploitatie)subsidie bestaande uit het verschil tussen de ETS-marktprijs en een vooraf vastgestelde ETS-prijs.

⁷ In het voorstel worden de emissies in de jaren 2016-2018 als referentie gekozen.

⁸ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het SCF-voorstel (COM(2021)586) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

⁹ Dit heeft de Commissie ook al medegedeeld in de mededeling 'Een renovatiegolf voor Europa' (22 112, nr. 2982).

¹⁰ Dat zijn de volgende twaalf landen: Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije.

Over aanpassingen van de ETS-bepalingen voor luchtvaart is een apart voorstel gedaan¹¹.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie bouwt voort op het impact assessment van het Climate Target Plan¹², waarin de ophoging van het overkoepelende reductiedoel naar ten minste 55% t.o.v. 1990 werd voorgesteld. Hieruit concludeert de Commissie dat een kosteneffectieve vertaling van het hogere reductiedoel van ten minste 55% betekent dat de ESR-sectoren (landbouw, transport, non-ETS industrie en gebouwde omgeving) 40% reductie moeten bereiken ten opzichte van 2005 en de huidige ETS-sectoren (inclusief uitbreiding maritiem) 61% ten opzichte van 2005. Daarnaast concludeert de Commissie op basis van dat impact assessment dat de meeste voordelen worden verwezenlijkt met de inzet van een brede mix van beleidsinstrumenten, waaronder koolstofbeprijzing en ambitieuzer regulerend beleid in de energie- en vervoerssectoren.

Voor het huidige ETS beoordeelt de Commissie meerdere beleidsopties voor ontwikkeling van het emissieplafond van het EU ETS, o.a. meerdere combinaties van een verhoging van de lineaire reductiefactor (het percentage waarmee het plafond jaarlijks daalt) met of zonder een eenmalige verlaging van het plafond, de parameters van de marktstabiliteitsreserve en groottes van het Innovatiefonds.

Ten aanzien van de sector zeevaart beoordeelt de Commissie meerdere vormgevingsopties, waaronder volledige integratie in het bestaande ETS en een apart handelssysteem voor de sector, alsook verschillende geografische reikwijdtes.¹³ De Commissie concludeert dat integratie in het bestaande ETS de voorkeur verdient omdat dit het meest kosteneffectief is tot 2030 en een lagere impact op de sector heeft dan een apart handelssysteem. Uit het impact assessment blijkt dat tot 2030 in deze opstelling emissiereductie grotendeels in andere sectoren wordt gerealiseerd. In het geval van een apart handelssysteem of een aparte heffing wordt alle reductie in de sector zelf gerealiseerd. Dan vallen ook de kosten en de economische impact op de sector tot 2030 flink hoger uit, omdat de marginale kosten voor reductie in de zeevaart gemiddeld hoger liggen dan in de andere ETS-sectoren. Als laatste beoordeelt de Commissie in het impact assessment het risico van ontwijking: dit hangt sterk af van de CO₂-prijs, de geografische reikwijdte (groter bij extra-EU dan intra-EU) en het type vervoer.

Ten aanzien van een emissiehandelssysteem voor de sectoren gebouwde omgeving en wegvervoer (ETS-BRT) evalueert de Commissie twee hoofdvarianten, namelijk een apart handelssysteem voor het wegvervoer en de gebouwde omgeving en een apart handelssysteem voor alle fossiele brandstoffen die momenteel nog buiten het huidige ETS vallen. De Commissie concludeert dat een ETS voor alle fossiele brandstoffen de minder geschikte beleidsoptie is omdat het noodzakelijk zou zijn een nieuwe regeling op te stellen om het risico op koolstoflekkage in deze sectoren te

¹¹ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over luchtvaart in het EU ETS (COM(2021)552) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

¹² Zie BNC Fiche Climate Target Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 2594).

¹³ Opties: MAR 1: zeevaart onderdeel bestaande ETS; MAR 2: aparte maritieme ETS-pilaar; MAR3: een levy; MAR 4: combinatie ETS en norm voor koolstofintensiteit per vervoersprestatie.

beperken. Hiervan zouden de lasten volgens de Commissie niet opwegen tegen het positieve effect van het ETS. De Commissie raamt voor het ETS-BRT een prijs van 48 euro per ton CO₂ in 2030 in het hoofdscenario, en 80 euro per ton CO₂ in het scenario waarin het ETS-BRT wordt geflankeerd door minder strenge regulering op EU niveau¹⁴. De Commissie raamt kosteneffectieve emissiereductie in de gebouwde omgeving en het wegvervoer op EU-niveau op gezamenlijk 43% ten opzichte van 2005. Het impact assessment wijst uit dat dit 62% voor de gebouwde omgeving en 29% voor wegvervoer betreft.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft zich sinds 2017 ingezet voor een hoger Europese klimaatdoel van ten minste netto 55% broeikasgasemissiereductie t.o.v. 1990. Een doel hiervan was onder meer om het huidige ETS aan te scherpen en zo in lijn te brengen met het nationale beleid voor ETS-sectoren. Ten aanzien van de zeevaart is het kabinet voorstander van ambitieuze klimaatmaatregelen die effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, op zowel nationaal, Europees als mondiaal (IMO) niveau. In de nationale Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Zeehavens¹⁵ heeft het kabinet met een groot aantal sectorpartijen en medeoverheden afspraken gemaakt over o.a. het terugdringen van de CO₂-uitstoot in de zeevaart, en heeft het zich gecommitteerd aan het inzetten op een mondiale CO₂-heffing voor de internationale zeevaart. Op nationaal niveau omvat het Klimaatakkoord belangrijke maatregelen voor de verduurzaming van de sector wegvervoer en de gebouwde omgeving. Hierbij zet het kabinet in op een gebalanceerde mix van normeren, beprijzen en stimuleren. Ten aanzien van het wegvervoer is de inzet op een verdere aanscherping van de CO₂-normen voor lichte voertuigen¹⁶ leidend voor het kabinet. Dit is voor het wegvervoer een beproefd en effectief instrument om de uitstoot van nieuwe lichte voertuigen EU-breed te reduceren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is van mening dat het bereiken van ten minste netto 55% broeikasgasemissiereductie in de EU van essentieel belang is voor de beperking van klimaatverandering en dat een belangrijke rol is weggelegd voor het EU ETS om deze doelstelling te halen. Het EU ETS is een bewezen effectief instrument. Het plafond zet een duidelijk maximum aan de uitstoot van broeikasgassen en door stapsgewijze daling van dit plafond wordt de doelstelling effectief geborgd. Het is van toepassing in de gehele EU, waarmee het gelijke speelveld binnen de Unie gewaarborgd is. Het zet een prijs op de uitstoot van broeikasgassen, waardoor duurzame alternatieven aantrekkelijker worden en er een inkomstenbron ontstaat om verduurzaming te ondersteunen. De verhandelbaarheid van rechten vergroot de (kosten)efficiëntie van het pad richting klimaatneutraliteit.

¹⁴ Het gaat hier voornamelijk om de Richtlijn hernieuwbare energie (RED), de Richtlijn energie-efficiëntie (EED), en de Verordening CO₂-standaarden voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen.

¹⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 31 409, nr. 102

¹⁶ Zie ook BNC-fiches t.a.v. het Climate Target Plan (Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 2954), de EU-strategie voor duurzame en slimme mobiliteit (Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 3042). Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor CO₂-normen voertuigen (COM(2021)556) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

Aanscherping huidige ETS-sectoren

Het kabinet is over het algemeen positief over de voorstellen van de Commissie voor de huidige ETS-sectoren. De verlaging van het plafond is een van de belangrijkste onderdelen van het voorstel. De nieuwe doelstelling wordt zo geborgd, en er wordt langjarig duidelijkheid geboden aan ETS-deelnemers. Dit vertaalt zich in de marktprijs voor ETS-rechten, wat een directe prikkel biedt voor realisatie van die opgave. Het kabinet had graag een nog ambitieuzere aanscherping van het ETS gezien met een hogere doelstelling voor 2030. Het kabinet is ook positief over de voorgestelde voortzetting en aanpassing van de MSR, en heeft ook hier op aangedrongen. De MSR is een onmisbaar instrument om de marktprijs te stabiliseren en overtollige rechten uit omloop te halen. Zo is de ETS-prijs snel hersteld na een initiële prijsval tijdens de start van de coronacrisis, in tegenstelling tot eerdere economische schokken. De nieuwe drempelwaarden versimpelen de MSR en dragen bij aan een stabielere prijspad.

Hieronder volgt een beoordeling van diverse voorgestelde technische aanpassingen: 1) het kabinet is positief over het stellen van de duurzaamheidseisen van de RED als randvoorwaarde voor nultelling van biogene emissies in het EU ETS.¹⁷; 2) het kabinet verwelkomt het voorstel om de toewijzing van gratis rechten voor stationaire installaties deels voorwaardelijk te maken aan het nemen van energiebesparingsmaatregelen. Het voorstel creëert een Europees gelijk speelveld voor wat betreft energiebesparingsplichten, en zorgt voor gerichtere inzet van gratis rechten. Het kabinet streeft naar een zo eenvoudig mogelijke uitwerking van het voorstel. 3) de voorgestelde wijzigingen voor CO₂-transport voor CCS en voor CCU beoordeelt het kabinet ook als positief. Om de doelstellingen te halen is het ontwikkelen en gebruiken van nieuwe innovatieve technologie belangrijk. Het is daarom goed dat het EU ETS deze technologieën waar mogelijk faciliteert en stimuleert. Het kabinet kijkt uit naar de uitwerking hiervan; 4) het kabinet staat positief tegenover het voorstel om een equivalente hoeveelheid van ten minste 100% van de ontvangen veilinginkomsten uit te geven aan klimaatgerelateerde maatregelen. De Nederlandse begrotingsregels kennen geen oormerking, echter er wordt in Nederland al een equivalente hoeveelheid middelen hieraan uitgegeven waardoor dit criterium geen problemen oplevert.

Fondsen

Het kabinet is terughoudend over het vergroten van het Moderniseringsfonds (MF), omdat er al veel geoormerkte Europese middelen beschikbaar zijn voor lidstaten. De EU-opgave van tenminste netto 55% reductie in 2030 is echter substantieel. Het kabinet gaat dit voorstel daarom in de onderhandelingen integraal bezien met het gehele fit-for-55-pakket en een ambitieuze klimaatinzet van Nederland in de EU. De voorgestelde aanscherping van de bestedingscriteria, waaronder het uitsluiten van alle investeringen in fossiele brandstoffen, ziet het kabinet als een belangrijke aanpassing om te zorgen dat de middelen uit het MF doelmatig worden ingezet.

¹⁷ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de RED (COM(2021)557) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

Het kabinet kijkt uit naar de uitwerking en zal de voorgestelde vergroting en verbreding van het Innovatiefonds (IF) verder in de onderhandelingen integraal bezien. De extra rechten die geveild worden voor het IF komen grotendeels uit de beschikbare gratis rechten, waardoor er meer middelen beschikbaar worden gesteld voor verduurzaming. Sectoren die voor hun uitstoot betalen voor het ETS worden middels het fonds geholpen om te verduurzamen. Het kabinet vindt dit belangrijk en vindt het daarom ook positief dat het IF wordt verbreed naar toepassingen in de nieuwe sectoren. Bij de nadere vormgeving van het IF is een aandachtspunt voor het kabinet dat de innovatiestimulering juist ook nodig is in sectoren waar de kosten voor emissiereductie vooralsnog hoger liggen.

U wordt in een apart BNC-fiche geïnformeerd over de voorgestelde wijzigingen in het EU ETS om de komst van een CBAM te ondersteunen.¹⁸

Uitbreiding emissiehandelssysteem met zeevaart

Het kabinet is van mening dat alle sectoren moeten bijdragen aan de transitie. Het kabinet kan daarom in principe steun geven aan het voorstel om het bestaande ETS uit te breiden met de zeevaartsector, waarbij wordt voorgesteld de vormgeving op een aantal punten te verbeteren. Het is van belang dat de vormgeving, in combinatie met de andere door de Commissie voorgestelde maatregelen (in het bijzonder FuelEU Maritime), in voldoende mate invulling geeft aan de eerder door het kabinet geformuleerde uitgangspunten¹⁹. Deze uitgangspunten zijn effectiviteit van emissiereductie binnen de sector, bespoediging van de transitie naar duurzame brandstoffen en bijdragen aan de totstandkoming van mondiale maatregelen.

Het kabinet ziet beprijzen van uitstoot als een randvoorwaarde om het grote kostenverschil tussen fossiel en duurzaam zeevervoer te verkleinen. Het is hierbij, met het oog op effectief klimaatbeleid én draagvlak, van belang dat in het verdere proces oog blijft voor de sectoren die hoge reductiekosten hebben en hoe deze voldoende kunnen worden ondersteund in deze opgave.

Het kabinet acht het signaal van belang dat ook de internationale zeevaart moet bijdragen aan het bereiken van de klimaatdoelen, onder meer door een effectief emissieplafond. De bestaande afspraken voor de zeevaart in het verband van de IMO zijn nog ontoereikend om de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs te halen. Het kabinet hecht er daarom groot belang aan dat de EU-maatregelen voor de zeevaart, waaronder het ETS, de verduurzaming van de sector effectief in gang zetten. Tegelijkertijd is het kabinet ook deels bezorgd over negatieve signaalwerking op de onderhandelingen in de IMO: dat gebruik gemaakt kan worden van emissierechten van buiten de sector sluit niet volledig aan bij de IMO-strategie over emissiereductie binnen de zeevaart. Een Europese voortrekkersrol in technologieontwikkeling en duurzame brandstoffen voor schone zeevaart is in dit opzicht van belang. In dat licht ziet het kabinet een belangrijke rol voor FuelEU Maritime, en kijkt het kabinet uit naar de precieze uitwerking van het Commissievoorstel met

¹⁸ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de CBAM (COM(2021)564) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

¹⁹ Zie het BNC-fiche t.a.v. het Climate Target Plan (Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 2954).

betrekking tot het Innovatiefonds en op welke wijze de Commissie terdege rekening wilt houden met stimulering van innovatieve technologie en schone scheepsbrandstoffen om de transitie op korte termijn in gang te zetten.

Met betrekking tot de scope sluit het voorstel logisch aan bij MRV Shipping²⁰. Het kabinet is wel bezorgd over het risico op uitwijking naar havens nabij de EU en ontwijking door meer gebruik te maken van schepen net onder de minimumgrens van 5000 bruto tonnage. Tevens zijn schepen uitgesloten die niet op het vervoer van vracht en/of passagiers zijn gericht.

Het kabinet gaat hierover in gesprek met de Commissie. Maatregelen die de transitie in gang helpen zetten helpen het maritieme cluster voorop te lopen en geven het goede voorbeeld voor de internationale aanpak via de IMO.

Introductie emissiehandelssysteem gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT)

Het kabinet had in het voortraject aangegeven terughoudend te zijn over uitbreiding van het emissiehandelssysteem naar de gebouwde omgeving en het wegvervoer²¹. Echter, na beoordeling van het Commissievoorstel staat het kabinet open in deze discussie. Het kabinet acht het positief dat het als een apart handelssysteem wordt voorgesteld naast het bestaande ETS, dat het voorgestelde systeem een rustige start maakt, en de sectoren tot tenminste 2030 onder het ESR²² blijven vallen, zodat wordt geborgd dat in alle lidstaten de transitie in de ESR-sectoren doorgaat. Het kabinet deelt de onderliggende gedachte van de Commissie dat CO₂-beprijzing een aanvullende rol heeft als onderdeel van een gebalanceerde beleidsmix in deze sectoren. Het is daarmee een steun in de rug voor het halen van de ESR-doelstellingen. Het voorstel draagt bij aan een kosteneffectieve transitie en vergroot de kans op het halen van de Europese klimaatdoelen. Daarnaast zorgt het voor meer convergentie tussen lidstaten: het grootste effect van het ETS-BRT valt namelijk te verwachten in andere landen waar nationale CO₂-beprijzing in deze sectoren nog relatief laag is.

Het kabinet heeft nog enkele aanmerkingen. Ten eerste blijft het voor het kabinet essentieel dat het klimaatbeleid betaalbaar blijft. Er moet voldoende aandacht worden besteed aan de impact van prijsstijgingen voor (minder draagkrachtige) huishoudens en maatschappelijke organisaties. Daarom zal Nederland de Commissie vragen om een nadere onderbouwing van de verwachte prijsontwikkelingen in het ETS-BRT. Hierbij spelen ook nationale keuzes een belangrijke rol, aangezien de impact van prijsontwikkelingen ook in de bredere nationale beleidscontext kunnen worden bekeken. Het kabinet is zich er verder van bewust dat dit in combinatie met de andere

²⁰ Verordening (EU) 2015/757.

²¹ Zie ook de BNC-fiches over de Europese Green Deal (Kamerstuk 35 377 nr. 1), het Climate Target Plan (Kamerstuk 22 112 nr. 2954) en de EU-strategie voor duurzame en slimme mobiliteit (Kamerstuk 22 112 nr. 3042).

²² Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het ESR-voorstel (COM(2021)555) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

voorgestelde maatregelen, zoals de aanpassing van de richtlijn voor de energiebelasting²³ en het Social Climate Fund²⁴, moet worden gezien. In lijn met het Commissievoorstel kan eventueel, wanneer de effecten bekend zijn, worden bezien of een tegemoetkoming noodzakelijk is.

Ten tweede is het kabinet niet overtuigd dat de Commissie de optimale beleidsmix heeft voorgesteld voor wegtransport. Het kabinet erkent dat de additionele, EU-brede prijsprikkel aanzet tot CO₂-reductie door gedragsverandering in de bestaande vloot. Deze prikkel is echter onvoldoende om de benodigde transitie in de samenstelling van het wagenpark snel genoeg te voltrekken. Hiervoor acht het kabinet met name een ambitieuze en vroegtijdige aanscherping van de CO₂-normen voor personen- en bestelauto's van belang om relevante innovatie aan te jagen en lidstaten een steun in de rug te bieden bij de invulling van hun ESR-doelstelling. Bovendien biedt het aanscherpen van de CO₂-normen voordelen voor de Nederlandse burgers. De verwachting is dat vanaf 2027 de totale kosten voor een elektrische personen- of bestelauto lager zullen zijn dan voor een auto met een verbrandingsmotor²⁵. De aanschafprijs van een nul-emissievoertuig is weliswaar hoger, maar dit wordt gecompenseerd door lagere onderhoudskosten en lagere kosten voor elektriciteit dan voor brandstof (per gereden kilometer).²⁶ Bij de beoordeling van een voorstel om emissiehandel toe te passen op het wegvervoer is van belang dat een ETS niet in de weg staat van een verdergaande aanscherping van de emissienormen.

Het kabinet vraagt de Commissie ten slotte voor meer onderbouwing van de keuze om het nieuwe ETS niet toe te passen op alle fossiele brandstoffen, zoals ook onderzocht is. In het huidige voorstel wordt CO₂-uitstoot van brandstofgebruik uitgezonderd van Europese CO₂-beprijzing in sectoren: land- en tuinbouw, kleinere industriële bedrijven, niet-voor-de-weg-bestemde voertuigen en niet-elektrisch spoorvervoer. Het kabinet hecht waarde aan een Europees gelijk speelveld, ook voor deze sectoren, en het EU ETS zou hiertoe een goede mogelijkheid kunnen bieden. In het bijzonder is het kabinet benieuwd naar de onderbouwing van de Commissie over het koolstoflekkagerisico in deze sectoren. Ook kan een reikwijdte van alle brandstoffen de uitvoerbaarheid van het systeem vergroten. Zie ook secties 2(b) en 7.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan²⁷ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van

²³ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het ETD-voorstel (COM(2021)563) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

²⁴ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het SCF-voorstel (COM(2021)568) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

²⁵ Zie <https://www.transportenvironment.org/press/evs-will-be-cheaper-petrol-cars-all-segments-2027-bnef-analysis-finds>

²⁶ Zie <https://www.anwb.nl/auto/elektrisch-rijden/wat-kost-het>

²⁷ Kamerstuk 353 77, nr. 19

deze richtlijn worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld, omdat het EU ETS bijdraagt aan de klimaatdoelen voor 2030 en 2050.

Wel moet er bij de nadere uitwerking rekening mee gehouden worden dat iedereen mee kan in de transitie naar klimaatneutraliteit, waarbij extra aandacht dient te worden besteed aan de impact op kwetsbare groepen, met name door ETS-BRT.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Veel lidstaten zijn voorstander van een sterk EU ETS, hoewel er zeker geen overeenstemming is. Met name in Oost-Europa zijn lidstaten bezorgd over de impact van hoge CO₂-prijzen op het bedrijfsleven en stijgende kosten voor huishoudens. Daarnaast zal ook een discussie gevoerd moeten worden over de verdeling van de opbrengsten van de emissierechten, bijvoorbeeld in relatie tot de voorstellen voor nieuwe eigen middelen die de Commissie naar verwachting in het najaar zal presenteren en het Moderniseringsfonds.

Een ruime meerderheid van EU-lidstaten hecht belang aan dat de sector zeevaart via mondiale maatregelen bijdraagt aan klimaatbeleid en het bereiken van de Europese klimaatdoelen. De meeste lidstaten beraden zich nog op hun positie voor wat betreft dit voorstel.

Slechts enkele lidstaten hebben zich voorafgaand aan het uitkomen van het voorstel uitgesproken als voorstander van een emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en/of wegvervoer. De meerderheid van de lidstaten stond hier tot nu toe in verschillende mate afwachtend of terughoudend tegenover. Met name een aantal minder welvarende lidstaten heeft vragen over de mogelijke effecten op kwetsbare groepen. De uiteindelijke positie van veel lidstaten zal in sterke mate worden bepaald door de balans van verschillende voorstellen in het gehele wetgevende pakket.

Het Europees Parlement heeft gepleit voor een Europees klimaatdoel voor 2030 van -60%, en heeft zich positief uitgesproken over uitbreiding van ETS naar de zeevaart.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 192, eerste lid VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd de activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bij aan het nastreven van het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van milieu en de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag voor beide voorstellen. Op de het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, sub e, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorstellen hebben tot doel kosteneffectief broeikasgasemissiereductie te realiseren en daarmee klimaatverandering tegen te gaan. Gezien het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering en risico's op koolstoflekkage kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door het ETS wordt een gelijk speelveld tussen de lidstaten op het terrein van broeikasgasemissiereductie gerealiseerd. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. De voorstellen hebben tot doel kosteneffectief broeikasgasemissiereductie te realiseren en daarmee klimaatverandering tegen te gaan. De voorstellen van de Commissie zijn geschikt om bij te dragen aan het behalen van klimaatneutraliteit in 2050 middels een opgehoogd klimaatdoel (ten minste 55% reductie ten opzichte van 1990) voor 2030, omdat de Commissie onder andere voorstelt om dit doel te bereiken door middel van CO₂-beprijzing en het verlagen van het plafond van beschikbare emissierechten. Dit zijn bewezen effectieve instrumenten om broeikasgasemissiereductie te bereiken. Daarnaast wordt het aantal uitgegeven emissierechten gelijk gesteld aan het reductiedoel, waarmee het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk om het reductiedoel te bereiken.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet verwacht in principe geen consequenties voor de EU-begroting van dit voorstel zelf. De opbrengsten van de veiling van EU ETS rechten vloeien grotendeels direct naar de lidstaten en hebben geen impact op de EU-begroting. Een beperkt deel van de opbrengsten vloeit volgens het voorstel naar het Innovatiefonds en Moderniseringsfonds in plaats van direct naar de lidstaten, maar deze fondsen vallen ook buiten de EU-begroting. De operationele kosten voor de Commissie gerelateerd aan het voorstel (o.a. administratieve en personele kosten) bedragen ca. 33 miljoen euro tot en met 2027, en passen volgens de Commissie binnen het LIFE programma²⁸, zoals afgesproken in het huidige MFK. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Mogelijk zijn er wel consequenties voor de EU-begroting door nog niet gepubliceerde voorstellen die gekoppeld zijn aan de opbrengsten van het (uitgebreide) ETS. Dit betreft een aangekondigd voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit (EMB), dat naar verwachting in het najaar door de Commissie wordt gepubliceerd. Het kabinet zal deze voorstellen op hun eigen merites beoordelen

²⁸ Verordening (EU) 2021/783 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1293/2013.

en zal de Kamer hierover informeren. Over de financiële consequenties van het voorstel voor een Social Climate Fund wordt u apart geïnformeerd.²⁹

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

De voorgestelde aanscherping van het huidige ETS verlaagt het aantal rechten dat wordt geveild om de hogere ambitie te realiseren, en verhoogt de marktprijs van die rechten door verwachte schaarste. Nederland ontving in 2020 ca. 440 miljoen euro aan veilingopbrengsten van het EU ETS. Door de hogere prijs verwacht de Commissie dat het ETS stationair in de periode 2021-2025 gemiddeld 20-22 miljard euro per jaar oplevert en in de periode 2026-2030 gemiddeld 16-20 miljard euro per jaar. Voor ETS luchtvaart gaat het gemiddeld om ca. 0,9 miljard euro per jaar. Het Nederlandse aandeel in ETS stationair is ca. 3,7%, voor ETS luchtvaart is het 4,3%. Uitgaande van deze opbrengsten en verdeelsleutels zou de Nederlandse staatskas ongeveer 0,8 miljard euro per jaar kunnen ontvangen.³⁰ Dit hangt sterk af van marktomstandigheden. Door lagere veilingvolumes en hogere prijzen kunnen de veilingopbrengsten voor Nederland zowel hoger als lager uitvallen. Op termijn zullen er steeds minder rechten worden geveild en zullen de veilinginkomsten teruglopen.

De voorgestelde ophoging van het Moderniseringsfonds betekent naar verwachting ongeveer een verdubbeling van de rechten die worden geveild voor het fonds. Dit betekent ook een beperkte verlaging van de toekomstige veilingopbrengsten voor de Nederlandse staat.

De uitbreiding van het EU ETS met zeevaart en de introductie van een nieuw ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport leiden tot extra veilinginkomsten. De opbrengsten uit de veiling van rechten worden over de lidstaten verdeeld conform een verdeelsleutel op basis van historische emissies. De Commissie verwacht dat ETS zeevaart in de periode 2021-2025 gemiddeld 0,4 tot 1,4 miljard euro per jaar gaat opleveren en 1,5 tot 4,9 miljard euro in de periode 2026-2030. Het is nog onduidelijk wat het Nederlands aandeel hierin zal zijn. Dit zal het kabinet navragen bij de Commissie. ETS-BRT levert volgens de Commissie in de periode 2026-2030 gemiddeld 47 miljard euro per jaar op. Het Nederlands aandeel daarin is 4,4%. Voor de Nederlandse staat liggen de veilinginkomsten vanuit de nieuwe ETS-sectoren op gemiddeld ca. 2,1 miljard euro per jaar. Dit bedrag is nog erg onzeker, de uiteindelijke veilinginkomsten zullen afhankelijk zijn van ontwerpkeuzes, marktomstandigheden en het tempo van verduurzaming. Bij de exacte gevolgen voor de Rijksbegroting en de koopkracht van burgers spelen ook nationale keuzes een belangrijke rol, aangezien de impact van prijsontwikkelingen ook in de bredere nationale beleidscontext kunnen worden bekeken.

De aanvullende rechten voor het Innovatiefonds betekenen dat dit fonds naar verwachting een totale omvang van 31 miljard euro zal hebben in de periode tot aan 2030. Indien deze

²⁹ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het SCF-voorstel (COM(2021)586) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

³⁰ De cijfers in dit onderdeel zijn een inschatting op basis van eerste inzichten. De cijfers kunnen dus nog wijzigen.

veilingopbrengsten naar de staatskas zouden gaan, dan zou het voor Nederland een opbrengst van ca. 0,2 miljard euro per jaar betekenen.

Daarnaast leidt de introductie van een nieuw handelssysteem en de uitbreiding van het bestaande systeem tot een stijging van de uitvoeringskosten en -lasten. In het bijzonder voor de zeevaart wacht Nederland een forse taak in uitvoering, toezicht en handhaving, vanwege het grote aantal havenaanlopen en de doelgroep. Bij de oprichting van het nieuwe ETS-BRT handelssysteem wordt zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande systemen. De kosten voor uitvoering en toezicht in gebouwde omgeving zijn nog onbekend.

Veel van de uitvoeringskosten van het EU ETS hebben betrekking op de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Het betreft voornamelijk personele kosten, maar ook kosten voor het ontwikkelen en beheer van IT, etc. De voorgestelde wijzigingen leiden derhalve tot een stijging van dergelijke lasten, waarbij nog geen keuze gemaakt is of dit taken zijn die (deels) het best bij de NEa ondergebracht zouden kunnen worden. Naar schatting van de Commissie stijgen de jaarlijkse uitvoeringskosten met 0,5 tot 6 miljoen euro vanaf 2025 per lidstaat, exclusief eenmalige kosten van 0,5 tot 1,5 miljoen euro voor de implementatie van de uitbreiding met zeevaart en de introductie van het ETS-BRT. De exacte uitvoeringskosten voor Nederland moeten nog nader gekwantificeerd worden. Hierbij is de eerste indruk dat het voorstel van de Commissie conservatief is.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

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

De aanscherpingen van het bestaande EU ETS zoals voorgesteld door de Commissie leiden tot een kostenstijging voor bedrijven, (maatschappelijke) organisaties en huishoudens. De uitstoot van broeikasgassen wordt immers beprijsd. Partijen met kosteneffectieve reductie-opties kunnen de kostenstijging vermijden door te investeren in emissiereductie, wat echter ook financiële consequenties heeft. De financiële impact kan voor een deel van de bedrijven echter ook (deels) gemitigeerd worden uit de ETS-opbrengsten: zo wordt het Innovatiefonds (IF) vergroot en verbreed, waardoor geïnteresseerde bedrijven meer kans maken op het aanspreken van subsidies.

Het IF staat open voor het financieel ondersteunen van verduurzaming in de huidige en nieuwe ETS-sectoren. Volgens het impact assessment zal het IF in de huidige grootte ca. 22,5 miljard euro in de periode 2021-2030 omvatten. Het voorstel voor 200 miljoen extra rechten in het IF zorgt voor een verhoging van ca. 10 miljard euro. De veiling van de gratis rechten die zijn uitgefaseerd

door de CBAM voor het IF zal daar, bij de voorgestelde vormgeving van het uitfaseerpad, ca. 21 miljard euro aan toevoegen in de periode 2026-2030. Nederlandse partijen lijken het IF relatief goed te kunnen vinden.

Volgens het impact assessment van de Commissie betekenen de wijzigingen voor de bestaande ETS-sectoren geen significante verandering in de regeldruk en administratieve lasten voor bedrijven, aangezien er beperkte wijzigingen worden doorgevoerd aan de eisen rondom monitoring, rapportage en verificatie. De Nederlandse definitie van regeldruk is breder dan alleen de administratieve lasten zoals door de Commissie gehanteerd. De extra uit te voeren maatregelen die zich in 5 jaar terugverdienen leiden tot extra (door EU niet meegetelde) regeldruk. Ook de toezichtskosten zullen toenemen. Hiernaast zullen ook de indirecte kosten toenemen als gevolg van bijvoorbeeld het reduceren van gratis rechten.

Volgens het impact assessment van de Commissie zal de kostenstijging voor de Europese zeevaartsector ca. 3,7 miljard euro bedragen in 2030, wat neerkomt op een kostenstijging van ca. 7%. Op de lange termijn verwacht de Commissie dat het systeem tot een kostenstijging van 16-20% leidt als gevolg van een hoger percentage duurzame brandstoffen. De regeldruk voor kleine reders zal aanzienlijk zijn, maar aangezien deze reders reeds verplicht zijn sinds 2018 hun emissies te monitoren, rapporteren en verifiëren³¹ en het ETS op deze verplichtingen aansluit is de aanvullende regeldruk voor reders beperkt. De Commissie schat in dat de administratieve kosten voor reders met ongeveer 10% zullen stijgen.

De administratieve lasten in het ETS-BRT zullen voor brandstofleveranciers betrekking hebben op de vergunningaanvraag, het opstellen en actueel houden van een monitoringplan, het maken van een jaarlijks emissieverslag en verificatie, het voldoen aan de jaarlijkse inleverplicht emissierechten en de aan- en verkoop van emissierechten. Voor het wegvervoer en de gebouwde omgeving hebben de additionele toezichttaken naar verwachting betrekking op enkele tientallen bedrijven in Nederland. De Commissie lijkt op grote lijnen goede handvatten te bieden voor kosteneffectieve implementatie van het ETS-BRT (zie ook onderdeel 7 van dit fiche).

Het ETS-BRT zal leiden tot hogere fossiele brandstofprijzen aan de pomp en een hogere aardgasprijs in de gebouwde omgeving. Dit zal dus gevolgen hebben voor bedrijven, huishoudens en maatschappelijke organisaties. De door de Commissie geraamde prijzen in 2030 (48 euro tot 80 euro per ton CO₂) zouden zich in Europa naar verwachting vertalen naar een stijging van respectievelijk ca. 0,11 tot 0,19 en 0,13 tot 0,21 euro per liter benzine en diesel³² en ca. 0,10 tot 0,17 euro per m³ aardgas. De start van de veilingen is voorzien in 2026, dat zal ook het eerste moment zijn waarop burgers, huishoudens en maatschappelijke organisaties mogelijke prijsstijging van fossiele brandstoffen zullen zien, afhankelijk van welke flankerende maatregelen al dan niet worden genomen. De Commissie heeft voor de start van het systeem een relatief ruim

³¹ Verordening (EU) 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer en tot wijziging van richtlijn 2009/16/EG.

³² Bedragen zonder bijmenging van biobrandstoffen

plafond van rechten voorgesteld³³, waardoor de prijs in de eerste jaren relatief laag zal liggen. De verwachting is dat de prijs richting 2030 zal oplopen naar de geraamde prijzen door de daling van het plafond. Omdat iedereen mee moet kunnen in de transitie en draagvlak cruciaal is, moet er voldoende aandacht worden besteed aan de impact van deze prijsstijgingen voor (minder draagkrachtige) huishoudens en maatschappelijke organisaties in de bredere beleidsdiscussie

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet ziet de omschakeling naar een duurzame groei van de economie als een kans om het concurrentievermogen van de EU te versterken. Zo biedt dit lange termijn zekerheid voor het bedrijfsleven en daarmee worden groene investeringen gestimuleerd. Bovendien kan de EU met het voorstel een toonaangevende positie in de mondiale transitie naar klimaatneutraliteit innemen. Het kabinet vindt het belangrijk om ook oog te houden voor de Europese concurrentiepositie op de wereldmarkt. Het is daarom zaak om, onder andere via de Europese en Nederlandse klimaatdiplomatie, ook andere landen tot grotere klimaatambities te brengen. De concurrentiepositie van Nederlandse industriële bedrijven die zowel vallen onder het EU ETS als de nationale CO₂-heffing voor de industrie wordt verbeterd door het voorstel, omdat het verschil in CO₂-beprijzing met Europese concurrenten wordt verkleind. Het hogere ambitieniveau draagt tenslotte bij aan nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het aantoont dat Nederland en de EU slagen maken en zich inspinnen voor mondiale problemen.

Om te voorkomen dat er zogenaamde koolstoflekage optreedt (waarbij bedrijven en hun emissies de EU verlaten vanwege het strenge klimaatbeleid), kent het huidige ETS het systeem van gratis rechten. Eén van de andere voorstellen in het Fit for 55-pakket is een koolstofheffing aan de grens (CBAM) voor een aantal sectoren, om koolstoflekage te voorkomen³⁴.

Het kabinet zal tenslotte aandacht vragen voor de concurrentiepositie van de zeehavens ten opzichte van niet-EU landen als gevolg van mogelijk ontwijkgedrag van schepen naar dichtbij gelegen niet-EU zeehavens (zoals het VK). De omvang van dit risico zal o.a. afhangen van de vraag of het VK soortgelijke maatregelen treft en de ETS-prijs.

Voor het wegvervoer verwacht het kabinet in overeenstemming met de Commissie dat het risico op koolstoflekage beperkt is. Dit omdat iedere vervoerder die opereert in de EU te maken krijgt met (de gevolgen van) dezelfde ETS-prijs.

6. Implicaties juridisch

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

³³ Zo wordt o.a. gestart met een plafond ter hoogte van 130% van de referentie emissies voor deze sectoren onder de ESR-verordening, en wordt de marktstabiliteitsreserve vanaf de start gevuld met 600 miljoen rechten, zodat bij eventuele krapte op de markt in de eerste jaren gelijk aanvullende rechten kunnen worden vrijgegeven.

³⁴ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de CBAM (COM(2021)564) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

De voorstellen voor aanpassingen in het huidige EU ETS leiden niet tot significante aanpassingen in nationale wetgeving – het systeem is al geruime tijd in werking. Er is geen effect op de toepassing van de *lex silencio positivo*.

De uitbreiding van het EU-ETS met zeevaart en het oprichten van een nieuw ETS-BRT leiden wel tot een significante aanpassing van de nationale wetgeving, namelijk een aanpassing van titel 16.2 Wet milieubeheer, waarschijnlijk in aparte afdelingen. Onderzocht moet worden waar de uitbreiding van de ETS naar zeevaart precies zou moeten worden opgenomen. Daarbij kan gedacht worden aan aansluiting bij de ETS-regelgeving zoals die al is opgenomen in de Wet milieubeheer of dat er in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen een apart hoofdstuk wordt opgenomen. Ook moet worden onderzocht in hoeverre de door de Commissie voorgestane toepasselijkheid van het ETS in internationale wateren reëel is en welke problemen dat mogelijk met zich meebrengt.

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

De voorstellen kennen een aantal bevoegdheden aan de Commissie toe voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen:

Op basis van artikel 3gd lid 3 ETS kan de Commissie uitvoeringshandelingen aannemen met nadere regels met betrekking tot de administratie van rederijen. Het kabinet kan instemmen met de toekenning van deze bevoegdheden. Met deze uitvoeringshandeling worden geen essentiële onderdelen van de richtlijn geregeld, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is. De toekenning van deze bevoegdheid is wenselijk, aangezien op deze manier uniforme regels over de administratie van rederijen kunnen worden gesteld maar nog wel flexibel kunnen worden aangepast wanneer dat nodig blijkt. Daarnaast ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling (i.p.v. delegatie) voor de hand, omdat de handeling is gericht op eenvormige uitvoering en het concretiseren van de richtlijn. Omdat deze uitvoeringshandeling betrekking heeft op het milieu is op grond van artikel 2, lid 2, onder b, onder iii, van Verordening (EU) Nr. 182/2011 de onderzoeksprocedure, die de Commissie ook voorstelt, de aangewezen procedure.

Op basis van artikel 10 lid 4 ETS kan de Commissie gedelegeerde handelingen aannemen met betrekking tot de timing, administratie en andere aspecten van de veiling, inclusief de modaliteiten om een deel van de opbrengsten over te hevelen naar het Unie-budget³⁵. Het kabinet kan instemmen met de toekenning van deze bevoegdheid. Het toekennen van de bevoegdheid is mogelijk wanneer het gaat om niet-essentiële aspecten van de richtlijn. Hiervan is sprake bij de te regelen aspecten van de veiling en de uitvoering van een eventueel besluit van de Raad om een deel van de opbrengsten over te hevelen naar de Unie, daarom is de toekenning van een bevoegdheid aan de Commissie mogelijk. De toekenning van deze bevoegdheid is volgens het kabinet ook wenselijk omdat als besloten zou worden tot overheveling, de Richtlijn anders immers opnieuw aangepast zou moeten worden, wat onnodig belastend is voor het ambtelijk apparaat van

³⁵ De discussie over nut, noodzakelijkheid en wenselijkheid om een deel van de opbrengsten over te hevelen naar het Unie-budget wordt gevoerd in het kader van de eigenmiddelen-discussie (zie ook onderdeel 5a). Het gaat hier om de bevoegdheid de uitkomst van deze discussie vast te leggen.

de Commissie. Delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt voor de hand om dat het gaat om aanvulling van de richtlijn.

Op basis van artikel 10a lid 8 ETS kan de Commissie gedelegeerde handelingen aannemen over de werking van het Innovatiefonds, waaronder de selectieprocedure en criteria, en de sectoren die in aanmerking komen en technische vereisten die nodig zijn voor de verschillende soorten steun. Het kabinet kan instemmen met de toekenning van deze bevoegdheid. Toekenning van deze bevoegdheid is volgens het kabinet mogelijk, omdat het hier gaat om niet-essentiële aspecten van de richtlijn. Toekenning van deze bevoegdheid is volgens het kabinet ook wenselijk voor snelle implementatie en voor flexibiliteit bij veranderende technische mogelijkheden. Delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt voor de hand om dat het gaat om aanvulling van de richtlijn.

In het voorstel is daarnaast een aantal artikelen opgenomen met bepalingen omtrent de monitoring, rapportage en verificatie van broeikasgassen in de sector zeevaart. Deze artikelen bevatten allereerst uitvoeringshandelingen (Artikel 12, lid 3b, ETS en artikel 6, lid 5, MRV). Het kabinet kan instemmen met de toekenning van een bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen. Er worden geen essentiële onderdelen geregeld, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is, en het dient de eenvormige uitvoering van de ETS-richtlijn en MRV-verordening, waardoor uitvoering (i.p.v. delegatie) voor de hand ligt. Toekenning van deze bevoegdheid is volgens het kabinet ook wenselijk, omwille van snelle implementatie en flexibiliteit. Omdat deze uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu is op grond van artikel 2, lid 2, onder b, onder iii, van Verordening (EU) Nr. 182/2011 de onderzoeksprocedure, welke ook door de Commissie wordt voorgesteld, de aangewezen procedure. Daarnaast bevat het voorstel artikelen met gedelegeerde handelingen (artikel 5, lid 2, artikel 6, lid 8, artikel 7, lid 5, artikel 11a, lid 4, artikel 13, lid 6 en artikel 15, lid 6, MRV). Het kabinet kan in beginsel ook instemmen met de toekenning van bevoegdheden om de hierboven genoemde gedelegeerde handelingen vast te stellen. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk gezien het niet over essentiële onderdelen gaat, en lijkt wenselijk te zijn met het oog op de benodigde flexibiliteit voor aanpassingen aan nieuwe standaarden en ontwikkelingen, alsmede omdat de MRV-verordening daarvoor anders gewijzigd zal moeten worden. Daarnaast ligt delegatie (i.p.v. uitvoering) hier voor de hand, omdat daarmee de MRV-verordening kan worden aangevuld met nadere regels. Wel zal het kabinet vragen naar toelichting over de noodzaak van deze handelingen, omdat van deze handelingen nog geen sprake is in de huidige MRV-verordening.

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

De voorgestelde datum voor omzetting in nationale wetgeving is ten laatste 31 december 2023. Voor uitbreiding met zeevaart stelt de Commissie voor om per 2024 te starten. Dit acht de Commissie haalbaar, omdat het tijdspad aansluit bij de reeds bestaande monitoring, rapportage, en verificatieplichten voor partijen in deze sectoren. Voor het nieuwe ETS-BRT stelt de Commissie voor om 2025 in te stellen als 'aanloopfase' waarin alle benodigde vergunningen voor het ETS-BRT verstrekt moeten zijn. In 2026 zullen de veilingen van ETS-BRT emissierechten van start gaan.

De haalbaarheid van dit voorstel is sterk afhankelijk van de duur van de onderhandelingen. Daarnaast moet voor de 'doorlooptijd' van de aanpassingen in nationale wetgeving (waaronder uitvoeringstoetsen, aanbieden aan de Raad van State, de ministerraad en de Tweede en Eerste Kamer) rekening gehouden worden met 1 à 2 jaar. De voorgestelde inwerkingtredingsdatum lijkt ambitieus, ook vanwege de samenhang met de andere voorstellen én de grote belangen bij alle lidstaten. Daarbij deelt het kabinet het voornemen van de Commissie om de onderhandelingen snel af te ronden. De implementatie zal dan ook al vorm moeten krijgen voordat de richtlijnen definitief zijn. Tot slot voorziet het kabinet een forse taakomvang voor Nederland inzake toezicht en handhaving (zie onder punt 7).

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voor het bestaande ETS is geen evaluatiebepaling opgenomen. Dit is niet noodzakelijk: in essentie zijn er geen grote wijzigingen aangebracht in de werking van het handelssysteem. Een nieuwe herziening van de richtlijn wordt verwacht in aanloop naar de vijfde handelsperiode (2030 – 2040). De Commissie heeft voorgesteld het ETS-BRT in 2028, twee jaar na start van de veiling van emissierechten, te evalueren. Het kabinet beoordeelt dit positief. Dit biedt gelegenheid om te evalueren of ETS bijdraagt aan de voorziene doelen en voor eventuele aanpassingen. De Commissie heeft voorgesteld om ETS zeevaart te evalueren op de bijdrage aan de verduurzaming en wanneer er zicht is op effectieve mondiale afspraken in de sector. Het kabinet beoordeelt dit positief.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Voor het bestaande ETS zijn de implicaties voor uitvoering en handhaving overzichtelijk. Aandachtspunten zijn het voorstel om installaties zonder emissies ook onder de richtlijn te brengen (artikel 2) en het voorstel voor verplichting van energiebesparingsmaatregelen. Toewijzing van rechten wordt hiermee gecompliceerder. De uitvoerbaarheid van het voorstel hangt af van de uitwerking en de grootte van de doelgroep. Het voorstel voor CO₂-transport per schip en vrachtwagen kan uitvoeringsproblemen oplossen.

Uitbreiding van EU ETS naar zeevaart is een majeure stap met flinke implicaties, ook financiële (punt 5), maar in principe uitvoerbaar en handhaafbaar. Door het internationale karakter van de zeevaart bestaat het risico van ontwijkend gedrag. Het kabinet ziet aandachtspunten inzake uitvoering en handhaving op het gebied van rolverdeling tussen de verschillende betrokken instanties, inrichten van controle op de commerciële verificateurs, inspectie en handhaving aan boord van schepen en bij de bedrijven en toezicht op bedrijven gevestigd buiten de EU. Het kabinet acht dit tevens van belang, omdat door het grote aantal havenaanlopen Nederland een substantieel aandeel zal moeten leveren in toezicht en handhaving. Positief is dat het voorstel voortbouwt op de bestaande systematiek van monitoring, rapportage en verificatie (MRV) van

emissies, al vraagt de toepassing van ETS in de zeevaart om specifieke aanpassingen. Aandachtspunten zijn de inrichting van de functie van de onafhankelijke verificateur en de toepassing van emissiefactoren voor brandstoffen. Van belang is tevens afstemming met FuelEU Maritime: ontwijking, dubbel telling en onnodige uitvoeringslasten moeten vermeden worden. Voor de implementatie en goede naleving moet bezien worden welke samenwerking tussen de ETS- autoriteiten en vlaggen- en havenstaatcontrole nodig is, naast harmonisatie van uitvoeringsregelingen op EU-niveau.

Zoals benoemd onder punt 5 gaat de introductie van een ETS-BRT gepaard met aanvullende uitvoerings-, handhavings- en administratieve lasten. Het is positief dat er geen systeem is van gratis toewijzing. Gunstig is ook dat de Commissie aansluiting zoekt bij de accijnswetgeving voor de nalevingsentiteit (de energie- c.q. brandstofleverancier). Door de belastingdienst als uitvoerder van de accijnswetgeving aan te wijzen zijn deze entiteiten en het volume aan geleverde (in jargon: uitgeslagen) brandstof eenduidig te identificeren. De entiteiten in het wegvervoer zijn tevens al bekend met brandstofverplichtingen via de Richtlijn hernieuwbare energie³⁶ en Richtlijn brandstofkwaliteit³⁷. Aandachtspunt is de beperking tot specifieke bestemmingen (gebouwen en wegverkeer) van de verkochte brandstoffen. Dit zal hogere foutgevoeligheid van het systeem en relatief hogere administratieve en uitvoeringslasten met zich mee brengen, omdat brandstofleveranciers op grond van de accijnswetgeving geen onderscheid maken naar de bestemming van de brandstof. Een ander aandachtspunt is de uitvoering zo in te richten dat een bedrijf niet zowel wordt aangeslagen onder het ETS-SAM als (indirect) ook onder het ETS-BRT. De Commissie geeft aan met een Uitvoeringsverordening hiervoor te komen op basis van artikel 14 lid 1. Het kabinet kijkt uit naar dit voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het ETS zal mogelijk een prijsverhogend effect hebben op Europese exportproducten. Tegelijkertijd worden de negatieve effecten van klimaatverandering disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden en leidt het ETS tot een reële afname van de broeikasgasemissies, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van klimaatverandering.

³⁶ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de RED (COM(2021)557) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

³⁷ Richtlijn 98/70/EG.