

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3258

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2022

Conform het verzoek van uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2021 vindt u hierbij de tweede van de periodieke brieven 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

Hieronder volgt per raadsformatie een korte stand van zaken omtrent de onderhandelingen over de verschillende voorstellen die onder het *Fit-for-55*-pakket (Ff55) vallen. Het kabinet zet zich in, zoals ook omschreven in de Kamerbrief over het Ff55-pakket van september jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 3201), om het pakket zo ambitieus mogelijk vorm te geven en te zorgen dat het daadwerkelijk resulteert in de ten minste 55% reductiedoelstelling voor 2030. Met deze brief informeer ik uw Kamer regelmatig over de voortgang, conform de motie van het lid Boucke d.d. 20 januari jl. over het Ff55-pakket (Kamerstuk 21 501-33, nr. 911).

Gezien de toezegging die aan het lid Bontenbal is gedaan tijdens het plenaire Ff55-debat om een overzicht te geven van de planning, is dit per dossier waar mogelijk aangegeven (Handelingen II 2021/22, nr. 14, item 8). Op dit moment zijn de onderhandelingen op alle voorstellen die in juli zijn gepubliceerd in volle gang. Ook heeft de Commissie een tweede deel in december gepresenteerd, waaronder de voorstellen voor de herziening van de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD), het decarbonisatiepakket en de methaanverordening. Over de voorstellen die in december 2021 zijn uitgebracht ontvangt u binnenkort separaat BNC-fiches.

In december heeft het Sloveense voorzitterschap een aantal voortgangsrapportages gepresenteerd, als afsluiting van hun periode als voorzitter. Het gaat om een voortgangsrapportage met een algemeen overzicht van de voortgang van het Ff55-pakket en voortgangsrapportages met betrekking tot de CO₂-heffing aan de grens (CBAM), de Energiebelastingrichtlijn (ETD), het Social Climate Fund (SCF), emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (ESR), de landgebruiksverordening (Land-use, land-use change and forestry ofwel LULUCF), en CO₂-normen lichte voertuigen. Deze voortgangsrapportages zijn door de Commissie gepubliceerd op Delegates Portal waar uw Kamer ook toegang tot heeft.

Frankrijk is voorzitter van de Raad van de EU in de eerste helft van 2022. Het Franse voorzitterschap geeft prioriteit aan klimaat, is ambitieus op het Ff55-pakket en wil vaart in de onderhandelingen hierover houden. Dit is ook voor Nederland van belang. In het coalitieakkoord staat dat Nederland een voortrekkersrol wil spelen voor en binnen een sterke en slagvaardige Europese Unie. Het Franse voorzitterschap van de Raad van de EU kan – vanwege de gedeelde prioriteiten – helpen deze Nederlandse ambitie voor het Ff55-pakket in de komende kabinetsperiode vorm te geven en aanknopingspunten bieden voor verdergaande samenwerking op klimaat. Nederland zal in de Brusselse onderhandelingen een actieve rol spelen. Nederland zal nauw contact zoeken met andere landen met klimaatambitie en buurlanden om de Europese ambities realiteit te maken.

Frankrijk is pleitbezorger voor een CO₂-heffing aan de grens (CBAM) en hoopt daarop resultaten te boeken tijdens hun voorzitterschap. Gezien de verbanden tussen de diverse Ff55-voorstellen streeft Frankrijk ernaar om voortgang op het ETS, de ESR, de LULUCF, de CO₂-normen voor lichte voertuigen en het SCF zo veel mogelijk parallel te laten lopen in de Milieuraad.

In de Energieraad wil Frankrijk voortgang boeken op de voorstellen voor de herziening van de hernieuwbare energierichtlijn (RED) en energie-efficiëntierichtlijn (EED). Ook wil het voorzitterschap een start maken met bespreking van voorstellen die op 15 december jl. zijn uitgekomen; het decarbonisatiepakket voor gas en waterstof, de herziening van de richtlijn energieprestaties van gebouwen (EPBD) en de methaanverordening. U

heeft op 21 januari 2022 het BNC-fiche over de EPBD ontvangen, en u ontvangt binnenkort BNC-fiches met een kabinetsappreciatie van de andere voorstellen.

Het Franse voorzitterschap zal mogelijk tijdens de Transportraad van 2 juni a.s. inzetten op het behalen van voortgang en indien haalbaar een algemene oriëntatie ten aanzien van een aantal transportvoorstellen uit het Ff55-pakket, te weten de Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR), ReFuelEU Aviation en FuelEU Maritime voorstellen. In de Ecofinraad wil Frankrijk voortgang boeken op het voorstel voor de CBAM en de ETD.

In september 2021 zijn de BNC-fiches met de kabinetsappreciatie van de voorstellen over de ETS-herziening, ETS luchtvaart-herziening, ESR, SCF, CO₂-normen lichte voertuigen, LULUCF, RED, EED, FuelEU Maritime, RefuelEU Aviation, AFIR, CBAM, ETD met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 22 112, nrs. 3185 t/m 3198). De Nederlandse inzet is conform deze fiches.

Hieronder vindt u per Raad en per dossier een kort overzicht van het huidige krachtenveld en de laatste stand van zaken.

Daarnaast wordt hieronder ingegaan op twee toezeggingen met betrekking tot het Ff55-pakket.

Milieuraad

Op dit moment worden de voorstellen met betrekking tot de ETS-herziening, ETS luchtvaart-herziening, ESR, SCF, CO₂-normen auto's en LULUCF besproken in de Raad, waarover u via de geannoteerde agenda en het verslag van de Milieuraad van 20 december jl. (Kamerstuk 21 501-08, nrs. 843 en 847), bent geïnformeerd.

De Nederlandse inzet op deze voorstellen is onveranderd zoals weergegeven in de vorige 6-wekelijkse brief (Kamerstuk 22 112, nr. 3239).

ETS herziening

Nagenoeg alle lidstaten zijn het eens dat het bestaande ETS moet worden aangescherpt in lijn met het ten minste 55% broeikasgasreductiedoel in 2030. Het verdere krachtenveld is nog op hoofdlijnen. Zo moeten de meeste lidstaten nog een standpunt bepalen over de details hoe die aanscherping eruit moet zien, en wordt er nog verschillend gedacht over de eenmalige verlaging van het plafond en de aanpassingen aan de markstabiele reserve, benchmarks, en gratis rechten.

Over uitbreiding van het ETS naar de zeevaart en het nieuwe ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport moeten de meeste lidstaten ook nog een standpunt bepalen. Nagenoeg alle lidstaten spreken hierbij uit dat de sociaaleconomische impact van het ETS-BRT bijzondere aandacht verdient. Tegelijkertijd geeft een groeiende groep lidstaten aan dat zij CO₂-beprijzing een belangrijk onderdeel vinden van een gebalanceerde mix. Sommige lidstaten pleiten voor verdere verbreding van de reikwijdte van het nieuwe ETS naar alle fossiele brandstoffen, waar andere lidstaten juist zoeken naar een beperking van de reikwijdte (zie bijlage bij deze brief).

ETS luchtvaart herziening

Ten aanzien van de luchtvaart sector steunen lidstaten over het algemeen het voorstel van de Commissie voor herziening van het ETS en de implementatie van het *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for*

International Aviation (CORSA). De standpunten van de lidstaten lopen uiteen over het tempo en de timing van de uitfasering van gratis rechten, met enerzijds een groep lidstaten die het voorstel steunt of een snellere afbouw wil, en anderzijds lidstaten die liever een langzamere afbouw zien. Nederland steunt een afbouw van de gratis rechten. Daarnaast heeft een grote groep lidstaten aandacht voor de mogelijke geopolitieke consequenties van de wijze waarop de Commissie de implementatie van CORSA in de EU op dit moment voorziet en deze groep wil graag dat deze risico's beperkt worden. De herziene richtlijn voorziet per 1 januari 2024 een reikwijdte van EU ETS op intra-EU vluchten en CORSA op extra-EU vluchten. Daarnaast loopt de tijdelijke derogatie van het opschorten van ETS-verplichtingen af in 2027. Hiermee wil de Commissie eisen stellen aan landen die vanaf 2027 CORSA niet onderschrijven.

De Commissie heeft in het Ff55-pakket ook voorgesteld om, bij het aan ICAO (International Civil Aviation Organization) notificeren van de emissies onder CORSA over het jaar 2021, het getal nul te hanteren. Zoals ook in het BNC-fiche beschreven hecht Nederland er waarde aan dat vastgehouden wordt aan de reeds gemaakte afspraken in internationaal verband.

Over het onderzoek naar de effecten van het Ff55-pakket op de Nederlandse luchtvaartsector, zoals eerder met uw Kamer o.a. besproken in het Commissiedebat voor de Milieuraad van december jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 844), wordt uw Kamer via een aparte brief geïnformeerd. Ook wordt uw Kamer in dezelfde brief nader geïnformeerd over de gratis rechten voor de luchtvaart, cf. de toezegging uit het Commissiedebat voor de Milieuraad van december jl.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Het krachtenveld is niet veranderd. Tijdens de laatste Milieuraad in december waar de ESR op de agenda stond, hebben de meeste lidstaten op hoofdlijnen hun posities aangegeven. Dit zijn de bekende scheidslijnen: enerzijds een aantal lidstaten die wil dat BBP/capita behouden wordt als belangrijkste basis voor de verdeelsleutel, anderzijds lidstaten, waaronder Nederland, die graag meer convergentie in de ESR-doelstellingen zouden zien met het oog op klimaatneutraliteit in 2050. Daarnaast pleit een aantal lidstaten voor behoud of vergroten van de flexibiliteitsmechanismen. De posities hierop zijn ook nog niet op detailniveau te onderscheiden, de verwachting is dat de komende maanden deze mechanismen en de manier waarop de jaarlijkse koolstofbudgetten zullen worden aangepast centraal zullen staan in de discussies.

Social Climate Fund (SCF)

Over het algemeen onderkennen lidstaten dat aandacht voor de sociale aspecten van de klimaattransitie nodig is. Tegelijkertijd blijven verschillende lidstaten kritisch tegenover het Social Climate Fund, omdat zij principiële dan wel praktische bezwaren hiertegen hebben. Andere lidstaten lijken voorzichtig positief, of geven aan graag een groter fonds te zien dat ook tegemoet komt aan de kosten die ze moeten maken voor andere voorstellen uit het Ff55-pakket. Wat Nederland betreft staat in het BNC-fiche van 17 september jl. een terughoudende positie ten opzichte van nieuwe fondsen beschreven. Hierbij wordt gewezen op de verschillende bestaande financiële middelen en structuren op EU-niveau die ook kunnen bijdragen aan de sociale dimensie van de klimaattransitie. Daarbij geldt dat maatregelen binnen het Ff55-pakket integraal gezien worden, afgezet tegen de bredere klimaatambities, kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen.

CO₂-normen lichte voertuigen

Over het algemeen verwelkomen alle lidstaten aangescherpte CO₂-normen voor personen- en bestelauto's en erkennen lidstaten de noodzaak van een dergelijke aanscherping. Uitfasering van de fossiele verbrandingsmotor per 2035, zoals de Commissie heeft voorgesteld, blijft het meest controversiële onderdeel van het voorstel. Waar Nederland, in lijn met de motie Boucke c.s., met een kleine groep koplopers een eerdere uitfaseerdatum en (aangescherpte) tussendoelen vóór 2030 bepleit, bestaat er ook weerstand bij een aantal landen dat liever ziet dat de uitfaseerdatum juist later ligt. Een discussiepunt is ook differentiatie in de reductiedoelen. Waar Nederland met een aantal landen het standpunt heeft dat voor bestelauto's dezelfde reductiedoelen zouden moeten gelden als voor personenauto's, is er ook een groep lidstaten dat dit verschil in reductiedoelen graag behoudt.

LULUCF

Hoewel het overgrote deel van de lidstaten onderschrijft dat de LULUCF-verordening in lijn moet worden gebracht met de hogere ambities, is er een groep lidstaten vooralsnog kritisch op een aantal punten in het voorstel van de Commissie om de LULUCF-verordening te herzien. Dit werd ook duidelijk tijdens de Milieuraad van 20 december jl. Tijdens deze vergadering waren lidstaten met name kritisch op de voorgestelde nationale doelen voor 2030, die te weinig rekening zouden houden met nationale omstandigheden en natuurlijke verstoringen. Ook het voorstel om jaarlijkse nationale doelen te hanteren staat nog ter discussie. Daarnaast waren er verdeelde reacties op het samenvoegen van landgebruiks- en landbouwemissies binnen één beleidskader (AFOLU-pijler) na 2030. Tegelijkertijd onderschreven een aantal lidstaten, waaronder Nederland, het belang van ambitieuze doelstellingen in de LULUCF-verordening om de doelen van de Europese klimaatwet te kunnen halen.

Energieraad

De RED- en EED-voorstellen worden besproken in de Raad. De inzet van Nederland is onveranderd ten aanzien van de BNC-fiches. Gezien het politieke krachtenveld, de complexiteit van deze beide richtlijnvoorstellen en ook de samenhang met andere onderdelen van het Ff55-pakket wordt niet verwacht dat op korte termijn een gemeenschappelijke oriëntatie in de Raad kan worden vastgesteld. Deze voorstellen zullen tijdens het gehele Franse EU-voorzitterschap nog op de agenda van de Raad staan. Frankrijk heeft eerder aangegeven te streven naar een algemene oriëntatie van de Raad aan het einde van haar voorzitterschap in juni 2022.

De methaanverordening, de herziening van het decarbonisatiepakket, en de herziening van de EPBD zijn medio december jl. door de Commissie gepubliceerd. Het kabinet analyseert op dit moment deze voorstellen en zal middels BNC-fiches een eerste appreciatie hiervan aan uw Kamer sturen.

RED

Het krachtenveld binnen de EU is nog in beweging. Lidstaten hebben hun voorlopige posities op onderdelen van het voorstel kenbaar gemaakt, maar kunnen nog geen gedetailleerde of definitieve positie geven omdat zij de voorstellen nog analyseren.

De voortgangsrapportage van het Sloveense voorzitterschap over de RED beschrijft dat veel lidstaten de hogere ambitie in het nieuwe RED-voorstel steunen. Enkele lidstaten hebben zorgen over de consequenties van de hogere doelstelling en de subdoelen op nationaal niveau. Wat betreft specifieke onderwerpen is er vooral aandacht voor de voorgestelde subdoelen voor transport en industrie, het doel voor de inzet van groene waterstof en de doelen voor inzet van hernieuwbare energie in de warmte en koude sector en bij warmtenetten. Een groot aantal lidstaten is kritisch op de bindende subdoelen voor onder meer de gebouwde omgeving, transport en industrie. Ook is er verdeeldheid over de voorgestelde aanscherping van duurzaamheidscriteria voor biomassa.

De komende periode zal de Nederlandse inbreng nader worden bepaald en zal het kabinet bekijken op welke onderdelen mogelijk samen met gelijkgezinde lidstaten concrete tekstvoorstellen ingebracht kunnen worden. Daarbij onderzoekt het kabinet onder meer, conform de motie Van Raan (Kamerstuk 35 663, nr. 25), of er draagvlak is om in EU-verband te rekenen met de daadwerkelijke CO₂-uitstoot bij de inzet van houtige biomassa, middels het in de RED opnemen van een rapportageverplichting met betrekking tot de CO₂-uitstoot van houtige biomassa.

EED

Lidstaten hebben hun voorlopige posities op onderdelen van het voorstel kenbaar gemaakt. Net als bij de RED is bij de EED-onderhandelingen het krachtenveld nog volop in beweging. De voortgangsrapportage van het Sloveense voorzitterschap over de EED beschrijft dat veel lidstaten in beginsel steun uitspreken voor beleidsmaatregelen op het gebied van energie-efficiëntie. Tegelijkertijd uitten veel lidstaten bezorgdheid over het algemene ambitieniveau van het voorstel. Ook wordt de noodzaak tot flexibiliteit benadrukt, om rekening te houden met specifieke nationale omstandigheden, en om de meest kostenefficiënte beleidsmaatregelen uit te voeren om de doelen te halen. Er worden veel zorgen geuit over de verhoogde jaarlijkse energiebesparingsplicht, en de uitsluiting van maatregelen die daaronder gelden, als gevolg van o.a. de voorgestelde uitbreiding van de EU-ETS naar wegtransport en de gebouwde omgeving. Ook verschillen de opvattingen over de voorgestelde voorbeeldrol van de publieke sector. Met name de renovatieverplichting wordt als te strikt beoordeeld.

De Nederlandse inzet is onveranderd ten opzichte van de vorige zeswekelijkse brief. De komende periode zal de Nederlandse inbreng nader worden bepaald en zal het kabinet bekijken op welke onderdelen mogelijk samen met gelijkgezinde lidstaten concrete tekstvoorstellen ingebracht kunnen worden.

De beide Commissievoorstellen voor de RED en de EED zijn op hoofdlijnen besproken tijdens de Energieraad van 2 december jl. Daarbij bleek dat er in veel lidstaten draagvlak is voor het gestelde ambitieniveau in de voorstellen. Een aantal lidstaten uitte wel hun zorgen over haalbaarheid en betaalbaarheid van de diverse (vaak bindende) subdoelen die worden voorgesteld. Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, heeft gepleit voor meer flexibiliteit en maatwerk om lidstaten ruimte te geven om op een kosteneffectieve invulling te geven aan deze subdoelen. De Commissie heeft daarbij aangegeven bereid te zijn om mee te denken over oplossingen waarbij lidstaten meer flexibiliteit krijgen, maar plaatste daarbij wel de belangrijke kanttekening dat dit niet ten koste mag gaan van de gestelde EU-ambitie om de CO₂-uitstoot met 55% te reduceren.

Decarbonisatie pakket

De Commissie heeft op 15 december jl. haar voorstellen uitgebracht voor herziening van de richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof en herziening van de verordening betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof. Het kabinet analyseert op dit moment deze voorstellen en zal op de gebruikelijke wijze middels een BNC-fiche een eerste appreciatie hiervan aan uw Kamer sturen.

Methaanverordening

De Europese Commissie heeft op 15 december jl. een verordening gepresenteerd om methaanemissies in de fossiele energiesector te verminderen. Deze verordening is reeds aangekondigd in de EU Methaanstrategie¹. Het doel van de verordening is om informatie over de bronnen van methaanemissies in de sector te verbeteren, de beschikbaarheid van gegevens te vergroten en te zorgen voor een effectieve reductie van methaanemissies in de gehele energieketen, zowel binnen als buiten de Unie. Het kabinet analyseert op dit moment deze voorstellen en zal middels een BNC-fiche een eerste appreciatie hiervan aan uw Kamer sturen.

EPBD

De Commissie heeft op 15 december jl. een voorstel uitgebracht voor de herziening van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen. Het kabinet heeft op 21 januari 2022 het BNC-fiche over de EPBD aan uw Kamer gestuurd.

Transportraad

Op dit moment worden alle voorstellen besproken in de Raad, waarover u via de geannoteerde agenda en het verslag van de Transportraad van 9 december jl. (Kamerstuk 21 501-33, nr. 884 en Kamerstuk 21 501-33, nr. 901), bent geïnformeerd.

De Nederlandse inzet is onveranderd zoals weergegeven in de BNC-fiches en zoals opgenomen in de geannoteerde agenda van de Transportraad (Kamerstuk 21 501-33, nr. 884).

Fuel Maritime

In het al eerdergenoemde verslag van de Transportraad van 9 december jl. vindt u eveneens een schets van het krachtenveld. De lidstaten staan over het algemeen positief tegenover het FuelEU Maritime-voorstel, en benadrukten het belang van emissiereductie in de maritieme sector. Een relatief grote groep lidstaten onderstreept de complexiteit van dit voorstel, en geeft aan dat verdere uitwerking en nadere discussies vereist zijn om voortgang te boeken op dit dossier. Veel lidstaten benadrukken eveneens het mondiale karakter van de maritieme sector. Een aantal lidstaten roept voorts op tot het stellen van een hogere ambitie in het voorstel. Daarentegen uit een andere groep lidstaten hun zorg over de haalbaarheid van de doelen gesteld in het FuelEU Maritime-voorstel, rekening houdend met het gebrek aan beschikbare technologieën op de korte termijn. Ook de hoge investeringskosten die benodigd zijn om de transitie naar een duurzame scheepvaartsector te bewerkstelligen zijn daarbij een zorgpunt.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2980.

Refuel Aviation

Ook voor het ReFuel Aviation voorstel geldt dat u in het al eerdergenoemde verslag van de Transportraad van 9 december jl. een uitgebreide schets van het krachtenveld vindt. De lidstaten zijn over het algemeen positief over de potentie tot emissiereductie in de luchtvaartsector door middel van het gebruik van Sustainable Aviation Fuels (SAFs). Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, wilt de bijmengverplichting verhogen en de ruimte creëren om nationaal hogere doelen te stellen. Anderzijds is er een andere groep lidstaten voor een lager ambitieniveau van het voorstel, waarbij een ruimer tijdspad en het stellen van flexibele doelen meer tijd aan de sector zouden moeten geven om de beoogde transitie te bewerkstelligen. Wat betreft het type brandstof gaven meerdere lidstaten, waaronder Nederland, aan dat biobrandstof op basis van voeder- en voedselgewassen terecht uitgesloten was. Ook hier stond een groep lidstaten tegenover die biobrandstoffen wil gebruiken als transitiebrandstoffen.

AFIR

Het is nog onduidelijk of het inkomende Franse voorzitterschap voort zal bouwen op het onder het Sloveense voorzitterschap afgezwakte voorstel, of dat teruggerepen zal worden op het Commissievoorstel.

Wat betreft het krachtenveld, kan een grote groep lidstaten zich vinden in het algemene doel van het AFIR-voorstel. Hierbij benadrukt zij ook het belang van het in samenhang beoordelen van dit voorstel en de andere transportvoorstellen, met name de RED en FuelEU Maritime, alsook de *Trans European Network for Transport* (TEN-T)-verordening. Aan de ene kant valt een groep lidstaten te onderscheiden die pleit voor een lagere ambitie, zoals in gang gezet via de Compromisvoorstellen onder het Sloveense voorzitterschap. Anderzijds streeft een groep lidstaten naar een hogere ambitie voor de te realiseren infrastructuur en de daaraan gekoppelde capaciteit. Veel lidstaten roepen eveneens op tot flexibiliteit in het bepalen van EU-brede doelen om nationale omstandigheden – zoals bevolkingsdichtheid – mee te kunnen nemen.

ECOFIN

Het Franse voorzitterschap zal naar verwachting proberen vaart te maken met het voorstel voor een *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), één van de prioriteiten van het Franse voorzitterschap. Een (gedeeltelijke) algemene oriëntatie over het voorstel voor een CBAM wordt mogelijk geagendeerd in de Ecofinraad van maart 2022. Daarnaast wordt naar verwachting tijdens de Ecofinraad van juni een eerste gedeeltelijk compromisvoorstel gepresenteerd ten aanzien van de herziening van de Richtlijn Energiebelastingen (ETD). Indien dat het geval is, zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd middels de Geannoteerde Agenda en het verslag van deze Raad.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

De meeste lidstaten staan, net als Nederland, positief tegenover het voorstel voor een CBAM. In de besprekingen in de Raad wordt door een aantal lidstaten gewezen op aandachtspunten bij het voorstel, zoals het risico op koolstoflekkage op de exportmarkt en de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid. De artikelsgewijze bespreking is onder Sloveens voorzitterschap afgerond. De komende tijd zal er aandacht worden besteed aan o.a. de uitvoeringsaspecten van de CBAM, zoals de

mogelijkheid voor een centrale CBAM-autoriteit, en zal het Franse voorzitterschap compromisteksten presenteren.

Energy Taxation Directive (ETD)

Veel lidstaten plaatsen vraagtekens over verschillende aspecten van het voorstel, zoals de verhoging van de minimumtarieven en de lastenverzwaring die dit met zich meebrengt voor veel lidstaten, de zogenoemde «ranking» en de verplichting om binnen een categorie in de ranking één uniform tarief te hanteren, het belasten van nieuwe energieproducten zoals biomassa en hout en de indexatie van de minimumtarieven. Daarnaast hebben veel lidstaten zorgen over het belasten van verschillende sectoren en de samenhang met andere onderdelen van het Ff55-pakket, zoals de transportsector (lucht- en scheepvaart), industrie en huishoudens. Nederland, gesteund door een aantal andere landen, heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de herziening van de ETD.

Toezegging nadere toelichting ETS-BRT

Met betrekking tot de toezegging aan de heer Erkens tijdens het plenaire debat over het Ff55-pakket op 27 oktober jl. en het commissiedebat Milieuraad op 8 december jl. over het door de Commissie voorgestelde nieuwe ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT) wil ik u verwijzen naar de bijlage van deze brief. Daarin ga ik in op de vraag van de heer Erkens over alternatieven en de overwegingen achter het kabinetsstandpunt zoals voorgesteld in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 3193).

Toezegging uitleg massabalans RED-II

De toezegging van mijn ambtsvoorganger rond de uitleg en implementatie van de massabalans in de RED is gerelateerd aan een uitvoeringshandeling die nog plaatsvindt in het kader van de huidige RED II. Met een massabalans voor biobrandstoffen blijft er, aan het einde van de keten, een koppeling bestaan tussen de biobrandstof en haar duurzaamheidskenmerken. De uitwerking van de massabalans is onderdeel van de «Sustainability of Biofuels, Bioliquids, and Biomass Fuels – voluntary schemes (implementing rules)»². Deze bevindt zich in de afrondende fase. Met deze uitwerking op Europees niveau wordt er een geharmoniseerde verduidelijking van de toepassing van de massabalans ontwikkeld. De Commissie stelt voor om alleen een massabalans toe te staan binnen dezelfde productgroep zodat claims gegarandeerd kunnen worden, ook wanneer deze naar het buitenland (inclusief buiten de EU) geëxporteerd worden. De vrijheid voor het vrijelijk toekennen van duurzaamheidskenmerken wordt in het voorstel beperkt en wordt alleen mogelijk voor grondstoffen en brandstoffen die sterk op elkaar lijken (dezelfde productgroep). Dit houdt in dat bijvoorbeeld conventionele gewassen en afvalstromen gescheiden beheerd moeten worden. Nederland staat positief tegenover dit voorstel omdat dit betekent dat er verdere harmonisatie plaats zal vinden. Door het voorstel zal er een betere EU-brede waarborg zijn dat duurzaamheidsclaims bij een biobrandstof meer overeenkomen met de fysieke werkelijkheid. Dubbele claims van biobrandstoffen zullen hierdoor uitgesloten worden.

² Sustainable biofuels bioliquids and biomass fuels voluntary schemes (implementing rules_en).

Bijlage – nadere toelichting ETS-BRT.

Het voorstel

Het Commissievoorstel introduceert het ETS-BRT per 2026, aanvullend op het bestaande EU-beleidsinstrumentarium voor deze sectoren. De Commissie constateert dat deze sectoren tot nu toe nog onvoldoende hebben bijgedragen aan het bereiken van de klimaatdoelen, dat er in de EU groot reductiepotentieel is en dat aanvullend instrumentarium noodzakelijk is om de aangescherpte doelen te behalen. Het ETS-BRT creëert een jaarlijks dalend Europees plafond voor de totale emissies van de gebouwde omgeving en het wegtransport en introduceert een EU-brede (prijs)prikkel om lidstaten te helpen bij het invullen van de ESR opgaven.

Het kabinet deelt het uitgangspunt van de Commissie dat aanvullend beleid nodig is voor deze sectoren om de aangescherpte doelen te halen, dat wordt ook in het Coalitieakkoord onderstreept, en dat CO₂-beprijzing een belangrijke rol heeft in een gebalanceerde beleidsmix. Het ETS-BRT is een belangrijk instrument in het pakket omdat het EU-breed zorgt voor emissiereductie en de kosteneffectiviteit van de transitie vergroot. Daarnaast wordt de kans om de 2030 doelen te halen in alle lidstaten aanzienlijk versterkt door de introductie van een EU-breed dalend emissieplafond voor deze sectoren welke ook na 2030 kan worden doorgetrokken richting 2050. Het zorgt ook voor convergentie tussen lidstaten omdat het meeste effect valt te verwachten in lidstaten met op dit moment nog relatief lage CO₂-beprijzing. Zo blijkt uit een analyse van Cambridge Economics in opdracht van de Europese Commissie³ dat een CO₂-prijs van 50 euro per ton in Nederland zou leiden tot 3,7% emissiereductie in de gebouwde omgeving, terwijl het in Bulgarije tot 8,1% reductie zou leiden. Het is van belang dat er in alle lidstaten en sectoren voldoende prijsprikkel bestaat tot verduurzaming om de doelen te halen. Dat is nu nog niet het geval. In Nederland betaalden huishoudens in 2020 nog een impliciete CO₂-prijs op aardgas (via de energiebelasting) van omgerekend 240 euro per ton CO₂, tegenover een Europees gemiddelde van slechts 25 euro per ton. Veel Oost-Europese landen, maar ook bijvoorbeeld België, hanteren een prijs van slechts 10 euro per ton⁴. Het voorstel voor ETS-BRT draagt daarmee bij aan een kosteneffectieve transitie op Europees niveau door bij te dragen aan de harmonisatie van deze Europese CO₂-prijzen.

Daarnaast is de voorgestelde vormgeving van het systeem effectief. Zo wordt er een apart emissiehandelssysteem voorgesteld in plaats van verbreding van het huidige ETS, waardoor ongewenste prijsschokken in het huidige ETS worden voorkomen en het noodzakelijke transitietempo geborgd blijft. Het is ook positief dat het systeem een rustige start kent⁵, waardoor de CO₂-prijzen en de impact op de energierekening naar verwachting geleidelijk stijgen in de jaren na 2026. Daarnaast is het positief dat de sectoren nog ten minste tot 2030 onder de Effort Sharing Regulation (ESR) blijven vallen. Zo behouden de lidstaten de verantwoordelijkheid om voldoende emissiereductie in ESR sectoren te realiseren,

³ Cambridge Economics, 2021, *EU ETS: The impact of including emissions from road transport and buildings*, pp 202–205. Beschikbaar via <https://www.camecon.com/what/our-work/eu-ets-impact-including-road-transport-buildings-emissions>.

⁴ PBL, 2020, *Het Europese Klimaatplan 2030*.

⁵ De Commissie heeft voorgesteld om het systeem vanaf het begin ruim op te zetten: zo worden in het eerste jaar 30% meer rechten geveild dan het plafond, wordt er een ruim gevulde marktstabiliteitsreserve geïntroduceerd die vanaf het begin eventuele tekorten en excessieve prijsstijgingen tegengaat, en wordt de vormgeving van het systeem al na 2 jaar geëvalueerd en mogelijk herzien.

waardoor ze nationaal aanvullend beleid zullen moeten blijven voeren indien verduurzaming achterblijft. Zo blijft het tempo van de transitie in alle lidstaten geborgd. Als laatste is het positief dat de verplichting wordt neergelegd bij handelaren en energie- en brandstofleveranciers, en niet bij individuele huishoudens of weggebruikers. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede, en zorgt er ook voor dat energieleveranciers een prikkel krijgen om hun klanten te helpen verduurzamen.

De Commissie heeft een afzonderlijk voorstel gedaan voor een Social Climate Fund (SCF)⁶ om de sociaaleconomische gevolgen van de transitie op te vangen voor de meest kwetsbare groepen. De voorgestelde omvang van het SCF correspondeert met 25% van de verwachte opbrengsten van het ETS-BRT. De Commissie heeft op 22 december jl. een voorstel gedaan voor nieuwe eigen middelen ter financiering van de EU-begroting, waaronder een nieuw eigen middel op basis van het ETS. Daarnaast presenteerde de Commissie een herziening van de verordening voor het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK) om uitgaven mogelijk te maken voor vervroegde aflossing van leningen voor het Europees herstelinstrument (NGEU) en voor het Social Climate Fund (SCF). Uw Kamer wordt hierover nog apart geïnformeerd middels BNC-fiches.

Impact in Nederland

Ondanks dat het meeste effect van het ETS-BRT te verwachten valt in andere lidstaten, helpt het voorstel ook Nederland met het behalen van de aanvullende opgave. Volgens het PBL zou het ETS-BRT in Nederland ca. 0,75 Mton kunnen reduceren in de gebouwde omgeving en ca. 0,5 Mton in de mobiliteit⁷. Dit effect komt in eerste instantie omdat fossiele brandstoffen duurder worden en daarmee duurzame alternatieven aantrekkelijker. Het PBL schat in dat het ETS-BRT zich, bij een CO₂-prijs van 50 euro per ton, zal vertalen naar ca. 12 cent per kubieke meter aardgas en 12–14 cent per liter benzine/diesel, wat zich voor een gemiddeld huishouden in Nederland vertaalt tot respectievelijk ca. 100 en 85 euro per jaar. Dit zijn partiële inschattingen en geen doorrekening: het uiteindelijke effect kan zowel hoger of lager uitvallen afhankelijk van nationale keuzes rondom implementatie, het verdere verloop van de Europese onderhandelingen en macro-economische ontwikkelingen. Conform de motie van de leden Van der Staaij en Eerdmans⁸ heeft het kabinet ook het CPB gevraagd naar de sociaaleconomische gevolgen van het Fit for 55 pakket, inclusief ETS, te kijken. Naar verwachting zal het CPB begin dit jaar komen met hun beschouwing.

Het staat Nederland vrij om nationale maatregelen te nemen om eventuele lastenverzwaringen te beperken of compenseren, waarbij hierbij uiteraard wel rekening dient te worden gehouden met de nationale begrotingsregels. Wanneer de effecten van het voorstel bekend zijn kan de noodzaak hiertoe worden beoordeeld. Het is nu echter nog te vroeg om hierover te besluiten. Zoals in het Coalitieakkoord is afgesproken zal het kabinet het klimaatbeleid na vaststelling van het Fit for 55 pakket herijken aan de hand van de verwachte effecten op CO₂-uitstoot en de betaalbaarheid voor huishoudens en het mkb.

De Nederlandse transitie heeft voordeel bij de convergentie van klimaatspanningen en harmonisatie van CO₂-beprijzing binnen de EU. Dit draagt namelijk bij aan een gelijk speelveld voor de bedrijven die onder ETS-BRT gaan vallen. Ook kan een versnelde transitie leiden tot schaal-

⁶ BNC-fiche SCF (Kamerstuk 22 112, nr. 3198).

⁷ PBL, 2021, *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid*.

⁸ Kamerstuk 35 925, nr. 49.

voordelen en kostenreductie voor de Nederlandse transitie, bijvoorbeeld in het geval van elektrische voertuigen, lage-emissie brandstoffen en lage-emissie verwarmingssystemen.

Mogelijke alternatieven

De Commissie wijst op het integrale karakter van het Fit for 55 pakket: individuele onderdelen kunnen niet zonder meer worden weggestreept omdat de algemene ambitie van het pakket dient te worden behouden zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. Enkel doelen stellen is in deze fase van de transitie niet meer voldoende, er moeten ook instrumenten komen om dat doel te halen. Klimaatverandering tegengaan is geen nationale opgave, maar vereist een effectieve mondiale en Europese aanpak. Europese regels brengen – naast het feit dat ze meehelpen de nationale opgave in te vullen – schaalvoordelen en een gelijk speelveld. Dit zorgt voor meer zekerheid dat de Unie zich als geheel richting de wettelijk vastgelegde en noodzakelijke doelen beweegt. Daarom is het van belang om, wanneer er gekeken wordt naar alternatieven, te kijken naar Europese alternatieven.

Zoals blijkt uit de impact assessments die de Commissie samen met het Fit-for-55 pakket heeft gepresenteerd, komt zonder het ETS-BRT de route van verdere aanscherping van regulering en normering in beeld, tenzij volledig vertrouwd wordt op nationaal beleid in de lidstaten. Dit kan verplichting, verdere aanscherping en verbreding omvatten van eisen in de richtlijn hernieuwbare energie (RED), de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD), en de richtlijn energie efficiëntie (EED). In de BNC-fiches over de RED⁹, EED¹⁰ en EPBD¹¹ vindt u een uitgebreide kabinetsreactie op de huidige voorstellen voor deze richtlijnen. Het zal een aanzienlijke opgave voor Nederland betekenen om te voldoen aan de voorgestelde opgehoogde en nieuwe (sub)doelen en verplichtingen in de RED, EED en EPBD. Dit wordt ook bevestigd door het PBL in hun analyse van het Fit-for-55 pakket¹². Het kabinet heeft grote bedenkingen bij de kosteneffectiviteit, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van nog verdere aanscherpingen in deze richtlijnen dan reeds voorgesteld. Vanuit het perspectief van kosteneffectiviteit en een eerlijke transitie, zowel binnen Nederland als tussen lidstaten, is het ETS-BRT significant aantrekkelijker dan het hier genoemde alternatief.

Het is ook mogelijk dat er in de onderhandelingen door het krachtenveld geen Europees alternatief voor het ETS-BRT komt. In dat geval zou de invulling en voortgang van de transitie in ESR sectoren veel meer afhankelijk zijn van nationaal beleid in individuele lidstaten. Dit geeft veel minder zekerheid over het Europese transitietempo en heeft een negatief effect op de mate van convergentie tussen lidstaten en op het Europese speelveld voor sectoren buiten het huidige ETS. Bovendien biedt het ETS-BRT meer zekerheid dat er daadwerkelijk CO₂-reductie optreedt in deze sectoren, aangezien ESR emissiereductie ook in andere sectoren kan worden ingevuld zoals de landbouw en het deel van de industrie dat buiten het bestaande ETS valt.

De aangescherpte klimaatopgave zal richting 2030 aanvullende kosten met zich meebrengen voor huishoudens, weggebruikers en bedrijven, ongeacht of het ETS-BRT of alternatieven hiervoor worden ingevoerd. In de scenario's zonder ETS-BRT in de impact assessments van de

⁹ BNC-fiche RED (Kamerstuk 22 112, nr. 3218).

¹⁰ BNC-fiche EED (Kamerstuk 22 112, nr. 3186).

¹¹ Het BNC-fiche over de EPBD is op 21 januari aan de Tweede Kamer verstuurd.

¹² PBL, 2021, *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid*.

Commissie komen de totale kosten voor de transitie tot 21 miljard euro per jaar¹³ hoger uit op EU-niveau. Door in te zetten op een kosteneffectieve transitie, beperken we de totale maatschappelijke kosten van de transitie.

Inzet van het kabinet

Bovenstaande overwegingen geven weer wat de Europese en nationale impact zal zijn van het ETS-BRT, waarom het kabinet voordelen ziet in een dergelijk systeem en waarom alternatieven voor Nederland minder aantrekkelijk zijn. Dit zijn voor het kabinet redenen geweest om een open positie in te nemen in deze discussie na terughoudendheid in het voortraject. Desalniettemin blijft het voor het kabinet essentieel dat het klimaatbeleid betaalbaar blijft. Er moet voldoende aandacht worden besteed aan de impact van prijsstijgingen voor (minder draagkrachtige) huishoudens en maatschappelijke organisaties. Het kabinet beziet dit in combinatie met de andere voorgestelde Europese maatregelen en nationaal klimaatbeleid. Daarnaast is het kabinet nog niet overtuigd dat de Commissie de optimale beleidsmix heeft voorgesteld voor het wegtransport. Het kabinet acht een ambitieuze en vroegtijdige aanscherping van de CO₂-normen voor personen- en bestelauto's¹⁴ van belang om relevante innovatie aan te jagen en lidstaten een steun in de rug te bieden bij de invulling van hun ESR-doelstelling. Dit kan ook een prijsverlagend effect hebben in het ETS-BRT door EU-breed de vraag naar emissierechten sneller te verlagen. Het is daarom van belang dat het ETS-BRT niet in de weg staat van een verdergaande aanscherping van de emissienormen. Conform de aangenomen motie van het lid Boucke¹⁵ en de toezegging gedaan in het Commissiedebat Milieuraad op 8 december jl. zet het kabinet zich er dan ook met een kopgroep aan landen voor in om de uitfaseerdatum voor voertuigen met een verbrandingsmotor naar voren te halen naar 2030 en voor een ambitieuze en tijdige uitrol van de bijbehorende laad- en tankinfrastructuur.

¹³ Europese Commissie, 2020, *Impact assessment accompanying the Climate Target Plan*, pp 71. Beschikbaar via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0176>.

¹⁴ BNC-fiche CO₂-normen lichte voertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 3191).

¹⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 886.