

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-08

Milieuraad

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 869

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2022

Hierbij doe ik u conform uw verzoek met (van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 14 juni 2022) een overzicht toekomen van de onderhandelingen over het «Fit-for-55»-pakket, in aanvulling op de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 28 juni 2022.

Hierin wordt een schatting gemaakt in hoeverre de verwachting is dat de huidige (in afronding zijnde) raadsposities optellen tot 55%.

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

Overzicht Fit-for-55 (Ff55- onderhandelingen)

In de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 28 juni 2022 is een uitgebreid overzicht gegeven van het verloop van de onderhandelingen, de Nederlandse inzet per voorstel en het krachtenveld. De onderhandelingen zijn nog gaande en zaken kunnen veranderen, maar het pakket dat – naar verwachting – voorligt in de Milieu- en Energieraad lijkt grosso modo gunstig voor het behalen van het ten minste 55% klimaatdoel in 2030.

Appreciatie ambitie Fit-for-55-pakket

De huidige inschatting is dat de verwachte compromisvoorstellen voor het EU emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (ESR) en de verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF) *samen het reductiedoel van ten minste 55% borgen*. EU ETS bevat zowel een EU-doelstelling als de borging ervan met een instrument. ESR en LULUCF verplichten de lidstaten hun nationale bijdragen aan de EU-brede doelen voor deze sectoren te halen. Deze hoofddoelen die de Commissie heeft voorgesteld, die tezamen de 55% ambitie borgen, lijken niet te gaan veranderen in aanloop naar de Milieuraad.

De oorspronkelijke voorstellen van de Commissie voor herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED), energie-efficiëntie (EED), CO₂-normen voor auto's en het nieuwe ETS voor gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT) bieden sterke *instrumenten om deze doelen op kosteneffectieve wijze te halen*, waarmee de zekerheid dat de doelen worden behaald aanzienlijk wordt vergroot. Deze instrumenten zijn voor de nationale klimaatopgave van groot belang. De akkoorden uit de Transportraad van 2 juni jl.¹ en de herziening van de Richtlijn Energieprestatie gebouwen (EPBD, vaststellen positie in de Raad naar verwachting later dit jaar) dragen hier ook aan bij. Wel zijn sommige onderdelen hiervan enigszins afgezwakt, waardoor het op deelterreinen mogelijk lastiger of minder kosteneffectief zal zijn om de doelstelling te halen.

Bij vormgeving volgens het Commissievoorstel zal het ETS-BRT naar verwachting EU-breed zorgen voor circa de helft van de benodigde reductie in ESR sectoren op kosteneffectieve wijze. Het voorstel is daarmee een belangrijk onderdeel van het Ff55-pakket en diverse lidstaten, waaronder Nederland, zien geen realistische of wenselijke alternatieven. Enkel doelen stellen is in deze fase van de transitie niet meer voldoende, wat betekent dat er alternatieve instrumenten in de plaats zouden moeten komen. 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. Dit zou een aanzienlijke opgave voor Nederland betekenen.² Bij de Milieuraad ligt waarschijnlijk een compromisvoorstel voor met een aantal wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel, zoals een jaar uitstel en een tijdelijk reactiever prijsmechanisme. Dit heeft invloed op de klimaatimpact van deze maatregel, maar moet zorgen over de impact op huishoudens tegemoet komen.

Kortom, zolang de kaders met het ETS, de ESR en de LULUCF staan, zijn lidstaten gebonden aan de benodigde emissiereductie. Dat deze emissiereductie vervolgens daadwerkelijk wordt bereikt en op zo kosteneffectief mogelijke wijze, wordt vervolgens geborgd door de complementaire

¹ AFIR, ReFuel Aviation en FuelEU Maritiem

² Kamerstuk 22 112, nr. 3258

instrumenten zoals hierboven genoemd. De verwachting is dat het Franse voorzitterschap de voorliggende algemene oriëntaties iets zal aanpassen en mogelijk iets afzwakken om bij de Milieuraad een akkoord te kunnen bereiken. Nederland heeft samen met 9 andere lidstaten gewaarschuwd dat dit niet moet leiden tot het missen van het tenminste 55% doel en klimaatneutraliteit in 2050. Naar verwachting doet dit geen fundamentele afbreuk aan de ambitie van het pakket om 55% reductie te behalen, zoals ook blijkt uit onderstaande tabellen met weging ambitie per voorstel op hoofdlijnen t.o.v. het Commissievoorstel.

Het SCF is geen onderdeel van deze optelling omdat het niet is meegenomen in de berekeningen van de Commissie wat betreft de 55 procent BKG-reductie.

Zoals de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 28 juni aangeeft, geldt het SCF voor een grote groep lidstaten als sleutelonderdeel van het Ff55-pakket. Daarbij geldt voor vele lidstaten de noodzaak voor aandacht voor de sociale effecten van de klimaattransitie, in het bijzonder die van het ETS voor de gebouwde omgeving en transport (ETS-BRT). De meningen over de rol die het SCF daarin moet spelen zijn sterk verdeeld.

De afgelopen dagen is duidelijk geworden dat de onderhandelingen bewegen naar een financiële structuur, in tijd en omvang beperkt, waarbij het fonds buiten het MFK maar binnen de EU-begroting wordt geplaatst. Daarbij zou een deel van de ETS-BRT-rechten door de lidstaten geveild worden namens de Commissie, waarbij de inkomsten van dit deel als externe bestemmingsontvangsten worden toegekend ten behoeve van de financiering van het SCF. De MFK-verordening hoeft in dit geval niet te worden aangepast en financiering verloopt niet automatisch via eigen middelen. Dit betekent ook dat middels deze architectuur de Milieuraad in staat wordt gesteld om via gekwalificeerde meerderheid over de komst en de financiering van dit fonds te besluiten. De toepasselijkheid van de MFK-rechtstaatverordening, budgetcontrole en het waarborgen van een centrale governance van het fonds zodat deze structurele klimaatmaatregelen aanmoedigt blijven daarmee grotendeels geborgd. Verder lijken de onderhandelingen te bewegen richting een limiet op inkomenssteun, waarbij het kabinet kritisch blijft op de mogelijkheid voor dergelijke steun. De onderhandelingsinzet van het kabinet zoals verwoord in de geannoteerde agenda van de Milieuraad blijft ongewijzigd.

Vervolgproces

Als het pakket is vastgesteld, d.w.z. als de Raad algemene oriëntaties heeft bereikt, de trilogie met het Europees Parlement zijn afgerond en de nieuwe verplichtingen voor Nederland duidelijk zijn, zal gekeken worden of het nationale beleid voldoende is om aan deze verplichtingen te voldoen en wordt het beleid zo nodig herijkt. Deze doorrekening loopt mee in de jaarlijkse doorrekening van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en Energieverkenning.

In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat heeft het kabinet aangekondigd dat in samenwerking met externe onderzoeks- en planbureaus de komende periode in kaart wordt gebracht welke aanvullingen op het beleidsprogramma denkbaar zijn om de reductiedoelen te realiseren, en opties worden voorbereid voor besluitvorming door het kabinet (Kamerstuk 32 813, nr. 1049). De maatregelen die in kaart worden gebracht zullen geen vrijblijvend karakter hebben en moeten het doelbereik dichterbij brengen. Dit betekent dat normerend beleid een belangrijk onderwerp zal zijn van de gevraagde doorlichting. Daarbij zal, waar mogelijk, ook aandacht zijn voor de mogelijke gevolgen van het

FF55-pakket voor het nationale beleid. Hierbij wordt ook gekeken naar verdeling van de opgave tussen sectoren, verwachte CO₂-reductie en betaalbaarheid voor huishoudens en mkb en de financiële impact. De besluitvorming over de aanscherping van het beleidsprogramma vindt, om aan te sluiten op de begrotingscyclus, plaats in het voorjaar van 2023. Dit najaar zal uw kamer in de Klimaatnota over de voortgang van dit traject worden geïnformeerd.

Voorstellen Milieuraad 28/06 incl. weging ambitie t.o.v. CIE-voorstel

<i>Compromisvoorstel</i>	<i>Weging ambitie t.o.v. CIE-voorstel +, ○, of –</i>
<p>ETS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanscherpen bestaand ETS (industrie, elektriciteit, luchtvaart), uitbreiden met zeevaart. • Ophogen Innovatie- en Moderniseringsfonds (IF en MF). • Uitfaseren gratis rechten CBAM-sectoren. <ul style="list-style-type: none"> – Aanpassing maatvoering prijsmechanisme (art. 29a) <p>ETS-BRT (nb: onderdeel van ETS-voorstel)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nieuw ETS gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT). <p>LULUCF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel 310 Mton netto CO₂-opname door landgebruik in 2030 op EU-niveau, met verplichte nationale doelen. <p>ESR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel 40% reductie EU-breed in 2030 in ESR-sectoren: gebouwde omgeving, landbouw, mobiliteit, ca. kwart van de industrie, met verplichte nationale doelen (NL: 48%). <p>CO₂-normen (lichte voertuigen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naar verwachting zullend de Raadsonderhandelingen leiden tot een compromis dat grotendeels gebaseerd is op het Commissievoorstel (ongewijzigd 2030 doel, uitfaseerdatum per 2035) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Behoud ambitie doel: 61% ○ Behoud sterke borging doelbereik + Beperkt extra bijdrage aan doelbereik door review clauses scope (zeevaart 400 GT en AVIs) – extra aanbod rechten bij grote prijsstijgingen <ul style="list-style-type: none"> – Beperkt lagere bijdrage ETS-BRT aan doelbereik 2030 door mogelijk uitstel, en door een tijdelijk reactiever prijsmechanisme. ○ Behoud ambitie EU doel (310 Mton) en nationale doelen – Minder sterke borging doelbereik¹ <ul style="list-style-type: none"> ○ Gelijke ambitie doel: 40% ○ Behoud borging doelbereik + Meer tekst op convergentie in compromis, maar zonder impact op verdeling doelen <ul style="list-style-type: none"> ○ Gelijke bijdrage aan 2030 doel

¹ Er mag maximaal 225 Mton meetellen voor de ten minste 55% volgens de EU Klimaatwet. Als het doel van 310 Mton in de praktijk niet wordt gehaald is de 55% dus nog niet direct in gevaar maar betekent dat wel een risico voor klimaatneutraliteit in 2050.

Voorstellen Energieraad 27/06 incl. weging ambitie t.o.v. CIE-voorstel

<i>Compromisvoorstel</i>	<i>Weging ambitie t.o.v. CIE-voorstel +, 0, of –</i>
<p>RED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ophoging bindende hernieuwbaar EU doel naar 40%. • Voortzetten of introduceren bindende (en soms indicatieve) subdoelen voor transport, industrie, warmte/koude (toename jaarlijks 1,1%), en gebouwde omgeving. • Aanscherping duurzaamheidscriteria biograndstoffen. • Relatie met RePowerEU, waarin CIE voorstelt het overkoepelende RED-doel te verhogen van 40% in Ff55-voorstel naar 45%. Besluitvorming hierover pas later dit jaar aan de orde, Energieraad van juni 2022 spreekt eerst over 40% doelstelling. <p>EED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ophoging bindend EU doel reductie energieverbruik naar 9% met indicatieve nationale bijdrage. • Instellen van bindende (en soms indicatieve) subdoelen voor o.a. energiebesparing, renovatie van gebouwen, energie-audits, publieke aanbestedingen, efficiënte warmtenetten. • Relatie met RePowerEU, waarin CIE oa voorstelt het overkoepelende EED-doel zoals genoemd in FF55 op te hogen van 9% naar 13%. Besluitvorming hierover pas later dit jaar aan de orde, Energieraad van juni 2022 spreekt eerst over 9% doelstelling. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Behoud ambitie hoofddoel – Mogelijk lagere bijdrage aan hoofddoel via afzwakking sommige subdoelen – Mogelijk minder aanscherping op sommige Europese eisen m.b.t. biograndstoffen <ul style="list-style-type: none"> ○ Behoud ambitie hoofddoel