

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 858

EU-voorstellen: Kader klimaat en energie 2030 COM (2014) 15, 20 en 211¹

GP²

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en verdere integratie arbeidsmarkten (EURES)

Fiche 2: Mededeling blauwe energie

Fiche 3: Mededeling Europees Industriebeleid

Fiche 4: Besluit Stabiliteitsreserve Europees emissiehandelssysteem

Fiche 5: Mededeling visie voor de interne markt voor industriële producten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

¹ Zie dossier E140003 op www.europapoort.nl; het COM-document is ingelegd als bijlage bij deze brief.

² Deze letters hebben alleen betrekking op 22 112.

Fiche 4: Besluit Stabiliteitsreserve Europees emissiehandels-systeem

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het instellen en werking van een stabiliteitsreserve voor het Europese emissiehandels-systeem voor broeikasgassen en het wijzigen van richtlijn 2003/87/EG.

Datum ontvangst Commissiedocument

22 januari 2014.

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 20/2

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041614

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
Impact assessment accompanying the document «Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC», SWD (2014) 17 final. De Impact Assessment Board was positief over het impact assessment.

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Het voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd op artikel 192, eerste lid VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie stelt voor om vanaf 2021 een stabiliteitsreserve in te voeren voor het EU ETS, de Europese markt in emissierechten voor broeikasgassen. De hoeveelheid emissierechten die wordt geveild, wordt afhankelijk gemaakt van het surplus aan emissierechten op de markt. Daarbij stelt de Europese Commissie voor emissierechten die aan het eind van een handelsperiode worden geveild, gespreid over drie jaar op de markt te brengen. Het voorstel heeft als doel het EU ETS bestendiger te maken voor grote disbalansen op de markt en het huidige surplus aan emissierechten op te vangen. Dit draagt bij aan het vertrouwen in het EU ETS en een stabiel lange termijn prijssignaal om investeringen in koolstofarme technieken te stimuleren.

Nederland deelt het standpunt van de Europese Commissie dat het EU ETS de hoeksteen van het klimaatbeleid is en moet worden versterkt. Nederland onderschrijft het principe om het aanbod van emissierechten

flexibeler te maken om daarmee structurele disbalans tussen vraag naar en aanbod van emissierechten te beperken. Een stabiliteitsreserve kan een toevoeging aan het EU ETS zijn zoals Nederland dat na 2020 voor zich ziet. Of Nederland het voorliggende voorstel uiteindelijk kan steunen, hangt af van hoe het voorstel wordt uitgewerkt en in welke mate het te combineren is met andere verbeteropties voor het EU ETS na 2020, zoals verwoord in het SER Energieakkoord om de concurrentiepositie van internationaal concurrerende bedrijven te borgen.

Het voorstel past binnen de bevoegdheid van de Europese Unie. Subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld. Het voorstel heeft geen gevolgen voor het totale volume toegestane emissies, alleen voor de verdeling over de jaren.

3. Samenvatting voorstel

De Europese Commissie stelt voor om vanaf 2021 een stabiliteitsreserve in te voeren voor de Europese markt in broeikasgasemissierechten, het EU ETS. Daarnaast stelt de Europese Commissie voor extra te veilen emissierechten aan het eind van een handelsperiode, dat is voor het eerst in 2020, gespreid over drie jaar op de markt te brengen.

Als er een aanzienlijk surplus van emissierecht op de markt is, gaat een deel van de jaarlijks te veilen emissierechten in een reserve. Wordt het surplus op de markt te gering, dan worden de emissierechten uit de reserve op de markt gebracht.

Met een stabiliteitsreserve kan het EU ETS bestendiger worden voor grote disbalansen op de markt en het huidige surplus aan emissierechten beter opvangen. Dit draagt bij aan het vertrouwen in het EU ETS en een stabiel lange termijn prijssignaal om investeringen in koolstofarme technieken te stimuleren.

Uit de impact assessment van de Commissie blijkt dat het aanscherpen van het ETS plafond na 2020 alleen, onvoldoende is om de disbalans tussen vraag- en aanbod in het ETS weg te nemen. Een stabiliteitsreserve is nodig om de marktbalans te verhogen en de markt bestendiger tegen externe schokken (zoals de effecten van ander beleid) te maken. De gevolgen voor elektriciteitskosten en werkgelegenheid zijn beperkt. De impact assessment doet geen uitspraak over de gevolgen voor de prijs van emissierechten, nu en in de toekomst. Dit bleek niet goed te modeleren.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Europese Commissie is bevoegd om voorstellen te doen om de richtlijn emissiehandel voor wat artikel 2 van het voorstel behelst, aan te passen. De instelling van de stabiliteitsreserve in artikel 1 beoogt bij te dragen aan de doelstelling van artikel 4, 2e lid, onder e in samenhang met artikel 191 VWEU. Nederland kan zich ook vinden in het gekozen instrument van een besluit. Dit biedt de juiste juridische basis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief, gegeven dat het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) een grensoverschrijdend systeem is, gericht op de aanpak van de grensoverschrijdende problematiek van wereldwijde klimaatverandering. Het voorstel bevat geen verandering in de bestaande verdeling van wat op EU- of nationaal niveau wordt geregeld. De jaarlijkse publicatie van de emissierechten in circulatie kan alleen op Europese niveau gebeuren. Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel van de Commissie voor een stabiliteitsreserve staat in de juiste verhouding

tot het gestelde doel om het ETS bestendiger te maken voor grote disbalansen op de markt.

- c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen
Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) Consequenties EU-begroting
Geen gevolgen.
- b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden
De nationale overheden ontvangen de opbrengst van de veilingen van emissierechten. Het effect op de inkomsten na 2020 is naar verwachting neutraal tot positief. Er worden naar verwachting in 2020 tot 2025 minder emissierechten geveild. De emissierechten die wel worden geveild, worden tegen een hogere prijs geveild want omdat er minder emissierechten op de markt worden gebracht zijn die rechten schaarser. De emissierechten die later uit de stabiliteitsreserve worden geveild, worden daarom tegen een hogere prijs geveild. Overigens is de verwachting dat het effect van de stabiliteitsreserve op het prijsniveau op lange termijn bezien, beperkt is ten opzichte van het opwaartse effect van de voorstellen van de Commissie om het aantal emissierechten in het EU ETS vanaf 2021 te verlagen met 2,2% per jaar als onderdeel van de overall reductiedoelstelling voor CO₂ van 40% in 2030.
- c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Bedrijven onder emissiehandel zullen voor de korte en middellange termijn (vanaf 2021) meer kosten moeten maken. De kosten op langere termijn zullen daarentegen lager dan zonder reserve zijn. Bedrijven die emissierechten over hebben, ontvangen een hogere opbrengst. Burgers kunnen middels een opwaartse druk op de elektriciteitsprijs enig effecten ondervinden.
- d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
De veilingkalender moet worden aangepast voor 2020. Dit heeft zeer beperkte lasten tot gevolg.

6. Implicaties juridisch

- a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Geen.
- b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Het voorstel treedt twintig dagen na publicatie in werking. De Commissie moet het besluit vanaf 15 mei 2017 uitvoeren. Het vergt geen nationale implementatie. Vanaf kan deze datum kan het besluit effect hebben op de uitvoering van de veilingen van emissierechten.
- c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen voor 31 december 2026. Hierin wordt bepaald dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad zal rapporteren over de werking van de stabiliteitsreserve en indien nodig, hierbij voorstellen zal doen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel is uitvoerbaar. Het vereist geen nationale aanpassingen, enkel een aanpassing van de Europese veilingverordening en de door de lidstaten te veilen hoeveelheden rechten.

- b) Handhaafbaarheid
Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland deelt het standpunt van de Europese Commissie dat het EU ETS de hoeksteen van het klimaatbeleid is en moet worden versterkt. Nederland onderschrijft het principe om het aanbod van emissierechten meer flexibel te maken om daarmee structurele disbalans tussen vraag naar en aanbod van emissierechten te beperken. Een stabiliteitsreserve kan dan ook een toevoeging aan het EU ETS zijn zoals Nederland dat na 2020 voor zich ziet. Met een stabiliteitsreserve kan het EU ETS bestendiger worden voor grote disbalansen op de markt en het huidige surplus aan emissierechten worden opvangen. Dit draagt bij aan het vertrouwen in het EU ETS en een lange termijn stabiel prijssignaal om investeringen in koolstofarme technieken te stimuleren.

Of Nederland het voorliggende voorstel uiteindelijk kan steunen, hangt af van hoe het uiteindelijke voorstel voor de stabiliteitsreserve samenhangt met andere verbeteropties voor het EU ETS na 2020 zoals Nederland die voorstaat. Dit betreft in ieder geval het aanscherpen van het EU ETS plafond en het Nederlands standpunt om 100% gratis rechten op basis van reële benchmarks en werkelijke productie te toe te wijzen. Ook compensatie voor indirecte (elektriciteits)kosten op Europees niveau en op basis van best performance, maakt hier onderdeel van uit. Voor Nederland is het belangrijk dat in het totale pakket om het EU ETS te versterken, de balans wordt gevonden tussen versterking van het EU ETS en de borging van de internationale concurrentiepositie. Nederland kan zich voorstellen dat het voorstel voor een stabiliteitsreserve ook op een andere manier kan worden vormgegeven waarin de borging van de concurrentiepositie wordt meegewogen. Een mogelijkheid is dat de reserve mede wordt gebruikt om de 100% allocatie van gratis rechten op basis van benchmarks en werkelijke productie te bewerkstelligen.

Het onderdeel van het voorstel om extra emissierechten die aan het eind van een handelsperiode op de markt zouden komen, meer gelijkmatig op de markt te brengen, kan Nederland steunen. Dit geeft vooraf enigszins meer zekerheid aan bedrijven dan de huidige open formulering in de richtlijn emissiehandel over voorstellen die de Commissie kan doen wanneer het ordentelijk functioneren van de markt in gevaar komt, bijvoorbeeld door een sterke groei van het surplus aan emissierechten op de markt. De positieve effecten hiervan op de marktstabiliteit zijn evenwel beperkt, gezien de spreiding over drie jaar.

De impact assessment geeft een goed beeld van de effecten van de stabiliteitsreserve zoals de Commissie voorstelt. Een gedegen inschatting van de effecten op de korte en lange termijn prijs van emissierechten ontbreekt echter. De Commissie geeft aan dat zij deze modelmatig niet goed kon bepalen. Nederland acht een (globale) inschatting van de prijseffecten belangrijk om een goed en volledig beeld van de effecten te krijgen.