

Vergaderjaar 2021–2022

35 912

Commissiemededeling «Fit for 55»: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit – COM(2021)550

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT – KLIMAAT EN ENERGIE

Aan De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Op 14 juli jl. heeft de Europese Commissie het «Fit-for-55»-pakket (Ff55) gepresenteerd, bestaande uit verschillende wetsvoorstellen en een overkoepelende mededeling¹. Deze voorstellen zijn onderdeel van de Europese Green Deal en geven invulling aan de wettelijke verplichting van de Europese Unie (EU) om in 2030 ten minste netto 55% broeikasgasemissiereductie te realiseren ten opzichte van 1990. Dat is een noodzakelijke stap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050 in de EU.

In deze brief worden de kabinetsreactie op de overkoepelende Commissiemededeling i.p.v. een apart BNC-fiche alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad uiteengezet. In de 14 BNC-fiches over het Ff55-pakket die u separaat toekomen, vindt u een uitgebreide kabinetsreactie per voorstel.

De Commissie wijst op de samenhang tussen de voorstellen, die allemaal toewerken naar hetzelfde doel, namelijk een eerlijke, concurrerende en duurzame Europese Unie. Het pakket is gebaseerd op solidariteit tussen generaties, lidstaten, regio's en verschillende delen van de samenleving en op de kosteneffectiviteit die kan worden gerealiseerd door als EU samen deze opgave in te vullen. Hierbij kiest de Commissie voor een beleidsmix van prijsinstrumenten, Europese en nationale reductiedoelstellingen, bronbeleid en faciliterend beleid.

¹ «Fit for 55»: het EU-Klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, COM (2021) 550 Final.

Tegelijkertijd publiceerde de Commissie een Mededeling EU-bossenstrategie (COM (2021) 572). In het najaar zullen er nog aanvullende voorstellen in de context van het Ff55 gepubliceerd worden, o.a. over de energieprestatie van gebouwen en het decarbonisatiepakket, waaronder een herziening van bestaande EU regelgeving t.a.v. aardgas en nieuwe regelgeving t.a.v. duurzame gassen zoals waterstof.

Kabinetsreactie en uitgangspunten Nederlandse inzet

Het kabinet heeft de afgelopen jaren gepleit voor een Europees broeikasgasreductiedoel van 55%, conform het Regeerakkoord². Staand EU-beleid komt volgens laatste inschattingen van de Commissie tot 45–47% broeikasgasreductie in 2030 (respectievelijk exclusief en inclusief landgebruiksemissies) en tot 60% in 2050. Het recente IPCC-rapport³ maakt duidelijk dat een snelle reductie van de uitstoot van broeikasgassen noodzakelijk is om de opwarming van de aarde te beperken tot (ruim onder) 2°C. Dit aanvullende pakket is dan ook nodig om de verplichtingen van de Europese Klimaatwet en de doelen van het Akkoord van Parijs te realiseren. Door de hogere ambitie te koppelen aan concrete maatregelen geeft de EU ook mondiaal een duidelijk signaal af in aanloop naar COP26 in november in Glasgow en voert het de druk richting niet-EU landen op om ook hun nationale doelstellingen te verhogen. Daarbij zitten in het Ff55-pakket ook enkele maatregelen die rechtstreeks effect hebben op emissies buiten het EU-grondgebied, zoals een koolstofheffing aan de Europese buitengrens (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) en de uitbreiding van het Europese emissiehandelssysteem naar (een deel van) de internationale scheepvaart.

Het kabinet is voorstander van een effectief en ambitieus Europees klimaatbeleid. Een Europese aanpak voor het klimaatbeleid is immers vaak (kosten)effectiever dan een nationale aanpak, ook gezien het grensoverschrijdende effect van broeikasgasuitstoot. Daarnaast zorgt Europees beleid voor een gelijk spelveld in de EU, waardoor wegleefecten kunnen worden beperkt en de concurrentiepositie van bedrijven wordt beschermd. Ook kan het de nationale transitie ondersteunen: bijvoorbeeld door het instellen van ambitieuze Europese CO₂-normen voor voertuigen of bijmengverplichtingen van duurzame brandstoffen. Ook biedt het Ff55-pakket economische kansen in de transitie naar een duurzame samenleving en brede welvaartsvoordelen. Het kabinet verwelkomt daarom dat er tijdig een breed en ambitieus pakket van samenhangende voorstellen is gepresenteerd. Wel vraagt dit van alle EU-lidstaten en alle sectoren een aanzienlijke extra opgave. Dit betekent dat de inspanning van alle lidstaten gericht moet zijn op klimaatneutraliteit in 2050 en dat een grote groep lidstaten de transitie de komende 30 jaar zal moeten versnellen. Er bestaat namelijk nu nog een grote spreiding tussen de nationale reductiedoelen van lidstaten, waardoor een aantal lidstaten het overgrote deel van hun reductie richting klimaatneutraliteit na 2030 moet realiseren. Nederland zet zich daarom, in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, in voor meer convergentie binnen de ESR-opgave, zodat de ESR-opgave tussen lidstaten naar elkaar toegroeit. Dit laatste is noodzakelijk om op kosteneffectieve wijze klimaatneutraliteit in de EU in 2050 te behalen. Hierbij geldt ook dat er een balans moet zijn tussen de zwaarte van de klimaatopgave en alle toegezegde middelen per lidstaat.

Net als de Commissie vindt het kabinet het van belang dat het hele pakket in samenhang garandeert dat de juridische verplichting van ten minste netto 55% reductie in 2030 uit de Europese Klimaatwet wordt behaald. Het pakket vereist stevige extra inspanningen van alle lidstaten en moet daarnaast in alle lidstaten een goede basis leggen voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Daarom is het belangrijk dat gedurende de onderhandelingen alle Ff55-voorstellen in onderlinge samenhang worden beoordeeld op hun bijdrage aan de realisatie van de bovenstaande doelstellingen en de mate waarin ze aansluiten bij nationaal beleid. Om

² Regeerakkoord 2017: «Vertrouwen in de toekomst» | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

³ <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

het 2030-doel te bereiken moet het beleid daarnaast uitvoerbaar, fraudebestendig, betaalbaar en handhaafbaar zijn.

Sturen op CO₂-reductie blijft wat het kabinet betreft het uitgangspunt, omdat daarmee een kosteneffectieve aanpak wordt gestimuleerd en de vrijheid behouden blijft om een eigen, op de eigen nationale situatie geoptimaliseerde, mix van maatregelen en technologieën in te zetten. Tegelijkertijd is het van belang om langjarige investeringen, die nog relatief duur maar wel nodig zijn richting klimaatneutraliteit in 2050, op tijd te stimuleren. Het kabinet sluit hierbij bij voorbaat geen technieken uit. Het hoofddoel van sturing op CO₂-reductie indachtig, zal het kabinet subdoelen voorgesteld in het pakket individueel op hun merites beoordelen op o.a. uitvoerbaarheid, draagvlak bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden, en bijdrage aan het doelbereik.

Subsidiering, beprijzing en normeren zijn effectieve instrumenten om CO₂ te reduceren en innovatie te stimuleren. Klimaatinstrumenten zoals het emissiehandelssysteem (ETS), de herziening van de richtlijn energiebelastingen (ETD) en het nieuw voorgestelde Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) kunnen hier een positieve bijdrage aan leveren. De concurrentiekracht van de Europese economie en het gelijke speelveld, zowel binnen als buiten de EU, moeten in voldoende mate behouden en waar mogelijk versterkt worden, zodat optimaal ingespeeld kan worden op de kansen van de transitie. Het kabinet ziet in dit licht een belangrijke rol voor het ETS, en zal er bij de onderhandelingen op inzetten om zo veel mogelijk van de aanvullende opgave via het ETS te realiseren.

In algemene zin sluit het voorstel voor aanscherping en vormgeving van het ETS goed aan bij de Nederlandse prioriteiten. Bij het nieuwe emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en wegtransport was het kabinet eerder terughoudend. Echter, na beoordeling van het Commissievoorstel staat het kabinet open in deze discussie. Het kabinet acht het positief dat het als een apart handelssysteem wordt voorgesteld naast het bestaande ETS, dat het voorgestelde systeem een betrekkelijk rustige start maakt, en de sectoren tot ten minste 2030 ook onder het ESR blijven vallen. Het voorstel draagt bij aan een kosteneffectieve transitie en vergroot de kans op het halen van de Europese klimaatdoelen. Daarnaast zorgt het voor meer convergentie tussen lidstaten: het grootste effect valt namelijk te verwachten in landen waar nationale CO₂-beprijzing in deze sectoren nog relatief laag is. Wel is het van belang te borgen dat het voorstel niet ten koste gaat van ambitie bij andere voorstellen, zoals de CO₂-emissiestandaarden voor lichte voertuigen. Ook heeft het kabinet, met andere gelijkgezinde lidstaten, gepleit voor een voorstel voor een koolstofheffing aan de grens, dat WTO-conform en uitvoerbaar is, en stapsgewijs wordt ingevoerd. Het voorstel geldt, conform de wens van Nederland, als klimaatmaatregel en niet als protectionistische maatregel.

De Commissie heeft in het pakket ook al enkele financiële voorstellen opgenomen, waaronder een nieuw fonds (het Social Climate Fund) en ophogingen van het Moderniseringsfonds en het Innovatiefonds. Het kabinet is terughoudend ten aanzien van nieuwe fondsen en het openbreken van het in 2021 in werking getreden MFK. Ten aanzien van de reeds gepubliceerde financiële voorstellen uit het pakket heeft het kabinet op dit moment nog veel vragen. De overige voorstellen zal de Commissie naar verwachting in het najaar 2021 presenteren. Naar verwachting zijn dit een voorstel tot aanpassing van de huidige MFK-verordening en een

aangepast Eigenmiddelenbesluit (EMB).⁴ Het kabinet zal alle nieuwe voorstellen te zijner tijd integraal beoordelen in samenhang met het Ff55-pakket en deze bezien in de context van de bredere klimaatambities, en de inzet op kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. In deze afweging zullen ook alle reeds beschikbare middelen voor de klimaattransitie, o.a. in het kader van het EU-herstelfonds en het MFK worden betrokken. Mede omdat deze afweging op dit moment nog niet volledig gemaakt kan worden, vindt Nederland het van belang om eerst te focussen op de inhoudelijke onderhandelingen om tot een ambitieus Europees klimaatbeleid en CO₂-reductie te komen. In het algemeen geldt dat er een balans moet zijn tussen de zwaarte van de klimaatopgave en alle toegezegde middelen per lidstaat. Verder zal het kabinet bij de afwegingen in het pakket rekening houden met de uitvoerbaarheid, de gevolgen voor koopkracht en de financiële gevolgen voor MKB, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Het kabinet is van mening dat alle landen en sectoren moeten bijdragen aan de klimaatopgave. Dat betekent ook dat de EU haar verantwoordelijkheid neemt om (het EU-deel van) mondiale sectoren die nu nog onvoldoende bijdragen aan het Akkoord van Parijs te gaan reguleren, zoals de internationale zee- en luchtvaart. Nederland heeft in principe de voorkeur voor mondiale oplossingen voor deze sectoren, maar deze zijn vooralsnog onvoldoende ambitieus. Door nu actie te ondernemen op EU-niveau neemt de EU een voortrekkersrol.

Het kabinet ondersteunt de transitie naar nul-emissievoertuigen. Daarom vindt het kabinet het positief dat CO₂-emissienormen voor lichte voertuigen in het voorstel flink zijn aangescherpt en er een uitfaseerdatum voor de verbrandingsmotor wordt geïntroduceerd. Het voorstel ondersteunt zo de transitie naar nul-emissie voertuigen, wat zich naar verwachting op termijn zal vertalen naar lagere kosten voor dergelijke voertuigen. Het kabinet had echter graag een eerdere uitfaseerdatum gezien, met passende tussendoelen, ook gezien de nationale ambitie zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord.

Het kabinet ziet extra potentieel voor de koppeling tussen het klimaatbeleid en het versterken van de circulaire economie. Zo liggen er kansen voor Nederlandse bedrijven, door in te zetten op (her)gebruik van hernieuwbare materialen en eindproducten, het omzetten van niet-recyclebare plastics naar alternatieve brandstoffen, CO₂ afvang en gebruik, en hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen. De voorstellen in het Ff55-pakket bieden hiervoor aangrijpingspunten, maar over het algemeen is de koppeling van het instrumentarium nog niet compleet. Hier zal Nederland aandacht voor vragen. Eind 2021 komt de uitwerking op het onderdeel duurzame producten van het Circular Economy Action Plan, welke naast het Ff55-pakket ook onderdeel is van de Europese Green Deal. Ook zal aandacht uitgaan naar de wisselwerking tussen klimaatbeleid en natuurbeleid, bijvoorbeeld voor de biodiversiteitsdoelen.

Het kabinet steunt verder veel van de overige elementen uit het pakket (zoals de inzet voor het gebruik van alternatieve brandstoffen voor luchtvaart en de scheepvaart, het voorstel om de energiebelasting meer in lijn te brengen met klimaatdoelen, het voorstel om landgebruik beter te integreren in het klimaatbeleid en koolstofvastlegging te stimuleren, het voorstel voor ophoging van de EU-doelstelling voor hernieuwbare energie op een manier waarbij lidstaten flexibiliteit behouden om zelf het meest

⁴ Dit voorstel bevat naar verwachting voorstellen voor nieuwe eigen middelen op basis van ETS, CBAM en een voorstel voor de aanpassing van de MFK-verordening voor de dekking van het Social Climate Fund.

kostenefficiënte pad te kiezen). Tegelijkertijd zijn er, zoals aangegeven, aandachtspunten en kritiekpunten op onderdelen. Meer gedetailleerde beoordeling en positiebepaling vindt u in de BNC-fiches.

Proces

Momenteel zitten alle EU-lidstaten nog in de beginfase van de beoordeling van de voorstellen. Voor alle lidstaten is duidelijk dat de Commissievoorstellen een samenhangend pakket moeten vormen om de wettelijke verplichting van ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 te behalen. Aanpassingen van individuele voorstellen uit het pakket zullen doorwerken in het pakket als geheel. Het huidige demissionaire kabinet zet daarom via deze brief en de BNC-fiches de grote lijnen uit voor de komende besprekingen en onderhandelingen in Brussel. Daarbij is het nodig om enerzijds positie te kiezen en anderzijds ook voldoende flexibiliteit te behouden in het onderhandelingsproces om de voorstellen in samenhang te kunnen behandelen. Een nieuw kabinet kan de Nederlandse opstelling dan verder vormgeven. Omdat andere EU-lidstaten ook hun eigen wensen zullen hebben, is het nu nog niet duidelijk in welke mate alle Nederlandse wensen haalbaar zijn en zal er gaandeweg het proces een nadere prioritering hierin kunnen plaatsvinden. In de loop van 2022 worden de eerste gemeenschappelijk standpunten van de Raad over de verschillende wetsvoorstellen verwacht. Het pakket zal in verschillende Raadsformaties worden besproken, waarbij de Milieuraad een coördinerende rol heeft. U zult hier via de gebruikelijke procedures over worden geïnformeerd.

Het kabinet zal in de EU samen met de bestaande klimaatkopgroep blijven inzetten op ambitieuze implementatie van het pakket. Daarbij hoort ook een tijdige afronding van de onderhandelingen, zodat alle lidstaten zo spoedig mogelijk beschikken over de beleidsinstrumenten die nodig zijn om de reductiedoelstelling voor 2030 te halen. Daarnaast zal gekeken worden naar de bestaande samenwerkingsverbanden en gezocht worden naar nieuwe samenwerkingsverbanden om de Nederlandse belangen in te brengen bij de verschillende wetsvoorstellen. Dit zal de komende maanden vorm krijgen wanneer andere lidstaten hun posities verder uitwerken.

Nationale impact

Het Fit-for-55-pakket zal aanzienlijke gevolgen hebben voor het nationale klimaatbeleid. Gegeven de klimaatdoelen zou Nederland echter hoe dan ook met additioneel klimaatbeleid moeten komen. Door op Europees niveau samen te werken wordt de klimaattransitie in Nederland makkelijker. Een aanscherping van het Europese beleidsinstrumentarium leidt tot een gelijk Europees speelveld en kan extra emissiereductie in Nederland realiseren. De voorgestelde aanscherping van het ETS en verhoging van de minimumtarieven van de ETD zorgen er bijvoorbeeld voor dat alle Europese bedrijven in dezelfde mate geprikkeld worden om hun CO₂-uitstoot te reduceren. Een ander voorbeeld is de aanscherping van de Europese richtlijn voor CO₂-normen voor lichte voertuigen, waardoor het aanbod van voertuigen met lagere CO₂-uitstoot zal toenemen en de prijs zal dalen. Hierdoor is in Nederland waarschijnlijk minder financiële stimulering nodig om het wagenpark te verduurzamen.

Het Ff55-pakket biedt kansen, innovatie en nieuwe werkgelegenheid, maar zal ook een transformatie van de Nederlandse samenleving tot gevolg hebben. Daarbij acht het kabinet het van belang dat alle burgers worden meegenomen. Ook zal het pakket doorwerken in de rijksbegroting, en toezicht en handhaving. De precieze budgettaire gevolgen van het pakket

zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

Het is hierbij, met het oog op effectief klimaatbeleid en draagvlak, van belang dat in het verdere proces bijzondere aandacht blijft voor sectoren die hoge reductie kosten hebben en voor een grote opgave staan. Ook wordt rekening gehouden met de mogelijke lastenverzwaring voor huishoudens, bedrijven en maatschappelijke organisaties (zoals maatschappelijk vastgoed).

De voorstellen leiden tot additionele verplichtingen voor Nederland, zoals een hoger nationaal bindend doel voor de ESR-sectoren (transport, gebouwde omgeving, landbouw en een deel van de industrie), nationale verplichtingen in het kader van LULUCF (landgebruik) en opgehoogde indicatieve (niet-bindende) doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing, en de daarbij horende aanleg voor de benodigde infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.

Daarnaast zal het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) binnenkort een studie publiceren over de mogelijke gevolgen die het Ff55-pakket voor Nederland heeft, voor zover deze, in deze fase, in kaart kunnen worden gebracht. Hierbij past de kanttekening dat de uiteindelijke impact van het pakket afhangt van de Europese onderhandelingen en de keuzes die op nationaal niveau binnen het klimaatbeleid worden gemaakt. Hoe deze additionele opgave wordt ingevuld is aan het volgende kabinet.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet verwelkomt de overkoepelende Commissiemededeling over het pakket. De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de EU, met name op die van milieu, energie en interne markt. Op die terreinen heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, lid 2, e, i, VWEU).

Het kabinet heeft een positieve grondhouding voor wat betreft de subsidiariteit en proportionaliteit van de Commissiemededeling. Het grensoverschrijdende karakter van de (aanpak van de) klimaatproblematiek en de diverse onderdelen van het Ff55-pakket die hieraan moeten bijdragen rechtvaardigt optreden op EU-niveau. Het kabinet is van mening dat een 2030-doel van 55% broeikasgasreductie ten opzichte van 1990 noodzakelijk is voor de EU om te kunnen voldoen aan de afspraken onder de Overeenkomst van Parijs, specifiek het binnen bereik houden van de 1,5 graden, en voor een kosteneffectief pad naar klimaatneutraliteit in 2050. De voorstellen die voortvloeien uit deze mededeling, waaronder voorstellen voor (wijzigingen van) verordeningen, richtlijnen of besluiten die zijn voorzien in 2021, worden door het kabinet afzonderlijk beoordeeld op het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel (in de BNC-fiches).

Het pakket heeft duidelijke geopolitieke implicaties die het kabinet mee zal wegen tijdens de onderhandelingen. Ten eerste hebben een aantal voorstellen een rechtstreeks effect op derde landen en actoren buiten de EU, zoals voorstellen voor lucht- en scheepvaart en de koolstofheffing aan de grens. Het kabinet hecht er daarbij aan dat de EU op deze terreinen

samenwerking zoekt met haar internationale partners. Ten tweede toont de EU met het Fit-for-55 pakket mondiaal leiderschap om de klimaatdoelen van Parijs te bereiken. Door dit goede voorbeeld te stellen kan de EU de politieke processen maar ook zakelijke markten in derde landen beïnvloeden. Dit kan worden ondersteund door een actieve EU klimaatdiplomatie in lijn met de conclusies van de Raad van 25 januari 2021⁵. Het pakket kan ook als positief effect hebben dat de EU per saldo geleidelijk minder grondstoffen, inclusief fossiele energiedragers, hoeft te importeren uit niet-EU landen, wat afhankelijkheden van de EU zal terugbrengen en op die manier zal bijdragen aan de Europese open strategische autonomie.

De Tweede Kamer verzoekt met de motie-Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin⁶. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze Commissiemededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. In de individuele BNC-fiches per voorstel wordt op deze aspecten nader ingegaan.

Tegelijkertijd met deze brief worden u de individuele BNC-fiches aangaande de voorstellen van het Ff55-pakket toegezonden. Zoals hierboven genoemd zullen deze voorstellen door het kabinet in onderlinge samenhang worden bekeken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁵ Raad neemt conclusies aan over klimaat- en energiediplomatie – Consilium (europa.eu)

⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 19.