

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1364

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2024

Dit kabinet heeft onderzoek laten uitvoeren naar een nationaal emissieplafond voor Nederland. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Bij de Kamerbrief over Voorjaarsbesluitvorming Klimaat in 2023¹ heeft het kabinet aangegeven te willen onderzoeken of en op welke manier een nationaal emissieplafond voor de sectoren gebouwde omgeving, wegvervoer, kleine industrie en landbouw, zou kunnen bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen. Dit nationale emissieplafond zou aanvullend zijn aan het bestaande nationale en Europese klimaatbeleid en zou als belangrijkste doel hebben om de gestelde klimaatdoelen in deze sectoren te behalen. In de Voorjaarsnota is aangekondigd dat het kabinet gaat onderzoeken wat de gevolgen van verschillende varianten hiervan zouden zijn en wat er nodig zou zijn om een dergelijk nationaal emissieplafond in te voeren, in voorbereiding op het nieuwe Klimaatplan. Bijgevoegd onderzoek geeft hier uitwerking aan.

Onderzoeksbureau CE Delft heeft verschillende varianten van een nationaal emissieplafond onderzocht, namelijk een variant met een sectoroverstijgend emissieplafond, een variant met aparte plafonds per sector en een variant waarin wordt gekeken naar een emissieheffing (in plaats van een plafond) met dispensatierechten. Het onderzoek concludeert dat een emissieplafond aanvullend kan zijn op de huidige beleidsmix en een aantal voordelen heeft, maar ook aandachtspunten en risico's.

Een nationaal emissieplafond legt de emissiedoelen wettelijk vast en geeft zekerheid over het doelbereik. In plaats van een oplossing voor te schrijven, geeft het systeem flexibiliteit aan de markt om emissiereductie te realiseren of emissierechten te kopen. Emissiehandel bevordert

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1230

daarnaast kosteneffectieve emissiereductie, waarbij het onderzoek concludeert dat een sectoroverstijgend handelssysteem het meest kosteneffectief is.

Ook concludeert het onderzoek dat een nationaal emissieplafond uitvoerbaar lijkt, waarbij een sectoroverstijgend handelssysteem relatief het eenvoudigst uit te voeren zou zijn. CE Delft neemt daarbij als uitgangspunt dat het nationaal emissieplafond aansluit bij het ETS2 inclusief opt-in, waarmee alle CO₂-emissies uit brandstoffen in ESR sectoren binnen bereik vallen. Voor alle varianten geldt dat een specifiek aandachtspunt is dat het invoeren van een handelssysteem in de landbouw specifieke uitdagingen voor de uitvoering en administratie met zich meebrengt.

Het belangrijkste risico van een nationaal emissieplafond dat CE Delft identificeert zijn ongewenst hoge prijzen. Hoewel een prijseffect de kern is van de werking van het systeem om emissiereductie te stimuleren, is het mogelijk dat reductiemaatregelen in de praktijk niet genomen (kunnen) worden, ondanks dat deze maatregelen rendabel zijn. Dit kan potentieel leiden tot een toename van de lasten voor burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven en kan effecten hebben op de internationale concurrentiepositie, weglekeffecten, energie-armoede, vervoersongelijkheid, etc. Om ongewenst hoge prijzen tegen te gaan, stelt het onderzoek dat het nodig is om additioneel beleid te voeren om de lasteneffecten op te vangen en het in samenhang te bezien met het bestaande klimaatbeleid. Ook beschrijft het onderzoek de optie om maximumprijzen in het systeem toe te voegen, wat meer grip geeft op de maximale lasten maar tegelijk ook het doelbereik minder zeker maakt.

Kabinetsreactie

Het kabinet neemt kennis van de conclusie dat een nationaal emissieplafond een effectief instrument kan zijn om de nationale klimaatdoelen te borgen. Het onderzoek biedt handvatten hoe een dergelijk stelsel concreet kan worden ingevoerd en wat de mogelijke voordelen en gevolgen zijn voor onder meer de lasten voor burgers en bedrijven en voor overheidsinkomsten.

Tegelijkertijd is een belangrijk inzicht uit het onderzoek dat bij een nationaal emissieplafond ongewenst hoge prijzen kunnen ontstaan, met risico op maatschappelijk ongewenste effecten. Dit terwijl de borgende werking van het instrument moeilijk realiseerbaar zal zijn zonder voldoende draagvlak. Het kabinet is daarom van mening dat aanvullend onderzoek nodig is voordat besloten kan worden over invoering van een nationaal emissieplafond. Denk hierbij aan onderzoek naar hoe verschillende (sub)doelgroepen mogelijk reageren op prijsstijgingen, en met welke beleidsmix de beoogde verduurzaming het meest effectief wordt gehaald voor groepen met onvoldoende handelingsperspectief. Hierbij is goed inzicht in de samenhang met het overige klimaatbeleid van belang. Vervolgonderzoek is daarnaast nodig om zicht te krijgen op de juridische mogelijkheden voor de invoering van een nationaal emissieplafond en om de mogelijke uitvoeringsstructuur te concretiseren.

De conclusies van het onderzoek van CE Delft zullen worden meegenomen in het later dit jaar te verschijnen Klimaatplan 2024. Invoering van een nationaal emissieplafond vergt een fundamentele politieke afweging, inclusief weging van andere beleidsinstrumenten.

Gelet op de demissionaire status van het huidige kabinet is deze afweging aan een volgend kabinet.

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

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg