**Aanleiding**

* Op 6 februari 2024 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een [Mededeling](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A63%3AFIN), met daarin een aanbeveling voor een EU-klimaatdoelstelling voor 2040, uitgebracht.
* Het voorstel is op 6 februari 2024 door de commissie voor EZK [prioritair verklaard](https://parlisweb/parlis/document.aspx?Id=6edc3839-68f0-4c7d-b3f6-b587d99d8620).
* Op basis van de [effectbeoordeling](https://climate.ec.europa.eu/document/download/06182e00-03ac-4b6b-a58c-54cb45b080c2_en?filename=2040%20Climate%20Target%20Impact%20Assessment%20Executive%20Summary_en.pdf), beveelt de Commissie in de mededeling aan de broeikasgasemissies EU-breed tegen 2040 met 90% teverminderen ten opzichte van het niveau in 1990, en kondigt zij tevens aan een (politieke) discussie hierover op gang te willen brengen met alle belanghebbenden, waaronder burgers, ngo’s, wetenschappers, overheden en vertegenwoordigers van de sociale partners, de industrie en de landbouwsector.
* De verwachting is dat de kabinetsappreciatie (BNC-fiche) van het EU-voorstel conform de geldende EU-informatieafspraken omstreeks 15 maart 2024 naar de Kamer wordt gezonden.
* Via deze notitie ontvangt u van de EU-rapporteur een behandelvoorstel.

|  |
| --- |
| **Behandelvoorstel**  In aanvulling op de reeds tijdens de procedurevergaderingen van de commissie voor EZK van 23 januari en 6 februari 2024 genomen besluiten, is het behandeladvies om:   1. Het BNC-fiche na ontvangst te agenderen voor het commissiedebat met de minister voor Klimaat en Energie over het 2040-klimaatdoel van de EU d.d. 20 maart 2024. 2. De volgende afspraken met het kabinet te maken:  * De minister voor Klimaat en Energie verzoeken om voor het plaatsvinden van het commissiedebat met de minister voor Klimaat en Energie over het 2040-klimaatdoel van de EU d.d. 20 maart 2024 geen onomkeerbare stappen in de onderhandelingen in Brussel te zetten; * De minister voor Klimaat en Energie te verzoeken om, zo lang er discussies tussen de EU-lidstaten of onderhandelingen over het 2040-klimaatdoel van de EU in Brussel lopen, in de geannoteerde agenda’s en de verslagen van de Milieuraden reguliere updates te geven over de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van deze discussies of onderhandelingen. Dit verzoek is ook van toepassing op het nog uit te komen wetgevende voorstel om het 2040-klimaatdoel te verankeren in de Europese Klimaatwet.   *Met deze voorgestelde afspraken wordt hetzelfde effect bereikt als middels het plaatsen van een formeel behandelvoorbehoud.* |

**Toelichting op eerder genomen behandelbesluiten**

De commissie voor EZK heeft vooruitlopend op de publicatie van het EU-voorstel reeds enkele besluiten over de behandeling van dit EU-voorstel genomen. Zo is tijdens de procedurevergadering EZK op 23 januari jl. [besloten](https://parlisweb/parlis/document.aspx?Id=99738920-4352-4586-902d-84a47e24c2a2) om:

1. een [EU-rapporteurschap](https://parlisweb/parlis/document.aspx?Id=26282b1d-e459-493f-905d-636a356cbabd) over dit EU-voorstel in te stellen, met onder andere als doel om de informatiepositie van de Kamer over dit voorstel te versterken;
2. het hoofd van het kabinet van Eurocommissaris voor Klimaat Wopke Hoekstra, [Esther de Lange](https://www.cda.nl/actueel/nieuws/esther-de-lange-wordt-kabinetschef-henk-jan-ormel-volgt-haar-op), te verzoeken een technische briefing te verzorgen over het EU-voorstel;
3. te zijner tijd een stafnotitie over het 2040-doel op te laten stellen.

In de procedurevergadering EZK op 6 februari 2024 is verder [besloten](https://parlisweb/parlis/document.aspx?Id=6edc3839-68f0-4c7d-b3f6-b587d99d8620):

1. het EU-voorstel prioritair te verklaren.
2. Een apart commissiedebat in te plannen over dit EU-voorstel. Dit commissiedebat staat inmiddels gepland op 20 maart 2024.

**Nadere toelichting op het EU-voorstel**

*Aanbeveling voor EU-breed 2040-klimaatdoel*

* De Commissie beveelt aan de broeikasgasemissies tegen 2040 EU-breed met netto 90% te verminderen t.o.v. 1990. In de [Europese klimaatwet](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119) is al juridisch vastgelegd dat er in 2030 in de EU sprake dient te zijn van ten minste 55% minder uitstoot van netto-broeikasgasemissies t.o.v. 1990 (emissies na aftrek verwijderingen). Daarnaast moet de EU in 2050 klimaatneutraal zijn(het gaat om netto nul uitstoot van broeikasgassen).
* De publicatie van de mededeling vloeit voort uit de verplichting in de [Europese klimaatwet](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119) dat de Commissie in 2024 met een wetgevend voorstel moet komen voor een EU-klimaatdoel voor 2040, waar vervolgens het Europees Parlement en de lidstaten overeenstemming over moeten bereiken.
* De Commissie verwijst ook naar afspraken die tijdens de COP28 zijn gemaakt om fossiele brandstoffen uit te faseren, methaanuitstoot terug te brengen, wegtransport te decarboniseren en “inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen zo spoedig mogelijk uit te faseren” en dat de EU nu met deze opgaves aan de slag zal moeten gaan.
* Het vaststellen van een klimaatdoel voor 2040 zou haalbaar en van belang zijn om zo duidelijkheid aan industrie, investeerders, burgers en regeringen te geven en hen te helpen om besluiten te nemen die de EU op koers houden om in 2050 klimaatneutraal te zijn.
* Als benodigde investeringen noemt de Commissie “1,5% van het bbp bovenop op wat er reeds geïnvesteerd werd in de periode 2011-2020 in de klimaattransitie”. De Commissie wijst ook op de kosten en de schadelijke gevolgen van klimaat-verandering voor mens en economie, die naar inschatting van de Commissie groter zullen zijn dan de benodigde investeringen om het 2040-doel te kunnen halen.
* In de mededeling wordt ook gewezen op een aantal positieve (neven)gevolgen van het nemen van klimaatmaatregelen: het draagt bij aan het drastisch afbouwen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en leidt het daarmee tot energieonafhankelijkheid. Wel zullen door de klimaattransitie meer kritische grondstoffen nodig zijn uit het buitenland, hetgeen nieuwe afhankelijkheden creëert. Daarnaast ziet de Commissie in het vaststellen van een klimaatdoel voor 2040 ook dat dit positieve effecten zal hebben op de luchtkwaliteit, gezondheid en biodiversiteit. Economisch bezien zal de klimaattransitie volgens de Commissie ook kansen creëert voor de Europese industrie om “te floreren op nieuwe mondiale markten voor schone technologie”.

*Dialoog*

* In de mededeling wordt benadrukt dat het voorgestelde 2040-klimaatdoel een aanbeveling is en de Commissie daar de komende tijd een dialoog over wil aangaan.
* In het [persbericht](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_588) bij de mededeling geeft de Commissie aan “een strategische dialoog te willen starten over het kader voor de periode na 2030, onder meer met de industrie en de landbouwsector.” De dialoog lijkt bedoeld om te bespreken met welke uitdagingen verschillende groepen en regio’s te maken hebben en om hier oplossingen voor uit te werken.
* Voor de industrie bestaat al een [Clean Transition Dialogue](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_23_4887) en het gesprek met de landbouwsector verloopt sinds 25 januari jl. via de [Strategic Dialogue on the Future of Agriculture](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_417).
* De eerste uitkomsten van de Clean Transition Dialogue zullen worden gepresenteerd door de Commissie tijdens de [buitengewone Europese Raadsvergadering van 17-18 april a.s.](https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/04/17-18/)
* De eerste gelegenheid voor de Europese klimaatministers om over het aanbevolen 2040-klimaatdoel te spreken i des [Milieuraad van 25 maart a.s.](https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2024/03/25/)

*Randvoorwaarden*

De mededeling formuleert ook randvoorwaarden die van belang worden geacht bij het behalen van het 2040-klimaatdoel:

* Allereerst moet het gestelde 2030-klimaatdoel van de EU (-55%) geheel worden gehaald middels volledige implementatie van het ‘fit for 55’-wetgevingspakket.
* Het concurrentievermogen van de Europese industrie moet zijn gewaarborgd. De Commissie wenst dat er sprake is van een gelijk speelveld met internationale partners. In dit kader merkt de Commissie tevens op dat uit de resultaten van COP28 in Dubai blijkt dat “de rest van de wereld zich in dezelfde richting beweegt”.
* De Commissie wil ook “niemand achterlaten” en een grotere nadruk op “een rechtvaardige transitie”, waarbij rekening gehouden wordt met degenen die het kwetsbaarst zijn of voor de grootste uitdagingen staan om zich aan te passen. “Billijkheid, solidariteit en sociaal beleid” moeten volgens de Commissie “centraal blijven staan in de transitie”. Als voorbeeld van financiële ondersteuning vanuit het EU-niveau op dit vlak worden het [Sociaal Klimaatfonds](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0955) en het [Just Transition Mechanism](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en) van de EU genoemd.

*Mogelijke klimaatmaatregelen*

Hoewel de Commissie aangeeft met deze mededeling geen sectorspecifieke doelen of maatregelen voor te willen stellen, wordt er in het beleidsstuk wel degelijk aandacht besteed aan welke (sectorale) klimaatmaatregelen of –doelen nodig zouden zijn om het 2040-klimaatdoel te kunnen behalen:

* De Commissie noemt het kort na 2040 volledig koolstofvrij maken van de energiesector (elektriciteitsproductie). Dit zou mogelijk moeten zijn op basis van het tegelijk inzetten van alle beschikbare koolstofvrije en koolstofarme energieoplossingen, waaronder hernieuwbare energiebronnen, waterstof, kernenergie, energie-efficiëntie, opslag, *Carbon Capture and Storage* (CCS), *Carbon Capture and Utilization* (CCU), koolstofverwijdering, geothermische energie en waterkracht. De Commissie wijst er nadrukkelijk op dat zowel emissiereducties als koolstofverwijderingen nodig zijn. De Commissie benadrukt dat een reductiepercentage van 90% enkel haalbaar is als CO2-uitstoot ook wordt afgevangen en opgeslagen, waarbij – zo valt in de effectbeoordeling te lezen – opgemerkt dient te worden dat deze technologieën nog relatief nieuw zijn.
* Om de klimaattransitie mogelijk te maken moeten ook knelpunten in de elektrificatie van de economie worden voorkomen; de Commissie wijst erop dat grote investeringen in elektriciteitsnetten noodzakelijk zijn. Tegen 2040 zal het aandeel elektriciteit in het eindenergieverbruik naar verwachting zijn toegenomen van 25% in 2024 naar 50% in 2040, ofwel een verdubbeling. 90% van de elektriciteitsproductie zal afkomstig zijn van met name hernieuwbare energie, aangevuld door kernenergie, aldus de Commissie.
* Het gebruik van fossiele brandstoffen zal in 2040 daarentegen fors zijn afgenomen, met 80% (t.o.v. 2021) minder in de energiesector en 60% minder in de transportsector. De Commissie geeft aan dat tegen 2040 ook “inefficiënte subsidies op fossiele brandstoffen” moeten zijn uitgefaseerd, tenzij deze bestemd zijn om energiearmoede tegen te gaan.
* De vervoerssector dient richting 2040 volgens de Commissie ook grote stappen te zetten en zou ook koolstofvrij kunnen worden gemaakt door een combinatie van het uitvoeren van het bestaand beleid (‘fit for 55’), doorvoeren van technologische oplossingen en koolstofbeprijzing. De Commissie rekent op een mogelijke 70% reductie in 2040 (t.o.v. 2015). De Commissie verwacht daarbij dat aanzienlijke investeringen in voertuigen en infrastructuur nodig zullen zijn.
* De landbouwsector wordt ook genoemd, maar hoeveel uitstoot van broeikasgassen deze sector zou kunnen reduceren wordt echter niet vermeld. De mededeling spreekt erover dat “landbouwactiviteiten, net als andere sectoren, een belangrijke rol spelen in het behalen van het 2040-klimaatdoel van de EU, terwijl de landbouw ook een rol te vervullen heeft in het garanderen van voedselzekerheid in de EU.” De Commissie spreekt verder van het inzetten van “effectief beleid, dat goede praktijken beloond” als maatregel. Het Brusselse nieuwsagentschap Politico heeft eerder gemeld dat in concept-versies gestaan zou hebben dat een reductie van 30% broeikasgas-emissies in de landbouw nodig zou zijn om het 2040-doel te kunnen behalen, maar dat deze onder druk van de recente boerenprotesten in Brussel is geschrapt.
* De gebouwde omgeving en industrie worden ook genoemd als sectoren die moeten bijdragen aan het 2040-doel. Voor de industrie acht de Commissie investeringssteun en koolstofbeprijzing (via huidige EU ETS, aangevuld met wijzigingen in de energiebelastingen en uitfasering van subsidies op fossiele brandstoffen) nodig als instrument.

*Effectbeoordeling (impact assessment, IA)*

* In de [IA](https://climate.ec.europa.eu/document/download/768bc81f-5f48-48e3-b4d4-e02ba09faca1_en?filename=2040%20Climate%20Target%20Impact%20Assessment_en_0.pdf) worden drie reductiepercentages onderzocht en onderling vergeleken:
  + Optie 1: een reductie van **(75%-)80%** in 2040 (t.o.v. 1990), hetgeen neerkomt op een lineair reductiepad tussen 2030 (uitgaande van dat het -55% doel in 2030 is behaald) en 2050, wanneer de EU klimaatneutraal moet zijn.
  + Optie 2: een reductie tussen de **85-90%** in 2040, hetgeen volgens de Commissie neerkomt op het doorzetten van het huidige beleid onder ‘fit for 55’ in de periode 2030-2040. Een voortzetting van het huidige beleid (“fit for 55”-pakket) tot aan 2040, zou volgens de Commissie leiden tot een 88% reductie in 2040 (*zie ook figuur 3 op pagina 23 van de IA*).
  + Optie 3: een reductie van **90-95%**. Deze optie is als enige in lijn met het advies van de Europese klimaatraad en volgens de Commissie ook in lijn met de afspraken gemaakt tijdens COP28, waarmee “een duidelijk transitiepad weg van fossiele brandstoffen” wordt uitgestippeld. De Commissie beoordeelt deze optie verder als het meest effectief om in 2050 klimaatneutraal te zijn.
* Andere reductiepercentages (onder de 75%-80% of boven de 95%) zijn niet onderzocht, omdat de Commissie deze niet haalbaar acht en/of omdat uit de publieke consultatie is gebleken dat voor een lager dan wel hoger reductiepercentage onvoldoende draagvlak lijkt te bestaan.
* De benodigde investeringskosten van de klimaatttransitie over de periode 2030-2050 zou tussen de 3 onderzochte opties nagenoeg gelijk zijn. De Commissie merkt op dat een lager reductiepercentage in 2040 neerkomt op het doorschuiven van investeringen en inspanningen naar de periode 2040-2050. Naarmate het reductiepercentage voor 2040 hoger wordt, zal er in de periode 2030-2040 meer moeten worden geïnvesteerd in (de uitrol van) schone technologieën, maar in 2040-2050 juist minder.
* De klimaattransitie zou minder investeringen vergen als het lukt vooruitgang te boeken met de circulaire economie en burgers zouden kiezen voor een duurzamere levensstijl. De Commissie benadrukt echter dat de keuze voor een bepaalde levensstijl een persoonlijke aangelegenheid is.
* De Commissie merkt op dat bij optie 3 de meeste aandacht vereist is voor sociaal beleid. Op basis van de berekeningen die schuilgaan achter de effectbeoordeling, zou blijken dat de absolute kosten voor huishoudens tussen de 3 onderzochte opties of scenario’s onderling niet al te zeer verschillen. Investeringskosten (o.a. isolatie woning) voor lage inkomen huishoudens zijn relatief gezien echter wel veel hoger dan voor andere inkomensgroepen. De Commissie merkt op dat in de impact assessment geen rekening is gehouden met (sociaal) beleid, die kan worden ingezet deze impact te adresseren. Sociaal beleid wordt daarom nodig geacht om te borgen dat energie betaalbaar blijft en iedereen mee kan komen in de transitie.
* Inzake de landbouwsector geeft de effectbeoordeling aan dat de helft van de huidige non-CO2 broeikasgasemissies, zoals methaan, afkomstig zijn van landbouwactiviteiten en dat bij het uitblijven van klimaatmaatregelen in de landbouwsector, deze sector tegen 2050 – afgezet tegen alle andere sectoren - een grote uitstoter zal zijn geworden.
* De Commissie benadrukt in de effectbeoordeling dat economische groei en minder CO2-uitstoot samen kunnen gaan: zo zou in 2022 het bbp in de EU met 3,5% zijn gegroeid, terwijl de CO2-uitstoot met 3% (t.o.v. 2021) is verminderd (*zie ook figuur 1 op pagina 11 van de* [*IA*](https://climate.ec.europa.eu/document/download/768bc81f-5f48-48e3-b4d4-e02ba09faca1_en?filename=2040%20Climate%20Target%20Impact%20Assessment_en_0.pdf)). Klimaatmaatregelen die nodig zijn voor optie 3 leiden tot een 0,2% daling van het bbp vergeleken met optie 2, terwijl optie 1 een 0,5% hoger bbp laat zien in vergelijking met optie 2. De Commissie geeft aan dat op de langere termijn, met 2050 als horizon, er tussen de 3 opties nagenoeg geen verschil is in termen van impact op het bbp van de EU.
* In de effectbeoordeling valt ook op dat de Commissie aangeeft dat het gebruik van fossiele brandstoffen weliswaar zal afnemen, maar naar verwachting niet geheel zal verdwijnen, aangezien deze ook worden ingezet in niet-energie sectoren (o.a. voor chemische processen). Kolen zou tegen 2040 vrijwel geheel moeten zijn uitgefaseerd, terwijl het gebruik van olie in 2050 een kwart zou bedragen van het gebruik in 2020. In de effectbeoordeling staat dat er ook nog gerekend wordt op het bestaan van gasgestookte energiecentrales in 2040, die dan wel hun CO2-uitstoot zouden afvangen (of enkel gebruikt worden tijdens pieken in de vraag).

*Advies van Europese klimaatraad*

* De Commissie heeft haar aanbeveling nadrukkelijk (mede) gebaseerd op onderzoek van de Europese Adviesraad van klimaatwetenschappers, die op 15 juni 2023 een reductiedoel [adviseerde](https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040) binnen een bandbreedte van 90-95% met een minimumreductie voor 2040 van 90% (t.o.v. 1990).
* Daarbij merkten de klimaatwetenschappers op dat als gekozen wordt voor een ambitieuzer klimaatdoel (95%), dit leidt tot een “eerlijkere bijdrage” van de EU aan de wereldwijde inspanningen om de klimaatopwarming te beperken tot 1,5 graad.
* Een aantal maatregelen wordt noodzakelijk geacht om het 2040-klimaatdoel te kunnen behalen, zoals het vrijwel geheel decarboniseren van de energiesector, vermindering van de uitstoot van CO2 binnen de landbouwsector (30% reductie), opschaling van niet-fossiele energiedragers (zoals waterstof), vermindering van de vraag naar energie, vermindering van de uitstoot van andere broeikasgassen dan CO2 en koolstofverwijdering.

*Van aanbeveling naar wetgevend voorstel*

* Gelet op de Europese verkiezingen in 2024, heeft de Commissie ervoor gekozen nu eerst met deze Mededeling te komen over het 2040-klimaatdoel, en een wetgevend voorstel aan de volgende Commissie (2024-2029) over te laten.
* Zodra het 2040-klimaatdoel in de Europese Klimaatwet is opgenomen, zou volgens informele berichten van Commissie ambtenaren in de periode 2026/2027 een pakket met wetgevingsvoorstellen (‘fit-for-90’, in de Brusselse wandelgangen “Green Deal 2.0” genoemd) met daarin maatregelen (voor verschillende sectoren, zoals energie, transport en landbouw) worden uitgebracht.