

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3461

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

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

Het kabinet is tevreden met de bereikte resultaten die belangrijke mijlpalen vormen in het implementeren van het 55%-doel op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Deze editie van de stand-van-zakenbrief omtrent de onderhandelingen van het Ff55-pakket geeft een appreciatie van de uitkomsten van de drie Raden en, waar mogelijk, wat deze uitkomsten betekenen voor de 55% reductiedoelstelling. Daarnaast wordt, indien van toepassing, ingegaan op moties en toezeggingen met betrekking tot het Ff55-pakket.

Bij de afgelopen milieubijeenkomst, Transport- en Energieraad (juni jl.) zijn er op een groot aantal onderdelen van het pakket algemene oriëntaties (AO) bereikt, waaronder het EU emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (ESR) en de verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF). Deze wetgevingsvoorstellen borgen samen het reductiedoel van ten minste 55% en zijn volledig overeind gebleven. Mede dankzij de inzet van Nederland en gelijkgezinde lidstaten verankeren de bereikte algemene oriëntaties dit doel. Het traditionele EU ETS draagt hier aan bij via zowel een EU-doelstelling als de borging van deze doelstelling via het emissiehandelssysteem. De ESR en LULUCF stellen overkoepelende doelen en verplichten de lidstaten hun nationale bijdragen hieraan voor de daaronder vallende sectoren te halen.

Met de in de algemene oriëntaties overeengekomen inzet voor de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED), energie-efficiëntie (EED), CO₂-normen voor auto's, en het EU ETS (incl. het nieuwe ETS voor gebouwde omgeving en wegtransport, ETS-BRT) bieden deze voorstellen sterke instrumenten om het 55%-doel 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. Het is dan ook goed dat de algemene oriëntaties relatief snel zijn bereikt. De akkoorden uit de Transportraad van 2 juni jl.¹ dragen hier ook aan bij, net als een aantal voorstellen, waarover de Raad naar verwachting later dit jaar een algemene oriëntatie zal aannemen (zoals de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen (EPBD), decarbonisatiepakket, methaanverordening en de Energiebelasting richtlijn (ETD)). Wel zijn sommige onderdelen van de ondersteunende wetgeving enigszins afgezwakt, waardoor het op deelterreinen mogelijk lastiger of minder kosteneffectief zal zijn om de doelstelling te halen. In het bijzonder voor de sectoren lucht- en zeevaart geldt dat er weliswaar een sterk signaal van het pakket aan maatregelen uitgaat dat ook deze mondiale sectoren een belangrijke bijdrage aan de transitie moeten leveren, maar om in deze sectoren de transitie tijdig in gang te kunnen zetten is meer nodig. Nederland zal zich in EU en mondiaal verband blijven inzetten op vergroten van het effect op de verduurzaming van deze sectoren. Nederland heeft met alle algemene oriëntaties op de Milieuraad, Energieraad en Transportraad ingestemd.

Met het bereiken van de algemene oriëntaties, is het afwachten hoe de Tsjechen de trilogie zullen aanpakken. Nederland zal er op aandringen dat ze zo snel mogelijk zijn afgerond met behoud van ambitieniveau, zodat het wetgevingspakket zo snel mogelijk definitief kan worden.

Na vaststelling van het pakket aan het einde van de trilogie zal in kaart worden gebracht, waar mogelijk, wat de gevolgen van het Ff55-pakket op het nationale beleid zullen zijn. Hierbij wordt gekeken naar de verdeling

¹ AFIR, ReFuel Aviation en FuelEU Maritiem.

van de opgave tussen sectoren, verwachte CO₂-reductie en betaalbaarheid voor huishoudens en het mkb en de financiële impact.

Milieuraad

Op 28 juni zijn de voorstellen met betrekking tot de ETS-herziening, ETS luchtvaart-herziening, ESR, SCF, CO₂-normen auto's en LULUCF besproken in de Milieuraad, waarover u ook via het verslag van die raad zal worden geïnformeerd. Er zijn in de Raad op alle Ff55-onderdelen algemene oriëntaties bereikt.

ETS herziening

Nederland staat achter de bereikte AO op de Milieuraad. Van het bestaande ETS zijn de hoofdparameters ongewijzigd hierin overgenomen. Dat wil zeggen dat de bijdrage van het ETS aan de overkoepelende EU-doelstelling van ten minste 55% reductie in 2030 is zeker gesteld. Dit was één van de hoofdprioriteiten van het kabinet. Voor de lucht- en zeevaart geeft het akkoord een sterk signaal dat ook deze mondiale sectoren een belangrijke bijdrage aan de transitie moeten leveren, al had het resultaat voor Nederland ambitieuzer mogen zijn om in deze sectoren een tijdige transitie beter te ondersteunen. Zo had Nederland graag een ambitieuzer tijdspad en bredere inclusie gezien voor kleinere schepen (vanaf 400 bruto tonnage) in het ETS. Het nieuwe ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport wordt ingevoerd en zal een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van de klimaatdoelen van de EU, zowel richting 2030 als 2050. Er zijn verschillende verzachtende bepalingen opgenomen, zoals o.a. een jaar uitstel en het aangescherpte prijsbeheersingsmechanisme, zonder dat deze de ambitie van het voorstel significant inperken. Hiermee is – conform de motie van de leden Erkens en Leijten² – tegemoetgekomen aan de zorgen over de mogelijke impact en betaalbaarheid voor huishoudens en het mkb (zie ook verslag Milieuraad).

Omdat het een ambitieus en verstrekkend voorstel betreft, waren er brede zorgen bij lidstaten over de impact, zowel in de sectoren die reeds onder het ETS vallen als de nieuw voorgestelde sectoren (zeevaart, gebouwde omgeving, en wegtransport). Om hier aan tegemoet te komen, zijn er diverse aanpassingen in het ETS doorgevoerd, waarna er brede steun was onder lidstaten voor de algemene oriëntatie. Het Europees Parlement heeft op 22 juni haar standpunt bepaald. Het EP wil de ambitie voor het bestaande ETS verhogen van de door de Commissie voorgestelde 61% naar ca. 63% reductie in 2030 (t.o.v. 2005) door aanpassingen aan de lineaire reductiefactor. Daarnaast bepleit het EP o.a. een snellere uitfasering van gratis rechten voor CBAM-sectoren (2027–2032 i.p.v. 2026–2035). Het EP zou het ETS-BRT invoeren per 2025, maar slechts voor brandstoffen verkocht aan commerciële partijen, wat neerkomt op ca. een derde van de emissies in het Commissievoorstel. Eventuele verbreding naar particulier brandstoffengebruik zou op zijn vroegst mogelijk zijn in 2029. Dit is een forse verlaging van de ambitie en bijdrage aan het 2030 doel en is uitvoeringstechnisch uitermate complex.

ETS luchtvaart herziening

Voor het ETS-luchtvaart voorstel is grotendeels het Commissievoorstel overeind gebleven waarmee ook deze sector een duidelijke prijsprikkel krijgt om te verduurzamen. In het kader van de samenhang tussen CORSIA en het ETS is besloten dat luchtvaartmaatschappijen uit derde landen voor vluchten binnen de EER in beginsel moeten betalen voor

² Kamerstuk 22 112, nr. 3358.

zowel CORSIA én het ETS als zij geen afwijking notificeren bij ICAO. Als deze wel een afwijking notificeren bij ICAO, is alleen het ETS van toepassing. Het kabinet ziet dat dit mogelijk een politiek ongewenst signaal af kan geven in ICAO vanwege de dubbele verplichting en met het oog op het bereiken van een lange termijn reductiedoelstelling³.

Het vastgestelde compromis t.a.v. de uitfasering van gratis rechten is ook in lijn gebleven met het Commissievoorstel. Het krachtenveld varieerde, zoals eerder gemeld, tussen lidstaten die een snellere afbouw wensten en lidstaten die langzamere afbouw wensten. Nederland had graag een uitfasering van gratis rechten gezien in 2026, in lijn met de motie van de leden Kröger en Boucke⁴. Het behoud van het Commissievoorstel is een acceptabel compromis omdat gratis rechten nog steeds binnen afzienbare tijd uitgefaseerd worden.

Het Europees Parlement stemde recent in met haar positie die ook grotendeels overeenkomt met de positie van de Raad. Het Europees Parlement steunt een uitbreiding van de reikwijdte van het ETS naar alle vertrekkende vluchten. Dit acht het kabinet onwenselijk. De invoering van het ETS op vluchten van en naar Europa in 2012 leidde tot grote geopolitieke discussies en dreiging met represailles. Het kabinet verwacht dat het voorstel van het Europees Parlement opnieuw tot grote spanningen zal leiden. Het EP wenst verder snellere uitfasering van de gratis rechten.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Europees wordt het doel voor de ESR opgehoogd van 30% naar 40% reductie in 2030 ten opzichte van 2005. Hiermee is geborgd dat alle lidstaten nationale maatregelen zullen moeten nemen in de ESR-sectoren in lijn met het opgehoogde doel van ten minste 55%. De verdeelsleutel voor de nationale doelstellingen blijft ook hetzelfde als de Commissie had voorgesteld. Dat betekent dat Nederland een doel toebedeeld krijgt van 48% reductie in 2030 ten opzichte van 2005. Vanaf 2023 zullen de gewijzigde koolstofbudgetten gaan gelden in lijn met dit doel. In 2025 vindt dan – als het aan de Raad ligt – nog een aanpassing plaats voor het budget van 2026, op basis van de daadwerkelijke emissies. Dit om rekening te houden met (onvoorziene) gebeurtenissen die een grote invloed hebben op emissies, zoals de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne. De KEV 2022 geeft een raming van de cumulatieve uitstoot op grond waarvan bepaald kan worden of deze binnen het voor Nederland beschikbare emissiebudget blijft of dat er reden is voor aanvullend beleid.

Nederland had liever gezien dat de nationale opgaven voor lidstaten richting 2030 al meer naar elkaar toe zouden groeien. Dit omdat er voor een aantal lidstaten anders na 2030 nog een enorme stap te maken is richting klimaatneutraliteit. In de overwegingen is nu opgenomen dat om het 2050-doel te halen, convergentie tussen lidstaten nodig is. Nederland zal zich op basis hiervan er in de discussies die nog moeten volgen over het nieuwe 2040-doel en de implementatie van het 2050-doel hard voor maken dat alle lidstaten richting netto nul gaan in 2050 en niet alleen de koplopers.

Daarnaast zijn er een aantal wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel op het gebied van de flexibiliteitsmechanismen. Deze zijn in lijn met de Nederlandse inzet. De milieu-integriteit blijft gewaarborgd, maar lidstaten krijgen wat meer flexibiliteit om hun opgave zo kosteneffectief mogelijk te kunnen invullen. Zo mag Nederland opnieuw de keuze maken

³ Long Term Aspirational Goal, LTAG.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3365.

of het ETS-rechten in wil zetten voor de ESR-opgave en mag deze keuze twee keer zowel omhoog als omlaag worden aangepast. Ook wordt de handel in ESR-rechten tussen lidstaten transparanter en meer gestimuleerd.

De komende maanden zullen in het teken van de trilogie staan. Het EP is op een aantal vlakken wat ambitieuzer dan de Raad. Zo wordt er in de artikelen verwezen naar convergentie in combinatie met een oproep aan de Commissie om met transitiepaden naar netto nul uitstoot in 2050 te komen voor elke lidstaat.

Social Climate Fund (SCF)

In grote lijnen is het SCF ten opzichte van het Commissievoorstel verkleind van 72,2 mld. naar 59 mld. euro. De financiële structuur is aangepast zodat het fonds via externe bestemmingsontvangsten wordt gefinancierd in plaats van via een verhoging van het MFK-plafond. Daarnaast is een sterke governance gewaarborgd en is het fonds meer transitiegericht ingekleed door de toevoeging van o.a. een limiet op inkomenssteun van 35%. Daarbij wordt het fonds deels gefinancierd door een schuif uit de voorgestelde ophoging voor het Innovatiefonds, ter grootte van circa 11,5 mld. (afhankelijk van de gehanteerde CO₂-prijs in het ETS), waardoor de totale kosten qua fondsen in het Ff55-pakket, alsook de Nederlandse bijdrage daaraan, lager uitvallen. Doordat het SCF onder de EU-begroting valt, is de MFK-rechtsstaatsverordening van toepassing. In het verslag van de Milieuraad worden specifieke elementen van het aangenomen voorstel verder toegelicht. Nederland maakt (door deze aanpassingen) aanspraak op circa 650 mln. euro uit het fonds.

Het kabinet staat achter het aangenomen voorstel. Het fonds speelde een sleutelrol tijdens de onderhandelingen en was daarbij van groot belang voor het slagen van het Ff55-pakket. Het kabinet heeft in de Raad ingezet op een kleiner fonds en het realiseren van belangrijke randvoorwaarden, zodat het fonds zoveel mogelijk bijdraagt aan de transitie, beperkt is in omvang, en ingekleed op een manier die de toepasselijkheid van de MFK-rechtsstaatverordening, een sterke centrale governance en budgetcontrole waarborgt. Gegeven de ambitie van het Ff55-pakket, dat bijdraagt aan een kosteneffectieve klimaattransitie in Europa en Nederland, zijn de aangenomen financiële middelen volgens het kabinet gerechtvaardigd.

De positie die het Europees Parlement in haar recente stemming heeft aangenomen, verschilt op belangrijke onderdelen van de positie van de Raad. Het EP heeft er onder andere voor gekozen het SCF niet te verkleinen in lijn met de door het EP gewenste veranderingen aan het ETS-BRT en de eerder gewenste start van het SCF. Hierbij wordt het SCF automatisch vergroot als de CO₂-prijs van het ETS-BRT te sterk stijgt. Verder heeft het EP gekozen voor een opname van gedifferentieerde bijdrage door lidstaten aan hun Social Climate Plans, voor het financieren van het SCF via het wijzigen van het MFK, het toevoegen van een voorschot tijdens de uitvoering van het fonds, en enkele kleinere wijzigingen. Verder heeft het EP net als de Raad gekozen voor een toevoeging van een limiet op inkomenssteun, zij het op 40% in plaats van 35%. Tijdens de trilogie zal het kabinet erop blijven inzetten dat het SCF aan de voor Nederland geldende randvoorwaarden voldoet. Daarbij zal het kabinet het SCF ook in samenhang met de ambitie van het Ff55-pakket blijven bezien.

CO₂-normen lichte voertuigen

Tijdens de Raad hebben lidstaten afgesproken om nieuwverkoop van personenvoertuigen en lichte bedrijfsvoertuigen (busjes) met verbrandingsmotor per 2035 uit te faseren. Eerder is met uw Kamer de inschatting van het kabinet gedeeld, dat het krachtenveld zodanig was dat deze niet meer zou kantelen ten gunste van een eerdere uitfaseerdatum, ondanks de herhaalde inspanningen van Nederland. Het bereikte compromis is het hoogste haalbare gezien de verhoudingen in de Raad waar een aanzienlijke groep lidstaten inzette op een latere uitfaseerdatum dan 2035.

Op verzoek van enkele lidstaten wordt de derogatiemogelijkheid voor fabrikanten van kleine volumes gehandhaafd tot 2036 en wordt de Commissie in de overwegingen gevraagd om de rol van duurzame brandstoffen en hybride auto's mee te nemen bij de herziening in 2026. Ook is de Commissie opgeroepen om een separaat voorstel te doen voor de registratie na 2035 van voertuigen op zogenoemde CO₂ neutrale brandstoffen. Daarnaast zal de Commissie, op verzoek van Nederland, onderzoeken welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn voor lidstaten die een eerdere uitfasering dan 2035 ambiëren.

LULUCF

Het kabinet is over het algemeen tevreden over de bereikte algemene oriëntatie over het LULUCF herzieningsvoorstel op de Milieuraad van 28 juni. Met het akkoord is de Nederlandse onderhandelingsinzet gerealiseerd om de ambitie en doelen in LULUCF in lijn met de EU-klimaatdoelen in 2030 en 2050 te houden. De compromistekst kent dezelfde EU-doelstelling als het voorstel van de Commissie: een netto koolstofput van 310 Mton in 2030. Ook de nationale doelen zijn hetzelfde gebleven, wat voor Nederland een doel van maximaal 4,5 Mton in 2030 betekent. Nederland ligt op koers om dit doel te behalen, uitgaande van de KEV2021.

De compromistekst geeft, ten opzichte van het Commissievoorstel, lidstaten meer ruimte om met flexibiliteitsmechanismen hun nationale doelen in 2030 te bereiken. Deze verruiming is vooral bedoeld om lidstaten te steunen in het behalen van hun doelstellingen wanneer zij te maken krijgen met onvermijdelijke emissies uit organische bodems en als gevolg van klimaatverandering. Hierdoor ondermijnen de vastgelegde flexibiliteitsmechanismen de milieu-integriteit van de verordening niet en is de Nederlandse inzet om de 2030 en 2050 klimaatdoelen te bewaken gewaarborgd.

Het aandachtspunt over het waarborgen van doelrealisatie door de individuele lidstaten blijft bestaan. In de compromistekst is de bepaling waarin de gevolgen zijn vastgelegd als lidstaten hun doelen niet halen verwijderd, zonder daarvoor een alternatief te introduceren. Hierdoor blijft alleen de mogelijkheid van een inbreukprocedure van de Commissie over als lidstaten hun doelen niet halen. Een andere zorg in het compromis ten opzichte van het voorstel van de Commissie, is dat lidstaten een optie hebben om emissies veroorzaakt door natuurlijke verstoringen niet mee te tellen in hun rapportage. Hier staat weliswaar tegenover dat als lidstaten aangeven dat zij emissies veroorzaakt door natuurlijke verstoringen niet rapporteren, zij dan geen aanspraak kunnen maken op een van de flexibiliteitsmechanismen. Deze twee benoemde zorgpunten leiden ertoe dat lidstaten minder gestimuleerd worden om hun LULUCF-doelen te bereiken, waardoor er een groter risico is het EU-doel niet bereikt wordt. Als dit doel in de praktijk niet wordt gehaald is de 55% nog niet direct in

gevaar (het LULUCF-doel is hoger dan nodig voor 55%) maar betekent dat wel een risico voor klimaatneutraliteit in 2050.

De beslissing over de vormgeving van de LULUCF-verordening na 2030 is doorgeschoven, waarmee er vooralsnog geen AFOLU-beleidspijler komt na 2030. Wel is bepaald dat de Commissie in 2023 of 2024 met een rapport zal komen waarin het ingaat op de mogelijkheden en noodzaak om landbouwemissies ook mee te nemen onder de LULUCF-verordening.

Al met al is het kabinet tevreden met het onderhandelingsresultaat met betrekking tot LULUCF, ook gezien de inzet van vijftien lidstaten die het ambitieniveau ter discussie stelden en die de flexibiliteitsmechanismen veel verder wilden verruimen. Bij het huidige onderhandelingsresultaat levert de LULUCF-sector in 2030 de bijdrage die de EU nodig heeft om in 2050 het doel van een klimaatneutrale Europese Unie te kunnen bereiken.

Het Europees Parlement heeft in haar recente stemming een positie ingenomen die op een aantal belangrijke onderdelen verschilt van de positie van de Raad. Zo stelt het EP bijvoorbeeld een versterking van de governance voor, legt het meer nadruk op biodiversiteit, worden de flexibiliteiten enigszins ingeperkt en wordt de inzet van flexibiliteiten sterker gekoppeld aan natuurlijke verstoringen.

Tijdens de trilogie zal Nederland blijven inzetten op het waarborgen van de doelrealisatie en de milieu integriteit van de LULUCF-verordening.

Energieraad

Naar aanleiding van de Energieraad van 27 juni (Kamerstuk 21 501-33, nr. 943) zijn onder leiding van het Franse voorzitterschap algemene oriëntaties bereikt voor de RED en de EED. De onderhandelingen over het decarbonisatie pakket, de methaanverordening en de EPBD zullen onder Tsjechisch voorzitterschap worden voortgezet. Voor een verdere inhoudelijke terugkoppeling over de besprekingen in de Energieraad en de bereikte Algemene Oriëntaties van de RED en EED verwijs ik u graag naar het verslag van de Energieraad.

RED en EED

Voor beide richtlijnen geldt op hoofdlijnen dat de stevige ambitie voor hernieuwbare energie en energiebesparing uit de Commissievoorstellen overeind is gebleven in het standpunt van de Raad. Voor de RED betekent dit dat een overkoepelend EU-breed doel voor gebruik van hernieuwbare energie van 40% is opgenomen. Voor de EED gaat het om een hoofddoel van 9% reductie in energieverbruik in de EU in 2030. Daarmee is de voorziene bijdrage van hernieuwbare energie en energiebesparing aan de algehele doelstelling van het Ff55-pakket voor CO₂-reductie in 2030 geborgd in de Raadspositie.

Het Europees Parlement moet momenteel nog een standpunt vaststellen over beide richtlijnvoorstellen alvorens de trilogie van start kunnen gaan. Vermoedelijk zullen deze vanaf september onder het Tsjechisch voorzitterschap starten. De verwachting is dat dan ook het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor aanpassing van de RED en de EED in het kader van het REPowerEU-plan betrokken zullen worden bij de onderhandelingen. In de eerste plaats betreffen deze voorstellen een verdere ophoging van de overkoepelende doelen naar 45% hernieuwbare energie en naar 13% energiebesparing in 2030. Daarnaast bevat dit wetgevingsvoorstel nieuwe bepalingen gericht op versoepeling en versnelling van vergunningsprocedures voor hernieuwbare energie in de EU. Voor nadere toelichting en

kabinetsappreciatie van deze voorstellen verwijs ik u naar de brief met een appreciatie van het REPowerEU-plan aan uw Kamer d.d. 17 juni jl.⁵.

Decarbonisatie pakket

De Commissie heeft op 15 december jl. haar voorstellen uitgebracht voor herziening van zowel de richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels als voor de verordening betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof. Op 11 februari jl. heeft het kabinet aan uw Kamer een eerste appreciatie gestuurd van dit pakket middels een BNC-fiche⁶. Doordat het Franse voorzitterschap prioriteit heeft gegeven aan de behandeling van de overige Ff55 voorstellen zijn de onderhandelingen in de Raad over het decarbonisatiepakket nog niet aangevangen. De gesprekken in de Raad over dit pakket zullen vermoedelijk onder het Tsjechisch voorzitterschap van start gaan. Het aankomend voorzitterschap zal zich richten op de bespreking van en het behalen van een algemene oriëntatie op de voorstellen uit het decarbonisatiepakket bestaande uit herziening van de richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels en van de verordening betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof. Al deze voorstellen zijn onderdeel van het Fit-for-55 pakket.

Methaanverordening

Tijdens de Energieraad op 27 juni heeft het Franse voorzitterschap de Europese Raad een actuele stand van zaken gegeven van de lopende onderhandelingen over de methaanverordening. De methaanverordening zet in op zeer frequent monitoren van lekkages. Nederland heeft in het verleden aangetoond dat het risicogestuurd monitoren van mogelijke methaanemissies in Nederland goed werkt. De vraag is of de milieubelasting die ontstaat door het zeer frequent uitvoeren van metingen aan alle mogelijke methaanemissiebronnen opweegt tegen de milieuwinst die wordt geboekt door het ontdekken van mogelijke lekkages. Er lijken meer landen te zijn die in de richting van een risicogestuurde aanpak willen werken.

EPBD

Tijdens de Energieraad op 27 juni heeft het Franse voorzitterschap een actuele stand van zaken gegeven van de lopende onderhandelingen over het EPBD-voorstel. Ter voorbereiding heeft zij een voortgangsrapportage gemaakt over de stand van zaken tot dusver. De onderhandelingen worden ambtelijk voortgezet in juli. Het Tsjechisch voorzitterschap streeft vervolgens naar het bereiken van een Algemene Oriëntatie op het EPBD-voorstel onder haar voorzitterschap.

Het krachtenveld krijgt ondertussen steeds meer vorm. Er is eensgezindheid tussen lidstaten dat de reikwijdte van de EPBD verbreed wordt naar broeikasgas-emissiereductie. Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, is gericht op het behouden van het ambitieniveau en pleit voor meer flexibiliteit om zelf te kunnen bepalen hoe ze de hogere doelstellingen in de gebouwde omgeving gaat behalen. Een ander deel van de lidstaten pleit ook voor meer flexibiliteit, maar roept tegelijkertijd op tot afzwakking van de ambitie op onderdelen. Een voorbeeld hiervan is de emissievrije standaard voor nieuwbouw per 2030 (en per 2027 voor publieke instellingen) en bestaande bouw per 2050. Nederland ondersteunt deze oproep tot afzwakking niet wanneer dit tot verzwakking van de

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3438.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3314.

algemene ambitie in de EPBD leidt. Wel blijft het belangrijk dat de plannen in de komende jaren ook uitgevoerd kunnen worden, gegeven de ambitie. Een aantal randvoorwaarden in termen van bijvoorbeeld beschikbaarheid van materialen en personeel is van cruciaal belang. Op dit moment wordt er voor een aantal onderdelen van het EPBD-voorstel aan alternatieven gewerkt. Specifiek ten aanzien van het energielabel pleit het kabinet voor een alternatieve formulering waarbij het primair energiegebruik verder gespecificeerd wordt naar primair fossiel energiegebruik. Hiermee geeft het kabinet uitvoering aan de motie van het lid Grinwis c.s. om in Europees verband in te zetten op het blijven koppelen van het energielabel aan het primair fossiel energiegebruik⁷.

Tot slot is het *RePowerEU*-plan relevant voor de lopende onderhandelingen. Dit plan is op 18 mei jl. gepubliceerd door de Commissie en bevat een wetgevingsvoorstel om de EPBD te wijzigen, alsook een EU-strategie voor zonne-energie. Uw Kamer heeft recentelijk de kabinetsreactie op dit plan ontvangen via de Kamerbrief over appreciatie van het *REPowerEU*-plan en een BNC-fiche over de EU-strategie voor zonne-energie⁸. Het Tsjechisch voorzitterschap heeft aangegeven dat zij de voorstellen om de EPBD te wijzigen mee zullen nemen in de lopende onderhandelingen, omdat deze zich nog in een relatief vroeg stadium bevinden. Het is vooralsnog onduidelijk wanneer en op welke wijze deze wijzigingen precies worden doorgevoerd. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd wanneer er meer duidelijkheid is.

Transportraad

Op de Transportraad van 2 juni jl. is het gelukt een algemene oriëntatie te bereiken op de onderdelen van het Ff55-pakket die spelen binnen de Transportraad: *FuelEU Maritime*, *ReFuelEU Aviation*, en de *Alternative Fuels Infrastructure Regulation* (AFIR). Over deze Transportraad en de uitkomsten ervan is uw Kamer geïnformeerd via het verslag van de Transportraad⁹. Voor een uitgebreidere toelichting, verwijs ik u daarom graag naar deze brief.

FuelEU Maritime

De ambitie van de reductiedoelen van de Commissie is overeind gebleven. Hierbij had Nederland echter ingezet op aanscherping van de reductiedoelen in (aanloop naar) 2030.

Nederland onderschrijft het algemene doel van *FuelEU Maritime*, waardeert de voortgang die onder meer op publiek toezicht is gemaakt en heeft in dit kader haar steun uitgesproken voor het voorliggende compromisvoorstel. Nederland heeft samen met Denemarken, België, Duitsland, Ierland, Luxemburg en Zweden een gemeenschappelijke verklaring gedeeld met het voorzitterschap voor aanvang van de Raad¹⁰. Met deze verklaring spraken deze lidstaten hun waardering uit voor het huidige compromisvoorstel, maar gaven aan uit te zien naar het opheffen van de ambities tijdens de onderhandelingen met het Europees Parlement.

Vanwege een minderheid voor directe uitbreiding van scope naar schepen vanaf 400 bruto tonnage (GT), heeft Nederland voorgesteld om dit

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3383.

⁸ Kamerstuk 22 112, nrs. 3438 en 3448.

⁹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 937.

¹⁰ <https://www.permanentrepresentations.nl/permanent-representations/pr-eu-brussels/documents/publications/2022/06/02/joint-statement-on-fueleu-maritime>.

gefaseerd uit te breiden. Wel is directe uitbreiding van de Monitoring Rapportage en Verificatie (MRV)-verordening naar 400 GT bereikt. Dit is nuttig voor het verkrijgen van monitoringdata als onderbouwing van uitbreiding van de scope binnen FuelEU en voor de herziening in FuelEU. Positief is in dit opzicht dat de evaluatie van de herziening is vervroegd van begin 2030 naar eind 2027 en dat hierin specifiek de scope-kwestie is benoemd. Herziening MRV-verordening verloopt via Milieuraad.

De inzet van het Europees Parlement is nog onduidelijk. De trilogie zullen naar verwachting dit najaar aanvangen. Stemming in de TRAN Commissie van het Europees Parlement staat voor nu gepland in juli. Plenaire stemming vindt naar verwachting plaats in september.

Refuel Aviation

De definitie van duurzame brandstoffen is uitgebreid om zo beter in lijn te zijn met de bestaande definitie van duurzame brandstoffen uit de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED). Het gebruik van voedsel- en voedergerassen blijft uitgesloten en low carbon waterstof is toegevoegd aan de lijst toegestane grondstoffen.

Tijdens de onderhandelingen is het gelukt om de doelstelling in 2030 op te hogen van 5% naar 6%. De doelstelling blijft daarmee wel lager dan de nationale doelstelling van 14% in 2030. Het is niet gelukt om tijdens de onderhandelingen de ruimte te creëren om nationaal een hogere bijmengverplichting in te voeren. Hiervoor was het krachtenveld al langere tijd ongunstig t.o.v. de Nederlandse positie, zoals eerder met uw Kamer gedeeld.

Voor de subdoelstelling van synthetische kerosine is het wel gelukt om tijdelijk de flexibiliteit te krijgen om nationaal een hogere bijmengverplichting in te voeren. Hierdoor kan Nederland al eerder inzetten op de productie van synthetische kerosine.

De trilogie zullen naar verwachting dit najaar aanvangen. Stemming in de TRAN Commissie van het Europees Parlement heeft eind juni plaatsgevonden. Opvallend hierbij is dat de TRAN Commissie in haar voorstel de bijmengverplichting vanaf 2035 wezenlijk verhoogt t.o.v. het Commissievoorstel. De TRAN Commissie is daarmee ook ambitieuzer dan de Raad en hun voorstel ligt meer in lijn met het Nederlandse ambitieniveau. In juli zal een plenaire stemming plaatsvinden over dit voorstel.

AFIR

Met het akkoord op het AFIR-voorstel wordt een dekkend Europees netwerk aan alternatieve laad- en tankinfrastructuur gerealiseerd.

Het kabinet is tevreden dat er bindende doelstellingen voor de uitrol van alternatieve laad- en tankinfrastructuur opgenomen zijn. Hiermee wordt een belangrijke impuls gegeven aan de realisatie van een EU-dekkend netwerk.

Het kabinet is tevreden dat de flexibiliteit voor lidstaten om af te wijken van deze bindende doelstellingen beperkt is gebleven. In het kader van trajecten met een lage verkeersintensiteit, 10.000 voertuigen per dag, is er voor lidstaten de flexibiliteit om op laadcapaciteit af te schalen, en bij een verkeersintensiteit van minder dan 4.000 voertuigen per dag kan ook afgeschaald worden op afstand tussen laadinfrastructuur. Het aantal trajecten waarop deze flexibiliteit van toepassing zou kunnen zijn beslaat

slechts een klein deel van het Europese netwerk, en geen van deze trajecten bevinden zich in Nederland.

Het is daarnaast positief dat er bindende doelstellingen zijn opgenomen voor het realiseren van laadinfrastructuur voor zware voertuigen (HDV). Ondanks dat Nederland een voorkeur had voor ambitieuzere doelstellingen is Nederland van mening dat het realiseren van een basisnetwerk voor HDV van groter belang is. Een aanzienlijke groep lidstaten heeft ook hier flexibiliteit bedongen voor trajecten met een lage verkeerintensiteit.

Het aangenomen compromis stelt daarnaast voor een basisnet voor waterstoftankinfrastructuur te realiseren door verplichtingen mee te nemen voor het TEN-T netwerk in 2030 (elke 200 km een waterstofstation met een capaciteit van 700 bar).

De inzet van het Europees Parlement is nog niet vastgesteld. Naar verwachting zullen de triloggen in september aanvagen. Het ligt in de lijn der verwachting dat het EP een hogere ambitie zal hebben dan de Raad.

ECOFIN

Tijdens de Ecofinraad van 15 maart jl. is overeenstemming bereikt over een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor een verordening voor een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)¹¹. Op 22 juni heeft het Europees Parlement (EP) een positie ingenomen. Nu bij de Milieuraad ook een akkoord is bereikt over het afbouwpad van de gratis allocatie van CBAM-sectoren kunnen de triloggen starten. Tijdens de Ecofinraad van 17 juni jl. stond een voortgangsverslag over de herziening van de Richtlijn Energiebelastingen (Energy Taxation Directive, ETD) als hamerstuk geagendeerd¹².

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Het laatste punt waar de Raad nog geen akkoord op had bereikt, was het tempo van de uitfasering van gratis rechten voor CBAM-sectoren. Dit is namelijk onderdeel van de ETS-richtlijn, die bij de Milieuraad van 28 juni jl. op de agenda stond (zie ook onder ETS). In de algemene oriëntatie die is overeengekomen tijdens deze Milieuraad is opgenomen om gratis ETS-rechten voor CBAM-sectoren geleidelijk te beëindigen, over een periode van tien jaar tussen 2026 en 2035. In vergelijking met het Commissievoorstel heeft de Milieuraad, op verzoek van een grote groep lidstaten, gekozen voor een langzamere vermindering van gratis ETS-rechten aan het begin en een versnelde vermindering van gratis ETS-rechten aan het einde van deze periode van 10 jaar. Dit om het risico op exportlekkage meer te beperken. Tevens is opgenomen dat er speciale aandacht wordt gegeven aan ondersteuning voor het koolstofarm maken van de CBAM-sectoren via het Innovatiefonds. Tot slot heeft de Milieuraad de Commissie verzocht de impact van de CBAM te monitoren, waarbij ook het risico op koolstoflekkage op exportmarkten wordt meegenomen, en te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn.

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1825.

¹² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9874-2022-INIT/en/pdf>.

Tijdens het tweeminutendebat Fit for 55 – CBAM en ETS van 6 april d.d. (Handelingen II 2021/22, nr. 69, item 3) zijn een aantal moties die zien op de CBAM aangenomen¹³. Het kabinet zal hieronder terugkomen op deze moties.

De motie van het lid Boucke¹⁴ heeft de regering verzocht te onderzoeken in welke sectoren de gratis emissierechten versneld kunnen worden afgebouwd, bijvoorbeeld sectoren die een relatief lager exportlekkagerisico hebben en in deze sectoren versnelde afbouw te bepleiten in Europees verband. De CBAM zal gratis allocatie vervangen als instrument om koolstoflekkage te voorkomen. Deze vervanging is wenselijk omdat gratis allocatie op termijn steeds minder effectief wordt als instrument om koolstoflekkage te voorkomen als gevolg van het dalende plafond van het EU ETS en de daaruit voortvloeiende beperktere beschikbaarheid van gratis rechten. Daarnaast zorgt de CBAM als alternatief voor gratis allocatie voor een sterker prijssignaal en dus voor een sterkere prikkel om te investeren in CO₂-reductie, niet alleen voor EU-producenten maar ook wereldwijd. Door de voorgestelde CBAM-vormgeving in combinatie met de uitfasering van gratis ETS-rechten voor CBAM-sectoren ontstaat een risico op koolstoflekkage op exportmarkten buiten de EU. Onder meer om een beeld te krijgen van het koolstoflekkagerisico op exportmarkten, heeft het Ministerie van Financiën onderzoeksbureau Trinomics voorafgaand aan publicatie van het Commissievoorstel voor een CBAM gevraagd te onderzoeken wat de nationale effecten zouden zijn van de invoering van een CBAM¹⁵. Trinomics concludeerde dat bij het voorstel van de Commissie in Nederland vooral de ijzer- en staalsector en de kunstmestindustrie een concurrentienadeel ondervinden op de markt buiten de EU en in de latere jaren van de uitfasering van gratis rechten een verhoogd risico lopen op koolstoflekkage op exportmarkten. De combinatie van hoge koolstofkosten door hoge CO₂-intensiteit die voorsnog kenmerkend is voor productie in deze sectoren en de relatief grote exportvolumes veroorzaken dit verhoogde risico. De elektriciteitssector ontvangt geen gratis rechten. Hoewel voor Nederland het risico op koolstoflekkage op exportmarkten voor de cementsector beperkt lijkt, is dit in andere delen van de EU anders, ook omdat de handelsstromen op Europees niveau van elkaar verschillen. Daardoor is het Europese krachtenveld op dit punt divers. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen over de CBAM de Commissie gevraagd om de te verwachten ontwikkeling van de omvang van het exportlekkagerisico in kaart te brengen, mede in het licht van het gekozen afbouwpad van gratis ETS-rechten voor CBAM-sectoren. Zo is in de algemene oriëntatie die is overeengekomen op de Ecofinraad van 15 maart opgenomen dat de Commissie de CBAM voor 1 januari 2026 moet evalueren en daarbij ook informatie moet verzamelen die noodzakelijk is om het toepassingsgebied van de CBAM zo snel mogelijk uit te breiden tot indirecte emissies en tot andere sectoren waarvoor een risico van koolstoflekkage bestaat. Het verslag van de Commissie moet een beoordeling bevatten van het effect van de CBAM op koolstoflekkage, onder meer in verband met export. Daarnaast is in de algemene oriëntatie van de Ecofinraad opgenomen dat de Commissie voor 1 januari 2028, en daarna om de twee jaar, een verslag indient over de toepassing van de CBAM met o.a. een beoordeling van het effect van de CBAM op koolstof-

¹³ Het betreft de motie van het lid Boucke over een onderzoek naar versnelde afbouw van gratis emissierechten (Kamerstuk 22 112, nr. 3357), motie Erkens en Bontenbal over het voorkomen van weglek van export en CO₂ bij Fit for 55 (Kamerstuk 22 112, nr. 3359), motie van de leden Thijssen en Kröger over het onderzoeken van de gevolgen van inclusie van de chemische sector in CBAM (Kamerstuk 22 112, nr. 3362) en motie van de leden Kröger en Thijssen over onderzoeken in hoeverre de invoering van CBAM een obstakel vormt voor ontwikkelingslanden (Kamerstuk 22 112, nr. 3366).

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3357.

¹⁵ Kamerstukken 21 501-20 en 32 813, nr. 1724.

lekkage, onder meer in verband met uitvoer, op de betrokken sectoren en, in voorkomend geval, op downstreamsectoren die hun goederen als inputs gebruiken. Het kabinet steunt deze bepalingen om zicht te krijgen op de verdere ontwikkeling van het koolstoflekkagerisico op exportmarkten en zal tijdens de trilogie inzetten op het behoud van deze bepalingen. Nederland heeft verder altijd aangegeven dat differentiatie tussen sectoren, waarbij sommige sectoren sneller gaan dan was voorgesteld door de Commissie, ook een optie is. Gezien het lastige krachtenveld in de Raad, is het echter niet haalbaar gebleken deze differentiatie door te voeren in de algemene oriëntatie die is overeengekomen tijdens de Milieuraad van 28 juni jl.

De motie van de leden Erkens en Bontenbal¹⁶ heeft de regering verzocht om in de onderhandelingen over Fit for 55 proactief te handelen om weglek van export en CO₂ te voorkomen en om het Commissievoorstel te steunen om dit te bereiken via het Moderniseringsfonds, het Innovatiefonds en de voorgestelde uitfaseerperiode van gratis rechten. Zoals ook in voorgaande Kamerbrief over de stand van zaken van het Ff55-pakket is aangegeven, is het risico op koolstoflekkage op exportmarkten ook voor het kabinet een aandachtspunt. Daarbij lijken vooral het Innovatiefonds en de geleidelijke uitfaseerperiode van gratis rechten de meest logische route, zoals ook hierboven is aangegeven. De specifieke doelstelling en vormgeving van het Innovatiefonds sluiten namelijk het beste aan bij bovengenoemde doelstelling. In het vervolg van de onderhandelingen, tijdens de trilogie, zal het kabinet zich verder inzetten hiervoor, conform motie van de leden Erkens en Bontenbal.

De motie van de leden Kröger en Thijssen¹⁷ verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre de invoering van CBAM een obstakel vormt voor ontwikkelingslanden en welke oplossingsrichtingen hiervoor zijn. Zoals aangegeven in het BNC-fiche over het Commissievoorstel voor een CBAM¹⁸ heeft de Europese Commissie een Impact Assessment laten uitvoeren waarin de verwachte effecten op minst ontwikkelde landen worden geanalyseerd. In het geheel bezien is de export van producten die vooralsnog onder de voorgestelde CBAM-verordening zullen vallen vanuit minst ontwikkelde landen naar de EU beperkt. Wel zijn de kosten om aan CBAM vereisten te voldoen naar verwachting relatief hoger voor overheden en bedrijven in minst ontwikkelde landen. Het is niet wenselijk om bepaalde derde landen, inclusief ontwikkelingslanden, onder de CBAM-verordening gunstiger te behandelen dan andere derde landen omdat dit contraproductief kan werken voor de klimaatdoelstelling. Het uitzonderen van landen kan tot de perverse prikkel leiden om energie-intensieve productie te verplaatsen naar deze landen. Het geniet de voorkeur om ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen gericht te ondersteunen bij de invoering van de CBAM. Die ondersteuning kan bestaan uit vormen van technische assistentie, overdracht van technologieën, ondersteuning van de opbouw van CO₂-arme productiecapaciteit en financiële ondersteuning. Het kabinet heeft tijdens de onderhandelingen in de Raad aangegeven dat het van belang is dat de Commissie in de uitwerking en uitrol van CBAM deze landen ondersteunt. De exacte consequenties van de CBAM-verordening voor ontwikkelingslanden zullen afhankelijk zijn van de definitieve vormgeving en implementatie. De transitieperiode (2023–2026) en de evaluatie die voorzien is, kunnen helpen dit in kaart te brengen. Zo is in de algemene oriëntatie die is overeengekomen op de Ecofinraad van 15 maart jl. opgenomen dat het effect van de CBAM op de internationale handel en op ontwikkelings-

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3359.

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3366.

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3197.

landen en de minst ontwikkelde landen door de Commissie moet worden meegenomen in de evaluatie van de CBAM en in regelmatig verslag over toepassing van de verordening. Het kabinet zal tijdens de trilogie binnen de Raad blijven inzetten op het rekening houden met de effecten voor ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen. Ten slotte doen verschillende organisaties, zoals de Wereldbank en de *European Centre for Development Policy Management* met financiering van Nederland, doorlopend onderzoek naar de gevolgen van de CBAM minst ontwikkelde landen steeds scherper te krijgen. Het kabinet zal ook blijven inzetten op meenemen van belangen van minst ontwikkelde landen in relevante internationale organisaties zoals de Wereldbank, de OESO en discussies binnen de Wereldhandelsorganisatie. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van de leden Kröger en Thijssen.

Het kabinet heeft motie van de leden Thijssen en Kröger¹⁹ waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken wat de gevolgen zijn van inclusie van de chemische sector in CBAM inmiddels opgepakt. Het kabinet is bezig met het uitzetten van dit onderzoek. In een volgende Kamerbrief over de stand van zaken van het Ff55-pakket zal uw Kamer hierover verder worden geïnformeerd.

Tot slot heb ik in het Commissiedebat Milieuraad van 22 juni jl. toegezegd uw Kamer een update te geven van de ontwikkelingen in het EP. Het EP heeft op 22 juni jl. een standpunt ingenomen ten aanzien van de CBAM. Het EP pleit o.a. voor de infasering van de CBAM in 2027 en een uitfasering van gratis rechten in 2032. Daarnaast is het EP voorstander van uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM naar organische chemicaliën, kunststoffen, waterstof en ammoniak, evenals indirecte emissies. Ook zet het EP in op een gecentraliseerde Europese CBAM-autoriteit. De trilogie zullen naar verwachting op korte termijn starten.

Energy Taxation Directive (ETD)

Tijdens de Ecofinraad van 17 juni jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1864) stond een voortgangsverslag over de herziening van de ETD als hamerstuk op de agenda. Tot nu toe is met name op technisch niveau gesproken over het voorstel. De huidige energiecrisis heeft geleid tot verlagingen van de tarieven van energiebelastingen in de meeste lidstaten. Veel lidstaten zijn daarom op dit moment terughoudend over een aanscherping van de ETD. In het voortgangsverslag is een overzicht gegeven van het verloop van de technische besprekingen. In het voortgangsverslag wordt het Tsjechisch voorzitterschap geadviseerd verder te gaan met de technische behandeling van onderdelen van het voorstel.

In het algemeen plaatsen lidstaten vraagtekens bij verschillende aspecten van het voorstel, zoals de verhoging van de minimumtarieven en de lastenverzwaring die dit met zich meebrengt voor veel van de andere 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 vragen veel lidstaten, waaronder Nederland, aandacht voor de samenhang met andere onderdelen van het Ff55-pakket, zoals bij 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.

Het aankomend Tsjechisch voorzitterschap heeft aangegeven de onderhandelingen over de ETD te zullen voortzetten. Gegeven de uiteenlopende

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3362.

standpunten op veel van de onderdelen van het voorstel en de huidige situatie op de energiemarkt is op dit moment de verwachting dat onder het Tsjechisch voorzitterschap nog geen akkoord zal worden bereikt op het voorstel.