

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat
CC Minister voor Economische Zaken en Klimaat

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Klimaat

Auteur

[Redacted]

TER BESLISSING

Datum

11 maart 2024

Kenmerk

DGKE-K / 45682339

nota

Kamerbrief aanbieding onderzoek nationaal
emissieplafond ESR-sectoren

Kopie aan

Bijlage(n)

2

Parafenroute

[Redacted signature lines]

Aanleiding

In het Voorjaarspakket Klimaat 2023 heeft u aangekondigd een onderzoek te doen naar een nationaal emissieplafond voor de borging van de klimaatdoelen in ESR-sectoren, naar aanleiding van de aanbeveling in het IBO Klimaat. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. Met deze nota informeren wij u over de resultaten van het onderzoek en de aanbieding ervan aan de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

MKE: U kunt kennis nemen van de nota en akkoord gaan met doorgeleiding van de de Kamerbrief naar de ACKE.

MEZK: U kunt kennis nemen van de nota.

Kernpunten

- Het onderzoek is in samenwerking met MinFIN uitgezet en uitgevoerd door onderzoeksbureau CE Delft. Het concludeert dat een nationaal emissieplafond uitvoerbaar is, voordelen biedt maar ook risico's kent. Het onderzoek is als bijlage gevoegd en in de toelichting vindt u een samenvatting.
- Met bijgaande Kamerbrief biedt u (MKE) samen met MFIN het onderzoek aan aan de Tweede Kamer. In de brief staat een korte samenvatting en wordt eventuele verdere besluitvorming overgelaten aan een volgend kabinet.
- De Kamerbrief is reeds akkoord door MFIN en staat geagendeerd voor de ACKE van 5 maart. Na de ACKE zal de Kamerbrief verzonden worden, hij wordt dus niet geagendeerd in de MCKE.

- Wij verwachten in de ACKE geen grote discussie hierover, maar mochten er nog belangrijke wijzigingen worden verzocht in de brief, dan zullen wij u hierover informeren.
- LNV, IenW en BZK zijn tijdens het onderzoek betrokken geweest en hebben input kunnen leveren via een begeleidingscommissie. De Kamerbrief is ook met hen afgestemd.

Toelichting

Samenvatting onderzoek

- Het rapport onderzoekt drie varianten.
- Variant 1: Overkoepelend plafond met één emissiehandelssysteem.
 - De maximale emissies zijn wettelijk vastgelegd. Partijen binnen de reikwijdte van het plafond moeten voor alle emissies voldoende emissierechten inleveren. Deze emissierechten zijn beperkt beschikbaar. Ze worden via een veiling beschikbaar gesteld en zijn daarna verhandelbaar. Zo ontstaat een marktprijs voor emissierechten en kan het plafond worden gehandhaafd.
- Variant 2: Deelplafonds met aparte emissiehandelssystemen.
 - Hetzelfde als variant 1, maar in plaats van één plafond krijgt elke ESR-sector een eigen plafond en handelssysteem.
 - Dit heeft als voordeel dat individuele doelen per sector kunnen worden bepaald, zo kunnen de bestaande sectordoelen worden geborgd.
- Variant 3: Emissieheffing met dispensatierechten.
 - Deze variant wordt op dezelfde manier vormgegeven als de bestaande CO₂-heffing industrie.
 - De heffing is enkel van toepassing op de marginale uitstoot, dat wil zeggen de emissies boven het plafond.
 - De vrijgestelde uitstoot wordt gratis toegewezen met dispensatierechten en kan daarna worden verhandeld.
 - Indien het prijsniveau hoog genoeg ligt, zullen de emissies het plafond naar verwachting niet overstijgen. De borgende werking is in deze variant minder sterk, maar er is meer zekerheid over het maximale prijsniveau. De heffing fungeert effectief als maximumprijs.
- Effecten
 - Indien het huidig beleid het 55% doel realiseert (bovenkant bandbreedte KEV2023) zal de prijs van emissierechten (de CO₂-prijs) uitkomen op nul euro en zijn er geen financiële gevolgen voor de samenleving.
 - Aan de onderkant van de bandbreedte uit de KEV2023 zal de CO₂-prijs wel stijgen om zo het 55%-doel te bereiken.
 - CE Delft schat in dat de CO₂-prijs kan oplopen tot €200/ton CO₂ in 2030, omgerekend 36 ct/m³ aardgas, 47 ct/l benzine, en 9 ct/l koemelk.
 - In Variant 1 vindt additionele reductie voornamelijk plaats in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw, omdat dit het meest kosteneffectief is.
 - In Variant 2 haalt elke sector het bestaande sectordoel exact, maar ontstaat een verschillende CO₂-prijs per sector: maximaal

- €100/tCO₂ in de gebouwde omgeving, €300/tCO₂-eq in de mobiliteit, €233/tCO₂-eq in de kleine industrie, en €430/tCO₂-eq in de veehouderij.
- In Variant 3 is de verdeling van reductie en de CO₂-prijs gelijk als in Variant 1, op aanname dat de CO₂-prijs wordt gekozen op de noodzakelijke hoogte om de doelen te realiseren. Indien een lagere prijs gekozen wordt, zal de emissiereductie lager zijn en worden de doelen niet gehaald.
 - CE Delft stelt dat brandstofleveranciers naar verwachting de *marginale* CO₂-prijs doorrekenen aan de klant, in plaats van de *gemiddelde* CO₂-kosten, waardoor de lasten voor eindgebruikers niet lager uitvallen door het verstrekken van dispensatierechten, en deze enkel extra winst voor leveranciers oplevert. Bij sterke concurrentie tussen leveranciers zal dit mogelijk niet zo zijn.
 - Specifiek voor industrie:
 - Het plafond is enkel gericht op kleine industrie, dus exclusief ETS1 bedrijven.
 - Voor de kleine industrie is de inschatting dat de effecten van het plafond op energiekosten tussen de 1 en 6% bedragen. Het effect op productie is zeer beperkt, omdat energiekosten een beperkt deel van de bedrijfskosten uitmaken. Uit de berekening komt een verlies aan productie van 0,14% in 2030 per € 100/ton. Dit effect schaalst met de CO₂-prijs, dus bij een prijs van € 200/ton is het verlies 0,28%. Door dit beperkte productieverlies is het risico op koolstoflekkage ook beperkt.
 - In de brief is opgenomen dat het plafond effect heeft op de internationale concurrentiepositie, wegleffecten, energiearmoede, etc. Om dit 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.
 - Risico's
 - Het voornaamste risico waar CE Delft op wijst is dat de CO₂-prijs sterk kan oplopen, indien emissiereductie van het overige klimaatbeleid tegenvalt, of er andere knelpunten optreden waardoor emissies niet voldoende dalen (denk aan netcongestie, arbeidskrapte, financiering, etc.). Dit is te ondervangen met een maximumprijs, maar dat betekent dan dat het doel niet wordt behaald tenzij er andere maatregelen genomen worden wanneer de maximumprijs wordt bereikt.
 - Uitvoerbaarheid:
 - CE Delft adviseert om aan te sluiten bij het ETS2, vergelijkbaar met hoe de CO₂-heffing industrie aansluit bij het ETS1. Hierdoor zijn de administratieve lasten beperkt.
 - Specifieke uitdagingen spelen rond de veehouderij (alle varianten), het invoeren van deelplafonds (variant 2), en het werken met dispensatierechten (variant 3), omdat hierbij niet kan worden aangesloten bij het ETS2.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Klimaat

Kenmerk
DGKE-K / documentId