

Vergaderjaar 2015–2016

34 318

EU-voorstel: Voorstel voor een richtlijn inzake wijziging van Richtlijn 2003/87/EC ter verbetering van het EU-emissiehandelssysteem 2020–2030 COM(2015)337¹

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 december 2015

De vaste commissie voor Economische Zaken² heeft kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 oktober 2015³ betreffende het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn inzake de wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen (COM(2015) 337)⁴.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 19 november 2015 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 10 december 2015 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer

¹ Zie dossier E150014 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV) (*vice-voorzitter*), Bruijn (VVD), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Vreeman (PvdA)

³ Verslag schriftelijk overleg (Kamerstukken I 2015/16, 34 318, A).

⁴ E-dossier E150014, te raadplegen op: https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e150014_voorstel_voor_een.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 19 november 2015

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft met belangstelling kennisgenomen van de brief van 14 oktober 2015⁵, waarin ingegaan wordt op vragen en opmerkingen betreffende het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn (hierna: de richtlijn) inzake de wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen (COM(2015) 337)⁶.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden op de vragen en opmerkingen over de wijziging van het EU Emissions Trading System (hierna: ETS). Zij hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen. De fractieleden van GroenLinks danken voor de beantwoording. Naar aanleiding van deze beantwoording hebben zij een paar nadere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De conclusie is dat de huishoudens binnen de EU de prijs betalen voor de richtlijn. U vat deze kosten samen: een stijging van de elektriciteitsprijzen met 1%. Hoe hoog zijn de kosten voor de huishoudens binnen de EU uitgedrukt in geld? Is hiermee rekening gehouden met de toegenomen lasten voor bedrijven, die binnen de EU concurreren en die de lasten als gevolg van de richtlijn op de consumenten, en dus de huishoudens, zullen verhalen? Zo nee, kunt u dat aandeel kwantificeren?

Hoe hoog zijn de kosten van het systeem ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties zelf? Hiermee bedoelen de PVV-fractieleden onder andere de kosten voor het opstellen van de regelgeving, implementatie, uitvoering en controle.

Het doel van het systeem is de uitstoot van CO₂ te verminderen. Niet als doel op zich, maar vanwege het effect dat het zou hebben op het klimaat. Daarbij verwijst u naar de (arbitrair) gekozen doelstelling van minder dan 2 graden Celsius temperatuurstijging. Indien u echter niet kan aangeven welke invloed de beoogde beperking van de uitstoot heeft op het klimaat, kan de volksvertegenwoordiging, zijnde de controleur van de regering, onmogelijk vaststellen of een en ander (zie de hiervoor gestelde vraag) uiteindelijk effectief en efficiënt beleid en welbesteed geld is.

De PVV-fractieleden persisteren dan ook in het verzoek om een gedetailleerde berekening van het effect op de temperatuurontwikkeling die de richtlijn met zich brengt, aangezien anders de bewering dat dit de «meest effectieve wijze» is om de doelstelling te halen, volstrekt ononderbouwd blijft.

Daarbij wijzen de PVV-fractieleden met name op het navolgende. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) wordt door overheden gebruikt als de wetenschappelijke basis voor het klimaatbeleid. Alle door de IPCC geproduceerde modellen die de temperatuurstijging weergeven, blijken intussen echter door de data te zijn ingehaald c.q. achterhaald. De vastgestelde temperatuur blijft ver achter op de verwachtingen van het

⁵ Verslag schriftelijk overleg (Kamerstukken I 2015/16, 34 318, A).

⁶ E-dossier E150014, te raadplegen op: https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e150014_voorstel_voor_een.

IPCC. In het *Fifth Assessment Report*⁷ van het IPCC is de klimaatgevoeligheid voor CO₂ dan ook naar beneden bijgesteld, hoewel dat niet of nauwelijks publiek is gemaakt. Wellicht was dat een wat ongemakkelijke boodschap. Opvallend was ook dat, in tegenstelling tot het *Fourth Assessment Report*⁸, het IPCC niet meer kwam met een «beste schatting». Wetenschappers die op basis van het *Fifth Assessment Report* van het IPCC dat wel deden, kwamen op een beste schatting van 1,75 tot circa 2 graden Celsius. Dat is de verwachte temperatuurstijging, uitgaande van een verdubbeling van de uitstoot van CO₂ in het jaar 2100 bij ongewijzigd beleid (!). Hoe verhoudt dat zich tot het aanpassen van de richtlijn, en überhaupt het bestaan van een CO₂-emissiehandelssysteem?

Richard Tol was «lead author» bij het IPCC, maar verliet het panel, daar hij vaststelde dat het IPCC slechts selectief wetenschappers uitnodigt, namelijk alleen zij die reeds in de lijn van het IPCC hebben gepubliceerd (hetgeen in strijd is met alles waar wetenschap voor hoort te staan). Hij zegt hierover: «Soms wordt er onzin opgeschreven, soms zit er een politieke boodschap in de samenvatting».⁹

Hoe taxeert u in dit kader de uitspraken van Richard Tol, dat het enige wat klimaatbeleid heeft opgeleverd, is dat de meesten armer zijn geworden, behalve zij die actief zijn in industrieën die door de overheid sterk zijn bevoordeeld (lees: gesubsidieerd) en zij die sterke banden hebben met belangrijke politici?

Als voorbereiding op de klimaatconferentie in Parijs hebben diverse landen hun positie bepaald. China, nu verantwoordelijk voor circa 24% uitstoot en daarmee de grootste contribuant, zal de uitstoot tot 2030 verdubbelen, niet in de laatste plaats door het bouwen van nog eens 363 kolencentrales. India, nu nummer 4 op de lijst van landen met de hoogste uitstoot, zal de uitstoot tot en met 2030 verdrievoudigen. Rusland, nummer 3 op de lijst, zal de uitstoot ten opzichte van 2012 met 38% verhogen. Andere landen, zoals Saudi-Arabië en Iran (nummer 8 en 9 op de lijst van grootste CO₂-uitstoters), hebben helemaal geen opgave gedaan. De Verenigde Staten hebben het Kyoto-protocol niet ondertekend. De senaat was unaniem tegen. Er is geen reden om aan te nemen dat de Verenigde Staten nu wel akkoord zullen gaan in Parijs met te nemen maatregelen.

Het lijkt er dan ook op dat de EU het enige deel van de wereld is dat de uitstoot zou willen beperken, hoewel bijvoorbeeld Polen zich daartegen verzet. Kunt u aangeven, in het licht van bovenstaande ontwikkelingen, welke invloed de richtlijn (de EU heeft slechts een aandeel van 11%) nu precies heeft op de wereldwijde uitstoot en het klimaat? Acht u die 11%, zoals u aangaf bij de eerdere beantwoording, nu nog steeds significant?

Het Green Climate Fund zou vanaf 2020 jaarlijks \$ 100 miljard gaan uitkeren aan «kwetsbare» landen. Geld dat door «ontwikkelde» landen zou moeten worden opgebracht. Intussen lijkt het erop dat er \$ 700 miljoen is opgehaald, dan wel dat er voor een dergelijk bedrag toezeggingen zijn gedaan. Heeft Nederland, direct of indirect al dan niet via de EU, bijgedragen aan deze \$ 700 miljoen voor het Green Climate Fund of heeft het daartoe direct of indirect toezeggingen gedaan? Zo ja, hoe groot is dat bedrag of zijn die toezeggingen, direct of indirect?

⁷ <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>.

⁸ <http://www.ipcc.ch/report/ar4/>.

⁹ <http://www.nrc.nl/handelsblad/2014/04/05/waarom-ik-opstapte-uit-het-vn-klimaatpanel-1365781>.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

U antwoordt dat u zich niet zal inzetten voor het uit de markt halen van het grote overschot van 2 miljard emissierechten, omdat dit in zou druisen tegen de afspraken over CO₂-reductie. De fractieleden van GroenLinks merken op dat de EU heeft vastgesteld dat de 2030-doelstelling enkel gehaald mag worden via binnenlandse CO₂-uitstootreducties, dat wil zeggen zonder gebruik te maken van internationale *offsets*, vanwege hun dubieuze status. Een groot deel van het huidige overschot is echter juist ontstaan door het gebruik van internationale *offsets*. Door het overschot onverkort over te dragen naar de volgende fase, gericht op 2030, breekt de EU haar belofte om voor het behalen van de 2030-doelstelling enkel binnenlandse CO₂-reducties te laten gelden. Bent u het eens met de GroenLinks-fractieleden dat met overdracht van het volledige overschot emissierechten van vóór 2020 naar de emissiehandelsfase tot 2030, de afspraak over de binnenlandse aard van de CO₂-reductie wordt ondermijnd?

De uitspraak van de rechter in de Urgenda-zaak maakt duidelijk dat Nederland meer moet doen, op korte termijn, om de CO₂-uitstoot verder terug te brengen. Door niet in te zetten op verdere CO₂-reductie in de ETS-sectoren, komt deze opgave volledig bij de non-ETS-sectoren te liggen. Bent u het eens met de fractieleden van GroenLinks dat dit niet rechtvaardig is vanuit het oogpunt van eerlijke verdeling van de opgave tot CO₂-reductie (*burden-sharing*)?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 11 december 2015.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
A.M.V. Gerkens

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2015

Met deze brief reageer ik op uw brief van 19 november 2015 over het voorstel voor een richtlijn inzake wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verbetering van het emissiehandelssysteem 2020–2030. De leden van de fracties van de PVV en GroenLinks hebben nadere vragen gesteld over het voorstel van de Europese Commissie en het daarbij behorende BNC-fiche van 18 september 2015.

Vragen van de fractie van de PVV

Vraag 1

Hoe hoog zijn de kosten van het ETS voor huishoudens binnen de EU uitgedrukt in geld en wordt daarbij rekening gehouden met de toegenomen lasten voor bedrijven, die ze op de huishoudens verhalen?

Antwoord 1

De kosten voor huishoudens binnen de EU zijn niet in absolute termen te berekenen. De hoogte van de kosten voor de huishoudens zal, zoals de PVV-fractie terecht opmerkt, onder meer afhangen van de mate waarin bedrijven hun kosten doorrekenen. Met het ETS wordt beoogd de vervuiler te laten betalen. Dit betekent dat de consument uiteindelijk de CO₂-prijs behorende bij de uitstoot van zijn consumptie moet betalen.

Vraag 2

Hoe hoog zijn de kosten voor het opstellen van het ETS, onder andere de kosten voor het opstellen van de regelgeving, implementatie, uitvoering en controle?

Antwoord 2

In Nederland bestaan deze kosten bij de overheid grotendeels uit de taken van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) betreffende de uitvoering en controle van het ETS in Nederland. Het budget hiervoor bedraagt ongeveer € 5 mln per jaar.

Vraag 3

Kunt u een gedetailleerde berekening geven van het effect op de temperatuurontwikkeling die de richtlijn met zich brengt, als onderbouwing van de bewering dat dit de «meest effectieve wijze» is om de doelstelling te halen?

Antwoord 3

De vraag naar de effectiviteit van het EU-klimaatbeleid kan niet slechts bezien worden in termen van het directe effect op de mondiale uitstoot van broeikasgassen en temperatuurstijging. De aanpak van het klimaatprobleem vraagt om een mondiale aanpak en het EU-klimaatbeleid moet daarom beoordeeld worden als bijdrage aan die mondiale aanpak. De uiteindelijke temperatuurontwikkeling wordt bepaald door de mondiale uitstoot, en door zelf een ambitieus klimaatbeleid te voeren beoogt de EU ook andere landen tot ambitie aan te zetten. Het EU klimaatbeleid dient daarvoor geloofwaardig te zijn en consistent met wat mondiaal nodig is om de temperatuurstijging zo beperkt mogelijk en ten minste onder de twee graden te houden. Met de ten minste 40% reductiedoelstelling van de EU voor 2030, waarvan de ETS-richtlijn deel uitmaakt, levert de EU die

bijdrage. Daarnaast zien we dat ook elders in de wereld koolstofmarkten ontstaan naar Europees voorbeeld.

Vraag 4

Hoe verhoudt het bestaan van het ETS en aanpassen van de richtlijn zich tot de «beste schatting» op basis van het IPCC-rapport van een temperatuurstijging van 1,75 tot 2 graden Celsius bij een verdubbeling van de CO₂-uitstoot in 2100?

Antwoord 4

Het IPCC geeft voor de klimaatgevoeligheid de range 1,5 – 4,5 graden Celsius. Een «beste schatting» is op wetenschappelijke gronden niet te maken. Het IPCC heeft berekend dat zonder additionele maatregelen de gemiddelde temperatuur aan de oppervlakte in 2100 met 3,7 tot 4,8 graden Celsius is toegenomen ten opzichte van pre-industriële temperaturen¹⁰.

Vraag 5

Hoe taxeert u de uitspraak van Richard Tol dat het enige wat klimaatbeleid heeft opgeleverd, is dat de meesten armer zijn geworden, behalve zij die actief zijn in industrieën die door de overheid sterk zijn bevoordeeld en zij die sterke banden hebben met belangrijke politici¹¹?

Antwoord 5

De visie van de heer Tol deel ik niet. Het beleid laat zien dat economische groei en vermindering van broeikasgasuitstoot goed samen kunnen gaan. Zo zorgt de inzet van schone efficiënte kooktoestellen in ontwikkelingslanden voor minder uitstoot van CO₂, maar tegelijkertijd ook voor gezondheidswinst, en meer tijd om te besteden aan werk, onderwijs of andere activiteiten.

Vraag 6

Welke invloed heeft de richtlijn op de wereldwijde uitstoot en het klimaat, als de EU slechts een aandeel heeft van 11% van de mondiale emissies? Acht u die 11%, zoals u aangaf bij de eerdere beantwoording, nu nog steeds significant?

Antwoord 6

Dat het EU-aandeel zich beperkt tot 11% van de mondiale broeikasgasemissies is aanleiding om aan te dringen op een stevig mondiaal klimaatakkoord. De EU was een van de eersten die, afgelopen maart, een bod indienden voor het nieuwe klimaatakkoord. Dat bod werd breed verwelkomd, want met 11% draagt de EU significant bij aan de werelduitstoot. Inmiddels hebben bijna alle landen een bod gedaan, waarmee nu ruim 90% van de mondiale emissies wordt gedekt. Naar de toekomst toe moet de EU ambitie blijven uitstralen en anderen hierin meekrijgen. Hierbij hoort geloofwaardigheid, en daarom moet de EU zorgen dat ons beleid in lijn is met onze internationale toezeggingen. Dat wordt onder andere bereikt met de herziening van het EU-emissiehandelssysteem.

Vraag 7

Heeft Nederland, direct of indirect al dan niet via de EU, bijgedragen aan de \$ 700 mln voor het Green Climate Fund of heeft het daar toezeggingen voor gedaan?

¹⁰ IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

¹¹ <http://www.nrc.nl/handelsblad/2014/04/05/waarom-ik-opstapte-uit-het-vn-klimaatpanel-1365781>

Antwoord 7

Tot op heden is door landen voor circa \$ 10,2 mld aan financiering toegezegd aan het groene klimaatfonds. Nederland heeft eind 2014 aangekondigd een bijdrage te doen van € 100 mln, afkomstig uit de begroting van het Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking.

Vragen van de GroenLinks-fractie

Vraag 1

Vindt u dat met de overdracht van het volledige overschot van emissierechten van vóór 2020 naar de emissiehandelstase tot 2030, de afspraak over de binnenlandse aard van de CO₂-reductie wordt ondermijnd?

Antwoord 1

De afspraak voor een binnenlandse (dat wil zeggen binnen de grenzen van de EU als geheel) CO₂-reductie in 2030 van ten minste 40% wordt in mijn ogen niet ondermijnd. De afspraak is gericht op de emissiereductie tussen 2020 en 2030. Kenmerk van het ETS is dat de emissierechten hun waarde ook na 2020 behouden waardoor bedrijven zelf het optimale moment van de inzet van reductiemaatregelen kunnen bepalen. Dat moment kan voor of na 2020 liggen.

Vraag 2

De uitspraak van de rechter in de Urgenda-zaak maakt duidelijk dat Nederland meer moet doen, op korte termijn, om de CO₂-uitstoot verder terug te brengen. Door niet in te zetten op verdere CO₂-reductie in de ETS-sectoren, komt deze opgave volledig bij de non-ETS-sectoren te liggen. Bent u het eens met de fractieleden van GroenLinks dat dit niet rechtvaardig is vanuit het oogpunt van eerlijke verdeling van de opgave tot CO₂-reductie?

Antwoord 2

Voor wat betreft de nationale reductieopgave in de periode tot 2020 is, in reactie op het vonnis in de zaak Urgenda/Staat, aangegeven dat reeds lopende onderzoeken, zoals het Interdepartementale Beleidsonderzoek «Effectiviteit IBO CO₂ reductiemaatregelen», bouwstenen zullen aandragen voor aanvullende maatregelen. Ook maatregelen in de ETS-sectoren worden hierbij betrokken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema