

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-08

Milieuraad

Nr. 889

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

In de nacht van 17 op 18 december jl. heeft het Tsjechisch voorzitterschap namens de Raad een voorlopig akkoord weten te bereiken met het Europees Parlement en de Europese Commissie in de trilog over de herziening van het EU emissiehandelssysteem (*Emissions Trading System*, ETS) en een nieuw Sociaal Klimaatfonds (*Social Climate Fund*, SCF). Beide zijn onderdeel van het Fit-for-55-pakket.

Met dit voorlopige akkoord op het ETS is, samen met de al eerder bereikte akkoorden op de *Effort Sharing Regulation* (ESR) en de landgebruiksverordening (LULUCF), het overkoepelende doel van netto ten minste 55% reductie in 2030 t.o.v. 1990 uit de Europese Klimaatwet geborgd en kan de EU bij volledige implementatie op een netto reductie van 57% in 2030 uitkomen¹.

Ik ben blij dat er een voorlopig akkoord is bereikt. De verschillende Europese afspraken zullen een positief effect hebben op de nationale klimaatambities en zullen Europa helpen onafhankelijk te worden van fossiele energie.

Het voorlopige akkoord op het ETS en SCF is dicht bij de essentiële elementen van het Raadscompromis zoals bereikt op de Milieuraad van 28 juni gebleven, en op een aantal punten nog meer richting de Nederlandse positie geschoven². De totale kosten voor het innovatiefonds (IF) en SCF vallen iets hoger uit dan was afgesproken in het Raadscompromis, maar liggen ruim onder het Commissievoorstel. Het is goed daarbij op te merken dat de uiteindelijk afgesproken ambitie in het ETS hoger is uitgevallen en er meer emissies onder het ETS (zowel onder ETS-1 als onder ETS-2) zullen vallen dan in het Raadscompromis. De verbreding van

¹ Dat komt doordat de LULUCF-verordening een hoger netto koolstofopslagdoel stelt dan dat mee mag tellen volgens de EU klimaatwet en door een lichte aanscherping van het ambitieniveau in het ETS (van 61% naar 62% reductie) ten opzichte van het Commissievoorstel.

² Zie ook de vorige Kamerbrief over het Fit-for-55-pakket, Kamerstuk 22 112, nr. 3566.

de reikwijdte van het ETS-2 naar brandstoffen verkocht aan de kleine industrie is goed voor een gelijk speelveld in deze sectoren, maakt investeringen van individuele bedrijven in verduurzaming aantrekkelijker en komt de uitvoerbaarheid van het systeem ten goede. Alles overwegend en gegeven de ambitie van het Fit-for-55-pakket, dat bijdraagt aan een kosteneffectieve klimaattransitie in Europa en Nederland, vindt het Kabinet deze kosten dan ook acceptabel. Ik verwacht dat er een ruime gekwalificeerde meerderheid zal zijn voor akkoord in de Raad. Hieronder vindt u een kort overzicht van het voorlopige akkoord en wat de voornaamste verschillen zijn, vergeleken met het oorspronkelijke Commissievoorstel en het Raadscompromis. De definitieve wetteksten moeten nog worden gepubliceerd.

ETS-1

Het ambitieniveau van het bestaande ETS voor industrie, elektriciteit, luchtvaart en vanaf 2024 zeevaart (hierna: ETS-1) gaat flink omhoog. In 2030 moeten deze sectoren 62% hebben gereduceerd t.o.v. 2005, dit was 43% in de bestaande wetgeving. Vergeleken met het Commissievoorstel en Raadscompromis is uit het voorlopige akkoord met het Europees Parlement een lichte aanscherping gekomen, in lijn met de Nederlandse positie. In de eerste jaren daalt het plafond iets langzamer, waarna het vanaf 2027 sneller zal dalen dan voorzien in het Commissievoorstel en het Raadscompromis.

Daarnaast zullen de gratis rechten voor de industrie niet langer zonder voorwaarden worden uitgekeerd, maar zal er een zogenaamde *conditionaliteit* worden ingevoerd. Bedrijven die geen maatregelen voor energiebesparing met een terugverdientijd van 3 jaar of minder nemen, krijgen 20% minder gratis rechten. De helft van deze eventueel ingehouden gratis rechten zal naar het Innovatiefonds vloeien. Daarnaast moeten de 20% slechtst presterende bedrijven per industriële sector verplicht een klimaatplan opstellen.

Daarbij is er een ander afbouwpad van gratis rechten afgesproken voor de sectoren die onder het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) vallen. Het afbouwpad start in 2026 en zal in de eerste jaren langzaam gaan. Na een versnelling vanaf 2030 zullen de gratis rechten volledig zijn afgebouwd in 2034 (en CBAM dus volledig zijn ingevoerd). Dat is één jaar eerder dan het Commissievoorstel en het Raadscompromis. Tegen 2030 zal 48,5% van de gratis rechten zijn afgebouwd in tegenstelling tot 30% in de Raadspositie en 50% in het Commissievoorstel. Deze gratis rechten vloeien rechtstreeks naar het Innovatiefonds, dat innovatieve emissie-reducerende projecten ondersteunt met speciale aandacht voor CBAM-sectoren. De Commissie zal het effect van de CBAM op de export, specifiek het risico dat er koolstoflekkage optreedt, monitoren en waar nodig adresseren op een WTO-conforme manier. In de volgende stand-van-zakenbrief over het Fit-for-55-pakket zult u worden geïnformeerd over het voorlopige akkoord op het CBAM dat op 13 december is bereikt.

Het Innovatiefonds is ten opzichte van het Raadscompromis opgehoogd, maar minder dan in het Commissievoorstel. De verhoging wordt gefinancierd uit verschillende bronnen, maar met name de uitfasering van gratis rechten, bijvoorbeeld in CBAM-sectoren, de luchtvaart, en de helft van de gratis rechten die worden ingehouden o.b.v. de conditionaliteit. Ook komen er enkele rechten uit de verbreding van de scope van ETS-1 met zeevaart. In totaal wordt de omvang van het Innovatiefonds geschat op 535–575 mln. ETS-rechten. Dit komt neer op ca. 43–46 miljard euro uitgaande van een ETS-prijs van 80 euro per ton. Het huidige Innovatie-

fonds bevat ca. 450 mln. rechten of ca. 36 mld. euro. Bij het genoemde totaal van 535–575 mln. rechten is ook de uitkomst van het voorlopige akkoord op RepowerEU verrekend. In dat voorlopige akkoord is afgesproken dat financiering van RepowerEU deels uit het Innovatiefonds zal komen (60% van de 20 miljard). Een bredere kabinetsappreciatie hierover volgt in een separate brief.

Het Moderniseringsfonds, dat armere lidstaten ondersteunt in het decarboniseren van hun energiesysteem, wordt opgehoogd in lijn met het oorspronkelijke Commissievoorstel en het Raadscompromis. Het betreft een ophoging van 2,5% van alle ETS-1-rechten in de periode 2024–2030, oftewel ca. 15 mld. euro. Daarnaast zal er geen financiering voor aardgasprojecten uit het fonds meer worden toegestaan per 2027 en is de *Do No Significant Harm*-eis opgenomen, in lijn met de Nederlandse positie.

Per 2024 zal ook de zeevaart onderdeel worden van het ETS-1, met een infaseerperiode tot 2026. Offshore schepen boven 5000 bruto tonnage (GT) zullen per 2027 onder het ETS-1 vallen. Het voor Nederland belangrijke punt dat ook kleine schepen (>400 GT) worden meegenomen in de monitoring en zo snel mogelijk worden opgenomen, is geadresseerd met een herziening in 2025 voor eventuele opname per 2027. Ook is Nederland positief over de uitbreiding op termijn naar methaan (CH₄) en lachgas (N₂O). Voor luchtvaart zullen de gratis rechten sneller worden afgebouwd en stoppen per 2026, in lijn met de inzet van het kabinet. Op beide onderdelen van de ETS-richtlijn was al eerder een voorlopig akkoord bereikt met het Europees Parlement. Hierover wordt u in de volgende stand-van-zakenbrief geïnformeerd.

Tot slot zullen per 2024 ook de emissies uit afvalverbranding worden gemonitord met het oog op mogelijke opname in het ETS-1 per 2028. Lidstaten hebben wel al de keuze om dit eerder te doen met een opt-in.

ETS-2

Zoals ook afgesproken in het Raadscompromis uit juni zal het nieuwe emissiehandelssysteem voor energie- en brandstofleveranciers aan de gebouwde omgeving en het wegtransport (ETS-2) in 2027 van start gaan. Met het oog op de huidige energiecrisis en de hoge energieprijzen, zijn aanvullende waarborgen afgesproken om de eventuele negatieve impact op huishoudens en bedrijven te beperken. Ten eerste is afgesproken dat de startdatum met een jaar kan worden uitgesteld (2028 in plaats van 2027), indien de energieprijzen op dat moment nog te hoog liggen. Ten tweede is het prijsbeheersingsmechanisme uitgebreid. Indien de prijs van een uitstootrecht gedurende twee maanden gemiddeld hoger ligt dan 45 euro per ton, zullen extra rechten worden geveild uit de marktstabiliteitsreserve om het aanbod te vergroten en zo de prijs te dempen. Dit kan maximaal één keer per jaar, maar lidstaten mogen ertoe besluiten om dit een tweede keer te doen in geval van aanhoudend hoge prijzen. Dit komt bovenop de aanpassingen aan het prijsbeheersingsmechanisme zoals reeds afgesproken in het Raadscompromis uit juni, die er voor zorgen dat er wordt ingegrepen indien de prijs te snel stijgt. Ik vind het belangrijk, ook gelet op de motie van de leden Erkens en Leijten³, dat er aandacht is voor de impact op huishoudens bij de invoering van het ETS-2 en steun deze aanpassingen in het voorlopig akkoord dan ook, net zoals ik hier aandacht voor vroeg in de onderhandelingen binnen de Raad.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3358.

Het toepassingsbereik van het nieuwe ETS-2 is verbreed naar het brandstofgebruik in de kleine industrie. Hiermee is het akkoord meer in lijn gekomen met de initiële wens van Nederland om de reikwijdte te verbreden naar alle brandstoffen. Er is wel afgesproken dat niet alle fossiele brandstoffen worden betrokken in het systeem, maar uitzonderingen te hanteren voor fossiele brandstoffen ingezet in land- en tuinbouw, alsook voor transport over water, lucht en het spoor. De afgesproken verbreding zorgt er voor dat ca. 12% meer emissies onder het systeem vallen. De opt-in voor lidstaten om aanvullende sectoren nationaal wel op te nemen zoals afgesproken in het Raadscompromis is behouden.

SCF

Een deel van de opbrengsten van het nieuwe ETS-2 wordt gebruikt om het nieuwe Sociaal Klimaatfonds (SCF) te financieren. Dit fonds heeft als doel om kwetsbare huishoudens en kleine bedrijven te ondersteunen. Het fonds loopt van 2026 tot 2032. Het start daarmee in principe één jaar voor de voorziene start van het ETS-2 in 2027 (met mogelijk jaar uitstel tot 2028) zodat er eerder al investeringen kunnen worden gedaan om de impact van het ETS-2 te verzachten. Omdat het ETS-2 een groter toepassingsbereik heeft, is het nieuwe SCF ietwat opgehoogd ten opzichte van het Raadscompromis: van 59 naar 65 mld. euro. Het oorspronkelijke Commissievoorstel had een omvang van 72 mld. euro. Lidstaten moeten daarnaast 25% van het geld dat ze uit het fonds gebruiken zelf bijleggen, de zogeheten nationale cofinanciering, een onderdeel waar Nederland ook voor heeft gepleit en dat niet in het Raadscompromis was opgenomen.

Lidstaten kunnen dit geld uitgeven aan het ondersteunen van klimaatinvesteringen door kwetsbare burgers en bedrijven, en kunnen tot 37,5% van hun allocatie gebruiken om directe inkomenssteun te geven. Nederland heeft zich ingezet voor een limiet, liefst nog lager, zodat zoveel mogelijk geld wordt gebruikt voor langdurige investeringen die de klimaattransitie ondersteunen. Het percentage van 37,5% is een compromis tussen het Raadscompromis (35%) en de positie van het Europees Parlement (40%).

De Commissie zal de veiling van de ETS-rechten (50 mln. rechten uit het ETS-1 en verder uit het ETS-2) voor het SCF uitvoeren, waarna deze als externe bestemmingsinkomsten naar de EU-begroting vloeien ten behoeve van de financiering van het SCF. Hiermee is de budgettaire architectuur uit het Raadscompromis gevolgd, maar blijft het wel mogelijk om het SCF in de toekomst op te nemen onder het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De lidstaten dragen indirect bij aan de financiering van het fonds, doordat zij anders zelf deze rechten hadden kunnen veilen. Op basis van het Nederlandse aandeel in het ETS-1 (3,7%) en het ETS-2 (4,4%) komt het Nederlandse aandeel in de financiering van het SCF in totaal op circa 2,8 miljard euro. Omdat het fonds al start voordat het ETS-2 in werking is, wordt het in 2026 (en 2027 in geval van uitstel van het ETS-2) gefinancierd door de genoemde 50 mln. rechten uit het ETS-1. Nederland maakt aanspraak op ca. 700 mln. euro uit het SCF (exclusief nationale cofinanciering).

Vervolg

De komende tijd is het zaak om, gegeven de nationale verplichtingen die volgen uit deze wetgeving, het nationale klimaatbeleid onder de loep te nemen en aan te vullen en aan te passen in lijn met deze Europese afspraken. Daarvoor is recentelijk het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) gestart. Hierin zal ook gekeken worden naar de effecten van

deze Europese wetgeving. Zoals eerder aangegeven, houdt het kabinet de koopkrachtontwikkeling van huishoudens scherp in de gaten en kan het, indien daar aanleiding voor is, zowel generieke als gerichte maatregelen overwegen. In het akkoord zitten daarnaast bepaalde waarborgen voor het voorkomen van te hoge lasten voor burgers, zoals een versterkt prijsbeheersingsmechanisme en een rustige en latere start van het ETS-2, conditioneel aan de energieprijzen. Het ETS-2 is daarnaast een instrument dat ervoor zorgt dat gebruik van fossiel duurder wordt dan bijvoorbeeld groene energie, omdat energie- en brandstofleveranciers rechten moeten kopen (en dus niet consumenten zelf). Dit maakt de keuze voor een duurzame energieleverancier voor consumenten aantrekkelijker.

De formele goedkeuring van dit voorlopige akkoord door de lidstaten zal naar verwachting in januari plaatsvinden. Ook volgt nog een juridisch-linguïstische check en een plenaire stemming van het Europees Parlement. Na formeel akkoord van alle partijen is de wetgeving definitief.

Een aantal onderdelen van het Fit-for-55-pakket is nog niet afgerond, zoals de *Renewable Energy Directive* (RED), de *Energy Efficiency Directive* (EED), de *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD), de methaanverordening, het decarbonisatiepakket, verschillende transportvoorstellen (AFIR, ReFuel Aviation, FuelEU Maritime) en de *Energy Taxation Directive* (ETD). Uw Kamer wordt in februari met de volgende stand-van-zakenbrief over het Fit-for-55 pakket hierover geïnformeerd.

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