**Bijlage – nadere toelichting ETS-BRT.**

**Het voorstel**

Het Commissievoorstel introduceert het ETS-BRT per 2026, aanvullend op het bestaande EU-beleidsinstrumentarium voor deze sectoren. De Commissie constateert dat deze sectoren tot nu toe nog onvoldoende hebben bijgedragen aan het bereiken van de klimaatdoelen, dat er in de EU groot reductiepotentieel is en dat aanvullend instrumentarium noodzakelijk is om de aangescherpte doelen te behalen. Het ETS-BRT creëert een jaarlijks dalend Europees plafond voor de totale emissies van de gebouwde omgeving en het wegtransport en introduceert een EU-brede (prijs)prikkel om lidstaten te helpen bij het invullen van de ESR opgaven.

Het kabinet deelt het uitgangspunt van de Commissie dat aanvullend beleid nodig is voor deze sectoren om de aangescherpte doelen te halen, dat wordt ook in het Coalitieakkoord onderstreept, en dat CO2-beprijzing een belangrijke rol heeft in een gebalanceerde beleidsmix. Het ETS-BRT is een belangrijk instrument in het pakket omdat het EU-breed zorgt voor emissiereductie en de kosteneffectiviteit van de transitie vergroot. Daarnaast wordt de kans om de 2030 doelen te halen in alle lidstaten aanzienlijk versterkt door de introductie van een EU-breed dalend emissieplafond voor deze sectoren welke ook na 2030 kan worden doorgetrokken richting 2050. Het zorgt ook voor convergentie tussen lidstaten omdat het meeste effect valt te verwachten in lidstaten met op dit moment nog relatief lage CO2-beprijzing. Zo blijkt uit een analyse van Cambridge Economics in opdracht van de Europese Commissie[[1]](#footnote-2) dat een CO2-prijs van 50 euro per ton in Nederland zou leiden tot 3,7% emissiereductie in de gebouwde omgeving, terwijl het in Bulgarije tot 8,1% reductie zou leiden. Het is van belang dat er in alle lidstaten en sectoren voldoende prijsprikkel bestaat tot verduurzaming om de doelen te halen. Dat is nu nog niet het geval. In Nederland betaalden huishoudens in 2020 nog een impliciete CO2-prijs op aardgas (via de energiebelasting) van omgerekend 240 euro per ton CO2, tegenover een Europees gemiddelde van slechts 25 euro per ton. Veel Oost-Europese landen, maar ook bijvoorbeeld België, hanteren een prijs van slechts 10 euro per ton[[2]](#footnote-3). Het voorstel voor ETS-BRT draagt daarmee bij aan een kosteneffectieve transitie op Europees niveau door bij te dragen aan de harmonisatie van deze Europese CO2-prijzen.

Daarnaast is de voorgestelde vormgeving van het systeem effectief. Zo wordt er een apart emissiehandelssysteem voorgesteld in plaats van verbreding van het huidige ETS, waardoor ongewenste prijsschokken in het huidige ETS worden voorkomen en het noodzakelijke transitietempo geborgd blijft. Het is ook positief dat het systeem een rustige start kent[[3]](#footnote-4), waardoor de CO2-prijzen en de impact op de energierekening naar verwachting geleidelijk stijgen in de jaren na 2026. Daarnaast is het positief dat de sectoren nog ten minste tot 2030 onder de Effort Sharing Regulation (ESR) blijven vallen. Zo behouden de lidstaten de verantwoordelijkheid om voldoende emissiereductie in ESR sectoren te realiseren, waardoor ze nationaal aanvullend beleid zullen moeten blijven voeren indien verduurzaming achterblijft. Zo blijft het tempo van de transitie in alle lidstaten geborgd. Als laatste is het positief dat de verplichting wordt neergelegd bij handelaren en energie- en brandstofleveranciers, en niet bij individuele huishoudens of weggebruikers. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede, en zorgt er ook voor dat energieleveranciers een prikkel krijgen om hun klanten te helpen verduurzamen.

De Commissie heeft een afzonderlijk voorstel gedaan voor een Social Climate Fund (SCF)[[4]](#footnote-5) om de sociaaleconomische gevolgen van de transitie op te vangen voor de meest kwetsbare groepen. De voorgestelde omvang van het SCF correspondeert met 25% van de verwachte opbrengsten van het ETS-BRT. De Commissie heeft op 22 december jl. een voorstel gedaan voor nieuwe eigen middelen ter financiering van de EU-begroting, waaronder een nieuw eigen middel op basis van het ETS. Daarnaast presenteerde de Commissie een herziening van de verordening voor het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 (MFK) om uitgaven mogelijk te maken voor vervroegde aflossing van leningen voor het Europees herstelinstrument (NGEU) en voor het Social Climate Fund (SCF). Uw Kamer wordt hierover nog apart geïnformeerd middels BNC-fiches.

**Impact in Nederland**

Ondanks dat het meeste effect van het ETS-BRT te verwachten valt in andere lidstaten, helpt het voorstel ook Nederland met het behalen van de aanvullende opgave. Volgens het PBL zou het ETS-BRT in Nederland ca. 0,75 Mton kunnen reduceren in de gebouwde omgeving en ca. 0,5 Mton in de mobiliteit[[5]](#footnote-6). Dit effect komt in eerste instantie omdat fossiele brandstoffen duurder worden en daarmee duurzame alternatieven aantrekkelijker. Het PBL schat in dat het ETS-BRT zich, bij een CO2-prijs van 50 euro per ton, zal vertalen naar ca. 12 cent per kubieke meter aardgas en 12-14 cent per liter benzine/diesel, wat zich voor een gemiddeld huishouden in Nederland vertaalt tot respectievelijk ca. 100 en 85 euro per jaar. Dit zijn partiële inschattingen en geen doorrekening: het uiteindelijke effect kan zowel hoger of lager uitvallen afhankelijk van nationale keuzes rondom implementatie, het verdere verloop van de Europese onderhandelingen en macro-economische ontwikkelingen. Conform de motie van de leden Van der Staaij en Eerdmans[[6]](#footnote-7) heeft het kabinet ook het CPB gevraagd naar de sociaaleconomische gevolgen van het Fit for 55 pakket, inclusief ETS, te kijken. Naar verwachting zal het CPB begin dit jaar komen met hun beschouwing.

Het staat Nederland vrij om nationale maatregelen te nemen om eventuele lastenverzwaringen te beperken of compenseren, waarbij hierbij uiteraard wel rekening dient te worden gehouden met de nationale begrotingsregels. Wanneer de effecten van het voorstel bekend zijn kan de noodzaak hiertoe worden beoordeeld. Het is nu echter nog te vroeg om hierover te besluiten. Zoals in het Coalitieakkoord is afgesproken zal het kabinet het klimaatbeleid na vaststelling van het Fit for 55 pakket herijken aan de hand van de verwachtte effecten op CO2-uitstoot en de betaalbaarheid voor huishoudens en het mkb.

De Nederlandse transitie heeft voordeel bij de convergentie van klimaatinspanningen en harmonisatie van CO2-beprijzing binnen de EU. Dit draagt namelijk bij aan een gelijker speelveld voor de bedrijven die onder ETS-BRT gaan vallen. Ook kan een versnelde transitie leiden tot schaalvoordelen en kostenreductie voor de Nederlandse transitie, bijvoorbeeld in het geval van elektrische voertuigen, lage-emissie brandstoffen en lage-emissie verwarmingssystemen.

**Mogelijke alternatieven**

De Commissie wijst op het integrale karakter van het Fit for 55 pakket: individuele onderdelen kunnen niet zonder meer worden weggestreept omdat de algemene ambitie van het pakket dient te worden behouden zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. Enkel doelen stellen is in deze fase van de transitie niet meer voldoende, er moeten ook instrumenten komen om dat doel te halen. Klimaatverandering tegengaan is geen nationale opgave, maar vereist een effectieve mondiale en Europese aanpak. Europese regels brengen– naast het feit dat ze meehelpen de nationale opgave in te vullen – schaalvoordelen en een gelijk speelveld. Dit zorgt voor meer zekerheid dat de Unie zich als geheel richting de wettelijk vastgelegde en noodzakelijke doelen beweegt. Daarom is het van belang om, wanneer er gekeken wordt naar alternatieven, te kijken naar Europese alternatieven.

Zoals blijkt uit de impact assessments die de Commissie samen met het Fit-for-55 pakket heeft gepresenteerd, komt zonder het ETS-BRT de route van verdere aanscherping van regulering en normering in beeld, tenzij volledig vertrouwd wordt op nationaal beleid in de lidstaten. Dit kan verplichting, verdere aanscherping en verbreding omvatten van eisen in de richtlijn hernieuwbare energie (RED), de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD), en de richtlijn energie efficiëntie (EED). In de BNC-fiches over de RED[[7]](#footnote-8), EED[[8]](#footnote-9) en EPBD[[9]](#footnote-10) vindt u een uitgebreide kabinetsreactie op de huidige voorstellen voor deze richtlijnen. Het zal een aanzienlijke opgave voor Nederland betekenen om te voldoen aan de voorgestelde opgehoogde en nieuwe (sub)doelen en verplichtingen in de RED, EED en EPBD. Dit wordt ook bevestigd door het PBL in hun analyse van het Fit-for-55 pakket[[10]](#footnote-11). Het kabinet heeft grote bedenkingen bij de kosteneffectiviteit, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van nog verdere aanscherpingen in deze richtlijnen dan reeds voorgesteld. Vanuit het perspectief van kosteneffectiviteit en een eerlijke transitie, zowel binnen Nederland als tussen lidstaten, is het ETS-BRT significant aantrekkelijker dan het hier genoemde alternatief.

Het is ook mogelijk dat er in de onderhandelingen door het krachtenveld geen Europees alternatief voor het ETS-BRT komt. In dat geval zou de invulling en voortgang van de transitie in ESR sectoren veel meer afhankelijk zijn van nationaal beleid in individuele lidstaten. Dit geeft veel minder zekerheid over het Europese transitietempo en heeft een negatief effect op de mate van convergentie tussen lidstaten en op het Europese speelveld voor sectoren buiten het huidige ETS. Bovendien biedt het ETS-BRT meer zekerheid dat er daadwerkelijk CO2-reductie optreedt in deze sectoren, aangezien ESR emissiereductie ook in andere sectoren kan worden ingevuld zoals de landbouw en het deel van de industrie dat buiten het bestaande ETS valt.

De aangescherpte klimaatopgave zal richting 2030 aanvullende kosten met zich meebrengen voor huishoudens, weggebruikers en bedrijven, ongeacht of het ETS-BRT of alternatieven hiervoor worden ingevoerd. In de scenario’s zonder ETS-BRT in de impact assessments van de Commissie komen de totale kosten voor de transitie tot 21 miljard euro per jaar[[11]](#footnote-12) hoger uit op EU-niveau. Door in te zetten op een kosteneffectieve transitie, beperken we de totale maatschappelijke kosten van de transitie.

**Inzet van het kabinet**

Bovenstaande overwegingen geven weer wat de Europese en nationale impact zal zijn van het ETS-BRT, waarom het kabinet voordelen ziet in een dergelijk systeem en waarom alternatieven voor Nederland minder aantrekkelijk zijn. Dit zijn voor het kabinet redenen geweest om een open positie in te nemen in deze discussie na terughoudendheid in het voortraject. Desalniettemin 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. Het kabinet beziet dit in combinatie met de andere voorgestelde Europese maatregelen en nationaal klimaatbeleid. Daarnaast is het kabinet nog niet overtuigd dat de Commissie de optimale beleidsmix heeft voorgesteld voor het wegtransport. Het kabinet acht een ambitieuze en vroegtijdige aanscherping van de CO2-normen voor personen- en bestelauto’s[[12]](#footnote-13) van belang om relevante innovatie aan te jagen en lidstaten een steun in de rug te bieden bij de invulling van hun ESR-doelstelling. Dit kan ook een prijsverlagend effect hebben in het ETS-BRT door EU-breed de vraag naar emissierechten sneller te verlagen. Het is daarom van belang dat het ETS-BRT niet in de weg staat van een verdergaande aanscherping van de emissienormen. Conform de aangenomen motie Boucke[[13]](#footnote-14) en de toezegging gedaan in het Commissiedebat Milieuraad op 8 december jl. zet het kabinet zich er dan ook met een kopgroep aan landen voor in om de uitfaseerdatum voor voertuigen met een verbrandingsmotor naar voren te halen naar 2030 en voor een ambitieuze en tijdige uitrol van de bijbehorende laad- en tankinfrastructuur.

1. Cambridge Economics, 2021, *EU ETS: The impact of including emissions from road transport and buildings*, pp 202-205. Beschikbaar via https://www.camecon.com/what/our-work/eu-ets-impact-including-road-transport-buildings-emissions [↑](#footnote-ref-2)
2. PBL, 2020, *Het Europese Klimaatplan 2030.* [↑](#footnote-ref-3)
3. De Commissie heeft voorgesteld om het systeem vanaf het begin ruim op te zetten: zo worden in het eerste jaar 30% meer rechten geveild dan het plafond, wordt er een ruim gevulde marktstabiliteitsreserve geïntroduceerd die vanaf het begin eventuele tekorten en excessieve prijsstijgingen tegengaat, en wordt de vormgeving van het systeem al na 2 jaar geëvalueerd en mogelijk herzien. [↑](#footnote-ref-4)
4. BNC-fiche SCF (Kamerstuk 22 112 nr. 3198). [↑](#footnote-ref-5)
5. PBL, 2021, *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid*. [↑](#footnote-ref-6)
6. Kamerstuk 35 925 nr. 49. [↑](#footnote-ref-7)
7. BNC-fiche RED (Kamerstuk 22 112 nr. 3218). [↑](#footnote-ref-8)
8. BNC-fiche EED (Kamerstuk 22 112 nr. 3186). [↑](#footnote-ref-9)
9. Het BNC-fiche over de EPBD is op 21 januari aan de Tweede Kamer verstuurd. [↑](#footnote-ref-10)
10. PBL, 2021, *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid*. [↑](#footnote-ref-11)
11. Europese Commissie, 2020, *Impact assessment accompanying the Climate Target Plan*, pp 71. Beschikbaar via https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0176 [↑](#footnote-ref-12)
12. BNC-fiche CO2-normen lichte voertuigen (Kamerstuk 22 112 nr. 3191). [↑](#footnote-ref-13)
13. Kamerstuk 32 813 nr. 886. [↑](#footnote-ref-14)