

Vergaderjaar 2016–2017

34 535

EU-voorstellen: Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen 2021–2030 COM (2016) 482 en Verordening integratie LULUCF COM (2016) 479

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen niet-ETS sectoren

Fiche: Verordening Europese statistieken betreffende personen en huishoudens (Kamerstuk 22 112, nr. 2210)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen niet-ETS sectoren

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 voor een veerkrachtige energie-unie en om aan de verbintenissen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering.

b) Datum ontvangst Commissiedocument
20 juli 2016

c) Nr. Commissiedocument
COM(2016)482

d) EUR-Lex
http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0482&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&CASE_LAW_SUMMARY=false&type=advanced&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=COM_JOIN&qid=1470234381531&DB_TYPE_OF_ACT=comJoin&DTA=2016&locale=nl

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
SWD(2016)248

f) Behandelingstraject Raad
Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie
Infrastructuur en Milieu in nauwe samenwerking met Economische Zaken

h) Rechtsbasis
Artikel 192 VWEU

i) besluitvormingsprocedure Raad
Gekwalificeerde meerderheid

j) rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Unie heeft zich in de Conclusies van de Europese Raad van oktober 2014 en vervolgens in het kader van de Overeenkomst van Parijs gecommitteerd tot het realiseren van een reductie in de uitstoot van broeikasgassen binnen het EU grondgebied van tenminste 40% in 2030 t.o.v. de uitstoot in 1990. Een deel hiervan wordt gerealiseerd via het EU emissiehandelssysteem (ETS, 43% reductie t.o.v. 2005). De resterende opgave wordt gerealiseerd in de niet-emissiehandelsectoren (30% t.o.v. 2005 m.n. in landbouw, transport, de bebouwde omgeving en lichte industrie) en met dit voorstel verdeelt de Commissie die opgave over de lidstaten. De Commissie stelt hierbij een bindend nationaal reductiedoel

voor dat per lidstaat verschilt. Voor Nederland stelt de Commissie een reductie van 36% voor t.o.v. 2005. Dit is vergelijkbaar met de inspanningen van omringende landen (België 35%, VK en Frankrijk 37%, Duitsland 38%, Denemarken 39%, Zweden en Luxemburg 40%). Lidstaten mogen zelf bepalen met welke maatregelen het gestelde doel zal worden behaald.

Het voorstel belast de Commissie met het vaststellen van een uitvoeringshandeling waarbij per lidstaat het doel voor 2030 wordt omgezet in jaarlijkse emissiebudgetten¹ voor de jaren 2021–2030. Lidstaten moeten jaarlijks rapporteren of ze binnen hun emissiebudget blijven. Lidstaten die onvoldoende voortgang realiseren moeten een plan indienen hoe ze aan hun verplichtingen denken te gaan voldoen. In 2027 en 2032 wordt de naleving getoetst en worden lidstaten die hun emissiebudget hebben overschreden gekort op toekomstige emissiebudgetten. De Commissie stelt voor de verordening vanaf 2024 om de vijf jaar te evalueren in lijn met de Overeenkomst van Parijs.

Het voorstel bevat op meerdere punten flexibiliteit die lidstaten kan helpen aan de verplichtingen te voldoen. In het voorstel wordt de flexibiliteit onder de huidige *Effort sharing decision* voortgezet. Zo mogen lidstaten beperkt emissieruimte onderling verhandelen. Ook mag beperkt emissieruimte worden geleend uit volgende jaren om een tekort op te vangen. Emissieruimte die overblijft in een bepaald jaar vanaf 2021 mag onbeperkt tot 2030 mee worden genomen naar volgende jaren.

Daarnaast bevat het voorstel ook een aantal nieuwe vormen van flexibiliteit. Een groep rijkere lidstaten (waaronder Nederland) mag beperkt gebruik maken van ETS-rechten om tekorten in hun emissieruimte op te vangen. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om in de landgebruiksector, die buiten de reikwijdte van de verordening valt, een gemaximeerd aantal kredieten op te bouwen die alleen ingezet kunnen worden wanneer een lidstaat niet aan zijn niet-ETS emissiereductie voldoet. Daarbij gaat het alleen om kredieten als gevolg van bosaanplant en beheer van gras- en akkerland. Kredieten kunnen nog niet via bosbeheer worden gegenereerd omdat over de accounting en monitoring (nog) te veel onzekerheden heersen.

Tegelijkertijd met dit voorstel voor een *Effort sharing regulation* heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd over de integratie van de landgebruiksector in het EU klimaat- en energiebeleid waaronder hoe de broeikasgasemissies en vastlegging van deze sector kunnen worden bepaald. Daarnaast heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd over het reduceren van CO₂ in de transportsector en een overkoepelende mededeling over het versnellen van de transitie naar een koolstofarme economie.

b) Impact assessment Commissie

In de *impact assessment* benadrukt de Commissie het belang dat de EU zich houdt aan de internationaal gedane toezegging om in 2030 ten minste 40% broeikasgasreductie te realiseren t.o.v. 1990. Voor de niet-ETS sectoren moeten de nationale doelen van de individuele lidstaten optellen tot een reductie van 30% t.o.v. 2005. De Europese Raad heeft in oktober 2014 een aantal afspraken gemaakt over hoe de verdeling moet worden vormgegeven en welke flexibiliteit de lidstaten mogen gebruiken bij het halen van hun doelen. De Commissie heeft binnen de kaders die de Europese Raad heeft gesteld opties voor de verdeling en flexibiliteit

¹ De maximum toegestane broeikasgasemissie.

uitgewerkt en deze beoordeeld aan de hand van solidariteit en kosteneffectiviteit, de gevolgen voor administratieve lasten en de uitvoerbaarheid.

De Commissie zal elke lidstaat een jaarlijks dalend emissiebudget toekennen. Voor het startpunt van deze dalende lijn heeft de Commissie drie opties bekeken:

1. Uitgaan van de meest recente emissies die bekend zijn, het gemiddelde over 2016–2018. Deze optie kiest de Commissie en dit is in lijn met de aanpak die voor de huidige periode wordt gehanteerd.
2. Uitgaan van de werkelijke emissies in 2020. Deze optie verwerpt de Commissie omdat deze emissies pas vaststaan in 2020 en lidstaten dan te laat weten waar ze aan toe zijn.
3. Uitgaan van de emissies die passen bij het doel dat de lidstaat moest halen in 2020. Van de 28 lidstaten zullen 24, waaronder Nederland, meer CO₂ reduceren dan hun doel voor 2020 vereist. De collectieve EU overprestatie wordt geschat op 6 procentpunten (16% reductie in plaats van het doel van 10%). Dat betekent dat wanneer de emissiebudgetten voor 2021 en verder het 2020 doel als startpunt nemen er in de eerste jaren veel emissieruimte overblijft. Deze emissieruimte kan worden opgespaard en onderling verhandeld. De Commissie heeft berekend dat dit tot een situatie leidt waarin lidstaten niet of nauwelijks reducties hoeven te plegen om binnen hun emissiebudgetten te blijven. De Commissie stelt dat de EU in dat geval de kans loopt om haar 40%-doel voor 2030 niet te halen. Daarom heeft de Commissie in haar voorstel niet voor deze optie gekozen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht eraan dat de EU het 2030 (tussen)doel van ten minste 40% broeikasgasreductie waarmaakt. Hierbij is de inzet van Nederland erop gericht dat om de CO₂-reductie zo kosteneffectief mogelijk vorm te geven, waarbij ook rekening wordt gehouden met de opgave op langere termijn richting 2050. Een belangrijk uitgangspunt, zoals ook in de Europese Raad vastgesteld, is dat alle EU landen er na 2020 voor gaan zorgen dat hun emissies in de niet-emissiehandelsectoren gaan dalen. Daarnaast hecht Nederland aan uitvoerbaarheid van de verordening en de daarin opgenomen flexibiliteit. Nederland ziet dit voorstel in de context van het bredere energie-unie raamwerk.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De Europese Raad sprak in oktober 2014 af dat de verdeling van de inspanning in de niet-emissiehandelsectoren onder de lidstaten gebaseerd zou zijn op solidariteit, zodat landen met een lager BBP/capita minder doen en meer welvarende landen een grotere inspanning leveren, en dat alle nationale reductiedoelen binnen de bandbreedte van 0% tot 40% moeten vallen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de landen die nu een relatief lage percentuele doelstelling opgelegd krijgen tot 2020 nog tot 20% meer mochten uitstoten zodat een reductie ten opzichte van 2005 ook voor deze landen een forse opgave is. Daarmee leveren alle lidstaten een substantiële bijdrage aan de nieuwe opgave. De doelen voor de ons omringende landen liggen in de bandbreedte 35%–40%. De Europese Raad sprak daarnaast af dat de doelen van lidstaten met een bovengemiddeld BBP/capita worden gecorrigeerd voor de mate waarin het mogelijk is kosteneffectieve maatregelen te nemen. De Commissie heeft dit gedaan door te kijken naar het verschil tussen doelen die rijkere lidstaten zouden krijgen op basis van solidariteit en het kosteneffectief potentieel in die lidstaten. Nederland kan zich in principe vinden in deze

aanpak en zal zich tijdens de onderhandelingen sterk maken voor een goede balans tussen solidariteit en kosteneffectiviteit. Voor Nederland pakt deze correctie van het doel met 3% (36% in plaats van 39%) relatief goed uit. In het najaar leveren het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een doorrekening op van de gevolgen van het voorstel voor de door Nederland te maken jaarlijkse kosten. Uw Kamer wordt hierover en de betekenis hiervan voor de positie van het kabinet ten aanzien van de verordening naar aanleiding daarvan per brief geïnformeerd.

Nederland vindt het, gezien de langetermijnopgave die de Overeenkomst van Parijs met zich meebrengt, belangrijk dat er tussen 2021 en 2030 voldoende emissiereducties in de niet-emissiehandelsectoren plaatsvinden. Het kabinet heeft met zijn klimaat- en energiebeleid een onomkeerbare stap gezet in de transitie naar een koolstofarme economie. Het is van belang dat deze transitie ook in de komende jaren wordt voortgezet. In alle lidstaten van de EU moeten stappen worden gezet en ambitieus EU beleid is hiervoor wenselijk. Daarvoor is belangrijk dat bij de toedeling van emissiebudgetten rekening wordt gehouden met de reducties, ook aanvullend op het 2020 EU doel, die al zijn gerealiseerd. De Commissie stelt voor om dezelfde aanpak te hanteren als bij het vaststellen van emissiebudgetten voor de periode tot en met 2020 (uitgaan van de meest recente emissies die bekend zijn). Deze aanpak bouwt voort op de huidige methodiek voor inspanningenverdeling en lijkt tegelijk de meest pragmatische oplossing om er op EU niveau voor te zorgen dat er een continue prikkel is voor CO₂ reductie in de niet-ETS sectoren. Deze aanpak betekent wel dat hoe harder een lidstaat in de periode tot 2018 vooruitloopt, hoe minder emissieruimte die lidstaat in de periode na 2020 heeft. Dit kan een perverse prikkel zijn om maatregelen in de huidige periode uit te stellen. Het kabinet hecht er aan dat de Europese Commissie inzichtelijk maakt hoe zij dit punt adresseert. De consequenties voor Nederland worden nog bezien aan de hand van de studie van ECN en PBL.

Het voorstel betreft een belangrijk EU instrument voor de implementatie van de Overeenkomst van Parijs. In deze overeenkomst is afgesproken in 2018 een zogenaamde *facilitative dialogue* te houden waarbij de collectieve inzet wordt gezien in het licht van de afgesproken doelstellingen. Dit is een opstap naar het ambitiemechanisme waarmee Partijen (waaronder de EU) vanaf 2023 om de 5 jaar aan de hand van een *global stocktake* hun klimaatambitie zullen herzien met het oog op aanscherping zodat uiteindelijk de doelen van de Overeenkomst van Parijs kunnen worden bereikt. De Commissie stelt voor de *Effort sharing regulation* om de vijf jaar te evalueren, beginnend in 2024, en eventueel te herzien. Dit is belangrijk om de resultaten van de eerste *global stocktake* in het kader van de Overeenkomst van Parijs mee te kunnen nemen (2023). Nederland kan zich hierin vinden. Ook kan Nederland het voorstel van de Commissie steunen dat jaarlijks getoetst wordt of een land voldoet aan zijn emissiebudget, maar dat de afrekening van emissies ten opzichte van de emissiebudgetten om de vijf jaar gebeurt. Dit sluit aan bij de timing die de Commissie voorziet voor de berekening van kredieten uit landgebruik.

Nederland kan zich vinden in het voortzetten van de flexibiliteit die lidstaten wordt geboden voor wat betreft het tussen jaren schuiven van hun eigen emissieruimte. Dit geeft landen vrijheid om bij het inplannen van maatregelen maximaal in te spelen op ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het vlak van innovatie en flankerend internationaal beleid, zoals bronbeleid. Het voorstel is hierin gelijk aan de huidige situatie voor de periode tot 2020. Surplus emissieruimte mag tot 2030 onbeperkt mee worden genomen naar latere jaren. Daarnaast is het mogelijk om

emissieruimte uit latere jaren te lenen, tot 5% van de opgave. Nederland vindt flexibiliteit belangrijk om maatregelen zo kostenefficiënt mogelijk in de tijd te zetten en verwacht dat de flexibiliteit in dit voorstel gezien de ervaringen met het huidige systeem daarvoor voldoende is. De doorrekening die ECN en PBL momenteel uitvoeren, wordt betrokken bij de definitieve Nederlandse standpuntbepaling op dit punt. Nederland steunt het feit dat het verhandelen van emissieruimte onder lidstaten mogelijk blijft. Nederland had wel een actievere rol willen zien van de Commissie om dit soort handel te faciliteren. Dit is immers een belangrijke manier om de opgave voor rijkere landen behapbaar te maken en tegelijkertijd financiering te genereren voor minder welvarende landen. Het is cruciaal dat ook in deze landen de transitie naar een koolstofarme samenleving wordt ingezet. In de *impact assessment* noemt de Commissie wel een centrale informatievoorziening waar lidstaten inzicht geven in onderlinge transacties. Nederland ziet dit als een eerste stap om de handel in emissieruimte te bevorderen en zal kritisch kijken naar de effectiviteit hiervan.

Daarnaast bevat het voorstel een tweetal nieuwe vormen van flexibiliteit. Ten eerste schept de Commissie in het voorstel ruimte voor een aantal landen, waaronder Nederland, om in plaats van ETS-rechten te veilen deze rechten te gebruiken voor een deel van hun opgave in de niet-emissiehandelsectoren. In het voorstel van de Commissie beperkt dit zich tot circa 100 miljoen ETS-rechten in totaal en de lidstaten die deze mogelijkheid willen gebruiken moeten dit vóór 2020 besluiten. Nederland mag 2 procentpunten van de niet-ETS opgave van 36% invullen via deze optie. Nederland ziet deze optie als een goede manier om landen die een forse inspanning op zich nemen te helpen hun nationaal doel voor de niet-emissiehandelsectoren te halen. De inschatting of Nederland behoefte heeft aan deze vorm van flexibiliteit zal mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van de analyse van ECN en PBL. Wanneer een land besluit om ETS-rechten van de markt te halen maar ze uiteindelijk niet gebruikt voor de opgave onder de *Effort sharing regulation* kunnen deze rechten niet alsnog geveild worden. Positief aan deze flexibiliteit is dat het een bijdrage levert aan het verkleinen van het overschot aan rechten onder het ETS, al is die bijdrage in de huidige uitwerking met een maximum van 100 miljoen in te zetten rechten beperkt. Tegelijkertijd geldt dat door de inzet van deze flexibiliteit er minder prikkel is voor maatregelen in de niet-emissiehandelsectoren.

Ten tweede mogen maximaal 280 miljoen kredieten uit de landgebruiksector worden ingezet door lidstaten die anders hun doel niet halen en ook hiervoor is een verdeling gemaakt onder de lidstaten. Nederland zou 1,1 procentpunten van zijn doelstelling (ruim 13 miljoen kredieten) mogen invullen door inspanningen in de landgebruiksector. Nederland vindt het belangrijk dat er een prikkel komt voor broeikasgasreducties in de landgebruiksector. In dit verband is relevant dat in de Overeenkomst van Parijs de afspraak is gemaakt om mondiaal toe te werken naar een balans tussen emissies en vastlegging van broeikasgassen in de tweede helft van de eeuw. Dit moet echter niet leiden tot verwatering van het 2030 broeikasgasdoel. Met het huidige voorstel lijkt in potentie meer dan de helft van de Europese opgave die aanvullend op bestaand beleid nog rest voor de niet-emissiehandelsectoren ingevuld te kunnen worden met kredieten uit landgebruik. Nederland zal waken voor een goede balans tussen het stimuleren van klimaatmaatregelen in de landgebruiksector, het realiseren van het EU broeikasgasreductiedoel voor 2030 en de langere termijn transitieopgave.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Ondanks dat veel lidstaten naar verwachting graag een lager doel zouden hebben wordt het lastig voor lidstaten de voorgestelde verdeling open te breken. Dit omdat het geheel op moet tellen tot 30% reductie en verlaging van het doel bij één lidstaat daarom automatisch betekent dat andere lidstaten meer moeten doen. Een land dat voorstelt zijn eigen doel te verlagen moet daarbij dus aangeven waar deze extra ruimte vandaan moet komen. De discussie in de onderhandelingen zal zich daarom naar verwachting eerder toespitsen op de wijze waarop doelen worden omgerekend in werkelijke emissieruimte en op de flexibiliteit.

Naar verwachting zal het startpunt voor de emissiebudgetallocatie zoals beschreven bij de essentie van het voorstel een belangrijk onderwerp worden in de onderhandeling. Een aantal lidstaten zal naar verwachting kritisch zijn over de keuze om als startpunt voor emissiebudgetallocatie uit te gaan van recente emissies en niet van het 2020 doel. Deze lidstaten willen zien dat hun extra inspanning in de periode tot 2020 beloond wordt door verzachting van de opgave na 2020. Een aantal andere lidstaten steunt juist de aanpak van de Commissie omdat ze zich met de Commissie zorgen maken over de voortgang van de transitie en het verwateren van het EU klimaatdoel.

Voor BBP/capita is de Commissie (conform de afspraken van de Europese Raad) uitgegaan van 2013 cijfers en voor een aantal lidstaten pakt dit zeer nadelig uit. Voor wat betreft de correctie voor kosteneffectiviteit zal niet iedere lidstaat het eens zijn met de correctie die ze heeft gekregen.

Sommige lidstaten willen graag de flexibiliteit om, in elk geval in de eerste jaren, meer rechten uit toekomstige emissiebudgetten te kunnen lenen. Met name bosrijke lidstaten kunnen zich verzetten tegen de keuze van de Commissie om kredieten uit bosbeheer voorlopig uit te zonderen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Europese Unie is op grond van artikel 192 VWEU bevoegd om maatregelen te nemen ter bescherming van het milieu. Hieronder valt ook het tegengaan van klimaatverandering. Het betreft een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder e, VWEU). De gekozen rechtsbasis is juist.

b) Subsidiariteit

Nederland oordeelt positief over de subsidiariteit van het voorstel. Om zeker te stellen dat de EU haar internationale afspraken kan nakomen is Europese wetgeving nodig.

c) Proportionaliteit

Nederland oordeelt positief over de proportionaliteit van het voorstel. De Commissie beperkt zich tot de verdeling van de inspanning en de wijze waarop deze wordt beoordeeld en bewaakt. De keuze voor concrete maatregelen wordt aan de lidstaten gelaten.

Voor de periode tot 2020 is indertijd gekozen voor een besluit om de emissiebudgetten vast te stellen; de Commissie stelt nu een verordening voor. De achtergrond van deze keuze is dat in een verordening ook de rol kan worden geregeld van de *European Environmental Agency* terwijl een besluit zich alleen tot de lidstaten richt.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht dat de kosten voor de uitvoering van het voorstel in de periode 2017–2020 in totaal € 3,3 miljoen zullen bedragen (waarvan € 2 miljoen aan personele middelen en € 1,3 miljoen aan o.a. administratieve uitgaven en onderzoek). Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De kosten die het voorstel met zich meebrengt worden in belangrijke mate bepaald door het pakket aan maatregelen dat het kabinet kiest om het reductiedoel te halen. Deze keuze wordt mede ingegeven door de analyse die ECN en PBL gaan opleveren, waarin wordt gekeken naar de nationale kosten (dus ook voor bedrijven en burgers). Daarbij is van belang dat het veelal om maatregelen zal gaan die ook los van het EU doel noodzakelijk zijn om op het pad te blijven richting een CO₂-arme economie. (Eventuele) budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Ook de kosten voor het bedrijfsleven en de burger zijn afhankelijk van de maatregelen die worden ingezet om het doel te bereiken.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De regeldruk voor de rijksoverheid daalt licht omdat in plaats van jaarlijks (zoals nu het geval) slechts eens in de vijf jaar de naleving wordt getoetst. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland schat in dat op dit moment de jaarlijkse toets circa 150–200 uur aan capaciteit vergt. De vijfjaarlijkse toets zal wel meer intensief zijn dan een jaarlijkse toets. De Commissie schat dat de kosten van de toetsing met 50–60% kunnen dalen. De overgang naar een vijfjaarlijkse toets heeft geen gevolgen voor de jaarlijkse rapportageverplichtingen uit de Verordening betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen (525/2013/EU).

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het 2030 tussendoel is een onderdeel van en draagt bij aan het lange termijn doel gericht op de transitie naar een koolstofarme economie. De energietransitie kost geld en vergt investeringen, maar biedt ook kansen voor ontwikkeling van het Nederlandse verdienvermogen. De gevolgen voor de concurrentiekracht zijn afhankelijk van de maatregelen waarvoor wordt gekozen. Het rapport van ECN en PBL zal meer duidelijkheid geven over de nationale kosten van deze maatregelen. Een deel van de niet-emissiehandelsectoren concurreert niet of nauwelijks met het buitenland (bebouwde omgeving, afval), anderen (landbouw en glastuinbouw) echter wel. Nederland zet waar mogelijk in op Europees bronbeleid (bijvoorbeeld ambitieuze CO₂-normen voor voertuigen) omdat dit een kosteneffectieve manier is om reducties te bereiken met behoud

van het gelijke Europese speelveld. Dit draagt ook bij aan behoud van de concurrentiekracht van Nederland.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Deze zijn met dit voorstel niet aan de orde.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt voor dat via een uitvoeringshandeling de jaarlijkse emissiebudgetten voor lidstaten worden vastgesteld (artikel 4, lid 3 van het voorstel). Nederland erkent dat een uitvoeringshandeling past bij de technische aard van dit werk. De keuze voor de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie is geschikt omdat hiermee eenvormige voorwaarden voor de vaststelling van de jaarlijkse emissiebudgetten voor de lidstaten gewaarborgd kunnen worden.

In de verordening over integratie van de landgebruiksector (zie apart BNC fiche, Kamerstuk 34 535, nr. 2) is opgenomen dat de Commissie via een gedelegeerde handeling de referentiewaarden voor bosbeheer mag updaten. In dat geval houdt de Commissie in onderhavig voorstel de mogelijkheid open om via een gedelegeerde handeling de mogelijkheid te scheppen ook kredieten uit bosbeheer in te zetten om te voldoen aan de nationale doelstelling (artikel 7, lid 2). De accounting van de verordening wordt eveneens via een gedelegeerde handeling vastgesteld (artikel 11, lid 2). Nederland kan zich vinden in de toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden aan de Commissie. Ten aanzien van artikel 7, lid 2, ligt delegatie juridisch gezien voor de hand omdat het een bevoegdheid betreft tot wijziging van artikel 7, lid 1 van de verordening. De bevoegdheid tot vaststelling van gedelegeerde handelingen in artikel 11, lid 2, is in lijn met de bevoegdheid die de Commissie reeds heeft op grond van art. 10 van Verordening 525/2013 om het register van de Unie aan te leggen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking 20 dagen na publicatie. Nederland voorziet hiermee geen problemen aangezien de verordening pas verplichtingen stelt vanaf 2021.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie brengt uiterlijk 28 februari 2024 en daarna om de vijf jaar aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de werking van de Verordening. Nederland kan zich hierin vinden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor uitvoering en handhaving zullen volgen uit het pakket aan maatregelen dat het kabinet kiest om aan het doel te voldoen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De Europese Raad heeft in oktober 2014 besloten dat de EU het doel voor 2030 binnen de eigen grenzen moet halen. Daarmee vervalt de mogelijkheid die de huidige *Effort sharing decision* bevat voor lidstaten om met internationale emissiereductieprojecten (ook in ontwikkelingslanden) een deel van hun doelstelling in te vullen.