

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040)

Fiche: Omnibus VI – vereenvoudiging eisen en procedures chemische producten (Kamerstuk 22 112, nr. 4115)

Fiche: Routekaart rechtmatige en effectieve toegang tot data ten behoeve van de opsporing (Kamerstuk 22 112, nr. 4116)

Fiche: Verordening voor de EU Space Act (Kamerstuk 22 112, nr. 4117)

Fiche: Mededeling over a Vision for the European Space Economy (Kamerstuk 22 112, nr. 4118)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
R.P. Brekelmans

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 524
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0524>
- e) *Nr. effectbeoordeling Commissie en Opinie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Klimaat en Groene Groei
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192(1) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 2 juli publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een wetsvoorstel voor de wijziging van de Europese klimaatwet, met daarin een bindende klimaatdoelstelling voor 2040 van netto 90% broeikasgas-emissiereductie ten opzichte van 1990 als tussenstap richting klimaatneutraliteit in 2050. De EU Klimaatwet,¹ in artikel 4, derde lid, verplicht tot het vaststellen van een EU-klimaatdoel voor 2040. Daarbij moet rekening worden gehouden met het advies van de EU Wetenschappelijke Klimaatraad² die een 2040-doel van netto 90–95% reductie ten opzichte van 1990 heeft geadviseerd, waarbij rekening is gehouden met de technische haalbaarheid. Het wetsvoorstel en de toekomstige beleidsarchitectuur na 2030 (dat na een besluit over het 2040-doel zal worden uitgewerkt) worden in samenhang gezien met het versterken van het EU-concurrentievermogen. In de preambule van het voorstel wordt verwezen naar de *Clean Industrial Deal* (CID).³ Volgens de Commissie is de CID een belangrijke bouwsteen voor een succesvolle transitie naar een schone, concurrerende en weerbare economie op weg naar klimaatneutraliteit in 2050.

¹ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

² Kamerstukken 31 793 en 32 813, nr. 251.

³ Mededeling COM(2025) 85; BNC-fiche CID Kamerstuk 22 112, nr. 4020.

Het EU 2040-doel is volgens de Commissie haalbaar met een aantal belangrijke randvoorwaarden (*enabling conditions*), zoals vroegtijdige investeringen in infrastructuur, innovatie en schone technologie, en robuust industrie- en sociaal beleid dat zorgt voor een rechtvaardige transitie. Ook is versterkte Europese samenwerking op het gebied van energiezekerheid, strategische autonomie en financiering essentieel. Daarnaast is het van belang dat het beleid voorspelbaar en consistent is, zodat bedrijven en lidstaten tijdig en met vertrouwen kunnen plannen en investeren. Deze randvoorwaarden zijn bepalend voor de haalbaarheid en betaalbaarheid van het netto-90%-reductiedoel.

Volgens de Commissie is de volledige uitvoering van zowel het bestaande 2030-klimaatbeleidskader als het post-2030 EU-klimaatbeleid, een belangrijke voorwaarde om het 2040-doel te halen. Volgens de beoordeling van de Commissie komt de EU, bij volledige uitvoering van bestaande en geplande nationale maatregelen en EU-beleid, uit op circa 54% netto emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990.⁴ Daarmee ligt de EU grotendeels op koers om het klimaatdoel van minstens 55% reductie in 2030 te behalen. De Commissie koppelt het voorstel voor 2040 aan diverse EU-beleidssterreinen, omdat EU-acties en beleidsmaatregelen eveneens moeten bijdragen aan het concurrentievermogen en een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit. Om deze koppelingen met beleidssterreinen en uitgangspunten te concretiseren wordt in de toelichting van het wetsvoorstel verwezen naar onderdelen uit o.a. de CID. Het stimuleren van duurzame productie in de industrie wordt uitgewerkt in de *Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA)* (eind 2025). Ook sectorspecifieke EU-acties zullen de transitie ondersteunen, zoals het Europees staal- en metaalactieplan,⁵ het actieplan voor de auto-industrie⁶ en het actieplan voor de chemische sector.⁷

De Commissie benadrukt het belang van voldoende financiële middelen. Het nieuw aangekondigde Meerjarig Financieel Kader (MFK) zal volgens de Commissie meer helderheid bieden over de (publieke) financiering van de transitie. Het nieuwe staatssteunkader ter ondersteuning van de CID, *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF), en de aangekondigde *Industrial Decarbonisation Bank* richten zich op de verduurzaming van energie-intensieve sectoren. Vanaf 2026 ondersteunt het Sociaal Klimaatfonds kwetsbare huishoudens en micro-ondernemers die onevenredig worden geraakt als gevolg van de uitbreiding van het Europese Emissiehandelssysteem (ETS2).

De Commissie verwijst eveneens naar de verschillende plannen voor verduurzaming van de transportsector, met behoud van concurrentiekracht. Begin dit jaar werd flexibiliteit geboden aan bedrijven door de wijziging in CO₂-normen voor personen- en bestelauto's.⁸ In 2025 zal de Commissie met een voorstel komen voor *Clean Corporate Fleets*, en een *Sustainable Transport Investment Plan (STIP)* om investeringsrisico's voor duurzame alternatieve brandstoffen te verkleinen.

⁴ COM(2025) 274 EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives.

⁵ Staal en Metaalactieplan COM(2025) 125; BNC-fiche Mededeling staal en metaal actieplan, Kamerstuk 22 112 nr. 4044.

⁶ Industrieel actieplan voor de Europese autosector COM(2025) 95, BNC-fiche Mededeling Actieplan voor de Europese auto-industrie Kamerstuk 22 112, nr. 4050.

⁷ Het actieplan voor de chemische industrie COM(2025) 530.

⁸ Industrieel actieplan voor de Europese autosector COM(2025) 95; BNC-fiche Mededeling Actieplan voor de Europese auto-industrie Kamerstuk 22 112, nr. 4050.

In de toelichting bij het voorstel beschrijft de Commissie dat betaalbare energie essentieel is voor het concurrentievermogen van de industrie, en dat onder andere de afhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen zorgt voor hoge en volatiele prijzen. Het implementeren van het Actieplan voor betaalbare energie⁹ moet bijdragen aan verlaging van energieprijzen. Beschikbaarheid van elektriciteitsnetten en interconnectoren is essentieel voor het functioneren van de elektriciteitsmarkt en de uitrol van schone energie. Dit wordt verder ondersteund door nieuwe financieringsinstrumenten van de Europese Investeringsbank (EIB), o.a. voor *Power Purchase Agreements* (PPA's).

Om een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven is volgens de Commissie wereldwijde CO₂-beprijzing nodig. De Commissie licht toe dat de *taskforce* voor internationale koolstofbeprijzing en diplomatie de samenwerking met partnerlanden voortzet. Daarnaast zal het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) vanaf 2026 bijdragen aan mondiale klimaatinspanningen en het gelijke speelveld voor bedrijven. Het eerste CID-implementatiepakket, dat tegelijk met het 2040-wetsvoorstel is gepubliceerd, gaat in op de risico's van koolstoflekkage onder CBAM-goederen en kondigt een voorstel voor het CBAM-exportgat¹⁰ aan in 2025.

Om het 2040-doel te halen beschrijft de Commissie elementen die in de EU-effectbeoordeling en EU-wetgeving moeten worden uitgewerkt na een besluit over het doel. Op basis van de effectbeoordeling zal de Commissie de post-2030-beleidsarchitectuur vormgeven, waarmee de EU het 2040-doel op weg naar klimaatneutraliteit in 2050 kan bereiken. Om de haalbaarheid te bevorderen heeft de Commissie reeds enkele flexibiliteiten ingebouwd in haar voorstel. De Commissie voorziet allereerst een rol voor binnenlandse permanente koolstofverwijdering binnen het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) ter compensatie van resterende emissies van sectoren die hun emissies moeilijk kunnen verminderen. Daarnaast noemt de Commissie de mogelijkheid van een beperkte inzet (3%) van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit (voor emissiereductie of koolstofverwijdering), onder Artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs in de periode 2036–2040, om het Europese doel te behalen. Ook noemt de Commissie een grotere mate van flexibiliteit tussen sectoren om het behalen van doelen op een kosteneffectieve manier te realiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke nationale omstandigheden van lidstaten.

De Commissie geeft aan bij de uitwerking van voorstellen verder rekening te zullen houden met o.a. technologieneutraliteit, vereenvoudiging, kosteneffectiviteit, grondstoffen- en energiezekerheid en -betaalbaarheid, solidariteit, nationale omstandigheden, onzekerheden in landgebruik, investeringsbehoeften, wetenschappelijk advies en internationale ontwikkelingen richting de Parijsdoelen.

Nu het voorstel voor het 2040-doel is gepubliceerd zal de Commissie, samen met het Raadsvoorzitterschap (als vertegenwoordiger van de lidstaten), de concept *Nationally Determined Contribution* (NDC) aanvullen.¹¹ Dit met als doel deze vóór de aankomende Klimaatconfe-

⁹ Actieplan betaalbare energieprijzen COM(2025) 79; BNC-fiche Actieplan Betaalbare Energieprijzen Kamerstuk 22 112, nr. 4021.

¹⁰ Zie mededeling COM(2025) 378. Het door de Commissie aangekondigde voorstel over het CBAM-exportgat is bedoeld om een oplossing te zoeken voor Europese producenten die exporteren naar landen zonder vergelijkbare koolstofprijzen, zodat hun concurrentiepositie behouden blijft.

¹¹ De EU NDC is de Europese bijdrage onder het VN-Klimaatverdrag.

rentie van de Verenigde Naties (VN), COP30, aan de VN te kunnen communiceren. De NDC zal een indicatieve doelstelling voor 2035 bevatten als afgeleide van 2040.

b) Impact assessment Commissie

Het wetsvoorstel is voorafgegaan door een mededeling van 6 februari 2024 met daarin een uitgebreide effectbeoordeling waarin meerdere scenario's voor het emissiereductiedoel zijn vergeleken.¹²

In de effectbeoordeling van de Europese Commissie waar het voorstel op is gebaseerd, is ook expliciet gekeken naar de bredere internationale situatie en de zorgen over energiezekerheid, concurrentiekracht en geopolitieke stabiliteit. De aanbeveling voor een doel van netto 90% wordt door de Commissie als volgt onderbouwd. Het doel is in lijn met wetenschappelijke inzichten over wat nodig is voor het halen van de doelen van de Overeenkomst van Parijs en biedt grote zekerheid dat het vastgestelde doel van klimaatneutraliteit in 2050 kan worden behaald. Met het doel wordt de ingezette koers van het huidige Europese klimaatbeleid, dat volgens de Commissie in 2040 al uitkomt op 88%,¹³ voortgezet. Het doel biedt daarmee voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven. Een doel van 90% past bij de mondiale leiderschapsrol die de EU nastreeft, de uitkomst van de eerste *Global Stocktake* onder de Overeenkomst van Parijs en het eerdere besluit op COP28 om een transitie weg van fossiele brandstoffen in te zetten. De Commissie stelt dat de leiderschapsrol van de EU essentieel is om andere landen aan te sporen ook ambitie te tonen, en dat een laag EU-klimaatdoel voor 2040 riskeert dat mondiale klimaatactie vertraagt en de doelen van de Overeenkomst van Parijs niet worden gehaald. De snelle ontwikkeling en uitrol van schone technologie en producten biedt een kans voor de EU om een voortrekkersrol te nemen in het ontwikkelen van de industrie van de toekomst. De gemiddelde kosten voor de transitie (investeringskosten en energiesysteemkosten) tussen 2030 en 2050 zijn in alle onderzochte scenario's vergelijkbaar; er zit enkel verschil in de spreiding over de tijd. Daarbij stelt de Commissie dat de kosten van niets doen significant hoger zijn dan de kosten van het klimaatbeleid zelf, en dat circulaire en gedragsmaatregelen de investeringskosten kunnen beperken.¹⁴ Het doel leidt tot een hoog niveau van onafhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen. Dit draagt bij aan open strategische autonomie en een grotere economische weerbaarheid tegen hoge en volatiele prijzen en geopolitieke instabiliteit.

¹² Scenario (1) tot 80%, een lineair pad tussen doelen voor 2030 en 2050, Scenario (2) 85% tot 90%, de verwachte reductie indien het huidige beleid wordt vastgehouden richting 2040, en Scenario (3) 90% tot 95%, het advies van de Europese Wetenschappelijke Klimaatraad. In aanvulling op de drie scenario's die gepresenteerd zijn in de mededeling heeft de Commissie in de effectbeoordeling ook een vierde scenario (LIFE) onderzocht, waarmee de doelstelling uit scenario 3 gehaald kan worden door middel van een duurzamere leefstijl en klimaatvriendelijk consumentengedrag op het gebied van energie, voedsel en grondstoffengebruik. Zie SWD(2024) 63 final.

¹³ O.b.v. het reeds vastgestelde beleid uit het *Fit for 55* pakket dat ook na 2030 doorwerkt, zoals de daling van het plafond van het EU ETS en ETS2 en bronbeleid zoals de CO₂-normen voor personenauto's zoals onderzocht in de impact assessment.

¹⁴ De Commissie stelt op basis van een conservatieve schatting dat de schade van klimaatverandering zou kunnen oplopen tot 2,4 biljoen euro in de periode 2030–2050 en tot jaarlijks 7% van het EU-BBP in 2100 indien de doelen van de Overeenkomst van Parijs niet worden behaald. Dit blijkt uit een vergelijking in de impact assessment tussen het effect van het representatief concentratiescenario RCP7.0 «hogere opwarming» van de IPCC (de opwarming zou op middellange termijn (2024–2060) in het beste geval 2,1 °C en op lange termijn (2081–2100) 3,6 °C bedragen) en het RCP1.9-scenario, dat verenigbaar is met de doelstelling van 1,5 °C (de opwarming zou naar schatting 1,6 °C en in het beste geval 1,4 °C bedragen). Naast het voorkomen van klimaatschade voorkomt klimaatbeleid ook zorgkosten door sterke afname van luchtvervuiling. De Commissie berekent dat de zorgkosten gerelateerd aan luchtvervuiling bij een doel van 90% zullen dalen naar € 670 miljard in 2040 t.o.v. € 1.700 miljard in 2015.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet houdt zich aan de bestaande klimaatafspraken uit de Overeenkomst van Parijs en de Europese- en Nationale Klimaatwet. Het kabinet onderstreept zijn bijdrage aan de Europese doelen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken en ten minste netto 55% broeikasgas-emissiereductie te realiseren in 2030.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de eerdere mededeling over het EU 2040-doel¹⁵ aangegeven het door de Commissie aanbevolen Europese tussendoel van netto 90% te onderschrijven, waarbij het kabinet – cf. motie Erkens met nadruk pleit voor een stevig uitvoeringspakket om tijdig knelpunten in de transitie aan te pakken om de doelen ook daadwerkelijk te kunnen behalen.¹⁶ Dit is in lijn met het advies van de Europese Wetenschappelijke Adviesraad en de afspraken in de Overeenkomst van Parijs. Het voorgestelde doel zal het vertrouwen van investeerders in de stabiliteit van het EU-klimaatbeleid vergroten. Dit is van belang op korte termijn, omdat er veel investeringen moeten plaatsvinden richting 2030. Zo vraagt het kabinet aan de Commissie om een Europese aanpak voor hoge netwerktarieven en een sterkere harmonisatie van de methodologie voor netwerktarieven, ondersteuning bij het mitigeren van netcongestie, samenwerking bij de uitrol van (grensoverschrijdende) infrastructuur voor energie en CO₂, het versnellen en stroomlijnen van vergunningprocedures, en het waarborgen van voldoende beschikbaarheid van financiering, duurzame energie en grondstoffen. Nederland zal zijn bijdrage leveren aan het Europese doel, maar het kabinet heeft ervoor gekozen om geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Nederlandse Klimaatwet. Het kabinet zet in op een EU NDC in lijn met de wetenschap, en steunt mede in dat licht het voorstel van de Commissie om het indicatieve doel voor 2035 af te leiden van het 2040-doel.¹⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorgestelde Europese klimaatdoel en onderschrijft de nadruk om dit te koppelen aan uitvoeringsmaatregelen.

Dat een klimaatdoel effectief gehaald kan worden staat voor het kabinet centraal met een stevig uitvoeringspakket om bedrijven en burgers de goede voorwaarden te bieden de transitie te kunnen maken. Het kabinet vindt het daarom positief dat in het voorstel, en met de gelijktijdige publicatie van het eerste CID-implementatiepakket, een koppeling wordt gemaakt met het oplossen van knelpunten in de uitvoerbaarheid van de transitie. Dit is immers essentieel om het beleid van de tekentafel naar de praktijk te brengen. Naast bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties, helpt dit medeoverheden om verder invulling te geven aan de uitvoering van de Europese klimaatdoelen, onder meer via de aanleg van energie-infrastructuur en uitvoering van de Regionale Energiestrategieën. In het voorstel gaat het veelal om aangekondigde wetgeving waarvan de uitwerking later volgt. Het kabinet zal de noodzaak van tijdige en verdere uitvoeringsmaatregelen, waaronder de reeds aangekondigde maatregelen uit de CID, blijven benadrukken.

¹⁵ BNC Mededeling EU-klimaatdoelstelling 2040 Kamerstuk 22 112, nr. 3916.

¹⁶ Kamerstuk 31 793, nr. 271 en Kamerstuk 31 793, nr. 257.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-08, Nr. 9; Kamerstuk 21 501-08, nr. 1002.

Het EU-klimaatdoel van 90% netto broeikasgasemissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 betreft een zeer beperkte verhoging van de Europese ambitie ten opzichte van de koers die is ingezet met het huidige beleid, dat bij continuering reeds uitkomt op 88%. De EU ligt volgens de Commissie grotendeels op koers om het klimaatdoel van minstens 55% reductie in 2030 te behalen.¹⁸ De volledige uitvoering van zowel het bestaande 2030-klimaatbeleidskader als het nog vorm te geven post-2030 EU klimaatbeleid, is een belangrijke voorwaarde om het 2040 doel te halen.¹⁹ Het kabinet benadrukt daarom het belang van een stevig uitvoeringspakket en acht het tussendoel daarmee een logische stap richting klimaatneutraliteit in 2050 en in lijn met wetenschappelijke inzichten en internationale toezeggingen over het binnen bereik houden van 1,5 graden Celsius. Het doel biedt duidelijkheid en een helder langetermijnperspectief voor zowel bedrijven als consumenten, wat belangrijk is voor een stabiel en sterk investeringsklimaat. Dit kan onder de juiste randvoorwaarden bijdragen aan een open strategische autonomie, concurrentievermogen en weerbaarheid in Nederland en Europa. De voortzetting van beleid lijkt dan ook brede steun te vinden onder burgers en bedrijven in Europa. Zo hebben recent meer dan 150 bedrijven en investeerders in een gezamenlijke brief opgeroepen tot een EU-emissiereductiedoel van ten minste 90% in 2040.²⁰ Ook wordt een doel van ten minste 90% onderschreven door diverse wetenschappelijke adviesraden en gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie een doel aanbeveelt dat overeenkomt met de onderkant van de geadviseerde bandbreedte.²¹ Het voorgestelde doel wordt verder ondersteund door bevindingen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) over de duidelijker merkbare effecten van klimaatverandering op de volksgezondheid.²² Het kabinet benadrukt dat de transitie naar klimaatneutraliteit een integrale transitie moet zijn en verwelkomt dan ook de gecombineerde aanpak van de Commissie met andere opgaven zoals het concurrentievermogen van de EU, open strategische autonomie en grondstoffen- en energiezeekerheid.

Het kabinet steunt de nadruk in het voorstel op de Europese industrie en een gelijk speelveld, die door versnelde decarbonisatie en innovatie kan profiteren van snel opkomende mondiale groeimarkten voor schone technologieën, zoals hernieuwbare energie, duurzame brandstoffen, waterstof, kernenergie, circulaire materialen en emissiearme producten en productieprocessen. De expliciete koppeling met de uitvoering, waaronder de CID, is cruciaal voor de wederzijds versterkende werking van klimaatbeleid en toekomstbestendig concurrentievermogen, maar ook voor het blijven monitoren van uitvoerbaarheid van de transitie en het behoud van een Europees en mondiaal gelijk speelveld. Het kabinet verwelkomt de verwijzingen naar industriële vernieuwing en verbetering van toegang tot financiering voor het realiseren van groene markt creatie.

¹⁸ COM(2025) 274 EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives.

¹⁹ Het belang van deze door de Commissie gestelde voorwaarde wordt benadrukt, met name omdat een tijdige opschaling van bestaande maatregelen essentieel is om het 2040-doel te behalen. Bron: Implementing the EU 2040 Climate Target: Building blocks and measures.

²⁰ Corporate Leaders Group (2025) business_and_investor_letter_2040_climate_target.pdf

²¹ De EU Wetenschappelijke Klimaatraad adviseert een EU-doel van 90–95% op basis van haalbaarheid en tekent aan dat diverse rechtvaardigheidsbeginselen om meer ambitie vragen dan in de EU praktisch haalbaar is. De Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) acht dit advies wetenschappelijk goed onderbouwd en adviseert dat Nederland het voorgestelde doel voor de EU onderschrijft. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt in haar adviesrapport van 26 oktober 2023 vanuit rechtvaardigheidsperspectief dat Nederland in 2040 ten minste op een reductie van 90% t.o.v. 1990 moet uitkomen.

²² RIVM (2024). Gezondheidseffecten van klimaatverandering. Actualisatie van de huidige klimatrisico's voor gezondheid. Geraadpleegd via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0324.pdf>

Het kabinet beoordeelt het als positief dat het voorstel ingaat op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor investeringen, verbeterde toegang tot financiering (inclusief ondersteuning van verduurzamingsopgaven middels het nieuwe staatssteunkader CISAF en stroomafnameovereenkomsten (PPA's) van de EIB onder de CID), vereenvoudiging (waaronder de omnibuspakketten), tegengaan van koolstoflekkage (CBAM), het stimuleren van duurzame productie in de aankomende IDAA, en de sectorspecifieke plannen zoals het staal- en metaalactieplan en het investeringsplan voor duurzaam vervoer. Het kabinet onderstreept hierbij het belang van een stevig uitvoeringspakket en voldoende investeringen om de verduurzaming van de mobiliteitssector te ondersteunen en de sector op weg te helpen richting klimaatneutraliteit.

Het kabinet zal er in de verdere onderhandelingen daarom voor blijven pleiten dat de Commissie, naast de reeds gepresenteerde initiatieven, tijdig met concrete wetgevingsvoorstellen komt die structurele knelpunten in de transitie aanpakken. Zo ziet het kabinet uit naar de uitwerking van het toekomstig beleid van de CID, waaronder de ombouw van toekomstbestendige (fossiele) installaties naar CO₂-neutrale installaties en naar duurzaam koolstofgebruik. Daarbij is het van belang, conform het Draghi-rapport,²³ aandacht te hebben voor de commercialisatiefase van groene innovatieve technologieën, en om deze ook in Europa te behouden, te benutten en bij te laten dragen aan de decarbonisatie van de Europese economie. Daarnaast is het belangrijk dat nieuwe initiatieven in lijn zijn met verplichtingen onder het internationale recht, waaronder de regels van de Wereldhandelsorganisatie. Het kabinet onderstreept het belang van de transitie naar een circulaire economie, onder meer vanwege de significante bijdrage aan de reductie van CO₂-uitstoot. Voor de transitie naar een circulaire en *biobased* economie kan tevens meer inzet gepleegd worden op het adresseren van ketenemissies, zoals ook genoemd in het BNC-fiche Clean Industrial Deal.²⁴ Het kabinet zet in op Europees beleid voor het reduceren van ketenemissies ten behoeve van een gelijk speelveld. In dit verband verkent het kabinet – los van de besluitvorming over het EU-doel voor 2040 – hoe een Europees doel voor ketenemissiereductie effectief kan bijdragen aan het beleid gericht op de klimaat- en grondstoffentransitie.²⁵

Het kabinet ziet graag dat bij de uitwerking van de post-2030-beleidsarchitectuur rekening wordt gehouden met de betaalbaarheid van energie en een (mondiaal en Europees) gelijk speelveld. Voor het kabinet is een toekomstbestendige en geïntegreerde EU-infrastructuur voor elektriciteit, waterstof en CO₂ belangrijk voor een uitvoerbare en kosteneffectieve transitie. Het kabinet pleit daarom voor concrete en tijdige EU-maatregelen die een snelle uitrol en betere benutting van energie-infrastructuur bevorderen en die zorgen voor een effectieve aanpak van problemen zoals netcongestie en hoge nettarieven. Dit kan onder andere door het anders verdelen van nettarieven in de tijd en een eerlijk kostenverdelingsmechanisme voor nieuwe infrastructuur met een grensoverschrijdend karakter. Het kabinet benadrukt verder de noodzaak van versnelde en vereenvoudigde vergunningverlening voor netten, energieopslag en projecten voor industriële decarbonisatie en hernieuwbare opwekcapaciteit, onder meer via verduidelijking van het juridische kader voor tijdelijke stikstofemissies. Tevens acht het kabinet het essentieel dat bij de uitwerking van toekomstige voorstellen de impact op Europese leveringszekerheid wordt

²³ Kabinetsreactie Draghi Rapport (2024). Zie Bijlage bij Kamerstuk 21 501-30, nr. 614: 2024D36903.

²⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 4020.

²⁵ Het parlement is hier apart over geïnformeerd in de Voorjaarsbesluitvorming over circulaire klimaatmaatregelen. Kamerstuk 32 813, nr. 1520.

meegewogen, om zo een betrouwbare en betaalbare energietransitie te waarborgen.

Het kabinet steunt het principe van technologie-neutraliteit, waarbij de kabinetspositie nader zal worden bepaald zodra de Commissie concrete voorstellen doet voor de verdere uitwerking. Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang van energiebesparing en het «*Energy Efficiency First*»-principe, ook na 2030.

Het kabinet acht het van belang dat de energietransitie gepaard gaat met de afbouw van fossiele subsidies voor de energievoorziening in Europees verband. Het kabinet ziet dan ook uit naar concrete vervolgstappen in het kader van de routekaart die de Commissie heeft aangekondigd.²⁶

Het kabinet verwelkomt de rol van koolstofverwijdering in het voorstel voor een 2040-doel. Tegelijkertijd blijft emissiereductie prioriteit en is het van belang dat de inzet op koolstofverwijdering niet leidt tot een verminderde inzet op emissiereductie. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat de rollen van emissiereductie, permanente en tijdelijke koolstofverwijdering duidelijk, en waar mogelijk kwantitatief, worden onderscheiden in het post-2030 raamwerk. De Commissie geeft met het voorstel aan dat de rol van binnenlandse (dit wil zeggen «binnen de EU») permanente koolstofverwijdering wordt uitgewerkt bij het voorstel tot herziening van het ETS in 2026. De exacte invulling, tijdslijn en eventuele fasering van de rol van koolstofverwijdering in relatie tot het ETS worden daarom vooralsnog opengelaten. Het kabinet zet zich in voor de blijvende milieu-integriteit van het ETS. Dit betekent dat het systeem effectief blijft in het behalen van klimaatdoelstellingen. Voordat een eventuele koppeling met het ETS plaatsvindt, dient het aanbod van koolstofverwijdering eerst door middel van een separaat instrument opgeschaald te worden, bijvoorbeeld via publieke aanbestedingen, zodat geborgd kan worden dat verschillende koolstofverwijderingstechnieken de kans krijgen om tot ontwikkeling te komen en kunnen bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. Daarnaast vraagt het kabinet aan de Commissie om ook andere beleidsopties voor koolstofverwijdering mee te nemen in het voorbereidend werk voor het post-2030 pakket. Het kabinet ziet naast technologische oplossingen ook een belangrijke rol weggelegd voor de opschaling van natuurlijke koolstofverwijdering. Hierbij ligt de nadruk op het beschermen en versterken van ecosystemen en biodiversiteit, die fungeren als natuurlijke koolstofopslag.

De EU kan met een beperkte inzet van internationale koolstofkredieten richting 2040 op een kostenefficiëntere manier mitigatie realiseren, zeker voor industriële installaties waar uitstootvermindering moeilijker te realiseren is (zogenaamde «*hard to abate*» sectoren). Daarnaast kan de EU, door eisen te stellen aan kredieten, verkopers stimuleren om projecten van hoge kwaliteit te ontwikkelen. Dit kan een positieve impact hebben op het algehele kwaliteitsniveau van kredieten op de markt, omdat het loont de standaard van de EU te volgen. Tegelijkertijd ziet het kabinet ook risico's, zeker als te zwaar geleund wordt op deze kredieten. Het kabinet beschouwt een percentage van 3 procentpunt van het netto-90%-doel ten opzichte van 1990 voor internationale koolstofkredieten als aanzienlijk. Afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van het wetsvoorstel, schat de Commissie de impact op 150 tot 400 miljoen ton CO₂-equivalent in de periode 2036–2040. Daarbij kunnen de aanschaf-

²⁶ Opdrachtbrief van Commissiepresident Ursula von der Leyen aan Wopke Hoekstra, Commissaris Klimaat en Schone Groei, 17 September 2024

kosten hoog oplopen.²⁷ De inzet van internationale koolstofkredieten kan ertoe leiden dat de markt wordt ontmoedigd om binnen de EU de nodige investeringen in schone technologie en emissiereducties te doen. Daarmee is het niet bij voorbaat een kosteneffectieve oplossing. Aangezien – conform de Europese klimaatwet – klimaatneutraliteit in 2050 op Europees grondgebied bereikt moet zijn, betekent dit dat deze kredieten na 2040 uitgefaseerd moeten worden en de nodige investeringen ten behoeve van uitstootvermindering na 2040 alsnog in de EU plaats moeten vinden.

Het uit te werken beleidspakket moet volgens het kabinet geijkt worden op het binnen de EU behalen van de 90%. De markt voor artikel-6-kredieten staat op dit moment nog in de kinderschoenen. Het is daarom niet zeker of er, op het moment dat de EU het nodig heeft, voldoende kredieten beschikbaar zullen zijn van de juiste kwaliteit, tegen de juiste prijs. Hierdoor is het risicovol om het behalen van het Europese 2040-doel te sterk te laten afhangen van de inzet van deze kredieten.

Er is daarnaast geen effectbeoordeling uitgevoerd voor de mogelijkheid van een beperkte inzet (3%) van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit voor het 2040-doel. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit gebeurt, gezien de mogelijke gevolgen voor de benodigde binnenlandse emissiereducties en investeringszekerheid voor bedrijven. Een onderbouwing van het percentage en een inschatting van de kosten en baten zijn daarbij van belang.

Het kabinet zet – de voor- en nadelen afwegend – derhalve in op een plafond voor de inzet van internationale koolstofkredieten ten behoeve van het 2040-doel. Zoals gepresenteerd in het Commissievoorstel dient dit te worden uitgedrukt als een beperkt maximum percentage of een gelimiteerd maximum koolstofbudget voor deze kredieten binnen een afgebakende tijdsperiode. Het kabinet zal pleiten voor duidelijke voorwaarden bij de inzet van internationale kredieten, in zowel de wettekst als in de uitwerking van het beleidspakket. Een aantal belangrijke voorwaarden zijn: (i) het gebruik van internationale kredieten voor het EU ETS is niet mogelijk, (ii) kredieten zijn van hoge kwaliteit,²⁸ (iii) de aankoop van kredieten is van landen met klimaatambitie in lijn met de doelen van de Overeenkomst van Parijs, en (iv) de kredieten kunnen worden ingezet ter bevordering of ondersteuning van internationale partnerschappen en handelsrelaties die ook vanuit strategische klimaat- en energiepolitiek van belang zijn voor de EU. Het is positief dat de Commissie in de toelichting bij het voorstel al aangeeft dat internationale koolstofkredieten geen onderdeel zullen worden van het EU ETS (voorwaarde i). Het kabinet zet in op een verankering hiervan in de wettekst.

Voor de verdere uitwerking van het beleidspakket is het belangrijk dat de gevolgen van de inzet van internationale koolstofkredieten verder verkend worden, in het bijzonder de kosten en de invloed die deze inzet kan hebben op de verduurzaming van de eigen industrie in de EU, met name energie-intensieve sectoren en het interne gelijke speelveld. Er moet in het voorstel voldoende ruimte blijven om op basis van de effectbeoor-

²⁷ Bloomberg NEF, dat zich richt op internationale (prijs)vooruitzichten van grondstoffen en technologie in de energietransitie, houdt rekening met een prijs tot \$ 200 per ton in 2040 in een scenario waarbij de wereldwijde vraag hoog is. Zie: <https://about.bnef.com/insights/commodities/carbon-credits-face-biggest-test-yet-could-reach-238-ton-in-2050-according-to-bloombergnef-report/>

²⁸ De beste internationale standaard op dit moment is artikel 6.4. Zie Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1124.

deling bij het beleidspakket een afweging te maken ten aanzien van de beste inzet van koolstofkredieten en de ervoor voorziene middelen.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor meer flexibiliteit tussen sectoren, gelet op het belang van vereenvoudiging van het beleidskader en de mogelijkheid voor nationale invulling voor de lidstaten bij de klimaatopgave. Een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking is volgens het kabinet dat alle sectoren en lidstaten een gebalanceerde en kosteneffectieve bijdrage dienen te leveren aan het halen van het EU-klimaatdoel voor 2040, en dat de opgave voor de sectoren helder is. Om extra druk op bepaalde sectoren te voorkomen, zullen alle sectoren hieraan moeten bijdragen. Een aandachtspunt hierbij is dat er in de landbouwsector sprake zal zijn van onvermijdelijke restemissies vanwege de biologische processen van vee. Tegelijkertijd heeft ook deze sector een belangrijke rol te vervullen in het realiseren van klimaatneutraliteit in Nederland en de EU in 2050, en in het halen van het EU-klimaatdoel voor 2040. Een passend 2040 doel draagt bij aan een gelijk Europees speelveld en investeringszekerheid en daarmee de concurrentiekracht, waaronder die van de Nederlandse landbouwsector. Tevens zet het kabinet zich in voor een uitvoerbaar, flexibel, toekomstbestendig en consistent beleidskader voor de energiedoelstellingen na 2030, waarbij de benodigde emissiereducties richting klimaatneutraliteit gewaarborgd blijven.

Het kabinet is positief dat de Commissie in de uitwerking van de voorstellen rekening houdt met onzekerheden in de landgebruiksector,²⁹ met name als gevolg van klimaatverandering.

Het kabinet herkent zich in de noodzaak van een sterkere nadruk op een rechtvaardige transitie, waarbij de lusten en lasten naar draagkracht worden verdeeld. De transitie naar klimaatneutraliteit vraagt veel van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, met name van minder draagkrachtige personen, bedrijven en organisaties. Het kabinet benadrukt dat het ook na 2030 van belang blijft om alle huishoudens handelingsperspectief te bieden door de rechtvaardigheid van beleid in de gebouwde omgeving en mobiliteit te waarborgen. Daarnaast is het van belang om knelpunten in de transitie – bijvoorbeeld in infrastructuur en toegang tot financiering – zo veel als mogelijk weg te nemen en voldoende ondersteuning te bieden aan kwetsbare groepen, zodat iedereen mee kan doen in de transitie en over de juiste informatie en middelen beschikt om hier mee aan de slag te gaan.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de leiderschapsrol van de EU op klimaatgebied verder wilt versterken om in de *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) vooruitgang te boeken. Dit onder andere door de inzet op verdere verspreiding van CO₂-beprijzing als effectief instrument om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Dit kan ook een positief effect hebben op nieuwe duurzame verdienkansen voor Europese groene bedrijven en handelsrelaties vanwege verdere samenwerking op klimaatbeleid. Met een Europese bijdrage van 90% broeikasgasreductie in 2040 levert de EU volgens het kabinet een belangrijke en gepaste bijdrage aan het wereldwijde streven om de temperatuurstijging tot 1,5 graden Celsius te beperken. Daarbij zal het kabinet blijven benadrukken dat ook andere landen buiten de EU, met name de grote uitstoters, hun verantwoordelijkheid nemen. Dat is niet

²⁹ In de EU wordt naar de sector verwezen als LULUCF sector (*land use, land use change and forestry*).

alleen van belang voor de concurrentiekracht van de Europese economie, maar ook om een gezonde en leefbare toekomst te waarborgen.³⁰

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld in de Raad is verdeeld, waarbij een grote groep lidstaten tot nu toe steun hebben uitgesproken voor het door de Commissie aangekondigde EU-doel van netto 90% in het huidige wetsvoorstel. Hierbij noemen lidstaten, waaronder Nederland, voornamelijk het belang van het Europese tussendoel voor beleidscontinuïteit richting 2050, innovatie en industriële concurrentiekracht. Daarnaast zijn er diverse lidstaten die een ambitieus doel in lijn met de wetenschap steunen, maar nog geen steun uitgesproken hebben voor het huidige Commissievoorstel voor netto 90%. Ook is er een groep terughoudende lidstaten die aangeeft dat ze het doel van de Commissie niet kunnen steunen, onder andere vanwege zorgen over de haalbaarheid, economische impact en nationale belangen zoals fossiele afhankelijkheid. Sommige terughoudende lidstaten verzoeken om financiële ondersteuning bij verdere beleidsuitwerking.

Verschillende lidstaten steunen het Commissievoorstel voor negatieve emissies en een beperkte inzet van CO₂-reductie buiten de EU door inzet van internationale koolstofkredieten. De voorgestelde maximum van 3% internationale koolstofkredieten wordt gesteund door een aantal lidstaten.

Ook geeft een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, aan dat ze graag op EU-niveau oplossingen willen zien voor knelpunten in de uitvoering van de transitie om te zorgen dat het 2040 doel behaald kan worden. Meerdere lidstaten benoemen het belang van de uitvoering van het Fit-for-55 pakket, en spreken waardering uit voor de koppeling met de uitvoering (waaronder de CID) en het 2040-doel, ook voor de post-2030-beleidsarchitectuur.

Binnen de EU is breed draagvlak voor voortgang richting klimaatneutraliteit in 2050 en het behalen van de afspraken uit de Overeenkomst van Parijs. Lidstaten hebben zich gecommitteerd aan die afspraken via de Europese klimaatwet. De verdeeldheid in posities van de lidstaten richt zich daarmee voornamelijk op het tempo en de beleidsmogelijkheden in de transitie naar 2050, afhankelijk van nationale belangen en prioriteiten.

Het Europees Parlement moet nog een officiële positie bepalen. De *European People's Party* (EPP) heeft nog geen officiële positie bepaald over het voorstel, zij steunen een doel met behoud van concurrentievermogen. De *Socialisten en Democraten* (S&D), de *Groenen* en *Renew* steunen het 90%-voorstel en benoemen de wetenschappelijke en financiële noodzaak van het doel, waarbij de kosten van niets doen hoger zijn. De rechterflank van *Patriotten voor Europa* (PvE) steunt het voorstel niet en is kritisch op de haalbaarheid en economische lastenverzwaring die zij zien voor industrie en burgers. De *Europese Conservatieven en Hervormers* (ECR) zijn kritisch over de haalbaarheid van zowel het voorgestelde 2040-doel als de elementen voor permanente koolstofverwijdering en het toestaan van internationale koolstofkredieten. Het PvE heeft een rapporteur aangeleverd voor het 2040-wetsvoorstel en de onderhandelingen over het 2040-wetsvoorstel in het Europees Parlement. Het voorstel wordt behandeld in het ENVI-comité.

³⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023). AR6 Synthesis Report: Summary for Policymakers Headline Statements. Geraadpleegd via: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Artikel 192, eerste lid, VWEU, geeft de EU de bevoegdheid om beleid van de Unie vast te stellen op het terrein van milieu, waaronder de bestrijding van klimaatverandering. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, sub e, VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel bij te dragen aan het behalen van EU-brede doelen en het voldoen aan de Overeenkomst van Parijs ten aanzien van het tegengaan van klimaatverandering. Gezien het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering kan dit niet voldoende, noch optimaal door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig en gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-wetgeving alleen op het niveau van de EU geschieden.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel om bij te dragen aan het behalen van EU-brede doelen en het voldoen aan de Overeenkomst van Parijs ten aanzien van het tegengaan van klimaatverandering. Hiertoe wordt een Europees tussendoel voorgesteld voor 2040 in de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050. Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, omdat met het aanbevolen doel de EU op weg blijft om te kunnen voldoen aan de afspraken onder de Overeenkomst van Parijs, specifiek het binnen bereik houden van de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 graden Celsius. De Europese Wetenschappelijke Klimaatraad stelt dat een EU-klimaatdoel voor 2040 van 90 tot 95% ten opzichte van 1990 noodzakelijk is om een kans van ten minste 50% te houden dat de opwarming van de aarde beperkt blijft tot 1,5 graden Celsius. Het wetswijzigingsvoorstel gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het doel overeenkomt met de onderkant van deze geadviseerde bandbreedte.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Uit de wijziging van de EU Klimaatwet volgen geen directe financiële gevolgen. Na een besluit over het tussendoel zullen er wetgevende voorstellen volgen om dit doel te bereiken, met naar verwachting financiële gevolgen. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking over de mogelijke financiële gevolgen van deze toekomstige voorstellen. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de kosten voor internationale koolstofkredieten en wil dat de Commissie de financiële gevolgen in kaart brengt in de effectbeoordeling bij de uitwerking van het voorstel. Bovendien moeten investeringen in vergroening van de eigen EU-industrie alsnog gedaan worden na 2040 om het klimaatneutraliteitsdoel in 2050 te behalen. Dit aspect dient in de effectbeoordeling mee te worden gewogen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen voor deze wijziging van de EU Klimaatwet gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Binnen het post-2030 pakket zullen er wetgevende voorstellen volgen om deze doelstelling te bereiken met mogelijke financiële gevolgen. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de financiële gevolgen. Voor de uitwerking van dit doel zal de Commissie in de toekomst verdere voorstellen doen. De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en het nationale inkomstenkader moeten per toekomstig voorstel worden gezien. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen en dekking voor medeoverheden en de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatregelen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. De aankomende herziening van relevante EU-(wetgevende) voorstellen om het 2040 doel te bereiken hebben wel gevolgen voor de regeldruk. Om deze regeldrukgevolgen in kaart te kunnen brengen vraagt het kabinet aan de Commissie om een effectbeoordeling uit te voeren bij de voorstellen. Uitgangspunt voor het kabinet is dat voorstellen zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven, waarbij onnodige regeldruk voor het bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties wordt tegengegaan. Dit sluit aan bij de doelstelling van de Commissie om de administratie lasten te verminderen met minstens 25% voor alle bedrijven en 35% voor het MKB. Hiervoor heeft de Commissie verschillende omnibuspakketten en andere vereenvoudigingsvoorstellen aangekondigd. Het pakket moet daarnaast ook handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De economische gevolgen voor bedrijven van het door de Commissie aanbevolen EU-2040-doel zijn beheersbaar, mits er aanvullend en consistent beleid wordt gevoerd om de uitvoering ook mogelijk te maken en het concurrentievermogen te behouden. De effectbeoordeling van de Commissie³¹ en de effectbeoordeling van CE Delft³² – die de Europese analyse doorrekent voor Nederland – laten zien dat meer klimaatbeleid richting 2040 leidt tot een verschuiving in uitgaven: kapitaalsinvesteringen (CAPEX) nemen toe, bijvoorbeeld voor duurzame-energie-infrastructuur, elektrische voertuigen en woningverduurzaming. Operationele kosten (OPEX) dalen echter na verloop van tijd door energiebesparing en het gebruik van hernieuwbare bronnen. Voor bedrijven kan dit op termijn de voorspelbaarheid en stabiliteit van energiekosten verbeteren, wat aantrekkelijk is voor investeringsbeslissingen. De gevolgen voor het Europese concurrentievermogen worden daarom neutraal tot positief beoordeeld.

Het kabinet zal bij de onderhandelingen uitdragen dat concurrentievermogen op lange termijn alleen kan versterken als de Europese industrie (innovatief) verduurzaamt en als *cleantech* innovaties behouden blijven en gecommmercialiseerd worden binnen de EU. Een Europees tussendoel voor 2040 biedt langetermijnperspectief en zekerheid voor bedrijven, wat kan bijdragen aan een stabiel en sterk investeringsklimaat. Omwille van groene groei onderstreept het kabinet dat duurzaam Europees industriebeleid noodzakelijk is en voorzien van een stevig uitvoeringspakket dat de industrie stimuleert te investeren in duurzame productie en tevens helpt het concurrentievermogen te versterken. Zo kan onder andere de benodigde emissiereductie worden behaald, weerbaarheid worden versterkt, CO₂-weglek en toekomstige importafhankelijkheden waar mogelijk worden voorkomen.

Indien klimaatactie mondiaal versnelt, groeit het Europese aandeel in de wereldhandel, aldus de effectbeoordeling van de Commissie. Indien klimaatactie in derde landen achterblijft, is de impact op het Europese concurrentievermogen gering, en verschilt deze niet significant ten opzichte van andere onderzochte scenario's met andere EU klimaatdoelen, aldus deze zelfde effectbeoordeling.

Tot slot wijst de effectbeoordeling erop dat een doel van 90% een positieve impact heeft op de energie-onafhankelijkheid van de EU en kan bijdragen aan open strategische autonomie en economische weerbaarheid.

De EU is een aanjager van mondiale klimaatactie en levert ook zelf een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de doelen onder de Overeenkomst van Parijs. In deze positie heeft de EU eerder met succes andere grote economieën aangespoord om ook een hoge bijdrage te leveren, waardoor het 1,5 gradendoel dichterbij is gekomen. Het voorstel voor het EU-klimaatdoel voor 2040, met een duidelijke wetenschappelijke basis, en de blijvende inzet op klimaatdiplomatie – onder meer via de taskforce voor mondiale CO₂-beprijzing – zijn van groot belang om de positie van de EU te versterken in het licht van de geopolitieke uitdagingen voor de EU.

Een beperkte inzet van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit (voor emissiereductie of koolstofverwijdering) onder artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs kan de wereldwijde ambitie- en implementatie-

³¹ SWD(2024) 63 final.

³² CE Delft (2024). Impactanalyse Klimaatplan 2025–2035.

kloof van klimaatactie helpen verkleinen, en derde landen helpen hun eigen NDC's en de *Sustainable Development Goals* (SDGs) te realiseren. Tegelijkertijd stimuleert het internationale samenwerking en ontwikkeling van hoogwaardige projecten. De impact hiervan is afhankelijk van het soort koolstofkrediet dat wordt gekocht. Klimaatverandering treft echter alle landen en alle landen zullen dus ook eigen maatregelen moeten kunnen nemen. Het kabinet signaleert het risico dat de inzet van internationale koolstofkredieten ertoe kan leiden dat rijkere landen bij andere landen hun goedkopere reducties kopen («het laaghangend fruit»), waardoor klimaatactie voor deze derde landen uiteindelijk duurder wordt. Zij mogen de verkochte reducties namelijk niet meetellen in het eigen doelbereik. Daarnaast betekent gebruik van internationale koolstofkredieten door de EU in dit voorstel dat er tot 2040 minder op eigen grondgebied zal worden gereduceerd. Te grote inzet van koolstofkredieten voor het behalen van EU-doelen kan derhalve wereldwijde klimaatactie bemoeilijken, en de leiderschapsrol van de EU ondermijnen.

Implicaties juridisch

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

Het betreft een voorstel tot wijziging van een verordening. Verordeningen zijn direct toepasselijk en hoeven niet in nationale wetgeving te worden omgezet. De toepassing ervan moet wel tijdig verzekerd worden. De nationale klimaatwet kent al een verplichting om passende maatregelen te treffen opdat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet (het EU-2030-doel ter verwezenlijking van netto-nul uitstoot van broeikasgassen in 2050) en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen. Gezien het bindende EU-tussendoel voor 2040 in artikel 4, derde lid, van de Europese klimaatwet staat, zal artikel 2, tweede lid, laatste zin van de Nederlandse klimaatwet op dit punt aangevuld moeten worden met een verwijzing naar het EU-doel voor 2040 van het derde lid, van artikel 4 van de Europese klimaatwet.

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

Niet van toepassing.

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. Het kabinet acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese klimaatwet voorziet in een verplichting de bepalingen van artikel 4 voortdurend te evalueren in het licht van de internationale ontwikkelingen en de inspanningen ter verwezenlijking van de lange termijn doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, onder meer met betrekking tot het resultaat van internationale besprekingen over gemeenschappelijke termijnen voor nationaal vastgestelde bijdragen (artikel 4, lid 7). Deze verplichting zal met het huidige voorstel van toepassing blijven op de gewijzigde EU Klimaatwet. Het kabinet beschouwt de bestaande evaluatieverplichtingen als voldoende.

e) Constitutionele toets

Het voorstel van de wijziging van de EU Klimaatwet eerbiedigt het Handvest van de Grondrechten van de EU en neemt de beginselen in acht die met name hierin zijn erkend. Het voorstel draagt met name bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling, zoals neergelegd in artikel 37 van het Handvest. Ook omvat, volgens de jurisprudentie,³³ artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het recht van personen op effectieve bescherming door de overheid tegen ernstige negatieve gevolgen van klimaatverandering voor hun leven, gezondheid, welzijn, en levenskwaliteit.

6. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het onderhevige voorstel tot wijziging van de verordening is voor zover nu te beoordelen uitvoerbaar. De hieruit volgende wetgeving, het post-2030 beleidspakket, zal bij publicatie hiervan ook worden beoordeeld op implicaties voor de uitvoering en/of handhaving.

7. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

³³ Urgenda-arrest van de Hoge Raad, het arrest van het Europees Hof van de Rechten van de Mens in de zaak *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* tegen Zwitserland en het Internationaal Gerechtshof-advies van 23 juli 2025 over de verplichtingen van staten over klimaatverandering en internationaal recht.