

Vergaderjaar 2020–2021

35 448

EU-voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening oprichting Gemeenschappelijke Onderneming Europese High Performance Computing (Kamerstuk 22 112, nr. 2948)

Fiche: Mededeling EU-Strategie voor het digitale geldwezen (Kamerstuk 22 112, nr. 2949)

Fiche: Verordening Pilot regime voor marktinfrastructuren gebaseerd op distributed ledger technology (DLT) (Kamerstuk 22 112, nr. 2950)

Fiche: Verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2951)

Fiche: Mededeling strategie voor retailbetalingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2952)

Fiche: Mededeling Nieuw Actieplan Kapitaalmarktunie (Kamerstuk 22 112, nr. 2953)

Fiche: Mededeling «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030» (Kamerstuk 22 112, nr. 2954)

Fiche: Gewijzigd voorstel verordening Europese klimaatwet

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Gewijzigd voorstel verordening Europese klimaatwet

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad, tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU)2018/1999 (Europese klimaatwet).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 563
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1600846568449&uri=CELEX:52020PC0563>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld voor dit gewijzigd voorstel. Er is wel een Impact Assessment opgesteld voor de onderbouwing van de mededeling «een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030», SWD(2020) 176 final.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192(1) VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Als onderdeel van de Europese Green Deal¹ publiceerde de Commissie op 4 maart jl. het voorstel voor een Europese klimaatwet, in de vorm van een verordening (hierna: het oorspronkelijke voorstel). Het kabinet deelde haar appreciatie ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel in het BNC-fiche «Verordening Europese Klimaatwet»², verstuurd aan de Kamer op 14 april jl. Op 17 september jl. publiceerde de Commissie een gewijzigd voorstel voor deze verordening (hierna: gewijzigd voorstel).

In het oorspronkelijke voorstel voor de verordening is opgenomen dat de Commissie tegen september 2020 een plan met bijbehorende effectbeoordeling zou presenteren waarin de huidige 2030-broeikasgasreductiedoelstelling van de EU van ten minste 40% ten opzichte van 1990, in het licht van de ambitie van klimaatneutraliteit in 2050, zou worden herzien en de opties voor een ophoging naar 50 tot 55% reductie zouden worden verkend. In de op 17 september jl. gepubliceerde mededeling voor een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030³ adviseert de Commissie om het Europese broeikasgasreductiedoel

¹ Zie ook BNC fiche Europese Green Deal (Kamerstuk 35 377, nr. 1).

² BNC fiche Verordening voor een Europese Klimaatwet, 14 april 2020, Kamerstuk 22 112, nr. 2860.

³ «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal», COM(2020) 562 final.

aan te scherpen naar ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. In het gewijzigd voorstel stelt de Commissie voor om deze doelstelling op te nemen in de Europese Klimaatwet.

De rest van het oorspronkelijke voorstel is ongewijzigd gebleven. In dit fiche zullen slechts de wijzigingen worden beoordeeld, en het kabinet verwijst voor de ongewijzigde elementen van de voorgestelde verordening naar het BNC-fiche over het oorspronkelijke voorstel voor een verordening voor een Europese klimaatwet. De kabinetspositie over de mededeling voor een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030 vindt u in het BNC-fiche, dat gelijktijdig naar de Kamer is verzonden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft op 16 september jl. de mededeling «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal» uitgebracht. Dit voorstel gaat gepaard met een impact assessment bij deze mededeling (SWD(2020) 176 final). Op basis van het bijbehorende Impact Assessment concludeert de Commissie dat een ophoging naar ten minste 55% economisch haalbaar en betaalbaar is, en nodig om het Europese lange-termijn doel van klimaatneutraliteit tegen 2050 te behalen. Verder onderbouwt de Commissie middels de analyses uit de impact assessment dat deze ophoging past binnen een kosteneffectieve route naar een klimaatneutrale Unie in 2050 en past bij het doel om de 1,5°C uit de Overeenkomst van Parijs binnen bereik te houden. Voor de inhoudelijke beoordeling van de ophoging van het 2030-doel en de bijbehorende Impact Assessment wordt verwezen naar het BNC fiche «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030» dat gelijktijdig naar de Kamer is verzonden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich al een tijd in voor het ophogen van het Europese klimaatdoel voor 2030 naar 55%, conform het Regeerakkoord. Op nationaal niveau wordt met het 49%-doel voor 2030 en de implementatie van het Klimaatakkoord een belangrijke eerste stap gezet. Het kabinet stelt een kosteneffectieve aanpak centraal bij de transitie naar klimaatneutraliteit in de EU en in Nederland. In de beleidsmaatregelen wordt gestuurd op kosteneffectiviteit, haalbaarheid, betaalbaarheid en toekomstbestendigheid. Het Klimaatakkoord onderschrijft de noodzaak een eerlijke verdeling te maken in de gevolgen voor bedrijven en huishoudens. Daarnaast zijn in het Regeerakkoord ook veel plannen opgenomen die raken aan het voorstel van de Commissie. Zo zet het kabinet in op verbetering van de luchtkwaliteit, op een volledig circulaire economie per 2050, het versterken van biodiversiteit en de transitie naar kringlooplandbouw. Uiteindelijk moeten de Europese en Nederlandse economie volledig duurzaam en circulair worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om naast het Europese broeikasgasreductiedoel voor 2050, ook het opgehoogde broeikasgasreductiedoel voor 2030 wettelijk vast te leggen. Bovendien verwelkomt het kabinet het voorstel om het 2030-doel op te hogen naar ten minste 55%

broeikasgasreductie ten opzichte van 1990⁴. Dit is in lijn met het Regeerakkoord en het Parijsakkoord. Nederland heeft hier, samen met een groeiende groep klimaatambitieuze landen, de afgelopen jaren voor gepleit.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan⁵ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Dit geldt eveneens voor het voorgestelde broeikasgasreductiedoel van ten minste 55%. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten. De effecten op het eerste aspect, de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, bijvoorbeeld in termen van gezondheid, inkomen en milieu, beoordeelt het kabinet positief omdat een opgehoogd doel van ten minste 55% past binnen een kosteneffectief pad naar klimaatneutraliteit in 2050 en daarmee bijdraagt aan de haalbaarheid en betaalbaarheid voor het behalen van de klimaatdoelen. Daarnaast laat het Impact Assessment zien dat ophoging van het klimaatdoel positieve effecten heeft op de luchtkwaliteit en behoud van biodiversiteit. De gevolgen voor het tweede aspect, de kapitaalvoorraden voor latere generaties, zijn ook positief volgens het kabinet omdat een opgehoogd broeikasgasreductiedoel de klimaattransitie versnelt en daarmee als mitigerend middel dient tegen de negatieve effecten van klimaatverandering op deze kapitaalvoorraden. Daarnaast geeft de Commissie aan dat maatregelen nu nodig zijn om te voorkomen dat volgende generaties duurdere en meer ingrijpende maatregelen moeten treffen. Voor het derde aspect, grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten, schat het kabinet in dat de hogere doelen zorgen voor een weerbare economie, door bijvoorbeeld lagere afhankelijkheid van import van fossiele brandstoffen, een *first movers advantage* voor Europese bedrijven én bijdragen aan het behalen van de doelstelling van Parijs. Daarin is internationale klimaatactie ook van belang om doelen van het Parijs Akkoord te kunnen realiseren, voor het bevorderen van een gelijk speelveld en het voorkomen van CO₂-weglek. Voor de gevolgen voor het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, is aandacht nodig in de uitwerking van de voorstellen die in 2021 worden verwacht. De Commissie heeft daarbij aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen voor regio's en individuen. Dit wordt o.a. opgevangen via het *Just Transition Fund*. Dit zal ook aandacht krijgen in de voorstellen verwacht in 2021.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Klimaatambitieuze lidstaten hebben de afgelopen jaren gepleit voor de ophoging van het broeikasgasreductie-doel naar ten minste 55%. Steeds meer lidstaten steunen ophoging naar 55%, zoals blijkt uit de gezamenlijke verklaring dat 11 staatshoofden⁶voorafgaand aan de Europese Raad van 15 oktober hebben uitgebracht, als ook de eerste appreciatie ten aanzien van het voorstel van de Commissie tijdens de Europese Raad van 15 oktober. Sommige lidstaten staan echter terughoudender tegenover

⁴ Zie ook BNC fiche «een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal» dat gelijktijdig naar de Kamer is verzonden (Kamerstuk 22 112, nr. 2954).

⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

⁶ Zie: <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/10/14/joint-statement-on-the-revision-of-the-eu%E2%80%99s-2030-climate-target>.

een ophoging van het 2030-doel en zullen kritischer zijn over de opname van een opgehoogd 2030-doel in de Europese klimaatwet⁷.

Het Europees Parlement heeft begin oktober gestemd over het voorstel voor een Europese Klimaatwet en haar standpunt in eerste lezing vastgesteld. Een meerderheid is positief over het voorstel, en ziet graag een ophoging naar 60%. Dit is hoger dan het voorgestelde doel van de Commissie van 55%. De Commissie heeft eveneens geen analyse uitgevoerd ten aanzien van de consequenties van een ophoging naar 60% emissiereductie in haar impact assessment. Daarnaast hebben een aantal lidstaten duidelijke bedenkingen bij een ophoging van het 2030-doel naar 55%; deze lidstaten zullen ook niet in willen stemmen met een nog verdergaande ophoging naar 60%.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag. De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 192(1) VWEU. De rechtsgrondslag voor het gewijzigd voorstel is dezelfde als van het oorspronkelijke Commissievoorstel.

b) Subsidiariteit

In het BNC-fiche over het oorspronkelijke voorstel is aangegeven dat klimaatverandering een mondiaal probleem is dat niet door lidstaten afzonderlijk kan worden opgelost. Een gecoördineerde samenwerking tussen lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de EU is onontbeerlijk. De Europese doelen die nodig zijn om te voldoen aan de Overeenkomst van Parijs kunnen niet door de lidstaten alleen worden bereikt. Dit geldt eveneens voor het bereiken van de 2030-broeikasgasreductiedoelstelling, waardoor het kabinet de subsidiariteit van het voorstel als positief beoordeelt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. De keuze in het voorstel voor een verordening is ingegeven om zowel de lidstaten als de instellingen van de Unie (in het bijzonder de Commissie) juridisch te binden aan het 2050-doel en het 2030-doel. Bovendien blijkt uit de inhoud van de voorgestelde, oorspronkelijke verordening dat een belangrijk deel ziet op de samenwerking tussen de instellingen van de Unie onderling in het kader van de wetgevingsprocedures en de samenwerking en monitoring tussen de Unie en de lidstaten. Dat pleit voor een uniform kader dat geen nadere implementatie in de rechtsorde van de lidstaten vraagt. Verder gaat het gewijzigde voorstel – in het licht van het beoogde doel – niet verder dan strikt noodzakelijk. Het gewijzigde voorstel bepaalt immers niet de verdeling van de opgave van iedere lidstaat, en schrijft geen specifieke beleidsinstrumenten of maatregelen voor waardoor de lidstaten over de nodige flexibiliteit beschikken. De doorvertaling van het 2030-doel op lidstaatniveau zal pas plaatsvinden op basis van de wetgeving waarvoor de Commissie uiterlijk in juni 2021 voorstellen presenteert. Tegelijkertijd zorgt de vaststelling van de doelstellingen in het oorspronkelijke en gewijzigde voorstel voor de verordening wel voor een juridisch bindende verplichting die rechtstreeks

⁷ Zie ook BNC fiche «een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal» dat gelijktijdig naar de Kamer is verzonden (Kamerstuk 22 112, nr. 2954).

doorwerkt in de lidstaten. Het voordeel hiervan is dat lidstaten gehouden zijn zich te onthouden van nationale maatregelen die negatief werken ten aanzien van het bereiken van de bindende doelstellingen vastgelegd in zowel het oorspronkelijke als gewijzigde voorstel voor de verordening. Hierdoor ontstaat een gelijk spelveld binnen de Unie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet verwacht geen directe nieuwe consequenties voor de EU-begroting. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast verwijst het kabinet naar het BNC-fiche «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030».

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

De financiële gevolgen van de passende beleidsmaatregelen om de doelen van de verordening te realiseren zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de nader te bepalen beleidsmaatregelen die uit een hoger doel zullen vloeien. Aanpassing van de Nederlandse wetgeving naar een verhoogd doel zal mogelijk ook additionele budgettaire inspanning van Nederland vergen, die nu nog niet goed in is te schatten. Wanneer dit van toepassing is, zal het kabinet hierbij de cyclus van de Nederlandse klimaatwet hanteren. Eventuele budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden. Voor de bredere financiële gevolgen verwijst het kabinet naar het BNC-fiche «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030».

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

De financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger van de Europese klimaatwet waarin een opgehoogd 2030-broeikasgasreductiedoel is opgenomen zijn niet apart berekend door de Commissie, maar gebaseerd op de impact assessment die ten grondslag lag aan de mededeling «Een schone planeet voor iedereen» en de impact assessment «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal». In het eerste impact assessment is een inschatting gemaakt van de investeringen die noodzakelijk zijn om de Europese economie klimaatneutraal te maken en zijn de cumulatieve besparingen berekend als gevolg van verminderde afhankelijkheid van het buitenland voor wat betreft de invoer van fossiele brandstoffen, en een berekening van de vermindering van de gezondheidsschade gemaakt. De Commissie concludeert op basis van deze analyses dat de kosten opwegen tegen de baten⁸.

Bovendien geeft de Commissie in de recent gepubliceerde impact assessment ter begeleiding van de mededeling «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal» aan dat de algemene economische

⁸ «Een schone planeet voor iedereen- Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie (COM (2018) 773 final.

effecten van de transitie naar verwachting minimaal zullen zijn. Dit bevestigt volgens de Commissie dat het bewerkstelligen van een broeikasgasreductie van 55% in 2030, wanneer op een kosteneffectieve wijze vervuld, geen risico vormt voor de Europese economie. Dit is ondanks de aanzienlijke extra investeringen die in alle sectoren van de economie nodig zijn⁹.

In lijn met de uitgangspunten voor het nationale Klimaatakkoord is de inzet bij het beoordelen van de voorstellen van de Commissie dat de meest kosteneffectieve en toekomst-bestendige maatregelen worden genomen, zodat de transitie betaalbaar blijft voor iedereen. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling, zoals onderliggende wet- en regelgeving voorzien in 2021, zullen hierop worden beoordeeld.

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

Het voorstel van de Commissie sluit op hoofdlijnen aan bij staand beleid. De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de regeldruk voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers. De realisatie van het verhoogde 2030-doel inzake broeikasgasreductie zal bekeken moeten worden in het licht van het in 2018 vastgestelde Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan (INEK) en verdere uitwerking van de Regionale Energie Strategieën (RES).

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het kabinet ziet de omschakeling naar een duurzame groei van de economie als een kans om het concurrentievermogen van de EU te versterken (*first mover advantage*). Zo biedt dit lange termijn zekerheid voor het bedrijfsleven en daarmee worden investeringen in broeikasgas reducerende technologieën gestimuleerd. Bovendien kan Europa met de voorgestelde verordening als eerste continent een ambitieuze klimaatdoelstelling in wetgeving verankeren en daarmee een toonaangevende positie in de mondiale transitie naar klimaatneutraliteit innemen. Het kabinet vindt het belangrijk om ook oog te houden voor de Europese concurrentiepositie op de wereldmarkt. Het is daarom zaak, onder andere via de Europese en Nederlandse klimaatdiplomatie, om ook ander landen tot grotere klimaatambities te brengen.

6. Implicaties juridisch

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

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen zijn direct toepasselijk en hoeven niet in nationale wetgeving te worden omgezet. Het voorgestelde juridisch bindende doel op Unieniveau voor 2030 is niet gelijk aan het Nederlandse *streefdoel* voor 2030, zoals verwoordt in de Nederlandse klimaatwet. Een hoger Europees bindend doel zal, indien besloten, leiden tot een wijziging van het nationale doel. De nationale klimaatwet zal hiermee in overeenstemming moeten worden gebracht. Om hierop op voorbereid te zijn is een ambtelijke studiegroep onder leiding van Laura van Geest opzet om aanvullende maatregelen voor het

⁹ «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal», COM(2020) 562 final.

volgende kabinet in kaart te brengen. De verwachting is dat deze studiegroep eind dit jaar haar rapport afrondt. Verder verwijst het kabinet naar het BNC-fiche ter beoordeling van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de verordening voor een Europese klimaatwet.

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

Het gewijzigde voorstel bevat geen wijzigingen aangaande de gedelegeerde en/of uitvoeringsbepalingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Zie voor de kabinetspositie over de gedelegeerde handeling het BNC-fiche over het oorspronkelijke voorstel voor de verordening voor een Europese klimaatwet.

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

De verordening treedt twintig dagen na publicatie in werking. Zie ook het BNC-fiche ter beoordeling van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de verordening voor een Europese Klimaatwet.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet acht het wenselijk dat de Commissie -conform het voorstel- in lijn met de vijfjaren-cyclus van de Overeenkomst van Parijs, de voortgang van de EU als geheel en de lidstaten afzonderlijk evalueert.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verordening is voor zover nu te beoordelen uitvoerbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het kabinet ziet geen implicaties voor ontwikkelingslanden naar aanleiding van de voorgestelde verordening.