

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1038

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2022

In het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) hebben we afgesproken om beleid te richten op 60% emissiereductie in Nederland in 2030, en in de EU hebben we met de andere lidstaten afgesproken ten minste netto 55% emissiereductie in 2030 te realiseren. Hiertoe werkt het kabinet op dit moment aan maatregelen om uitvoering te geven aan de afspraken in het Coalitieakkoord, en wordt in de EU onderhandeld over het zogenaamde «Fit-for-55» pakket met Europese klimaatmaatregelen.

Alle sectoren zullen moeten bijdragen aan het halen van deze aangescherpte doelen, inclusief de zogenaamde niet-ETS sectoren. Dit zijn sectoren die niet onder het bestaande Europese emissiehandelssysteem vallen, waaronder de land- en tuinbouw, een deel van de industrie, de mobiliteit en de gebouwde omgeving. Deze sectoren vallen onder de Effort Sharing Regulation (ESR). De ESR wordt aangescherpt als onderdeel van het «Fit-for-55» pakket, en leidt tot een hogere opgave voor individuele lidstaten. Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen op welke sectoren en op welke type instrumenten (normeren, beprijzen, subsidiëren) de nadruk wordt gelegd bij het vormgeven van beleid dat aanzet tot de vereiste emissiereductie.

CO₂-beprijzing is een belangrijk onderdeel van een gebalanceerde beleidsmix. Het volgt het principe «de vervuiler betaalt» en draagt bij aan kosteneffectieve transitie. Productiebedrijven kunnen echter gevoelig zijn voor koolstoflekkage: als het nationale klimaatbeleid veel strenger is dan in het buitenland, hebben deze bedrijven een concurrentienadeel ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten, wat een risico geeft dat de productie naar het buitenland verplaatst waar geen of minder streng klimaatbeleid wordt gevoerd. Dit ondermijnt de effectiviteit van klimaatbeleid, omdat de uitstoot niet wordt gereduceerd, maar slechts verplaatst en mogelijk zelfs toeneemt.

Het kabinet heeft daarom onderzocht hoe groot de risico's op koolstoflekkage zijn voor het brandstofgebruik in de ESR-sectoren, om te

gebruiken in het verder vormgeven van het nationale en Europese klimaatbeleid voor deze sectoren. De resultaten van dit onderzoek staan in bijgevoegd rapport van onderzoeksbureau Trinomics¹.

Volgens het rapport is maximaal 8,7 Mton van de emissies van brandstofgebruik in ESR-sectoren in potentie gevoelig voor koolstoflekage. Dit is circa 9% van de huidige ESR-emissies. Circa driekwart van deze in potentie lekkagegevoelige emissies is afkomstig van niet-ETS landbouw, waarbij emissies zich concentreren in de glastuinbouw. Circa één kwart is afkomstig van niet-ETS industrie, waarbij emissies verspreid liggen over een brede groep sectoren, waaronder de voedselverwerkende industrie en gespecialiseerde plasticsproductie.

Het rapport maakt onderscheid tussen het risico op intra-EU koolstoflekage (van NL naar andere EU-landen) en het risico op extra-EU koolstoflekage (van NL naar niet-EU landen). Bij Europese CO₂-beprijzing, bijvoorbeeld via een Europees emissiehandelssysteem (ETS), bestaat er geen risico op intra-EU koolstoflekage, omdat er een gelijk speelveld bestaat voor alle EU landen. Duurzame Nederlandse koplopers krijgen dan een eerlijke kans op de Nederlandse én op de Europese markt, omdat er één CO₂-prijs in alle EU-landen geldt.

Het onderzoek concludeert dat de hoeveelheid emissies die potentieel lekkagegevoelig zijn worden gereduceerd met twee-derde, bij EU-brede CO₂-beprijzing ten opzichte van nationale CO₂-beprijzing van niet-ETS brandstofgebruik. De uitbreiding van de reikwijdte van het nieuw voorgestelde ETS² van enkel de gebouwde omgeving en het wegtransport naar alle brandstoffen, zoals voorgesteld door enkele lidstaten tijdens de «Fit-for-55» onderhandelingen³, kan het risico op koolstoflekage voor Nederlandse niet-ETS bedrijven in de glastuinbouw en industrie daarom aanzienlijk verlagen ten opzichte van een uitsluitend nationale aanpak. Dit is goed voor de gelijkheid van het speelveld en maakt investeringen van individuele bedrijven in verduurzaming aantrekkelijker.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² De Europese Commissie publiceerde op 14 juli 2021, als onderdeel van het Fit-for-55-pakket, een voorstel tot herziening van de richtlijn van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS), welke onder andere een voorstel voor een nieuw emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en het wegtransport bevat (ETS-BRT). De Commissie heeft een emissiehandelssysteem voor alle fossiele brandstoffen ook overwogen maar niet voorgesteld, omdat dit mogelijk zou kunnen leiden tot koolstoflekkagerisico's en de administratieve lasten van aanvullende maatregelen om deze risico's te mitigeren niet zouden opwegen tegen de voordelen.

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 22 112, nr. 3311.