

Brussel, 16 juli 2021
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0211 (COD)**

**10875/21
ADD 7**

**CLIMA 193
ENV 528
ENER 328
TRANS 477
AGRI 356
COMPET 555
ECOFIN 746
CODEC 1099
IA 138**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	15 juli 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 602 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 602 final.

Bijlage: SWD(2021) 602 final

Brussel, 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 om het EU-systeem voor de handel in emissierechten aan te scherpen en uit te breiden in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie voor 2030
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Er zijn drie soorten problemen: ten eerste zijn er problemen die verband houden met de noodzaak om het bestaande EU-emissiehandelssysteem (ETS) aan te scherpen op een wijze die is afgestemd op de verhoogde doelstelling om de nettobroeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van 1990 en waarbij onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod worden vermeden; ten tweede dragen bepaalde sectoren onvoldoende bij tot de verwezenlijking van de verhoogde doelstelling; ten slotte zullen zowel de vereiste aanscherping van het bestaande ETS als de mogelijke uitbreiding van de handel in emissierechten tot andere sectoren meer investeringen en een grotere capaciteit vergen om de effecten van emissiereductiemaatregelen te spreiden, terwijl de middelen beperkt blijven.
Wat is het streefdoel?
Het doel is het ETS op een kosteneffectieve en coherente wijze in overeenstemming met de verhoogde klimaatdoelstelling te herzien, rekening houdend met de noodzaak van een rechtvaardige transitie en de noodzaak dat alle sectoren bijdragen aan de klimaatinspanningen van de EU.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Klimaatverandering is een grensoverschrijdend probleem. Het ETS stimuleert als koolstofmarkt emissiereducties door middel van de meest kosteneffectieve oplossingen in eerste instantie voor alle activiteiten en landen waarop het betrekking heeft, waardoor meer efficiëntie wordt bereikt dankzij de omvang van dit handelssysteem. De invoering van een soortgelijke maatregel op nationaal niveau zou leiden tot kleinere, versnipperde koolstofmarkten, de concurrentie kunnen verstoren en de totale emissiereductiekosten waarschijnlijk verhogen. Dezelfde logica geldt voor de uitbreiding van de koolstofbeprijzing tot nieuwe sectoren.
B. Oplossingen
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom niet?
Een cruciaal element is de aanscherping van het bestaande ETS om de ambitie ervan in overeenstemming te brengen met de nettoreductiedoelstelling van ten minste 55 % voor 2030. De opties verschillen met betrekking tot het moment waarop de lineaire verminderingsfactor wordt aangescherpt en of die aanscherping het huidige reductietraject of een nieuwe basis als beginpunt neemt. De doelstelling voor 2030 zou met elk van de opties doeltreffend en efficiënt verwezenlijkt kunnen worden. De keuze tussen de verschillende opties waarmee het ETS aangescherpt kan worden en aanverwante pakketten met andere opties, bijvoorbeeld betreffende de marktstabiliteitsreserve, blijft daarom een politieke keuze. Er is behoefte aan een meer gerichte bescherming tegen het risico op koolstoflekkage waarbij tegelijkertijd innovatie wordt gestimuleerd; bijvoorbeeld in de vorm van aangescherpte benchmarks voor kosteloze toewijzing. De belangrijkste opties om het beleidskader voor het klimaat uit te breiden tot maritiem vervoer zijn: integratie in het bestaande ETS, wat ook zou kunnen worden gecombineerd met een koolstofintensiteitsnorm, een afzonderlijk ETS en een emissieheffing. De voorkeursoptie is integratie in het huidige ETS, dat, afhankelijk van politieke keuzes, emissies van reizen binnen de EER zou kunnen omvatten of uitgebreid zou kunnen worden zodat de helft van de emissies van reizen buiten de EER wordt

omvat. De twee belangrijkste opties die — als aanvulling op ander aangescherpt beleid uit het Klaar voor 55-pakket dat is gericht op technologische ondersteuning, niet-prijsgerelateerde belemmeringen en verdere stimulansen tot nationale maatregelen waarin rekening wordt gehouden met nationale omstandigheden — zijn geselecteerd voor de mogelijke uitbreiding tot andere sectoren, zijn het opzetten van een afzonderlijk ETS voor gebouwen en vervoer of voor alle emissies die veroorzaakt worden door de verbranding van fossiele brandstoffen. Het belangrijkste voordeel van een toepassingsgebied dat alleen gebouwen en wegvervoer omvat in vergelijking met een toepassingsgebied dat is uitgebreid tot alle verbranding van fossiele brandstoffen, is economische efficiëntie, met name omdat daarmee de invoering van een nieuw regime ter bescherming tegen koolstoflekkagerisico's zou worden vermeden. Om de koolstofarme technologieën te ondersteunen moet het innovatiefonds worden verhoogd. Het geselecteerde bedrag is echter uiteindelijk een politieke keuze die samenhangt met de besluiten over de bestaande ambitie van het ETS en met het besluit om de handel in emissierechten uit te breiden tot nieuwe sectoren. De solidariteitsbepalingen voor het aanpakken van de verdelingsproblemen tussen de lidstaten zouden onverminderd een ETS-bijdrage aan nieuwe eigen middelen van de EU verder kunnen worden ontwikkeld. Onverminderd aanpassingen om de algehele doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het Klaar voor 55-pakket te behouden, moeten alle vermeldingen van de voorkeursmaatregelen als indicatief worden beschouwd.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Belanghebbenden die op de openbare raadpleging reageren, steunen de aanscherping van het bestaande ETS om de ambitie van dit systeem in overeenstemming met de nieuwe doelstelling voor 2030 te verhogen. Verreweg de meeste respondenten zijn het eens met de marktstabiliteitsreserve als instrument en zijn voorstander van een wijziging van het koolstoflekkagekader, maar hun standpunten over de verschillende beleidsopties lopen uiteen. Wat betreft een mogelijke uitbreiding tot andere sectoren, is er enige steun om maritiem vervoer in het huidige ETS op te nemen, terwijl respondenten, en met name actoren uit de particuliere sector, de voorkeur geven aan het opzetten van een afzonderlijk ETS, aangevuld met andere beleidsmaatregelen, hetzij voor gebouwen en vervoer, hetzij voor alle emissies van de verbranding van fossiele brandstoffen. Actoren uit de particuliere sector, vakbonden en ngo's zijn vrij sceptisch over een integratie in het bestaande ETS, en werkgevers- en werknemersorganisaties in de EU zijn sceptisch over de uitbreiding van de emissiehandel in het algemeen, terwijl burgers en academici er voorstander van zijn. Verreweg de meeste respondenten hebben hun steun uitgesproken voor een verhoging van het innovatiefonds.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Alle opties zouden garanderen dat de noodzakelijke extra emissiereducties worden gerealiseerd om tegen 2030 een reductie van 55 % ten opzichte van 1990 te bereiken, op kosteneffectieve wijze en met meer zekerheid dan bij toepassing van andere instrumenten. De jaarlijkse inkomsten kunnen worden gebruikt om het innovatie- en moderniseringsfonds uit te breiden, koolstofarme investeringen, onder meer in de industrie, te bevorderen, de verdelingseffecten tussen de lidstaten en de sociale gevolgen voor huishoudens op te vangen, en bij te dragen aan de eigen middelen van de EU. Het versterkte en uitgebreide ETS draagt met 17,6 tot 35,2 miljard EUR in 2030 bij tot het voorkomen van gezondheidsschade door vermindering

van de luchtvervuiling, en tot verbetering van de energiezekerheid. In de effectbeoordeling voor de mededeling Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030 (effectbeoordeling 2030)¹ zijn de voordelen voor groei en werkgelegenheid gekwantificeerd.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De voor 2030 geraamde koolstofprijzen liggen tussen de 50 EUR, uitgaande van sterk complementair beleid in het kader van de Green Deal en de volledige anticipatie op toekomstige decarbonisatievereisten, en 85 EUR uitgaande van minder krachtige aanvullende beleidsmaatregelen. Hierdoor zullen de gemiddelde brandstofprijzen voor industrie, vervoer en huishoudens stijgen, waarbij de prijzen voor gebouwen relatief sterker stijgen dan die voor vervoer en industrie. Indien kosteneffectieve investeringen om -55 % te bereiken, worden gerealiseerd, zou het aandeel van de brandstofkosten voor gebouwen in de huishoudelijke uitgaven niet toenemen en zou het voor huishoudens met een laag inkomen met meer dan 0,1 procentpunt kunnen dalen. De stijging van de kosteneffectieve jaarlijkse kapitaalkosten kan echter verdubbelen in huishoudens met een lager inkomen, met een stijging tot 1,4 procentpunt van de consumptieve bestedingen. Voor kwetsbare huishoudens ontstaat hierdoor een probleem ten aanzien van de betaalbaarheid. Uit de analyse in de effectbeoordeling van het klimaatdoelstellingsplan 2030 is gebleken dat verdelingsmaatregelen dit kunnen compenseren. In die analyse werden ook negatieve sectorale activiteiten en werkgelegenheidseffecten gekwantificeerd, met name voor de winning van fossiele brandstoffen en in beperkte mate voor sommige sectoren waar veel fossiele brandstoffen worden gebruikt.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?

De gevolgen voor het concurrentievermogen van de industrie worden beperkt door gerichtere kosteloze toewijzingen. Voor de meeste opties is de behoefte aan toepassing van de transsectorale correctiefactor waarmee de kosteloze toewijzing aan alle begunstigden wordt verminderd, beperkt. Kleine emittenten, die nog steeds onder het ETS vallen (zij het niet noodzakelijkerwijs kmo's), kunnen nog steeds worden vrijgesteld van het bestaande ETS, indien de respectieve lidstaten gelijkwaardige maatregelen nemen. De beoogde uitbreiding tot maritiem vervoer zou voortbouwen op bestaande monitoring-, rapportage- en verificatiemechanismen waarbij kleine schepen worden vrijgesteld. Het nieuwe ETS voor andere sectoren zou upstream van toepassing zijn, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande bepalingen inzake belastingentrepots of brandstofleveranciers. De extra administratieve kosten voor gas en olie zouden beperkt zijn. De administratieve kosten voor steenkool — wat slechts in enkele lidstaten voor verwarming wordt gebruikt — zouden hoger zijn, aangezien steenkool vaak minder gereguleerd is en er veel kleine leveranciers zijn.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

In het kader van het bestaande ETS komen de meeste veilingopbrengsten toe aan de lidstaten. Als er een nieuw ETS voor wegvervoer en gebouwen komt, kan dit aanzienlijke positieve gevolgen hebben voor de nationale begrotingen. De rechtstreekse gevolgen voor de nationale begrotingen hangen ook af van de mate waarin extra inkomsten voor de eigen middelen van de EU zullen worden bestemd. Voor het bestaande ETS zijn er geen bijkomende administratieve gevolgen voor de nationale overheden. De effecten van de uitbreidingen/ het nieuwe ETS zouden kunnen worden beperkt door gebruik te maken van dezelfde administratieve infrastructuur.

¹ SWD(2020) 176

Zijn er andere significante gevolgen?
Afhankelijk van het geografische toepassingsgebied kan een uitbreiding van het klimaatbeleid van de EU tot maritiem vervoer gevolgen hebben voor derde landen en handels- en investeringsstromen.
Evenredigheid?
Alle belangrijke beleidsopties staan in verhouding tot wat nodig is om de emissiereductiedoelstelling van ten minste 55 % te halen. Dankzij die beleidsopties gebeurt dit zo kosteneffectief als mogelijk is.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid herzien?
Zoals momenteel het geval is, voorziet de wetgeving in een regelmatige herziening. Het beleid is afgestemd op de herziening van andere wetgeving, zoals in het voorstel voor de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en de CO ₂ -normen voor auto's en bestelwagens.