

Vergaderjaar 2016–2017

34 535

EU-voorstellen: Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen 2021–2030 COM (2016) 482 en Verordening integratie LULUCF COM (2016) 479

Nr. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2017

In het BNC-fiche «Verordening nationale reductiepercentages broeikasgassen niet-ETS sectoren» (hierna: Effort Sharing Regulation) van 30 september jl. (Kamerstuk 34 535, nr. 6) heb ik aangekondigd uw Kamer per brief te informeren over het onderzoek van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) «Effort Sharing Regulation 2030; gevolgen voor Nederland» (bijgevoegd) en de betekenis van dit onderzoek voor de positie van het kabinet ten aanzien van het voorstel voor de Effort Sharing Regulation¹.

Met deze brief en bijbehorend rapport van ECN/PBL geef ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, invulling aan deze toezegging. Ik ga daarbij allereerst in op de Europese context en enkele hoofdlijnen van het voorstel voor de Effort Sharing Regulation. Vervolgens wordt stilgestaan bij de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. De brief sluit af met de conclusies die het kabinet aan het rapport verbindt en wat deze betekenen voor de positie van het kabinet ten aanzien van het voorstel voor de Effort Sharing Regulation.

Europese context

De Europese Unie heeft zich met de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014 en de bijdrage die is ingediend in het kader van de Overeenkomst van Parijs gecommitteerd aan het realiseren van een reductie in de uitstoot van broeikasgassen binnen het EU-grondgebied van ten minste 40% in 2030 (t.o.v. de uitstoot in 1990). Een deel hiervan wordt gerealiseerd via het EU-emissiehandelssysteem (ETS, 43% reductie t.o.v. 2005). De resterende opgave wordt gerealiseerd in de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

niet-emissiehandelssectoren (30% t.o.v. 2005 in landbouw, transport, de gebouwde omgeving en industrie buiten het ETS).

De Europese Commissie heeft in juli 2016 het voorstel voor de Effort Sharing Regulation uitgebracht, waarmee de niet-ETS opgave verdeeld wordt over de lidstaten. De Commissie stelt een bindend nationaal reductiedoel voor dat per lidstaat verschilt en dat vertaald wordt in een cumulatief emissiebudget voor de periode 2021–2030. Het voorstel voor het Nederlandse reductiedoel van 36% t.o.v. 2005 is vergelijkbaar met de inspanningen van omliggende landen (België 35%, VK en Frankrijk 37%, Duitsland 38%, Denemarken 39%, Zweden en Luxemburg 40%). Lidstaten mogen zelf bepalen met welke maatregelen het gestelde doel zal worden behaald. Het jaarlijks dalend emissiebudget gaat daarbij uit van de meest recente emissies die bekend zijn; het gemiddelde over 2016–2018. Het voorstel bevat verder op meerdere punten flexibiliteit, die lidstaten kan helpen aan de verplichtingen te voldoen. Zo wordt in het voorstel bijvoorbeeld de mogelijkheid gecreëerd om ETS-rechten of LULUCF-rechten in te zetten om opgave in de niet-ETS sectoren te verkleinen. Voor een uitgebreide beschrijving van het Commissievoorstel voor de Effort Sharing Regulation verwijs ik u naar het BNC-fiche van 30 september jl.²

Gelijktijdig heeft de Commissie een voorstel uitgebracht over de wijze waarop emissies en opname van broeikasgassen in de landgebruik- en bosbouwsectoren (LULUCF) worden opgenomen in het EU 2030 klimaat- en energieraamwerk. Uw Kamer is hierover op 9 september jl. per BNC-fiche geïnformeerd³.

Uitkomsten onderzoek van ECN en PBL

De belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek van ECN/PBL zijn de volgende:

- Het voorstel van de Europese Commissie vertaalt zich voor de periode 2021–2030 in een Nederlands emissiebudget van circa 881 Mton CO₂-equivalenten. Met het huidige vastgestelde en voorgenomen beleid is het, op basis van de Nationale Energieverkenning 2016 (NEV2016), de verwachting dat de uitstoot in Nederland in die periode 901 Mton CO₂-equivalenten bedraagt. Dit betekent dat de totale verwachte cumulatieve reductieopgave voor de periode 2021–2030 circa 20 Mton CO₂-equivalenten bedraagt.
- Uitgaande van een kostenoptimale invulling van deze reductieopgave (zonder inzet van flexibiliteitsopties) en afhankelijk van de ingrijpendheid van te overwegen beleidsmaatregelen, bewegen de nationale kosten om deze reductie te bereiken zich binnen een bandbreedte van – € 140 mln. (= nationale baten bij de inzet van ingrijpende maatregelen) en + € 30 mln. (= nationale kosten bij de inzet van minder ingrijpende maatregelen) per jaar, indien de implementatie van maatregelen direct vanaf 2021 ter hand wordt genomen. Deze kosten nemen toe wanneer de maatregelen later in de tijd geïmplementeerd worden of wanneer er gekozen wordt voor andere dan meest kosteneffectieve maatregelen.
- De kosteneffectieve maatregelen die horen bij deze totale verwachte cumulatieve reductieopgave van 20 Mton in de periode 2021–2030 leveren in de meeste sectoren (de glastuinbouw uitgezonderd) nog onvoldoende emissiereductie op voor een lineair traject richting een emissiereductie van 80 tot 95% in 2050.
- Ten aanzien van de totale verwachte cumulatieve beleidsopgave van 20 Mton, wordt door ECN en PBL een bandbreedte van 0 – 40 Mton

² Kamerstuk 34 535, nr. 6

³ Kamerstuk 34 535, nr. 2

gehanteerd. Deze bandbreedte weerspiegelt de nog onzekere uitkomst van de onderhandelingen over het huidige Commissievoorstel. De kosten kunnen in deze bandbreedte oplopen tot circa € 340 miljoen per jaar, zonder gebruik te maken van de nieuwe flexibiliteitsopties. De spreiding van de verwachte uitkomst van de NEV zelf blijft daarbij buiten beschouwing.

- De mogelijkheid om ETS-rechten of LULUCF-rechten in te zetten om de inspanning in de niet-ETS-sectoren te verkleinen kan, vooral bij een grotere beleidsopgave, leiden tot substantieel lagere kosten. Deze flexibiliteitsmechanismen kunnen de beleidsinspanning voor de niet-ETS sectoren met maximaal 37 Mton verlagen. De consequentie hiervan is onder andere dat een deel van de beleidsopgave plaatsvindt binnen de ETS-sectoren en/of de LULUCF-sector in plaats van de niet-ETS sectoren. Dit heeft ook als gevolg dat de nationale opgave die resteert na 2030 voor de niet-ETS sectoren en/of de LULUCF-sector groter wordt en voor de ETS-sectoren kleiner.

Beoordeling Commissievoorstel n.a.v. onderzoek ECN en PBL

Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van ECN en PBL is het kabinet van mening dat – uitgaande van een reductieopgave voor de periode 2021–2030 van 20 Mton CO₂-equivalenten – de kosten voor de Nederlandse samenleving van het voorstel van de Commissie acceptabel lijken. Zoals aangegeven in de Energieagenda streeft het kabinet naar een geleidelijke en dus tijdige energietransitie richting 2050, waarbij de reductie van CO₂ centraal staat. Dit betekent onder andere dat voor de niet-ETS sectoren, de ETS-sectoren en de LULUCF-sector in kaart zal worden gebracht welke maatregelen nodig zijn om de transitie op een economisch en maatschappelijk verstandige wijze vorm te geven. Een aantal van deze maatregelen voor de niet-ETS sectoren is al in de Energieagenda aangekondigd, zoals het vervangen van de aansluitplicht voor gas in de Gaswet door een breder aansluitrecht op energie-infrastructuur voor verwarming, en de uitrol van een landelijk dekkend netwerk van alternatieve tank- en laadinfrastructuur.

Gedurende de onderhandelingen over de Effort Sharing Regulation zal, in lijn met de uitkomsten van het onderzoek, steeds moeten worden gezien of de uiteindelijke uitkomst acceptabel blijft voor Nederland. Daarbij zal Nederland ervoor waken dat de bestaande en nieuwe flexibiliteitsmechanismen in de huidige omvang beschikbaar blijven, zodat voorkomen kan worden dat Nederland bij tegenvallende ontwikkelingen hoge(re) kosten moet maken dan nu geraamd door ECN en PBL. Het kabinet blijft daarnaast ook verder inzetten op versterking van het Europees bronbeleid voor bijvoorbeeld de transportsector, omdat daarmee een deel van de reductieopgave kosteneffectief kan worden ingevuld.

De onderhandelingen over dit voorstel zullen naar verwachting in de loop van 2017 worden afgerond. Na de onderhandelingen zal gekeken worden naar wat een realistische verdeling is van de uiteindelijke Nederlandse niet-ETS opgave over sectoren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
S.A.M. Dijkema