

Vergaderjaar 2023–2024

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 271

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, over de knelpunten die in de uitvoering moeten worden opgelost om invulling te kunnen geven aan een EU-klimaatdoel voor 2040 als tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Het oplossen van deze knelpunten richt zich in deze brief vooral op het faciliteren van de energietransitie en het bevorderen van het duurzame concurrentievermogen en de investeringszekerheid van bedrijven. Deze uitdagingen worden ervaren door alle sectoren. Op een later moment zal ik op verdere (sectorspecifieke) randvoorwaarden ingaan voor onder andere verduurzaming van mobiliteit, landbouw en de gebouwde omgeving. In een volgende brief zal ik ook verder ingaan op de coalities die Nederland heeft gevormd met andere lidstaten om aan de verschillende elementen van de uitvoeringsagenda te werken. Hiermee geef ik invulling aan de motie Erkens.¹ In lijn met de toezegging aan de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat tijdens het debat van 21 maart 2024 zal ik u in het najaar updaten over de ontwikkelingen rondom een EU-klimaatdoel voor 2040. Voor de meest recente ontwikkelingen verwijs ik u naar de geannoteerde agenda van 29 mei² van de Milieuraad van 17 juni jl. en het verslag.

Tijdens de Milieuraad van 25 maart jl. vond een eerste gedachtewisseling plaats over een EU-klimaatdoel voor 2040 als tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. U bent middels het verslag van deze Milieuraad hierover geïnformeerd.³ Ik heb namens Nederland, in lijn met het BNC-fiche⁴, steun uitgesproken voor het aanbevolen EU-klimaatdoel van 90% netto emissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 en daarbij aandacht gevraagd voor de randvoorwaarden die geadresseerd moeten worden om op Europees niveau zowel het 2030 als 2040 doel te kunnen

¹ Kamerstuk 31 793, nr. 257.

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 945.

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 944.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3916.

behalen, waaronder een stevig uitvoeringspakket conform de motie Erkens. Tijdens de Milieuraad van 17 juni werd de discussie tussen lidstaten voortgezet. Er vond geen besluitvorming plaats.

Zoals de Europese Commissie (hierna: de Commissie) aangeeft in de mededeling over het EU-klimaatdoel voor 2040⁵, en het bijgaande impact assessment, zal continuering van het huidige klimaatbeleid tot 2040 leiden tot een reductie van 88%, waarmee 90% slechts een beperkte ambitieverhoging is en in lijn met de wetenschappelijke inzichten over wat nodig is om de 1,5 graden Celsius doelstelling uit de Overeenkomst van Parijs binnen bereik te houden.⁶ Om deze doelstelling te behalen is het noodzakelijk dat alle lidstaten tijdig en volledig uitvoering geven aan bestaand beleid, waarbij de volledige implementatie en uitvoering van het Fit-for-55 pakket voorop staat. Nederland zal ook hier zijn bijdrage aan de Europese doelstellingen leveren. In het BNC-fiche heeft het kabinet ingezet op een gebalanceerde en kosteneffectieve bijdrage aan het 2040 doel van alle lidstaten en sectoren. Dit is van belang omdat het maatschappelijk draagvlak onder druk komt te staan indien de verdeling van inspanningen en kosten niet als rechtvaardig wordt ervaren door burgers en bedrijven.⁷ Daarnaast is het van belang dat er voldoende beleid wordt ontwikkeld gericht op het oplossen van knelpunten in de uitvoering van de transitie.

Dergelijke knelpunten zijn bijvoorbeeld netcongestie, langdurige en complexe vergunningverleningsprocedures en beschikbaarheid van voldoende financiering, duurzame energie en grondstoffen. Deze knelpunten hinderen de effectieve uitvoering van het Fit-for-55 pakket. Daarnaast is de invulling van een aantal overkoepelende randvoorwaarden cruciaal die voorbij knelpunten in de uitvoering gaan en nodig zijn voor de transitie naar klimaatneutraliteit in alle sectoren. Deze randvoorwaarden omvatten onder andere een sterkere focus op een rechtvaardige transitie waarin alle burgers worden meegenomen, het versterken van het concurrentievermogen van de Europese industrie, een gelijk speelveld op Europees en mondiaal niveau, en een strategische dialoog over het EU-klimaatbeleid na 2030, onder andere met de industrie en landbouwsector.

Overzicht van de brief

Middels deze brief informeer ik u over de gewenste elementen van een uitvoeringspakket waaraan de motie Erkens refereert, waarbij ik achter-eenvolgens inga op twee belangrijke randvoorwaarden en bijbehorende oplossingen op Europees niveau voor een kosteneffectieve en haalbare invulling van de klimaatopgave:

1. **Het faciliteren van de energietransitie:**

- Ondersteuning van lidstaten bij een betere benutting en verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende energie-infrastructuur;
- Aanpak van netcongestie;
- Versnelling van vergunningverlening voor duurzame energieprojecten;

⁵ COM(2024) 63.

⁶ Het netto doel van 90% moet volgens de Commissie worden bereikt door de broeikasuitstoot te reduceren tot 850 Mton (Dit is een bruto reductie van ca. 83% o.b.v. de uitstoot in 1990 van 4867 Mton), en koolstofverwijdering op te schalen tot aan 400 Mton (t.o.v. 208 Mton in 1990). Bron: Europees Milieuagentschap (2023), beschikbaar via: <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-2>

⁷ TNO (2021). Wat is het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid? Onderzoek naar beleidsopties van de studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal; WRR (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten

- Harmonisatie van methodologieën voor nettarieven tussen lidstaten;
 - Opschaling van de Europese waterstofmarkt, grensoverschrijdende waterstofinfrastructuur en Europese waterstofketens;
 - Regionale samenwerkingsverbanden;
 - Europese standaardisering van protocollen voor bi-directioneel en slimladen tussen lidstaten.
2. **Het bevorderen van het duurzame concurrentievermogen van en investeringszekerheid voor bedrijven:**
- Inzet op een sterke koppeling tussen verduurzaming en concurrentievermogen;
 - Een integrale weging van milieu en klimaatdoelen in vergunningverleningsprocessen;
 - Beschikbaarheid van private financiering;
 - Het creëren van nieuwe groene markten;
 - Beschikbaarheid van duurzame grondstoffen;
 - Europese coördinatie ten behoeve van een geïntegreerde Europese CO₂-markt.

Deze randvoorwaarden zijn niet uitputtend, omdat de vormgeving van het complete benodigde uitvoeringspakket wordt bepaald door welke (sectorale) doelstellingen en maatregelen worden voorgesteld door de Europese Commissie in 2026.

Faciliteren van de energietransitie

De EU heeft een ambitieus energie- en klimaatbeleid in gang gezet met het Fit-for-55 pakket. De verwachting is dat de komende jaren het accent in de Europese agenda zal verschuiven naar uitvoering van de afgesproken doelen, onder ander ten aanzien van opschaling van duurzame energieproductie, het bevorderen van (grensoverschrijdende) energieinfrastructuur en energieopslag. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de nodige publieke en private investeringen in de energietransitie. In de uitvoering is het van belang om knelpunten in de transitie te adresseren, met name door verdere versnelling van vergunningverlening voor energieprojecten, het aanpakken van netcongestie en het bevorderen van de aanleg van energieinfrastructuur.

De aangenomen Raadsconclusies over energieinfrastructuur benadrukken het belang van deze onderwerpen, waaruit blijkt dat overeenstemming bestaat tussen lidstaten om deze knelpunten op te lossen. In het verslag van de Energieraad van 30 mei jl. bent u hierover nader geïnformeerd.⁸ Nederland heeft zich in de totstandkoming van deze Raadsconclusies ingezet om de Commissie op te roepen tot het ontwikkelen van een uitvoeringsagenda om lidstaten te ondersteunen om elektriciteitsinfrastructuur beter te benutten en verder te ontwikkelen.⁹ Daarnaast moet deze uitvoeringsagenda zich richten op het aanpakken van netcongestie en het verdere versnellen van vergunningverlening.¹⁰ Nederland heeft tevens aandacht gevraagd voor verdere harmonisatie van de methodologie waarmee nettarieven vastgesteld worden. Dit is omdat nettarieven een groeiende component van de elektriciteitsprijs zijn en verschillende keuzes in methodiek tussen landen het gelijke speelveld kunnen verstoren.¹¹ In de Raadconclusies is een oproep aan de Europese Commissie opgenomen om te reflecteren op het kader voor nettarieven.

⁸ Kamerstuk 21 501-33, nr. 1075.

⁹ Beschikbaar via <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10459-2024-INIT/nl>

¹⁰ Ibid.

¹¹ Zie het non-paper *Further harmonization of Electricity Grid Tariff methodology* van 4 maart 2024, bijlage bij Kamerstuk 21 501-33, nr. 1060.

Nederland zet zich daarnaast in EU-verband en in samenwerking met buurlanden in voor de opschaling van de waterstofmarkt, grensoverschrijdende waterstofinfrastructuur en Europese waterstofketens.¹² Op regionaal niveau werkt Nederland nauw samen binnen het Pentilaterale Energieforum en de *North Sea Energy Cooperation* (NSEC) aan gezamenlijke uitdagingen voor de energietransitie. Als voorbeeld is in Penta-verband in december 2023 een verklaring overeengekomen die ons verbindt in gezamenlijke ambities voor de middellange termijn. Daartoe zijn een aantal kernprincipes aangewezen waar de landen elkaar in vinden en op kunnen samenwerken voor het streven naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem. Zo is in deze verklaring afgesproken om plannen voor het energiesysteem en energie-infrastructuur onderling af te stemmen en om te zorgen voor voldoende flexibiliteit in het elektriciteitssysteem in de regio. Binnen NSEC wordt onder andere gewerkt aan gezamenlijke infrastructuur planning, interconnectiecapaciteit, en aan de benodigde wet- en regelgeving voor de uitrol van windenergie op de Noordzee. De Noordzeelanden hebben een doelstelling van minstens 300 GW windenergie op zee vastgelegd in de Oostende verklaring. NSEC zal later dit jaar concrete aanbevelingen uitwerken die nodig zijn om de doelen voor de Noordzee in te vullen.

Tot slot is Nederland een voorstander van Europese standaardisering van protocollen voor bi-directioneel en slimladen tussen lidstaten. In samenwerking met onder andere Duitsland, werkt Nederland aan een versnelde implementatie van slim en bi-directioneel opladen van elektrische voertuigen in de EU. Dit draagt potentieel bij aan flexibiliteitsoplossingen voor netcongestie.

Duurzaam concurrentievermogen en investeringszekerheid bedrijven

Bedrijven zijn onmisbaar bij het behalen van de klimaatdoelstellingen. Hiervoor zijn heldere doelstellingen en een effectieve transitie nodig om het toekomstig verdienvermogen van het bedrijfsleven in de EU te verzekeren en te versterken. Effectief beleid voor een sterker concurrentievermogen en investeringszekerheid van bedrijven wordt onder andere gehinderd door complexe en inconsistente regelgeving, een ongelijk Europees en mondiaal speelveld, schaarste van duurzame grondstoffen en het gebrek aan een duidelijke Europese visie voor de ondersteuning van betaalbare duurzame technologieroutes. Het vergt inspanningen op EU en nationaal niveau om ervoor te zorgen dat het vestigingsklimaat in Europa sterk genoeg blijft, zodat bedrijven nu en in de toekomst hun verdienvermogen kunnen behouden en duurzame doelstellingen kunnen behalen. Zonder de juiste randvoorwaarden kunnen zij niet tijdig hun productieprocessen verduurzamen. Voor het kabinet is het daarom van belang dat er een sterke koppeling komt tussen verduurzaming en concurrentievermogen, en dat deze koppeling bijdraagt aan stabiliteit en investeringszekerheid voor bedrijven en daarmee zal zorgen voor toekomstig concurrentievermogen van de EU en Nederland. De EU industrie kan een *first mover* voordeel benutten op mondiale groei-markten. Hierover zijn in de Raad voor Concurrentievermogen van 24 mei jl. conclusies aangenomen.¹³ Het kabinet heeft bij deze conclusies ingezet op een snelle en geharmoniseerde realisatie van randvoorwaarden en een sterke koppeling tussen concurrentievermogen en klimaatbeleid en dit is ook als zodanig in de conclusies opgenomen. De Commissie maakt deze koppeling ook in de mededeling over het aanbevolen EU-klimaatdoel voor

¹² Kamerstuk 29 023, nr. 512.

¹³ Beschikbaar via: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10127-2024-INIT/nl/>

2040 en met de *Clean Transition Dialogues*.¹⁴ Via deze strategische dialoog haalt de Commissie bij bedrijven ideeën op over hoe zij de transitie naar een gedecarboniseerd systeem kunnen maken. Daarnaast is in de Raadsconclusies 8^e Milieu Actie Programma (MAP), die op 17 juni in de Milieuraad zijn aangenomen, eveneens de noodzaak van verdere beleidsinzet op de transitie naar een circulaire economie voor het versterken van het EU concurrentievermogen en het tegengaan van de klimaatcrisis genoemd.

Voor vergunningverlening aan projecten die bijdragen aan de transitie is een integrale weging van milieu en klimaatdoelen van belang. De herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED III)¹⁵ biedt mogelijkheden voor snellere vergunningverlening voor de opwek van hernieuwbare energie en elektriciteitsnetten door uitzonderingen toe te staan op Europese milieuregels, maar deze versnelling geldt niet voor verduurzaming van de industrie. De *Net-Zero Industry Act* kent bijvoorbeeld veel minder uitzonderingsmogelijkheden, terwijl de gehele keten moet verduurzamen. Het kabinet zet zich in voor een Europese agenda die toeziet op adequate implementatie van EU-regelgeving en het verlagen van regeldruk, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf. In lijn met deze inzet van het kabinet komen deze punten terug in de hierboven genoemde conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen van 24 mei 2024.¹⁶

Ook is voor het kabinet een sterke inzet op een Europees en internationaal gelijk speelveld cruciaal. De transitie betreft grote risicovolle duurzame investeringen. Bedrijven zijn op zoek naar voorspelbaarheid en financiering in alle stadia van ontwikkeling: van innovatie, tot demonstratie, tot opschaling, en toepassing in het productieproces. Het kabinet benadrukt in Brussel het belang van voldoende beschikbaarheid van private financiering die noodzakelijk is voor de opschaling van strategische duurzame technologieën.¹⁷

Daarnaast is het van essentieel belang om nieuwe groene markten te creëren. In navolging van marktcreatie voor brandstoffen, RFNBO's (*Renewable Fuels of Non-Biological Origin*) en verpakkingen door middel van normering aan het einde van de waardeketen, wil het kabinet dit ook voor andere producten en materialen. Te denken valt aan groen staal, duurzame kunstmest, en groene chemicaliën (zoals plastics en coatings). Daarbij is de ontwikkeling van robuuste ketenmodellen en certificeringssystemen nodig om op een betrouwbare en transparante wijze de duurzaamheid in producten te kunnen aantonen, waarbij groene en grijze grondstoffen al in een eerder stadium van het productieproces gemengd worden. Dit zal ook bijdragen aan het inzetten en toepassen van hernieuwbare energie door de industrie.

Momenteel onderzoekt het kabinet hoe de Commissie aan bovenstaande bij kan dragen, specifiek hoe de EU beter beleid kan maken om investeerbare business cases voor elektrificatie, waterstof en CCS in de industrie te creëren. De *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) is een belangrijk klimaatinstrument en ondersteunt het concurrentievermogen van de industrie in de EU, maar ten behoeve van exporteerende sectoren zijn mogelijk aanvullende maatregelen nodig. De Commissie zal identificeren welke sectoren in de toekomst mogelijk toegevoegd kunnen worden aan de werking van de CBAM. Deze eventuele aanvullende

¹⁴ COM(2024) 163.

¹⁵ Richtlijn 2018/2001 van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 tot bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

¹⁶ Beschikbaar via: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10127-2024-INIT/nl/>

¹⁷ Ibid.

maatregelen zullen op WTO-conforme manier vormgegeven moeten worden. Het kabinet kijkt in dat kader uit naar de evaluatie van de CBAM die de Commissie in 2025 zal uitvoeren, waarin specifiek aandacht is voor het effect op export en het risico op koolstoflekkage.

De schaarste aan duurzame en kritieke grondstoffen is een groot knelpunt voor verduurzaming van de verschillende sectoren. Voor de chemische industrie zet Nederland zich samen met andere lidstaten in voor een perspectief op lange termijn verduurzaming en verdienvermogen, onder andere door het creëren van een markt, het borgen van de beschikbaarheid van duurzame grondstoffen en het verminderen van fossiele import afhankelijkheid.¹⁸ Deze inzet komt eveneens terug in de conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen. Het kabinet zal zich inzetten om aanvullende maatregelen op dit gebied op de agenda van de Commissie te zetten, bijvoorbeeld uitbreiding van de productregulering naar meer productgroepen en van een verplicht aandeel gerecyclede inhoud naar biogebaseerde of CO₂-gebaseerde inhoud. Daarnaast is het van belang om in te zetten op EU beleid voor koolstofverwijdering waarbij rekening wordt gehouden met een mondiaal gelijk speelveld, de relatie met andere duurzaamheidsopgaven zoals biodiversiteit en circulaire economie, en marktcreatie. Hoe dit het beste bereikt kan worden op EU niveau zal het kabinet de komende tijd verder onderzoeken. Gelinkt aan de schaarste aan duurzame en kritieke grondstoffen, is een voortzetting van de voortvarende uitvoering en implementatie van het *Circular Economy Action Plan* (CEAP), het integrale EU-beleidspakket met circulaire maatregelen, en een supplementair CEAP noodzakelijk voor het realiseren van de klimaatdoelen en het verminderen van het grondstoffengebruik. Hiermee wordt toegewerkt naar een circulaire interne markt om het innovatie- en concurrentievermogen van de EU te versterken.

Nederland is koploper op het gebied van CCS in de EU. CCS is een kosteneffectieve techniek om CO₂ te reduceren en één van de noodzakelijke instrumenten voor de verduurzaming van de Nederlandse industrie en het behalen van de reductiedoelstelling voor 2030. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de EU-strategie voor industrieel koolstofbeheer integraal beziet en zich richt op verdere Europese marktontwikkeling, infrastructuur en innovatie.¹⁹ Om een geïntegreerde Europese CO₂-markt te realiseren, is stimulering en coördinatie op EU niveau noodzakelijk. Het kabinet vraagt momenteel aandacht in Brussel voor de verdere uitwerking, in het bijzonder ten opzichte van de plannen voor een toekomstig pakket aan regelgeving voor CO₂ transport, waarbij het belangrijk is dat dit de ontwikkeling van reeds lopende projecten in Nederland faciliteert. Nog een aandachtspunt is de beperkte ruimte om deze nieuwe grote infrastructurele opgaven ruimtelijk te implementeren. Voorts vraagt het kabinet aandacht voor de betaalbaarheid van deze transitie, en waar deze kosten neer slaan. In de motie van het lid Postma²⁰ is gevraagd om een strategie te ontwikkelen voor de inzet van Nederland als het gaat om CCS in relatie tot de EU-strategie voor industriële koolstofbeheer. Deze strategie zal in het najaar met uw Kamer gedeeld worden.

Samenvattend heb ik de belangrijkste knelpunten voor het faciliteren van de energietransitie, en duurzaam concurrentievermogen en investeringszekerheid van bedrijven geïdentificeerd, evenals de lopende processen in

¹⁸ Zie de *Joint Statement on a European Sustainable Carbon Policy Package* van 15 april 2024, beschikbaar via <https://www.government.nl/documents/publications/2024/04/15/joint-statement-on-a-european-sustainable-carbon-policy-package>

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3917.

²⁰ Kamerstuk 31 793, nr. 262.

Brussel om deze uitdagingen aan te pakken. U zult, onder andere middels de Milieuraad verslagen, doorlopend geïnformeerd worden door het kabinet over de belangrijkste ontwikkelingen in Europa met betrekking tot het EU-klimaatdoel voor 2040 en het benodigde uitvoeringspakket daarbij.

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