

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3647

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag,

Conform het verzoek van uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2021 vindt u hierbij mijn negende periodieke brief omtrent de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over het *Fit for 55*-pakket.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

Stand van zaken *Fit for 55*-pakket

Het Zweedse voorzitterschap toont de ambitie om zo veel mogelijk onderdelen van het *Fit for 55*-pakket (Ff55) die zich nog in de triloofase bevinden af te ronden voor het eind van het Zweedse voorzitterschap in juni.

Nederland zet met gelijkgezinde landen in op een zo snel mogelijke afronding van de onderhandelingen met behoud van het ambitieniveau.

Uw Kamer is in de vorige stand van zaken brief (dd. 8 februari 2023)¹ geïnformeerd over de voorlopige akkoorden die zijn bereikt op ETS algemeen (inclusief zeevaart en ETS2), ETS luchtvaart, SCF en CBAM.² Sinds de vorige stand van zaken brief hebben de Raad en het EP hun definitieve fiat gegeven aan de in trilogie bereikte akkoorden over ETS MSR³, ESR, LULUCF, en de CO₂-standaarden voor auto's en bestelwagens. In deze brief besteed ik bijzondere aandacht aan de CO₂-standaarden voor auto's en bestelwagens, omdat de bekrachtiging daarvan in de Raad bepaald geen formaliteit was.

Voor de EED⁴ is inmiddels een akkoord bereikt. Voor AFIR, FuelEU Maritime, en RED⁵ is een voorlopig akkoord bereikt in de trilogie. Het Europese Parlement (EP) en de Raad moeten deze voorlopige akkoorden nog formeel goedkeuren. Daarmee zal de wetgeving definitief worden, waarna nationale en Europese implementatie van de regelgeving kan starten. Over deze wetsvoorstellen zal in principe niet meer apart in de volgende brieven worden bericht.

Refuel Aviation bevindt zich in de triloofase. Voor het decarbonisatiepakket, de methaanverordening, en de EPBD moeten de trilogie nog van start gaan.⁶

Hieronder vindt u per Raad en per dossier een kort overzicht van de laatste stand van zaken. Aangezien de onderhandeling van het grootste deel van Ff55 zo goed als is afgerond, komt het accent te liggen op de implementatie. Daarmee komt ook de uitfasering van deze periodieke Kamerbrief in zicht. In deze brief wordt hieronder tevens ingegaan op moties en toezeggingen met betrekking tot Ff55.

Energieraad

Op 29 maart jl. is een voorlopig politiek akkoord bereikt in de trilogie over de herziening van de richtlijn voor hernieuwbare energie (REDIII). Het compromis moet nog door de Raad en het EP goedgekeurd worden. Het kabinet is nog in afwachting van de definitieve wetsteksten. Hieronder volgt een korte appreciatie, voor zover bekend, over het voorlopige akkoord. Op een aantal punten is het voorlopig akkoord ten opzichte van de Algemene Oriëntatie (AO) dichter naar de Nederlandse inzet verschoven.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3566.

² Het EU emissiehandelssysteem (ETS), het nieuwe ETS voor gebouwde omgeving en wegtransport en kleine industrie (ETS2), Social Climate Fund (SCF), Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

³ ETS Market Stability Reserve (MSR), Effort Sharing Regulation (ESR), LULUCF (Land Use and Land Use Change and Forestry).

⁴ Energy Efficiency Directive (EED).

⁵ Alternative Fuels and Infrastructure Regulation (AFIR), Renewable Energy Directive (RED).

⁶ Energy Performance of Buildings Directive (EPBD).

Met het bereikte akkoord wordt het overkoepelend EU-doel voor het aandeel hernieuwbare energie opgehoogd tot 42,5% in 2030. Dat bindende doel kan worden aangevuld met een indicatieve top-up van 2,5% die kan worden ingevuld door vrijwillige hogere bijdragen van lidstaten of aanvullende EU-maatregelen.

Voor de inzet van hernieuwbare waterstof en afgeleide hernieuwbare brandstoffen (RFNBOs, *renewable fuels of non-biological origin*) in de industrie worden bindende nationale doelen van 42% in 2030 en 60% in 2035 vastgelegd. Tot het einde van de onderhandelingen waren lidstaten verdeeld over het meetellen van koolstofarme waterstof, waterstof uit bijvoorbeeld kerncentrales, bij de doelen voor RFNBOs. Bij wijze van compromis is in de laatste fase van de onderhandelingen afgesproken dat lidstaten op twee voorwaarden hun doelen voor RFNBOs in de industrie met 20% mogen verlagen. Zij moeten ten eerste voldoen aan de van hen verwachte nationale bijdrage aan het overkoepelend EU-doel voor hernieuwbare energie. Ten tweede mag hun aandeel waterstof uit fossiele brandstoffen hoogstens 23% in 2030 en 20% in 2035 bedragen. De inzet van het kabinet, dat lidstaten alleen onder strenge voorwaarden en in beperkte mate gebruik kunnen maken om waterstof uit kernenergie mee mogen tellen bij RFNBOs is gerealiseerd.

Voor transport is in het voorlopig compromis een gecombineerd bindend doel voor geavanceerde biobrandstoffen en RFNBOs ter hoogte van 5,5% opgenomen met een minimumverplichting van 1% voor RFNBOs. Daarmee is het voorlopig akkoord dichterbij de Nederlandse inzet geschoven.

Het voorzitterschap heeft het REPowerEU-voorstel voor versnelde vergunningverleningsprocedures voor hernieuwbare energie betrokken bij de trilogie over de RED. Mede door de inzet van het kabinet zijn aanpassingen in het voorstel gedaan die helpen energieprojecten te versnellen.

Ten slotte heb ik in het Commissiedebat Fit-for-55 van 7 april (Kamerstuk 22 112, nr. 3408) vorig jaar toegezegd dat ik in de Europese context zou kijken hoe kan worden voorkomen dat eetbare gewassen grootschalig worden ingezet voor de productie van biobrandstof. Tijdens de onderhandelingen voor de REDIII heeft Nederland ingezet op een maximum voor het gebruik van dergelijke gewassen. De AO bevat dan ook een maximuminzet van 7% voor biobrandstoffen van voedsel- en voedergerassen voor de transportsector per land. Daarnaast mag dit aandeel maximaal 1% hoger liggen dan het aandeel in 2020. Eerder was in het Klimaatakkoord al afgesproken dat nationaal maximaal 1,4% ingezet mag worden en dat is wat Nederland zal aanhouden. Aangezien de Raad en het EP zich hebben aangesloten bij de tekstvoorstellen van de Commissie voor dit artikel, zal de finale tekst van de REDIII hier naar verwachting bij aansluiten.

EED

Op 9 maart jl. is de trilogie afgerond en werd een akkoord bereikt tussen de Europese Commissie, de Raad en het EP. De lidstaten, waaronder Nederland, hebben in het Coreper ingestemd met dit akkoord. Het kabinet is positief over het akkoord, aangezien de Nederlandse wensen tot aanpassing in het akkoord met het EP zijn behouden. Energiebesparing is een cruciale eerste stap voor het verbeteren van de betaalbaarheid, onafhankelijkheid en duurzaamheid van onze energie. Het is een ambitieuze herschikking van de bestaande richtlijn die de Europese Unie dichterbij onze klimaatdoelen brengt en een sterke focus op energiebe-

sparing legt. Het kabinet zal starten met de implementatie zodra de richtlijn formeel gepubliceerd wordt. Lidstaten hebben hier twee jaar de tijd voor. Daarnaast gaat het kabinet aan de slag met nationale invulling van de opgave. Specifiek zal, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 3 februari jl. (Kamerstukken 31 209 en 32 813, nr. 241), het kabinet komende maanden het hoofddoel uit de EED vertalen naar nationale doelen voor energiebesparing en sectorale streefwaarden.

Er is een hoofddoel afgesproken van 11,7% reductie van het energiegebruik in de Europese Unie in 2030⁷. Dit doel is op EU-niveau bindend voor finaal energiegebruik en indicatief voor primair energiegebruik⁸. De nationale bijdrages voor primair en finaal energiegebruik zijn indicatief. Dit doel is lager dan de inzet van het EP (14,5%) met bindende doelen voor primair en finaal energieverbruik en hoger dan het oorspronkelijk AO van de Raad met 9% bindend finaal energieverbruik. Als lidstaten hun nationale bijdrage niet halen, kan de Commissie maatregelen aanbevelen om de benodigde energiebesparing wel te halen. Ook heeft het kabinet ervoor gepleit dat het bindende EU-doel is gericht op finaal energieverbruik en de nationale bijdrages indicatief zijn. Dit is behouden in het akkoord. Op verschillende subdoelen zijn de Nederlandse prioriteiten overgenomen of behouden gebleven, waardoor deze beter aansluiten op de Nederlandse praktijk. Aangezien er een aantal wijzingen zijn overgenomen waar Nederland zich hard voor maakte en ook omwille van het belang van voortvarende implementatie van de wetgeving, heeft het kabinet ingestemd met het conceptakkoord van 11,7%, maar wel benadrukt dat er risico's zijn met betrekking tot de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een hoger percentage dan de oorspronkelijke AO.

Zo worden lidstaten verplicht jaarlijks het energiegebruik van publieke instellingen met 1,9% te verminderen en 3% van het gebouwoppervlak van publieke instellingen te renoveren tot Bijna Energieneutraal Gebouw (BENG). Het kabinet is positief over de voorbeeldrol van de publieke sector en de doelstelling om de renovatie van maatschappelijk vastgoed aan te jagen. Lidstaten mogen zelf bepalen welke gebouwen hieronder vallen met inachtneming van kosteneffectiviteit en uitvoerbaarheid. Ook blijft de een alternatieve renovatie-aanpak, die leidt tot hetzelfde of een beter resultaat via gebouwmaatregelen op natuurlijke momenten van verbouwing of renovatie, behouden, evenals het rapporteren op sector-niveau. Het kabinet is hier positief over.

Daarnaast worden lidstaten verplicht tussen 2024 en 2030 jaarlijks gemiddeld 1,49% te besparen op het finale energiegebruik door middel van beleidsmaatregelen. Hier heeft het kabinet gepleit voor het originele Commissievoorstel van 1,5%, dus is het positief dat dit percentage (zo goed als) behouden is gebleven. Aangezien in Nederland primair op CO₂-reductie gestuurd wordt, heeft het kabinet gepleit voor het meetellen van de besparing door klimaatmaatregelen zolang dit meetbaar en aantoonbaar is. Hetzelfde geldt voor het meetellen van besparing door de uitrol van hybride warmtepompen. Beide punten zijn opgenomen in het akkoord.

Ook moeten bedrijven vanaf 85TJ een energiemanagementsysteem te installeren en bedrijven vanaf 10TJ een energieaudit uitvoeren. Het

⁷ Ten opzichte van prognoses van het energiegebruik voor 2030 uit het EU referentiescenario uit 2020.

⁸ Het finale energiegebruik in de EED is het energiegebruik van eindverbruikers in de sectoren industrie, gebouwde omgeving, landbouw, en mobiliteit inclusief de (internationale) luchtvaart. Het primaire energiegebruik is gelijk aan het finaal energieverbruik plus het eigen verbruik en de omzettings- en distributieverliezen in de energiesector.

kabinet heeft gepleit voor een verplichte implementatie van alle maatregelen uit de audit die zich in vijf jaar of minder terugverdienen, omdat dit nationaal reeds verplicht is. Dit is in het akkoord vertaald naar een verplichting voor bedrijven om op basis van de audit een actieplan op te stellen en te publiceren over uitvoering van de energiebesparingsmaatregelen. Daarnaast mag in de nationale besparingsverplichting alle besparing meetellen uit deze audit voor maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.

Ten slotte worden duurzaamheidscriteria gesteld aan efficiënte warmtenetten. In het originele Commissievoorstel zijn deze uitgedrukt in termen van input, dus welke energiebronnen gebruikt worden om de warmte op te wekken. Het kabinet heeft gepleit voor een alternatieve definitie dat lidstaten dit ook kunnen uitdrukken in termen van CO₂-emissies, omdat dit beter aansluit bij de Nederlandse praktijk. Dit voorstel is overgenomen in het akkoord.

Decarbonisatiepakket

Tijdens de Energieraad van 22 maart jl. is een AO bereikt over het waterstof- en aardgadecarbonisatiepakket. Deze herziening van de EU gasrichtlijn en -verordening richt zich 1) op waterstofinfrastructuur en -markten; 2) op de toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid; 3) op netwerkplanning en 4) op de bescherming van, en participatie door eindgebruikers. Het pakket faciliteert onder andere een voortvarende ontwikkeling van de Europese waterstofmarkt door juridische kaders te bieden voor infrastructuur voor (grensoverschrijdend) transport, opslag en import/export. Duidelijkheid over deze regels is belangrijk voor de totstandkoming van concrete investeringsbeslissingen. Daarom heeft Nederland het voorzitterschap opgeroepen om het momentum te behouden en spoedig te starten met de trilogie. Uw Kamer zal verder geïnformeerd worden over deze uitkomst via de Kamerbrief met het verslag van de Energieraad van 28 maart jl.

Methaanverordening

De situatie ten opzichte van de vorige kamerbrief is grotendeels ongewijzigd. In de trilogie zal Nederland de vinger aan de pols houden om te zorgen dat methaanemissies worden teruggedrongen met oog voor de uitvoerbaarheid van de verordening. Voor zover bekend is de stemming over de uitgangspositie van het EP in de trilogie vooralsnog niet gepland.

EPBD

Op 14 maart jl. heeft het EP plenair gestemd over een geamendeerd voorstel, zodat nu de trilogie kunnen starten. Dit zal waarschijnlijk in april gebeuren. Het is de ambitie van het Zweeds voorzitterschap om de trilogie voor de zomer af te ronden.

De Nederlandse inzet is onveranderd. Nederland onderkent dat ambitieuze afspraken noodzakelijk zijn om de klimaatdoelen te halen, maar vraagt om flexibiliteit op lidstaatsniveau om maat gesneden maatregelen te ontwikkelen om die doelen te halen. Met name bij de minimale energieprestatie eisen voor de bestaande bouw (MEPS) is meer flexibiliteit nodig dan is voorgesteld door de Commissie en aangescherpt door het EP. Daarnaast is het kabinet geen voorstander van de harmonisering van het energielabel. Nederland zal op dit punt pleiten om de AO van de Raad over te nemen in de definitieve tekst.

Voor wat betreft het krachtenveld geldt dat het standpunt van het EP over het algemeen ambitieuzer is dan het oorspronkelijke Commissievoorstel, waarbij er door het EP ook een aantal gedetailleerde bepalingen aan het voorstel zijn toegevoegd. Ook voor wat betreft de positie van de Raad geldt dat er weliswaar een AO is aangenomen, maar dat er tussen de lidstaten nog verschillen bestaan over de gewenste uitkomst van de triloog. Daarom ziet het kabinet ruimte om tijdens de triloog de Nederlandse standpunten nogmaals te bepleiten.

Toezeggingen Net Zero Industry Act (NZIA)

In het CD Energieraad van 23 maart jl. heb ik toegezegd om terug te komen op de *Net Zero Industry Act* (NZIA). Dit wetsvoorstel is op 16 maart jl. gepubliceerd. Met de NZIA wil de Commissie de EU-productiecapaciteit van strategische net-zero technologieën opbouwen tot ten minste 40% van de jaarlijkse behoefte in 2030. De NZIA beoogt deze opschaling te faciliteren door: 1) vergunningverlening te versnellen voor net-zero technologieprojecten; 2) CO₂-opslag capaciteit in de EU te verhogen; 3) de vraag naar deze technologieën te stimuleren; 4) nieuwe voorstellen op het gebied van vaardigheden en opleidingen in schone technologie sectoren in de EU. Het kabinet is bezig de voorstellen te bestuderen en komt door middel van het BNC-fiche met een appreciatie.

In hetzelfde debat heb ik toegezegd om informatie te delen over de gesprekken met Frankrijk over nucleaire energie. Daarop kom ik terug na de regeringsconsultaties die op 11–12 april zullen plaatsvinden.

Transportraad

CO₂-normen lichte voertuigen

Op 27 oktober 2022 bereikten de Raad en het EP een politiek akkoord op het EU-voorstel dat per 2035 alle nieuw verkochte personenauto's en bestelwagens emissieloos moeten zijn. De formele bekrachtiging van het akkoord werd uitgesteld door protest uit Duitsland. Duitsland gaf namelijk aan alleen in te kunnen stemmen als de Commissie meer duidelijkheid zou geven over voertuigen die op CO₂-neutrale brandstoffen kunnen rijden. Na intensieve onderhandelingen tussen de Commissie en Duitsland is op 28 maart jl. alsnog een Raadsakkoord bereikt. Daarbij blijft het akkoord van 27 oktober 2022 tussen de Raad en het EP ongewijzigd, maar de Commissie heeft toegezegd om na 2035 mogelijk ruimte te bieden voor auto's en bestelwagens die alleen op CO₂-neutrale brandstoffen rijden. De Commissie zal daartoe een voorstel doen om binnen de voertuigregistratie vanaf 2035 een nieuwe categorie toe te voegen voor dergelijke voertuigen. Het kabinet is tevreden dat er een oplossing gevonden is om de patstelling te doorbreken en is van mening dat het akkoord een belangrijk signaal is aan de sector om verder te verduurzamen.

Fuel EU Maritime

Op 23 maart jl. hebben de Raad en het EP een voorlopig akkoord bereikt over dit voorstel. Hierin zijn de reductiepercentages voor de broeikasgasintensiteit voor de periode tot 2035 van 13% naar 14,5% verhoogd en tot en met 2050 van 75% naar 80% verhoogd. Daarnaast is er een subdoel voor het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBOs) of gelijkwaardige brandstoffen in 2034 van 2% van de gebruikte energie, als er op basis van monitoring in 2030 blijkt dat er niet meer dan 1% RFNBO wordt gebruikt. Het kabinet heeft zich ingezet om de ambities van FuelEU Maritime te verhogen. De

verhoging van de reductiepercentages en het stimuleren van RFNBO's zijn in lijn met deze inzet.

Walstroom wordt vanaf 2030 verplicht voor container- en passagiersschepen binnen de scope in de binnen AFIR bepaalde zeehavens en na 2035 binnen andere zeehavens waar walstroomvoorzieningen zijn. Ook dit verplichten is een belangrijke inzet van het kabinet geweest.

Refuel Aviation

Het voorstel bevindt zich momenteel in de triloofase. In deze fase blijft het kabinet benadrukken dat het van groot belang is om de Europese bijmengverplichting voor luchtvaart in te voeren. Daarbij wordt er gepleit voor een snelle totstandkoming van een akkoord, zodat er tijdig gestart kan worden met de implementatie.

In lijn met de vorige zeswekelijkse brief staat de flexibiliteit rondom de toelaatbaarheid van specifiek «low carbon» grondstoffen voor de productie van duurzame brandstoffen in deze fase van de onderhandelingen nog ter discussie.

Het EP zet in op geharmoniseerde en meer ambitieuze doelen (specifiek voor het sub-mandaat synthetische kerosine) voor de hele Unie richting 2034. Dit sluit aan bij de wens van het kabinet om de bijmengpercentages te verhogen en aan te laten sluiten bij de nationale doelen die het kabinet heeft gesteld in de Luchtvaartnota. Het Zweedse voorzitterschap heeft tentatief voor eind april een triloof op de planning gezet.

AFIR

Op 27 maart jl. hebben de onderhandelaars van de Raad en het EP een voorlopig politiek akkoord bereikt over dit voorstel. In dit akkoord is afgesproken om een hoge(re) laadcapaciteit per personenauto en lichte bedrijfswagen te realiseren tot de ingroeigrens (15%) bereikt is. Het installeren van een hoge capaciteit per voertuig moet als aanjager voor de groei van elektrische voertuigen dienen.

Daarnaast is opgenomen dat lidstaten vanaf 2025 gradueel een basisnetwerk voor zware bedrijfsvoertuigen uitrollen op het Trans-Europees Netwerk voor Transport (TEN-T). Per 2030 moet deze infrastructuur het gehele TEN-T netwerk omvatten. Voor zware bedrijfsvoertuigen is een herzieningsclausule opgenomen gericht op de marktontwikkeling van elektrische vrachtwagens (en het eventueel aanpassen van de doelstellingen naar gelang deze markt zich snel of juist langzaam ontwikkelt). Tevens dienen lidstaten een waterstoftankinfrastructuur langs het TEN-T kernnetwerk (elke 200 km) en in de stedelijke knooppunten uit te rollen per 2031. Walstroom wordt vanaf 2030 in iedere TEN-T haven verplicht. Het kabinet wacht op de definitieve wetteksten voor de finale beoordeling. Het is in ieder geval positief dat er nu een akkoord is toegewerkt wordt naar een uitrol van een dekkende infrastructuur van tank- en laadinfrastructuur.

ECOFIN

Energy Taxation Directive (ETD)

Onder het Zweedse voorzitterschap zijn de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn energiebelastingen voortgezet. Besluitvorming over de ETD is niet voorzien tijdens het Zweeds voorzitterschap, wel zal er mogelijk een beleidsdialoog plaatsvinden tijdens de Ecofin van juni. Indien dat het geval is, zal uw Kamer daarover via de gebruikelijke kanalen

worden geïnformeerd. Het kabinet blijft inzetten op het vasthouden aan ambitie bij de uitfasering van vrijstellingen en het verhogen van de minimumtarieven. Daarnaast zal de samenloop met andere Ff55 dossiers, zoals het ETS, blijven worden gevolgd.