



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

INTERN GEBRUIK

Agnes Mulder, Raoul Boucke en Renske Leijten

Notitie EU-rapporteurs Klimaat over behandelvoorstel prioritair EU-voorstellen op EZK-terrein uit 'Fit for 55' in 2030-pakket

E agnes.mulder@tweedekamer.nl;
r.leijten@tweedekamer.nl;
r.boucke@tweedekamer.nl

aan Leden en plv. leden van de vaste commissie voor EZK
in afschrift aan Leden en plv. leden van de vaste commissies voor EUZA, IenW, FIN, LNV en BiZa
van de leden Mulder (Agnes), Boucke en Leijten

datum 10 september 2021

onderwerp Behandelvoorstel prioritair EU-voorstellen op EZK-terrein uit 'Fit for 55' in 2030-pakket (COM(2021)551, COM(2021)555, COM(2021)564 en COM(2021)557)

Aanleiding

- Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie het *'Fit for 55' in 2030-klimaatpakket* [uitgebracht](#).
- Dit wetgevingspakket geeft uitvoering aan de op 28 juni jl. definitief vastgestelde [EU-klimaatwet](#), met daarin juridisch verankerd de doelstelling dat de EU in 2030 minstens 55% (was 40%) minder broeikasgassen zal uitstoten ten opzichte van 1990.
- Het pakket bevat in totaal 13 wetgevingsvoorstellen, waarvan 6 voorstellen zich op het terrein van de commissie EZK bevinden:
 - 1) Herziening richtlijn EU-emissiehandelssysteem (ETS), [COM\(2021\)551](#);
 - 2) Herziening verordening inzake verdeling van de inspanningen (ESR), [COM\(2021\)555](#);
 - 3) Verordening mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM), [COM\(2021\)564](#);
 - 4) Herziening richtlijn betreffende hernieuwbare energie (RED II), [COM\(2021\)557](#);
 - 5) Herschikking Richtlijn Energie Efficiëntie (EED), [COM\(2021\)558](#);
 - 6) Voorstel Verordening Sociaal Klimaatfonds, [COM\(2021\)568](#).
- Vier van deze EU-voorstellen op het EZK-terrein - ETS, ESR, CBAM en REDII- zijn eerder dit jaar al door de Kamer [prioritair verklaard](#) en tevens werd uitgesproken ten aanzien van drie voorstellen - ETS, ESR en CBAM - een behandelvoorbehoud te overwegen. Via deze notitie ontvangt u over deze prioritair voorstellen een behandeladvies;
- Voor de resterende 'Fit for 55' voorstellen waar de commissie EZK het voortouw heeft, treft u eveneens een behandeladvies aan in de lijst nieuwe EU-voorstellen, die ook op de PV EZK van 14 september a.s. geagendeerd zal staan.
- De staatssecretaris van EZK heeft al aan de Kamer toegezegd om nog in september de kabinetsappreciatie (BNC fiches) van het gehele pakket naar de Kamer te verzenden; de verwachting is dat dit in de week van 20 september a.s. het geval zal zijn.
- De signalen uit Brussel zijn dat de onderhandelingen zeker twee jaar in beslag zullen nemen en in het najaar (eind oktober) pas echt van start zullen kunnen gaan.

Kameractiviteiten m.b.t. 'Fit for 55'

- Op 23 juni jl. werd een technische briefing over het pakket door Diederik Samsom van de Europese Commissie voor de leden van de commissie EZK verzorgd.
- Op 13 oktober a.s. zal – in lijn met het besluit van 12 mei jl. hierover – een (video)gesprek met Eurocommissaris Frans Timmermans over het 'Fit for 55' in 2030-pakket plaatsvinden.
- Verder is – eveneens op 12 mei jl. – besloten om een werkbezoek 'klimaat en energie' voor de leden van de commissie EZK aan Brussel te organiseren, zodra de coronamaatregelen het toelaten (najaar 2021). Ter invulling van dit werkbezoek treft u separaat in de PV EZK van 14 september 2021 een notitie aan.
- Op 7 september jl. is ook al besloten tot het houden van een plenair debat met de minister en staatssecretaris van EZK over het 'Fit for 55' in 2030-pakket, waarbij tevens werd geconcludeerd dat in de PV EZK van 14 september 2021 zal worden gekeken welke stappen er nog moeten worden gezet.

Behandelvoorstel

In aanvulling op de reeds genomen besluiten is het behandeladvies om:

- 1) Het plenaire debat over de 'fit for 55'-voorstellen dat nog dient plaats te vinden, zo spoedig mogelijk na 13 oktober te houden – nadat de Kamer de tijd heeft gehad de kabinetsappreciaties van de voorstellen te bestuderen en het gesprek met Eurocommissaris Frans Timmermans heeft plaatsgevonden.
- 2) De volgende afspraken met het kabinet te maken:
 - De staatssecretaris van EZK te verzoeken om voor het plaatsvinden van het nog in te plannen plenaire debat over de 'fit for 55'-voorstellen geen onomkeerbare stappen in de onderhandelingen te zetten.
 - De staatssecretaris van EZK te verzoeken om, zo lang de onderhandelingen over de 'fit for 55'-voorstellen in Brussel lopen, iedere 4 á 6 weken reguliere updates omtrent stand van zaken krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen aan de Kamer te geven buiten de geannoteerde agenda's en de verslagen van de Raden om.

Met deze voorgestelde afspraken wordt hetzelfde effect bereikt als door middel van het plaatsen van een formeel behandelvoorbehoud.

Achtergrondinformatie prioritaire EU-voorstellen op EZK-terrein uit 'Fit for 55' in 2030-pakket

1. Het 'fit for 55' in 2030-pakket

- De term "fit for 55" slaat op het gemeenschappelijke doel van al deze (herzienings)voorstellen uit het pakket, namelijk bijdragen aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen in de EU met minstens 55% in 2030 ten opzichte van 1990;
- De Europese Commissie heeft gekozen voor het inzetten van een drietal instrumenten: 1) beprijzen van de uitstoot van broeikasgassen (zoals via emissiehandel, belastingen en douaneheffingen), 2) het stellen van reductiedoelen en 3) het opstellen van standaarden/regels. Daarnaast heeft de Europese Commissie ook ondersteunende (financiële) maatregelen uitgewerkt;
- De Europese Commissie benadrukt dat de voorstellen behandeld dienen te worden als één coherent pakket, omdat bij wijzigingen in een van de voorstellen het behalen van de 55%-reductiedoelstelling al in het geding kan komen. De Europese Commissie is van oordeel dat met het nu voorliggende pakket, het mogelijk is op een eerlijke, kostenefficiënte en concurrerende manier de 55%-reductiedoelstelling in 2030 te behalen;
- Frans Timmermans heeft tijdens een eerste debat met het Europees Parlement over het pakket al aangegeven bereid te zijn om over de uitgevoerde effectbeoordelingen (*Impact Assessments*) – die de onderbouwing van de voorstellen vormen – en de gekozen instrumenten het gesprek aan te gaan. De Commissie staat ook ervoor open om alternatieve plannen te bespreken;
- Met deze voorstellen wil de Europese Commissie ook in aanloop naar de mondiale VN-Klimaatop in Glasgow in november 2021 de agenda bepalen;
- Deze voorstellen om de EU-wetgeving op terrein van klimaat en energie aan te scherpen, en de keuzes die binnen dit pakket worden gemaakt, zullen een grote impact op Nederland hebben;
- Om alvast in kaart te brengen hoe de opgehoogde EU-klimaatdoelstelling voor 2030 door Nederland kan worden gehaald, is er in opdracht van de minister van EZK een ambtelijke verkenning uitgevoerd onder leiding van Laura van Geest. Het eindrapport van deze studiegroep is op 2 februari jl. controversieel verklaard en kan daardoor tot nader order niet worden behandeld.

2. Prioritair EU-voorstel: herziening richtlijn EU-emissiehandelssysteem (ETS)

- De Europese Commissie ziet EU ETS, dat een prijs op koolstof zet, als een uiterst effectief instrument om de CO₂-uitstoot verder terug te dringen, en stelt daarom voor het systeem te versterken en tevens uit te breiden;
- De Europese Commissie wil de uitstoot binnen EU ETS in 2030 met 61% (*is nu 43%*) verminderen ten opzichte van 2005;
- Voorgesteld wordt het emissieplafond daartoe eenmalig extra te verlagen en het tempo van de jaarlijkse verdere verlaging te intensiveren naar 4,2% (*is nu 2,2%*) reductie van de CO₂-uitstoot binnen de EU ETS-sectoren per jaar;
- De gratis emissierechten voor intra-EEA-luchtvaartverkeer en sectoren die onder CBAM (zie 3) komen te vallen, wil de Commissie afbouwen tussen 2024 en 2027;
- Ter stimulatie van de productie van waterstof met elektrolyzers, wil de Commissie hernieuwbare en CO₂-arme productie van waterstof juist in aanmerking laten komen voor gratis uitstootrechten;
- Alle inkomsten uit ETS mogen voortaan enkel besteed worden aan klimaat- en energie gerelateerde projecten;
- Een deel van de inkomsten van het systeem wil de Commissie ook via een moderniseringsfonds in gaan zetten ter ondersteuning van de energietransitie in EU-lidstaten met een BBP per hoofd van de bevolking dat ruim onder het EU-gemiddelde zit;

- Het voorstel is verder om het EU ETS in de periode 2023-2025 uit te breiden met de zeescheepvaartsector (intra-EEA-scheepvaartbewegingen, wanneer een schip voor anker ligt in de EU én de helft van scheepvaartbewegingen tussen EU-havens en havens in derde landen);
- Vanaf 2026 wil de Europese Commissie ook voor de energievoorziening voor het wegtransport en de gebouwde omgeving aparte emissiehandelssystemen opzetten. Deze sectoren zijn lastig te decarboniseren en daarom is het volgens de Commissie noodzakelijk voor deze sectoren extra maatregelen te treffen, die bovendien inkomsten opleveren ten behoeve van een eerlijke energietransitie. De Commissie wijst er daarbij op dat het wegvervoer een aanzienlijk aandeel heeft in de CO₂-uitstoot binnen de EU;
- Uit oogpunt van technische haalbaarheid en administratieve efficiëntie richt het EU-ETS zich niet op de gebruikers van fossiele brandstoffen in het wegvervoer en de gebouwde omgeving, maar op de leveranciers ervan;
- Als een vorm van sociale compensatie voor het onder EU-ETS brengen van het wegvervoer en de gebouwde omgeving stelt de Europese Commissie voor een Sociaal Klimaatfonds op te richten, waarmee de negatieve effecten van het bekijzen van koolstof voor kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en transportgebruikers kunnen worden tegengegaan.

3. Prioritair EU-voorstel: verordening mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM)

- Frans Timmermans benadrukt dat dit voorstel slechts één doel kent: het voorkomen van koolstoflekkage aan de grens; het gaat hier niet om een protectionistisch instrument;
- Het instrument zou volledig compatibel met de WTO-regelgeving en dus niet-discriminerend naar derde landen toe zijn;
- In de eerste fase zal CBAM zich beperken tot 6 sectoren, waar het risico op koolstoflekkage het grootst is: cement-, ijzer-, staal-, aluminium-, kunstmest- en elektriciteitsproductie. De Commissie kan later voorstellen dit uit te breiden met andere sectoren, maar heeft hierover nog geen mededelingen gedaan;
- Tot eind 2025 zal er sprake zijn van een overgangstermijn, waarbij enkel een rapportageplicht geldt maar nog geen heffingen zullen worden geïnd; tijdens deze periode zullen de gratis emissierechten voor deze sectoren binnen de EU gehandhaafd blijven.
- Bij import van producten uit de genoemde sectoren moeten er vanaf 2026 certificaten worden gekocht; de kosten hiervan zullen gelijk zijn aan de prijs van CO₂-rechten in het EU ETS. Geschat wordt dat dit vanaf 2030 jaarlijks zeker € 2,1 miljard zou kunnen opleveren;
- Iedere importeur van CBAM-goederen moet in de EU geregistreerd staan en jaarlijks rapporteren over de hoeveelheid geïmporteerde goederen en hoeveel CO₂-uitstoot gemoeid ging met de productie ervan;
- Als importeurs bewijzen kunnen overleggen dat er in een derde land al betaald is voor de koolstofuitstoot, dan kan dit bij de eindafrekening in mindering worden gebracht.

4. Prioritair EU-voorstel: herziening verordening inzake verdeling van de inspanningen (ESR)

- Deze verordening, die gaat over vermindering van de CO₂-uitstoot, bevat verbindende doelstellingen ten aanzien van broeikasgasreductie per EU-lidstaat en is van toepassing op alle sectoren die niet onder EU ETS vallen (nu nog transport, gebouwde omgeving, landbouw en afval);

- De belangrijkste voorgestelde wijziging is dat het EU-brede reductiedoel voor alle sectoren die niet onder EU ETS vallen, wordt opgehoogd naar 40% (*is nu 30%*) in 2030 ten opzichte van 2005;
- Het reductiedoel voor Nederland specifiek wordt opgehoogd naar 48% (*is nu 36%*) in 2030 ten opzichte van 2005. Bij deze doorvertaling naar het EU-lidstaatsniveau, heeft de Europese Commissie naar een aantal factoren gekeken, waaronder BBP en kosteneffectiviteit;
- Hoewel deze verordening van toepassing is op alle sectoren die buiten EU ETS vallen, kiest de Commissie ervoor om (weg)transport en de gebouwde omgeving ook binnen het toepassingsbereik van de ESR te houden; de uitbreiding van EU ETS naar (weg)transport en de gebouwde omgeving ziet de Europese Commissie als ondersteunend aan het bereiken van de ESR-doelen;
- De Commissie geeft bij de onderbouwing van deze keuze aan dat enkel een prijs op koolstof het wegvervoer en de gebouwde omgeving niet zal kunnen verduurzamen en dat hier aanvullend beleid voor nodig is. De Commissie staat er wel voor open om bij een toekomstige herziening van de ESR te onderzoeken of deze beide sectoren uit het toepassingsbereik van de verordening kunnen worden gehaald.

5. Prioritair EU-voorstel: herziening richtlijn betreffende hernieuwbare energie (RED II)

- Het EU-brede doel voor het aandeel hernieuwbare energiebronnen in de energiemix tegen 2030 zal als gevolg van het opgehoogde EU-klimaatdoel stijgen naar 40% (*is nu 32%*). In 2019 werd al een aandeel van 19,7% in de totale energiemix bereikt;
- Alle EU-lidstaten moeten hieraan bijdragen, maar er worden geen nationale bindende doelen voorgesteld;
- Voor gebruik van hernieuwbare energie in een aantal sectoren (transport, verwarming en koeling, gebouwde omgeving en industrie) worden ook specifieke doelen voor 2030 voorgesteld:
 - Binnen de verwarmings- en koelingssector wordt een verbindend nationaal doel van een jaarlijkse toename van hernieuwbare energiebronnen met 1,1% voorgesteld;
 - Ook wordt voor de transportsector een "broeikasgas intensiteit verminderingdoel" van 13% voorgesteld;
 - Voor het gebruik van waterstof in de industrie, wordt als doel voorgesteld om in 2030 minstens de helft van de waterstof te produceren uit hernieuwbare energie (groene waterstof);
- Bio-energie blijft toegelaten, want is en blijft van belang om de doelen van deze richtlijn te kunnen behalen, maar de criteria hiervoor worden wel aangescherpt.

6. Positie Nederlandse regering

- Bij het uitkomen van het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2021, waarin het 'fit for 55' in 2030-pakket werd aangekondigd, heeft de Nederlandse regering op 4 december 2020 al op hoofdlijnen een standpunt ingenomen over de verschillende voorstellen uit het pakket (zie ook het [BNC-fiche](#) hierover);
- In algemene zin vindt het kabinet kosteneffectiviteit belangrijk en is het om die reden voorstander van het versterken van het emissiehandels-systeem (EU ETS) en Europees bronbeleid, alsook het herzien van de richtlijn energiebelastingen;
- Daarnaast vindt het kabinet dat de beleidsarchitectuur voldoende nationale flexibiliteit dient te bieden om, gegeven de specifieke omstandigheden per lidstaat, het Europese 2030- en 2050-doel te kunnen behalen;
- In een [opiniestuk](#), op 23 maart 2021 op Politico geplaatst, heeft het kabinet samen met 8 andere EU-lidstaten - steun uitgesproken voor een *Carbon Border Adjustment Mechanism*, ter voorkoming van koolstoflekkage. In het opiniestuk wordt gepleit voor een CBAM dat vanaf 2023 operationeel moet zijn en dat eerlijk (mag niet discriminerend zijn, dus voor sectoren die onder CBAM komen te vallen zouden

datum 10 september 2021

onderwerp Behandelvoorstel prioritaire EU-voorstellen op EZK-terrein uit 'Fit for 55' in 2030-pakket

onder EU ETS geen vrije rechten meer kunnen worden toegekend), legitiem (in lijn met WTO-regels) en effectief is. Ook wordt gevraagd om robuuste en eerlijke basiswaardes voor het berekenen van koolstofheffingen voor verschillende producten/goederen, en wordt ervoor gepleit rekening te houden met het klimaatbeleid van derde landen. Verder wordt gewezen op Europese export naar derde landen toe en om ook hiervoor het risico op koolstoflekkage te adresseren. Tot slot wordt gevraagd om een graduele aanpak: eerst beginnen bij wijze van proef met een beperkt aantal sectoren waar het risico op koolstoflekkage het hoogst is en waar CBAM technisch en administratief haalbaar is;

- Tijdens het commissiedebat over de EU-Energieraad d.d. 11 juni 2021 op 3 juni 2011 heeft de staatssecretaris van EZK al aangegeven dat voor de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen in Brussel over de 'fit for 55'-voorstellen het nationale Klimaatakkoord leidend zal zijn.