

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Inzet kabinet review richtlijn handel in broeikasgasemissierechten

Datum Kenmerk
KvI2007099248

Geachte Voorzitter,

De Europese Commissie heeft aangekondigd 5 december 2007 te komen met het voorstel voor de herziening van de EG-richtlijn 'Handel in broeikasgasemissierechten' (richtlijn nr. 2003/87/EG). Het systeem van CO₂-emissiehandel, het EU ETS, is op deze richtlijn gebaseerd. Het herziene systeem van het EU ETS zal met ingang van de derde planperiode (1 januari 2013) van toepassing moeten zijn. Wij willen u, voordat de Europese Commissie met haar voorstel komt, uitgebreid informeren over de meer technische aspecten van de herziening van het EU ETS. Zie hiervoor de bijlage bij deze brief. Ons voorstel zou zijn om met u nader over de inzet van gedachten te wisselen in een Algemeen Overleg, desgewenst volgend op een bijeenkomst waarin experts van onze departementen de technische aspecten nader toelichten.

Achtergrond

De Europese Commissie zal naar verwachting tegelijkertijd met het voorstel voor de wijziging van het EU ETS de andere klimaat- en energievoorstellen presenteren, die onder andere betrekking zullen hebben op hernieuwbare energie en de verdeling van broeikasgasreductie-inspanningen per lidstaat. De hier toegelichte inzet van het kabinet met betrekking tot de herziening van het EU ETS is een voorlopige. Ontwikkelingen in Europa, posities van andere lidstaten en het voorstel van de Commissie kunnen immers gevolgen hebben voor de uiteindelijke Nederlandse inzet. In het na het uitkomen van het Commissie-voorstel op te stellen BNC-fiche zal dit nader aan de orde komen. In deze brief gaat het alleen om de 'technische' aspecten van het systeem, dus om spelregels welke zouden moeten gelden om het systeem beter te laten werken. Er wordt niet ingegaan op andere verwachte voorstellen van de Commissie op klimaat- en energiegebied.

De hoofdlijnen van de inzet

De kernboodschap van de inzet is dat het kabinet EU ETS als een belangrijk instrument ziet om CO₂ en mogelijk andere broeikasgassen op een kosteneffectieve manier te reduceren. Daarmee is het cruciaal om de beoogde EU en de Nederlandse doelstelling van 30% broeikasgasemissiereductie in 2020 te realiseren. Wel zijn verbeteringen van het systeem nodig, zowel in de toedeling van rechten als in de uitvoering en handhaving. Voor de toedeling van rechten zet het kabinet in op veilen. Het kabinet wil hierbij wel onaanvaardbare concurrentienadelen als gevolg van het Europese milieubeleid zo veel mogelijk voorkomen. Met betrekking tot de uitvoering en handhaving is het kabinet van mening dat dit een essentieel onderdeel van het systeem is en vraagt daarom aan de Europese Commissie hier meer aandacht aan te geven.

Het kabinet is ook voorstander van uitbreiding van het EU ETS met andere broeikasgassen en sectoren (naast de luchtvaart). Dit moet wel op een zorgvuldige en kosteneffectieve wijze gebeuren.



In de inzet staat centraal het streven om voor de deelnemers aan ETS zo goed mogelijk een *level playing field* te bereiken c.q. te handhaven. Dit kan bereikt worden door zo veel mogelijk de aanpak van ETS te harmoniseren binnen de EU. Ook bij de toedeling van de CO₂-emissierechten, eventuele uitbreiding van ETS en bij de controle van het systeem staat harmonisatie voorop. Alle lidstaten dienen dezelfde spelregels te krijgen om zo concurrentievervalsing te voorkomen. Hierbij moet wel voorkomen worden dat het systeem te complex wordt.

Door deze harmonisatie op EU niveau krijgt de Europese Commissie een meer sturende rol. Dit voorkomt concurrentievervalsing wat ook in het belang van het bedrijfsleven is. De uitvoering van het systeem blijft in handen van de lidstaten zelf.

Positie bedrijfsleven en andere stakeholders

Bij het opstellen van deze inzet zijn de verschillende stakeholders meermalen gehoord en probeert het kabinet zoveel mogelijk op te trekken met hen. Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat zij voorstander zijn van emissiehandel, maar dat er op een aantal terreinen verschil van mening is, onder andere met betrekking tot de toewijzingsmethode van de emissierechten. Vooral op het gebied van veilen lopen de meningen uiteen. Het bedrijfsleven waarschuwt voor de verslechtering van de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven. Niet elk bedrijf kan de CO₂-prijs doorberekenen in zijn product, waardoor de concurrentiepositie kan worden aangetast. Maar een onderscheid tussen bedrijven die wel en die niet in hun concurrentiepositie worden aangetast ten gevolge van emissiehandel, is volgens de stakeholders moeilijk te maken. Het gaat namelijk niet alleen om de afzet van eindproducten. Ook de inkoop van grondstoffen en elektriciteit zal de prijs beïnvloeden.

Het bedrijfsleven benadrukt dat lange-termijn-zekerheid cruciaal is voor het slagen van het systeem.

Bedrijven nemen geen grote investeringsbeslissingen als de toekomst van het systeem, het plafond, of de manier van toewijzen onzeker is. In dat geval worden beslissingen uitgesteld.

Zowel het bedrijfsleven als milieuorganisaties stellen dat harmonisatie van het systeem zeer belangrijk is. Zowel vanuit het oogpunt van concurrentie als de betrouwbaarheid van het systeem. Daarnaast vraagt Stichting Natuur en Milieu aandacht voor de EU-klimaatdoelen (jaarlijks scherp dalend emissieplafond) in verband met de effectiviteit van het systeem en investeringen in klimaatvriendelijke technologieën.

Positie andere Lidstaten

De inzet van andere lidstaten is nog niet bekend of nog sterk in beweging. Wel is in het algemeen te zeggen dat de (Noord-)West-Europese landen meer ambitie tonen en dat de nieuwe lidstaten vragen om rekening te houden met hun sterke economische groei. Ook de wijze van toedeling van rechten zal naar verwachting tot de nodige discussies leiden.

de minister van Ruimte en Milieu,

dr. Jacqueline Cramer

de minister van Economische Zaken,

Maria J.A. van der Hoeven



Bijlage

Achtergronden inzet kabinet review richtlijn handel in broeikasgasemissierechten

Inhoudsopgave

1. CO ₂ -plafond en allocatiemethode	3
2. Lengte planperiode	4
3. Reikwijdte van de richtlijn	4
4. Monitoring CO ₂ , verificatie en handhaving	5
5. JI & CDM	6
6. Koppeling met andere systemen	6

In deze bijlage wordt de achtergrond gegeven van de inzet van het kabinet voor de herziening van de EG-richtlijn 'Handel in broeikasgasemissierechten'.

1. CO₂-plafond en allocatiemethode

Een belangrijk onderdeel van het EU ETS is het toedelen van de CO₂-emissierechten. Hoeveel CO₂-emissierechten zijn er in totaal beschikbaar, hoe worden die verdeeld over de deelnemers en gebeurt dit gratis of worden deze rechten verkocht? Uitgangspunt van het huidige EU ETS is dat de lidstaten, uitgaande van hun eigen nationale Kyoto-verplichting, door middel van nationale toewijzingsplannen aangeven hoeveel emissierechten ze willen uitgeven en hoe ze die willen verdelen over de deelnemers.

Vaststellen totaal CO₂-plafond

- **Inzet kabinet: het totale CO₂-plafond voor sectoren die deelnemen aan emissiehandel moet worden vastgesteld op EU-niveau**, omdat op die manier per lidstaat de verdeling tussen EU ETS en non-EU ETS sectoren gelijk is, wat bijdraagt aan het bereiken van een level playing field. Dit kan door het vaststellen van één plafond voor het totale EU ETS of per deelnemende sector op EU-niveau.
- Bijkomend voordeel van het vaststellen van een CO₂-plafond op EU-niveau is dat de discussie over de lastenverdeling (burden sharing) tussen lidstaten voor deze sectoren voorkomen wordt.

Nieuwkomersreserve

- **Inzet kabinet: er dient één reserve te zijn op Europees niveau voor nieuwe bedrijven en voor uitbreidingen van bestaande bedrijven.** De toedeling van de rechten aan deze bedrijven moet worden geharmoniseerd. Door één Europese reserve zijn nationale reserves voor nieuwkomers niet meer nodig.
- Een reserve op EU-niveau zorgt ervoor dat nieuwe bedrijven in de gehele EU op gelijke wijze behandeld worden. Hiermee wordt voorkomen dat lidstaten elkaar beconcurreren om nieuwe bedrijven aan te trekken of bedrijven lidstaten tegen elkaar proberen uit te spelen. Voor de keuze van vestiging in een bepaalde lidstaat is het EU ETS dan geen factor van betekenis meer.
- Een ander belangrijk voordeel van één reserve is dat discussie over de verwachte verschillen in economische groei in de EU ETS-sectoren per lidstaat kan worden voorkomen. De economische groei wordt geacommodeerd vanuit de centrale reserve.
- De Europese nieuwkomersreserve zal minder groot van omvang hoeven te zijn dan alle nationale reserves bij elkaar opgeteld, omdat dubbeltellingen worden voorkomen. Hierdoor worden emissierechten niet onnodig in reserve gehouden wat ten koste zou gaan van bestaande inrichtingen.

De wijzen van toedelen van CO₂-emissierechten (allocatiemethode)

- **Inzet kabinet: het uitgangspunt is het zo veel mogelijk veilen (c.q. verkopen) van CO₂-emissierechten.** De inzet van het kabinet is daarom dat in het EU ETS het gratis uitdelen van rechten tot een minimum wordt beperkt.
- Het veilen van emissierechten bevordert de efficiëntie van het EU ETS, omdat het in lijn is met het principe 'de vervuiler betaalt'. Hierdoor geldt voor bestaande installaties niet langer dat het op dit moment reduceren van emissies een negatieve invloed heeft op het aantal gratis te verkrijgen rechten in een volgende periode. En voor nieuwe installaties geldt dan dat de kosten van CO₂-uitstoot een belangrijke factor worden in de investeringsbeslissing. Hierdoor worden innovatie en de inzet van CO₂-



- arme technologieën gestimuleerd. Door de rechten te veilen wordt bovendien voorkomen dat bedrijven windfall profits maken, doordat ze de waarde van emissierechten (deels) doorberekenen.
- Ambitieuw Europees klimaatbeleid kan de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven ten opzichte van de rest van de wereld verslechteren, doordat de kosten van CO₂-uitstoot in Europa relatief hoog zijn. Het kabinet wil onaanvaardbare concurrentienadelen als gevolg van het Europese milieubeleid zo veel mogelijk voorkomen, en zal daarom in Europees verband pleiten voor mogelijkheden om de betreffende sectoren te ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld door het gratis toekennen van rechten of door het terugsluizen van (een deel van) de veilingopbrengsten. Om welke sectoren het gaat, dient nader onderzocht te worden.¹
 - Het kabinet wil zich ook inspannen dat er indien er na 2012 geen mondiaal klimaatbeleid tot stand komt bij de herziening van EU ETS rekening wordt gehouden met de gevolgen van de hoge elektriciteitsprijzen voor de elektriciteitsgrootverbruikers die op de wereldmarkt opereren en voor wie de kostprijs van de productie in sterke mate wordt beïnvloed door de stroomprijs. Dit zou kunnen door direct emissierechten toe te kennen aan de netto elektriciteit grootverbruikende industrieën in plaats van aan de stroomproducerende kolencentrale. Een andere mogelijkheid is om een deel van de met het veilen van emissierechten te genereren inkomsten op EU- of nationaal niveau aan te wenden voor een tijdelijke terugsluis ten behoeve van elektriciteitsgrootverbruikers.²
 - Het veilen van emissierechten vereist een goede uitvoering. Het gaat immers om een grote hoeveelheid emissierechten, met grote financiële belangen voor zowel de industrie als de overheid. De “techniek” van het veilen is daarom een belangrijk aandachtspunt. De komende jaren zullen veel landen, waaronder Nederland, hiermee ervaring opdoen. Deze ervaringen zullen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het veilen na 2012. Ook de vraag wat er met de opbrengsten gebeurd moet nog beantwoord worden.
 - Voor emissierechten die niet worden geveild stelt het kabinet een toewijzing op basis van EU-normen of benchmarks voor binnen het (sectorale) CO₂-plafond. Installaties die al relatief weinig CO₂ uitstoten, worden bij benchmarking beloond. Dit geeft een prikkel tot verspreiding van innovatieve technieken.
 - Indien toewijzen op basis van normen of benchmarks niet haalbaar is, kan op andere toewijzingsregels worden teruggevallen. Hierbij blijft het creëren van een level playing field het uitgangspunt.
 - **Nieuwe installaties en uitbreidingen van bestaande installaties (samen nieuwkomers) moeten op een vergelijkbare manier worden behandeld als bestaande installaties.** Voorkomen moet namelijk worden dat bedrijven oude, minder innovatieve installaties in bedrijf houden omdat dat vanwege het EU ETS voordeliger is dan investeren in nieuwe, vaak meer innovatieve installaties. Dat wil zeggen dat ze hun rechten (deels) moeten kopen indien vergelijkbare bestaande bedrijven ook hun rechten (deels) moeten kopen op de markt. Als vergelijkbare, al bestaande, bedrijven hun rechten via een benchmark krijgen toegewezen, dan moeten de nieuwkomers volgens diezelfde benchmark rechten krijgen toegewezen uit de Europese nieuwkomersreserve.
 - De regels rond het sluiten en samenvoegen van bedrijven moeten op EU-niveau geharmoniseerd worden.

2. Lengte planperiode

Inzet kabinet: de derde planperiode naar minimaal 8 jaar verlengen in plaats van de 5 jaar nu. Zowel Nederland als de EU heeft doelstellingen gezet voor 2020. De planperiode van 8 jaar, van 2012 tot 2020, is hierdoor goed toepasbaar. Een langere planperiode geeft de bedrijven meer zekerheid op de lange termijn, wat zal resulteren in een stabielere CO₂-markt en een impuls voor innovatie.

3. Reikwijdte van de richtlijn

Bestaande reikwijdte

Inzet kabinet: alle grote emittenten van CO₂ onder het EU ETS laten vallen en de echte kleine emittenten er buiten laten blijven. Daarnaast wil het kabinet dat dezelfde typen bedrijven in alle lidstaten onder het EU ETS vallen. Dit is op dit moment niet het geval. Uitgangspunt hierbij is om in het kader van de uitvoerbaarheid de afbakening zo eenvoudig mogelijk te houden.

Installaties met geringe emissies

¹ Onderzoek door McKinsey & Ecofys (2006) en Climate Strategies (2007) toont aan dat vooral de (basis)staal-, aluminium- en sommige delen van de papiersector kwetsbaar zijn.

² Hierover is de brief Consortium Energie intensieve industrie (grootverbruiker) aan TK gestuurd op 18 september 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 28 240, nr. 87).



Inzet kabinet: installaties die op jaarbasis geringe emissies hebben, moeten buiten het systeem kunnen vallen omdat de potentiële milieuvoordelen niet opwegen tegen de kosten die deze bedrijven en de overheid moeten maken voor administratieve lasten.³ Uitsluiting van deze installaties zal zorgen voor een simpeler en effectiever systeem. Om te bepalen wanneer een bedrijf uit het systeem blijft, moet er een ondergrens worden ingesteld. Dit geldt voor zowel de aangewezen als de niet aangewezen sectoren. Door deze installaties buiten het systeem te laten vallen, wordt de uitvoerbaarheid van het systeem beter. Ook zullen de administratieve lasten, die gepaard gaan met de monitoring en verificatie, flink omlaag gaan. Wel moet de huidige mogelijkheid tot opt-in blijven bestaan. Het zijn dan de lidstaten zelf die tot een opt-in kunnen besluiten, niet de individuele bedrijven in de lidstaten zelf.

Verruimen van de reikwijdte

- **Inzet kabinet: het uitbreiden van het EU ETS met andere broeikasgassen en sectoren (naast de luchtvaart).** Dit moet wel op een zorgvuldige en kosteneffectieve wijze gebeuren, waarbij voor alle lidstaten dezelfde spelregels gelden. Ook moet het systeem controleerbaar blijven en niet te complex worden.
- Welke sectoren of gassen in aanmerking komen zal nog nader onderzocht worden. Daarbij zullen mede de positie van nieuwkomers en de monitoring van de emissies worden meegenomen. Aan de Europese Commissie zal in ieder geval gevraagd worden de mogelijkheden van toevoegen van zeescheepvaart en landgebonden transport te onderzoeken, in het bijzonder van goederenvervoer, in het kader van een bredere verkenning van beleidsinstrumenten voor CO₂-beleid. Voor personenauto's streeft het kabinet in eerste instantie naar bindend CO₂-bronbeleid voor nieuwe auto's.
- Er moet in ieder geval op korte termijn binnen de EU een geharmoniseerde aanpak komen ten aanzien van het afvangen en vervolgens ondergronds opslaan van CO₂ (Carbon Capture and Storage (CCS)). Het is een oplossing die we de komende decennia echt nodig zullen hebben, op weg naar de inzet naar volledig duurzame energie. CCS moet op zo'n manier in het systeem worden opgenomen dat CCS als reductie wordt meegeteld. Het EU ETS moet de ontwikkeling van CCS stimuleren. Belangrijk is om de technologie de ruimte te geven om zich te ontwikkelen. CCS moet volgens het kabinet ook mogelijk worden onder het Clean Development Mechanism (CDM).
- Nederland heeft een opt-in verzoek lopen om N₂O (lachgas) onder het EU ETS te brengen. Vanaf de derde planperiode is de inzet van het kabinet dat N₂O voor alle lidstaten onder EU ETS gaat vallen.
- Ook pleit het kabinet er voor dat onderzocht wordt onder welke voorwaarden kleine installaties door middel van een samenwerkingsverband gekoppeld kunnen worden aan het EU ETS.
- Het kabinet is voorstander om reducties die tot stand komen via sinks/bossenprojecten in het kader van JI en CDM mee te laten tellen in het EU ETS. Landen mogen die reducties nu wel meetellen, bedrijven niet. Sinks kunnen een relatief goedkope wijze zijn om CO₂ op te vangen. Gezien de ambitie van het kabinet en van de EU zijn alle opties nodig. Projecten waarin sinks gebruikt worden, vinden vaak plaats in ontwikkelingslanden. Op deze manier kunnen deze landen via zulke projecten profiteren van klimaatbeleid. Ook dragen sinks vaak bij op het gebied van biodiversiteit en andere natuur- en milieudoelstellingen.
- De in deze inzet genoemde voorstellen zijn gebaseerd op het huidige systeem. Wanneer er andere sectoren aan het systeem zullen worden toegevoegd, kan het zijn dat de situatie opnieuw bekeken moet worden om het systeem optimaal te laten werken.

4. Monitoring CO₂, verificatie en handhaving

De handavingsketen van emissiehandel bestaat uit: het monitoren en registeren van CO₂, het verifiëren van de geregistreerde CO₂, de accreditatie van de verificateurs, inspecties en sancties.

Hét belang van de handavingsketen van emissiehandel is dat elke ton CO₂ *in de hele EU* ook daadwerkelijk als zodanig wordt gerapporteerd. Anders kan het systeem niet werken en komt de klimaatdoelstelling in gevaar (door de Engelsen wordt dit deel van emissiehandel dan ook "the environmental integrity of the EU ETS" genoemd).

Voor de review van de CO₂-richtlijn zijn er in dit verband daarom twee speerpunten:

1. versterking van deze handavingsketen en
2. meer harmonisatie (level playing field).

De ambitieuze klimaatdoelstellingen zullen de druk op dit Europese systeem flink opvoeren. De prijs van een broeikasgasemissierecht zal naar verwachting stijgen, waardoor de kans op fraude met

³ In de UK is bijvoorbeeld berekend dat emissies van de kleinste installaties (< 10 kton CO₂ per jaar) die samen goed zijn voor 1% van de totale emissies, terwijl ze 60% van de administratieve lasten dragen.



emissiegegevens zal toenemen. Daarom moet de handhavingsketen van het EU ETS meer aandacht krijgen. Ook al omdat van een tussen lidstaten vergelijkbare inspanning op het gebied van uitvoering en handhaving nu niet echt sprake is en dit deel van het EU ETS bij de totstandkoming van de richtlijn (vooral door tijdsdruk) onderbelicht is geweest. Met name het vereiste raamwerk voor verificatie en accreditatie ontbreekt nu in de richtlijn.

Inzet kabinet: meer (verplichte) harmonisatie van monitoring, rapportage en verificatie binnen de EU.

Het doel is dat in alle lidstaten de regels voor de monitoring, rapportage en verificatie effectief worden gehandhaafd op hetzelfde adequate niveau. Uitgangspunten bij de regelgeving op dit gebied zijn: de kwaliteit van de CO₂-gegevens moet zijn geborgd en de regels moeten zo duidelijk en eenvoudig mogelijk worden opgesteld.

- Het kabinet pleit voor duidelijke bepalingen in de richtlijn over verificatie en kwaliteitseisen voor de afgifte van de emissievergunning.
- In de richtlijn moet een juridische basis worden gelegd om tot uniforme en algemene voorwaarden/standaarden voor Europese accreditatie instellingen te komen voor het accrediteren van verificatie-instellingen.
- Het kabinet wil meer harmonisatie en samenwerking tussen de bevoegde gezagen op het gebied van handhaving (inspecties en sancties) door bijvoorbeeld een EU *guidance note* op dit gebied te ontwikkelen en een forum daartoe in te stellen.
- Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) moet worden vergroot. Verbetering van de elektronische gegevensverwerking beperkt de nalevingskosten voor veel bedrijven en lidstaten, verbetert de communicatie tussen belanghebbenden en levert betere management informatie op.

5. JI & CDM

Supplementariteit

Inzet kabinet: harmonisatie op Europees niveau van de limiet voor het gebruik van rechten uit Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanisme (CDM) door bedrijven. Op dit moment bestaan er grote verschillen tussen lidstaten voor het percentage CER's (Certified Emission Reduction: emissierechten uit CDM) en ERU's (Emission Reduction Unit: emissierechten uit JI) dat bedrijven mogen gebruiken om aan hun CO₂-verplichting te voldoen. Hierdoor wordt het level playing field verstoord, aangezien er prijsverschillen bestaan tussen CER's, ERU's en de reguliere EU-emissierechten. Gelijke limieten per lidstaat past in de algemene harmonisatie aanpak en past ook bij een Europees plafond voor de EU ETS sector.

De vraag hoe hoog de limiet moet zijn is nog niet beantwoord. Enerzijds wil het kabinet CDM- en JI-rechten binnen het EU ETS toestaan om zo op kosteneffectieve wijze wereldwijd klimaatbeleid te voeren. Dat aanbod dempt ook de prijsstijging van EU-emissierechten. Bij een te ruim aanbod van CDM- en JI-rechten bestaat echter het gevaar dat de prijs juist zakt en er geen stimulans meer aanwezig is om steeds door te gaan met binnen Europa te investeren in energiebesparing en duurzame energie.

De inzet is daarom een limiet die voldoende stimulans blijft bieden voor investeringen in de EU maar ook voldoende ruimte aan import van CER's en ERU's biedt zodat de Europese CO₂-prijs niet fors oploopt.

6. Koppeling met andere systemen

Inzet kabinet: het koppelen van andere emissiehandelssystemen aan het EU ETS. Op dit moment wordt in verschillende landen of regio's⁴ buiten de EU gewerkt aan het opstellen van een CO₂-emissiehandelssysteem of is een dergelijk systeem al operationeel. Om de kans op het koppelen van deze systemen aan het EU ETS te vergroten moet het EU ETS zelf simpel en goed uitvoerbaar zijn. Randvoorwaarde is dat alleen betrouwbare en goed uitvoerbare systemen aan het EU ETS gekoppeld mogen worden. Het EU ETS mag in geen geval minder betrouwbaar worden. Uit het oogpunt van concurrentie en betrouwbaarheid, zullen de eisen van monitoring, verificatie en naleving vergelijkbaar moeten zijn onder de verschillende systemen.

⁴ Ondermeer Noorwegen, Californië, Japan, Australië en Nieuw Zeeland
Ministerie van VROM Kvl2007099248