

Vergaderjaar 2018–2019

35 190

Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L 76)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 juni 2019

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hierover hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hier enkele vragen over.

De leden van de PvdD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog de nodige vragen en opmerkingen.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks en de PvdD over het bovengenoemde wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik op deze vragen in.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de richtlijn tot doel heeft het Europees Emissiehandelssysteem (EU-ETS) aan te scherpen zodat in 2030 43% CO₂-reductie ten opzichte van 2005 wordt bereikt. Deze leden hechten veel belang aan het Europees klimaatbeleid waarvan het EU-ETS de voornaamste pijler is. Kan de regering de CO₂-reductie die er tot op heden met het EU-ETS in de EU is bereikt toelichten? Kan daarbij een uitsplitsing gemaakt worden in reductie voor de verschillende sectoren (raffinaderijen, elektriciteit, staal, cement, et cetera) onder het ETS? De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre naar verwachting de 21% reductie in 2020

ten opzichte van 2005 wordt bereikt. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre het ijkpunt 2005 verschilt van het ijkpunt 1990 van het klimaatakkoord van Parijs en hoe hiermee wordt omgegaan.

De CO₂-reductie in de bedrijfssectoren die onder het ETS vallen, bedroeg 26% in 2017, terwijl het doel voor 2020 is gesteld op 21% in 2020 ten opzichte van 2005 (EEA, Trends and projections in Europe, 2018). De daling in emissies in het EU-ETS vond vooral plaats in de elektriciteitssector. De daling bedroeg ruim 350 Mton CO₂. Ook in de andere sectoren zijn de emissies gedaald, maar aanzienlijk minder. Een uitsplitsing naar alle sectoren is te vinden op de website van de European Environmental Agency (<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>).

In de Overeenkomst van Parijs en het (Europese) klimaatbeleid wordt 1990 als ijkpunt gehanteerd om de doelen voor emissiereductie en de bereikte emissiereductie tegen af te zetten. Aangezien het ETS in 2005 is gestart, wordt hier voor de doelstelling 2005 als ijkpunt gehanteerd. Deze doelstelling voor het ETS is op Europees niveau bepaald op basis van de Europese klimaatdoelstelling voor 2020 die ten opzichte van 1990 is bepaald.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering invulling geeft aan artikel 10, derde lid, van de Richtlijn, te weten dat 50% van de veilingopbrengsten van het EU-ETS ook worden geïnvesteerd in CO₂-reductie. Deze leden vragen of er mogelijkheden zijn om deze opbrengsten meer gericht te investeren zodat ook duidelijk is wat het EU-ETS ook financieel oplevert voor bedrijven en inwoners.

De veilingopbrengsten komen ten goede aan de Nederlandse schatkist. In de Nederlandse begrotingssystematiek zijn inkomsten en uitgaven gescheiden. Het oormerken van veilinginkomsten voor klimaatuitgaven gebeurt nu niet en past ook niet in die systematiek. Wel is het zo dat de klimaat gerelateerde uitgaven van de overheid, zoals de ETS-richtlijn vraagt, meer bedragen dan de helft van de veilingopbrengsten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het tijdspad voor de evaluatie naar aanleiding van het verdrag van Parijs eruit zal zien. Is het mogelijk om deze evaluatie al in 2021 uit te voeren, zodat de resultaten daarvan in de volgende vijfjarencyclus meegenomen kunnen worden ten behoeve van de CO₂-reductie in 2030?

Nederland maakt zich sterk voor het verhogen van het Europese klimaatdoel voor 2050 en 2030 – uiterlijk in 2020 moet de EU tot besluitvorming komen op beide doelen om op tijd haar langetermijnstrategie en haar Nationaal Bepaalde Bijdrage in te dienen bij de Verenigde Naties – en is voorstander van een snelle evaluatie zodra hiertoe is besloten.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat dit wetsvoorstel de implementatie is van de herziening van een richtlijn, wat het resultaat is van besluitvorming op EU-niveau. Deze leden zouden graag willen weten of bij de implementatie van de betreffende EU-richtlijn er bepaalde nationale keuzes zijn gemaakt. Zo ja, welke keuzes waren dat en waren er alternatieve implementatiemogelijkheden, bijvoorbeeld rondom het toekennen van gratis emissierechten?

Naast de ETS-richtlijn, zijn er voor specifieke onderwerpen Europese uitvoeringshandelingen en verordeningen, zo ook voor het toekennen van gratis emissierechten. Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/331 van de Commissie van 19 december 2018 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze

toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2019, L59) (hierna: Verordening kosteloze toewijzing emissierechten) laat slechts zeer beperkte ruimte voor nationale keuzes waar het gaat om de kosteloze toewijzing van emissierechten.

Op de eerste plaats is er nationaal voor gekozen om de optionele regeling die de Verordening kosteloze toewijzing emissierechten biedt voor het vrijstellen van de ETS-verplichtingen voor reserve- of back-up eenheden die minder dan 300 uur operationeel waren, niet te benutten. Artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van het Besluit handel in emissierechten kent reeds een vergelijkbare voorziening, waardoor reserve-eenheden onder voorwaarden uitgesloten zijn van de verplichtingen. Op de tweede plaats is er voor gekozen om de mogelijkheid die de ETS-richtlijn biedt aan kleine emittenten (minder dan 2.500 ton CO₂) om vrij te worden gesteld van de verplichtingen, wel te implementeren. De potentiële emissiereductie weegt niet op tegen de verwachte administratieve lasten voor de betreffende bedrijven.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat na eerder aanjager te zijn geweest voor goede wereldwijde klimaatafspraken, de bedroevend lage klimaatdoelstellingen die het huidige Europa zichzelf nu stelt een trieste illustratie van het gebrek aan ambitie en oplossingsgerichtheid zijn. Kortom, hoe groter de EU is geworden, hoe meer de Europese regels die van de laagste gemene deler zijn geworden. We leven in een Europa van het minimum, aldus deze leden. Het probleem is dat lidstaten Europa als excuus gebruiken om zelf niets te doen. Zoals dat in het politieke taalgebruik heet: «geen nationale koppen op Europees beleid.» Daarmee verlamt de EU het beleid op nationaal niveau en worden verdergaande ambities van lidstaten de kop ingedrukt.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat Europa, als een van de rijkste continenten en daarnaast één van de hoofdveroorzakers van klimaatverandering, een extra grote verantwoordelijkheid draagt om het voortouw te nemen in het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Voor bedrijven is het nu nog vaak goedkoper om door te gaan met vervuilen dan om milieumaatregelen te nemen. Deze leden willen dat de EU de uitstoot van broeikasgassen aan banden legt en toewerkt naar een werkelijk CO₂-neutrale economie.

2. Inhoud

De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat de jaarlijkse verlaging van het emissieplafond vanaf 2021 wordt vergroot van 1,74% naar 2,2% om hiermee tot 43% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 2005 te komen. Kan de regering aangeven in hoeverre een wijziging van de Wet Milieubeheer (Wm) ruimte biedt om tussentijds het reductiepercentage te evalueren?

Het reductiedoel voor 2030 vloeit rechtstreeks voort uit de ETS-richtlijn, niet uit de Wm. Wel kent de ETS-richtlijn een evaluatiebepaling met het oogmerk het reductiepercentage in overeenstemming te brengen met de Overeenkomst van Parijs.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het overschot aan emissierechten op de markt verder wordt aangepakt om het ontbreken van een stabiele prijsontwikkeling op lange termijn te voorkomen. Kan de regering aangeven welke mogelijkheden hij verder voorziet, naast het aanpakken van het overschot aan emissierechten, om een lange termijn stabiele prijsontwikkeling te bewerkstelligen en daarmee innovatie te stimuleren?

Een mogelijkheid, als aanvulling op de onlangs in werking getreden marktstabiliteitsreserve, is het instellen van een minimum CO₂-prijs op Europees niveau in het EU-ETS. Dit betekent dat emissierechten alleen op de markt worden gebracht wanneer de CO₂-prijs zich boven een bepaald niveau bevindt. Een andere mogelijkheid is het verhogen van het reductiepercentage in het ETS. Dit kan zich voordoen als de EU besluit haar klimaatdoel voor 2030 te verhogen. Nederland zet zich actief in om dit doel op te hogen van ten minste 40% naar 55%.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om in aanvulling op het modernisatiefonds een aantal minder vermogende lidstaten in de gelegenheid wordt gesteld om een deel van hun te veilen emissierechten aan hun elektriciteitssector te geven. De regering geeft hierbij aan dat deze middelen bestemd moeten zijn voor de modernisatie, diversificatie en verduurzaming van de elektriciteitssector. In het kader van de wenselijkheid om een gelijk speelveld te behouden voor betrokken bedrijven, kan de regering aangeven in hoeverre deze wijziging van de Wm toeziet op naleving van de rechtmatige bestemming van de middelen?

Nederland mag geen gebruik maken van deze bepaling: deze bepaling is alleen bedoeld voor lidstaten waarvan in 2013 het bbp per hoofd van de bevolking tegen marktprijzen (in EUR) minder dan 60% van het Uniegemiddelde bedroeg. De landen die het betreft zijn opgenomen in bijlage II ter van de ETS-richtlijn (te weten Bulgarije, Tsjechische Republiek, Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije). Deze bepaling is dan ook niet in de Wm opgenomen. De landen die wel gebruik mogen maken van deze bepaling zijn verplicht te rapporteren aan de Europese Commissie over de besteding van deze middelen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verheugd dat met de herziening van de eerder genoemde richtlijn de mogelijkheid wordt geboden voor het schrappen van emissierechten wanneer een elektriciteitscentrale wordt gesloten. Klopt het dat in het wetsvoorstel deze mogelijkheid niet wordt geïmplementeerd? Zo ja, waarom is die mogelijkheid niet verwerkt in het wetsvoorstel? Wordt dit ergens anders in verwerkt of is hier geen wetswijziging voor nodig? Kunnen ook met terugwerkende kracht nog emissierechten worden geschrapt nadat deze mogelijkheid wordt geïmplementeerd?

Alleen de Europese Commissie kan broeikasgasemissierechten schrappen. De lidstaat moet daartoe een verzoek indienen bij de Europese Commissie. Een wijziging van de Wm is dan ook niet nodig, en het klopt dus dat deze mogelijkheid niet in voorliggende wijziging van de Wm is opgenomen. De procedure voor het schrappen van emissierechten door de Europese Commissie wordt nog door de Europese Commissie uitgewerkt. Het is niet mogelijk om met terugwerkende kracht emissierechten te schrappen.

De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat de Europese doelen voor het reduceren van de CO₂-uitstoot veel te laag liggen. Deze leden bepleiten dat de EU een voortrekkersrol neemt in het maken van mondiale, bindende afspraken over het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen en over maatregelen om de opwarming van de aarde te stoppen. In 2030 zou de uitstoot van broeikasgassen met minstens 65% gereduceerd moeten zijn ten opzichte van 1990. Uiterlijk in 2040 moet de Europese Unie uitstootvrij zijn.

Ook hebben de leden van de PvdD-fractie fundamentele kritiek op het emissiehandelssysteem EU-ETS omdat dit systeem de indruk laat bestaan dat bedrijven er recht op zouden hebben om te mogen vervuilen. Illustratief hiervoor is het tergend lage tempo waarmee de hoeveelheid beschikbare rechten jaarlijks wordt verminderd. In 2030 komen de EU-ETS-sectoren slechts uit op een vermindering van de uitstoot van 43% ten opzichte van 2005. Dat ijkjaar is bovendien misleidend. In Nederland wordt het klimaatbeleid immers grotendeels gebaseerd op ijkjaar 1990. Er moet een einde komen aan boekhoudkundige trucs die niet zelden het doel hebben om verwarring te zaaien of de werkelijkheid mooier voor te stellen dan ze is. Is de regering bereid om in de communicatie naar het Nederlandse publiek ook altijd inzichtelijk te maken wat de inspanning zou moeten zijn ten opzichte van 1990?

Sinds de start van het ETS in 2005, bestaat er een onderscheid in het klimaatbeleid van de EU tussen ETS-sectoren en niet-ETS sectoren. Voor de ETS-sectoren wordt daarom het jaar 2005 als referentiejaar gebruikt. Het zou dan ook verwarrend werken als het reductiedoel en de doelbereiking van het ETS ten opzichte van een ijkpunt worden gesteld dat vijftien jaar ligt voor het van start gaan van het instrument. Om deze reden zal in de communicatie niet worden uitgegaan van het ijkjaar 1990 voor de ETS-sectoren. Om geen onderscheid te creëren tussen ETS- en non-ETS-sectoren wordt er bij non-ETS ook uitgegaan van 2005. Daar komt bij dat veel lidstaten betere en nauwkeurigere gegevens hebben vanaf 2005, terwijl er soms onvoldoende gegevens zijn vanaf 1990.

De leden van de PvdD-fractie vragen wat de inzet van de regering is om het tempo waarin emissierechten uit de markt genomen worden verder te versnellen dan de voorgestelde percentages. Er moet immers een maximale inspanning geleverd worden om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 1,5°C. Wat is volgens de regering die maximale inspanning?

Nederland pleit in Europa voor een emissiereductie van 55% in 2030 ten opzichte van 1990 om in lijn te komen met de 1,5 graad opgave van de Overeenkomst van Parijs. Indien hieraan gehoor wordt gegeven, kan op basis van een emissiereductie van 55% in 2030 besloten worden welke maximaal benodigde inspanning benodigd is in het ETS, in de vorm van de jaarlijkse verlaging van het ETS-plafond.

De leden van de PvdD-fractie vragen aandacht voor de besteding van het moderniseringsfonds en het innovatiefonds. Zo achten deze leden het problematisch dat via het innovatiefonds subsidie wordt verleend aan projecten voor de ondergrondse opslag van CO₂ (CCS). Wat is momenteel de stand van zaken van de herziening van dit innovatiefonds? Wat is de inzet van de regering om zich bij deze herziening in te zetten voor investeringen in daadwerkelijke duurzaamheid in plaats van schijnoplossingen zoals CCS?

De Europese Commissie is op dit moment bezig met de vormgeving van de essentiële voorwaarden voor de eerste call voor projecten. Nederland en de andere lidstaten worden hierbij betrokken. De eerste «call» opent eind 2020, gevolgd door reguliere openstellingen tot 2030. Het kabinet is blij dat de reikwijdte van het innovatiefonds bij de herziening is uitgebreid naar CO₂-reducerende opties voor de energie-intensieve industrie.

3. Regeldruk

De leden van de VVD-fractie achten het positief dat in de toewijzing van gratis emissierechten aan bedrijven meer rekening wordt gehouden met de dynamiek, te weten productiestijgingen en -dalingen. Deze leden willen graag weten wat hier de consequenties van zullen zijn voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in het geval van een verhoogde productie. Ook vragen deze leden in hoeverre een dergelijke dynamische aanpak leidt tot meer regeldruk voor bedrijven. Kan de regering een toelichting geven over de toenemende regeldruk voor bedrijven die mogelijk direct voortvloeit uit dit voorstel?

Voor bedrijven betekent het dat jaarlijkse productieveranderingen van 15% of meer gevolgen voor de hoeveelheid kosteloze emissierechten die het bedrijf ontvangt. Bij een productiestijging ontvangt een bedrijf meer kosteloze emissierechten en bij een productiedaling minder emissierechten. Op Europees niveau worden hier gedetailleerde regels voor vastgesteld. Het Nederlandse bedrijfsleven is voorstander van deze meer dynamische toewijzing, maar het betekent wel een toename van de regeldruk. De exploitant van de betrokken broeikasgasinstallatie moet jaarlijks het activiteitsniveau melden aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Het activiteitsniveau moet worden geverifieerd door een verificateur. De totale toename in administratieve lasten over de handelsperiode van 10 jaar is berekend op EUR 3.750.000: hiervan is EUR 2.025.000 het gevolg van deze meer dynamische toewijzing.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten hoe het mechanisme waarmee rekening gehouden kan worden met daling of stijging van productie gemonitord en gecontroleerd zal worden. Wat zal het rapporteren over het activiteitsniveau precies inhouden? Deze leden vragen om aan te geven welke data de bedrijven onder het EU-ETS moeten aanleveren ten aanzien van hun productie. Op welke wijze mag en gaat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) deze gegevens controleren? De leden van de CDA-fractie lezen dat de NEa een tweede Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) gaat uitvoeren wanneer het Besluit handel in emissierechten, de Regeling handel in emissierechten en de uitvoeringsregels onder de Richtlijn aangepast zijn. Wanneer worden deze aanpassingen verwacht? Is de regering bereid om de tweede HUF-toets te delen met de Kamer?

Bedrijven moeten op grond van Europees vastgestelde uitvoeringsmaatregelen een plan opstellen waarin ze beschrijven hoe hun activiteiten-niveau wordt bewaakt. Dit plan moet door de NEa worden goedgekeurd. Het activiteitsniveau dat met toepassing van het goedgekeurde plan is bepaald, moet jaarlijks aan de NEa worden gerapporteerd. De rapportage moet zijn geverifieerd door een onafhankelijke verificateur. Aan de hand van de rapportage wordt bepaald of er sprake is van een zodanige stijging of daling van het activiteitsniveau dat de hoeveelheid kosteloze emissierechten die aan het bedrijf is toegewezen, moet worden aangepast.

Welke gegevens bedrijven exact moeten aanleveren, is afhankelijk van de toepasselijke methode voor de toewijzing van kosteloze emissierechten en wordt momenteel nader uitgewerkt in aanvullende Europese uitvoeringsmaatregelen. Voor de toewijzingsmethode die is gebaseerd op de productie, rapporteren bedrijven in ieder geval de hoeveelheid geproduceerd product. Voor andere toewijzingsmethoden moet de hoeveelheid verbruikte brandstof of de hoeveelheid geproduceerde of verbruikte warmte worden aangeleverd. Daarnaast zullen bedrijven een aantal aanvullende gegevens moeten aanleveren voor controles op plausibiliteit en consistentie. Aan de hand van de jaarlijkse geverifieerde rapportage

vindt door de NEa een beoordeling plaats of de aangeleverde gegevens leiden tot een wijziging van de hoeveelheid aan het bedrijf toegewezen emissierechten.

Een aanpassing van het Besluit handel in emissierechten en de Regeling handel in emissierechten vindt op korte termijn plaats. Dit is met name nodig met het oog op de aanlevering van vereiste gegevens door bedrijven voor de toewijzing van kosteloze emissierechten. Naar aanleiding van de publicatie van de Verordening kosteloze toewijzing van emissierechten, waarin op zeer gedetailleerd niveau regels zijn vastgesteld ten behoeve van de kosteloze toewijzing van emissierechten, lijkt een tweede HUF-toets (waarin de wijziging van het Besluit en de eerste wijziging van de regeling wordt getoetst) niet noodzakelijk, de wijzigingen zijn beperkt. Een tweede aanpassing van de Regeling handel in emissierechten zal in 2020 plaatsvinden wanneer de vierde handelsperiode bijna van start gaat. De regels die betrekking hebben op de derde handelsperiode zullen alsdan worden geschrapt. Als naar aanleiding van deze tweede wijziging van de Regeling handel in emissierechten wél een tweede HUF-toets wordt uitgevoerd, dan zal deze openbaar gemaakt worden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes