

II. Verslag Milieuraad 4 november 2025

EU Klimaatwet

Tijdens de Milieuraad van 4 november 2025 bereikten de Europese klimaatministers een algemene oriëntatie over de wijziging van de EU Klimaatwet 2040 om een klimaatdoel en de randvoorwaarden voor 2040 vast te stellen. Het klimaatdoel voor 2040 is een tussenstap richting klimaatneutraliteit in 2050. Dit in navolging van de discussie over de EU Klimaatwet op de Milieuraad van 18 september 2025 en de conclusies van de Europese Raad.¹ Op 2 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie hiertoe een wetsvoorstel. Het kabinet heeft de Kamer middels het BNC-fiche op 29 augustus jl. geïnformeerd over dit voorstel en het kabinetsstandpunt.²

Het kabinet vindt het belangrijk dat er nu duidelijkheid en zekerheid gecreëerd wordt voor burgers en bedrijven. Het vergde een intensieve onderhandeling om tot dit resultaat te komen, waarbij de nodige compromissen zijn gesloten. Zo had het kabinet graag minder ruimte voor de inzet van internationale koolstofkredieten gezien, zoals ook uiteengezet in het BNC-fiche. Ook is het kabinet geen voorstander van uitstel van ETS-2 met één jaar. Echter gezien het belang van de EU Klimaatwet, heeft het kabinet besloten het uiteindelijke compromis te steunen. Tegelijkertijd zal het kabinet blijven aandringen op voorstellen die de juiste randvoorwaarden borgen. De EU Klimaatwet biedt hier – mede door de inzet van het kabinet – een solide basis voor. Zo is een aantal van de randvoorwaarden waar Nederland op heeft ingezet, terug te zien in het akkoord of toezeggingen die de Commissie heeft gedaan. Denk daarbij aan het stimuleren van groene vraagcreatie, maatregelen inzake het actieplan energieprijzen en het tegengaan van prijsvolatiliteit binnen ETS-2. Nu is het aan de Commissie om met de verdere uitwerking te komen. Het kabinet kijkt daarom met belangstelling uit naar de komende voorstellen die direct zien op de uitwerking van de herziene EU-Klimaatwet, zoals de aanpassing van het ETS voor gebouwde omgeving en transport (ETS-2) en de herziening van CBAM die dit jaar nog worden verwacht. Daarnaast kijkt het kabinet ook uit de verwachte voorstellen die zien op het verduurzamen van de economie en het energiesysteem van belang, zoals het *Grids Package* en de *Industrial Accelerator Act*.

Tijdens de Milieuraad wees een grote groep lidstaten erop dat de Overeenkomst van Parijs tien jaar bestaat en dat de COP30 plaatsvindt. Ze benadrukten dat de EU Klimaatwet belangrijk is om vorm te geven aan de toekomst van de EU waarbij decarbonisatie, concurrentiekracht en weerbaarheid samen hand in hand gaan. Nederland gaf daarbij aan dat het doel duidelijkheid biedt en een helder langetermijnperspectief voor zowel bedrijven als consumenten, wat bijdraagt aan een stabiel en sterk investeringsklimaat. Ook wees Nederland, conform de motie van het lid Erkens³ en de motie van het lid Peter de Groot⁴, op het belang van het verdere bijbehorende pakket van randvoorwaarden en toekomstige voorstellen van de Commissie, waaronder een Europese aanpak voor netcongestie, hoge energieprijzen en kostendeling, het stimuleren van groene vraagcreatie en *innovatieve lead markets*, het verbeteren van de mondiale concurrentiepositie van de EU en het vereenvoudigen en versnellen van vergunningverlening voor industriële decarbonisatie en energie-infrastructuur.⁵

Veruit de meeste lidstaten steunden, net als Nederland, het 90%-doel. Dit doel van 90% wordt expliciet in de bereikte algemene oriëntatie genoemd. Dit betekent dat het beleidsraamwerk wat door de Commissie gaat worden voorgesteld, uitgaat van deze 90%. Een blokkerende minderheid kon zich nog niet in het compromisvoorstel vinden. Enkele lidstaten die nodig waren voor een akkoord met gekwalificeerde meerderheid wilden nog aanpassingen zien in de tekst. De discussie spitste zich toe op onderstaande elementen.

¹ Kamerstukken II 2025/26, 21 501-08, nr. 1008 en Europese Raad (23 oktober 2025). Bijeenkomst van de Europese Raad (23 oktober 2025) – Conclusies. Geraadpleegd via: [20251023-european-council-conclusions-nl.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/1023/european-council-conclusions-nl.pdf)

² Kamerstukken II 2025/26, 22 223, nr. 4114.

³ Kamerstukken II 2023/24, 31 793, nr. 257.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4139.

⁵ Hiermee heeft het kabinet invulling gegeven aan motie Erkens, Kamerstukken II 2023/24, 31 793, nr. 257, en een deel van motie Peter de Groot, Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4139.

Rol internationale koolstofkredieten

Het krachtenveld was verdeeld ten aanzien van de door de Commissie voorgestelde mogelijke, gelimiteerde bijdrage van maximaal 3% hoge kwaliteit internationale koolstofkredieten tussen 2036-2040. Enerzijds pleitte een groep lidstaten, waaronder Nederland, voor een beperkt maximumpercentage binnen een afgebakende tijdsperiode. Zij willen de inzet van internationale koolstofkredieten als een vangnet gebruiken. Andere lidstaten pleitten voor verruiming van het percentage en een eerdere ingangperiode (vóór 2036).

Tijdens de Milieuraad is de mogelijkheid om kredieten te gebruiken opgehoogd van een mogelijke bijdrage van 3% naar maximaal 5% vanaf 2036. De wettekst geeft aan dat dit een bijdrage op eigen (EU) grondgebied van 85% zou betekenen, aangevuld met internationale koolstofkredieten. Daarbij kan er voor de periode 2031-2035 een proefperiode (*pilot*) worden gestart om de markt voor betrouwbare en hoogwaardige internationale koolstofkredieten te ontwikkelen. Tot slot is in de evaluatieparagraaf toegevoegd dat het lidstaten kan worden toegestaan om maximaal 5% van hun nationale post-2030 bijdragen in te vullen met hoogwaardige internationale koolstofkredieten.

Herzieningsclausule

Het krachtenveld was verdeeld over de voorgestelde evaluatie van de EU-klimaatwet en de vastgestelde doelen. Een groep lidstaten pleitte voor een verruiming hiervan met meer mogelijkheden om het vastgestelde doel voor 2040 te herzien. Zij wezen daarbij onder andere op onzekerheden in koolstofverwijdering in de landgebruik- en bosbouwsector, bijvoorbeeld door bosbranden of droogte. Zij willen voorkomen dat tegenvallers in deze sector leiden tot hogere doelen voor andere sectoren. Een groep lidstaten, waaronder Nederland, wilde zo min mogelijk aanpassingen aan dit artikel om investeringszekerheid te waarborgen. In de algemene oriëntatie staat nu dat de Commissie maatregelen kan voorstellen om het 2040-doel te halen of om dit doel aan te passen, wanneer de bijdrage van natuurlijke koolstofverwijdering in 2040 achterblijft. Hierbij dient de Commissie wel gebruik te maken van het beste beschikbare en meest recente wetenschappelijke bewijs.

ETS

Tijdens de Milieuraad verzochten enkele lidstaten om uitstel van implementatie van ETS-2. Voorafgaand aan de Milieuraad had de Commissie al enkele voorstellen aangekondigd om de prijszekerheid voor ETS-2 te vergroten. Hier verwees de Commissie opnieuw naar. Aangezien een deel van de lidstaten die om uitstel van ETS-2 vroegen nodig waren om een gekwalificeerde meerderheid te behalen, kwamen de Milieuraad en de Commissie uiteindelijk overeen om een nieuw artikel aan het wijzigingsvoorstel toe te voegen. Daarmee wordt onder andere geregeld dat de inleverplicht voor ETS-2 rechten met een jaar wordt uitgesteld. Daarnaast wordt met dit artikel geregeld dat er in 2026 nogmaals 50 mln. ETS-1 rechten worden geveild ter financiering van het Sociaal Klimaatfonds, in aanvulling op eenzelfde hoeveelheid in 2025. De budgettaire gevolgen hiervan worden nog in kaart gebracht, maar zijn naar verwachting significant voor in ieder geval 2027, waarvoor momenteel EUR 4 mrd aan ETS-2 inkomsten zijn geraamd. De budgettaire gevolgen worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming en daarmee integraal gewogen⁶.

Overige onderwerpen

Meerdere lidstaten, met name uit Centraal- en Oost-Europa, benadrukten het belang van een eerlijkere verdeling van EU-middelen over de hele Unie. Op hun verzoek is toegevoegd dat bij toegang tot publieke en private financiering, en bij steun voor innovatie en nieuwe technologieën, rekening moet worden gehouden met een geografisch evenwicht.

Daarnaast vroegen sommige lidstaten om effectbeoordelingen op sectoraal en lidstaat-niveau om de nationale consequenties van het 2040 doel in kaart te brengen. De Commissie kan dergelijke effectbeoordelingen momenteel niet uitvoeren, omdat iedere lidstaat op eigen wijze de in de EU Klimaatwet gestelde doelen mag invullen. Om tegemoet te komen aan deze groep kwam de Commissie met een verklaring. Hierin gaf zij aan om bij de voorbereiding van het post-2030 klimaatraamwerk te werken volgens een vergelijkbare aanpak als bij het Fit for 55-pakket en

⁶ De Tweede Kamer is na het uitsturen van het verslag aan de Tweede Kamer, op 15 december 2025, geïnformeerd over de gang van zaken rondom de budgettaire derving als gevolg van de aanpassingen aan ETS2.⁶

gebruik te maken van kader voor betere regelgeving. Daarbij wil zij tijdig met lidstaten uitwisselen over methodologie en data, zodat lidstaten hun eigen landspecifieke analyses kunnen uitvoeren.

Als tegemoetkoming aan enkele lidstaten die zich zorgen maken over de concurrentiekracht van de Europese auto-industrie, is in de tekst een verwijzing opgenomen naar het gebruik van biobrandstoffen in het wegvervoer in lijn met een brief van Von der Leyen voorafgaand aan de Europese Raad en naar maatregelen ter ondersteuning van producenten van zware voertuigen, alsook een zinsnede over '*local content*'⁷ in lijn met de Europese Raadsconclusies van 23 oktober.

Het kabinet bepleitte een sterke governance voor koolstofverwijdering die zorgt voor een gedegen afweging tussen emissiereductie, tijdelijke koolstofverwijdering en permanente koolstofverwijdering. De tekst van de algemene oriëntatie legt de nadruk op emissiereductie op EU-grondgebied, aangevuld met extra koolstofverwijdering via natuurlijke en technologische oplossingen. Daarnaast bevat de *European Industrial Carbon Management Strategy* gemeenschappelijke definities voor CCS, CCU en CDR. Daarmee heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie van de leden Kröger en Teunissen.⁸ Het kabinet blijft bepleiten dat de integratie van permanente koolstofverwijdering in het EU ETS de milieu-integriteit niet mag ondermijnen. Dit houdt in dat koolstofverwijdering niet ten koste mag gaan van emissiereducties.

EU Nationally Determined Contribution (NDC)

Tijdens de Milieuraad van 4 november 2025 is overeenstemming bereikt over de EU NDC voor de COP30. Alle partijen bij de Overeenkomst van Parijs, waaronder de EU, moeten deze NDC elke vijf jaar indienen. De EU NDC beschrijft het EU-aandeel van de mondiale inzet tot aan 2035 om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graden Celsius, en om de andere langetermijndoelen van de Overeenkomst van Parijs te behalen. De inhoud komt grotendeels voort uit reeds aangenomen wetgeving.

De EU NDC is geen wetgevend document met nieuwe, bindende verplichtingen voor EU-lidstaten.

Mede op basis van de discussie over de EU Klimaatwet besloot de Milieuraad dat de EU een NDC zal indienen met een range van 66,25% tot 72,5% in 2035, met daarbij de uitleg dat de bovenkant van de range gebaseerd is op het afgesproken 2040-doel. De NDC is unaniem aangenomen.

Het kabinet vindt het positief dat de EU een NDC indient en zo aan de rest van de wereld de klimaatambitie van de EU laat zien. Dit ook om andere landen te motiveren ook de nodige stappen te zetten. Samen met de EU Klimaatwet vormt deze NDC een mooi pakket.

AOB: EU ontbossingsverordening

Oostenrijk vroeg een AOB-punt aan over de EU-ontbossingsverordening (EU Deforestation Regulation, EUDR). De Commissie is met een voorstel gekomen tot aanpassing van de EUDR onder andere om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten. Meerdere lidstaten gaven aan dat het Commissievoorstel niet ver genoeg gaat. Zij pleitten voor uitstel van inwerkingtreding. Enkele lidstaten steunden het Commissievoorstel. Nederland maakte een studievoorbehoud, omdat het kabinet nog een standpunt in moest nemen en wees daarbij op het belang van de simplificatieagenda en investeringszekerheid. Inmiddels is de Kamer geïnformeerd over het Commissievoorstel en de Nederlandse positie.⁹

⁷ 'Local content' verwijst naar Europees geproduceerde goederen, diensten of onderdelen om de Europese industrie en werkgelegenheid te versterken.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31793, nr. 265

⁹ Kamerstukken II 2025/26, 22112, nr.4199