

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3566

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2022

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

De meeste voorstellen van het *Fit for 55*-pakket (hierna: Ff55) zijn in de triloof fase beland, waarbij nu onderhandeld wordt tussen het Europees Parlement (EP), de Europese Commissie en het Tsjechisch voorzitterschap namens de Raad. Nederland zet met gelijkgezinde landen in op een zo snel mogelijke afronding van de onderhandelingen met behoud van het ambitieniveau. Dat is niet alleen essentieel voor het behalen van onze klimaatdoelen, maar speelt ook een belangrijke rol in het verminderen van onze energieafhankelijkheid van Rusland. Hierbij moet worden aangekend dat de ruimte voor beïnvloeding door lidstaten in de triloof fase beperkt is, zowel qua inhoud als tijdsplan. Doordat het Tsjechisch voorzitterschap namens de Raad bij de trilogie zit, is Nederland niet rechtstreeks betrokken bij de trilogie. De bereikte Algemene Oriëntaties (AO's) vormen de basis voor de onderhandelingsinzet van het voorzitterschap.

Op dit moment bevinden de volgende wetsvoorstellen zich in de triloof fase: ETS (inclusief maritiem, ETS-BRT en de MSR), ETS luchtvaart, SCF, FuelEU Maritime, Refuel Aviation, AFIR, CBAM, RED en EED.¹

Voor de volgende wetsvoorstellen is inmiddels een akkoord bereikt in de trilogie: ESR, CO₂-normen lichte voertuigen en LULUCF.² Het EP en de Raad moeten deze akkoorden nog formeel goedkeuren, daarna zal de wetgeving definitief worden. Aangezien er een akkoord is bereikt over deze wetsvoorstellen zal hierover in principe niet meer apart in de volgende brieven omtrent de stand van zaken van de onderhandelingen over Ff55 worden bericht.

Wat betreft de EPBD is een AO bereikt op 25 oktober jl.³ Het EP stemt begin 2023 over de EP-positie t.a.v. het voorstel van de Commissie. De verwachting is dat de trilogie onder Zweeds voorzitterschap in de eerste helft van 2023 zullen beginnen.

De voortgang in de Raad op de ETD⁴ verloopt traag, mede vanwege terughoudendheid bij lidstaten om afspraken te maken over energiebelastingen gezien de hoge energieprijzen. Tijdens de Ecofinraad van 6 december jl. vond een gedachtewisseling plaats.

Met de reeds bereikte akkoorden op het Ff55-pakket zal de EU als geheel mogelijk meer dan 55% reductie realiseren. Het akkoord op LULUCF verhoogt de doelstelling voor koolstofopslag naar 310 Mton in 2030, terwijl de Europese klimaatwet⁵ stelt dat maximaal 225 Mton koolstofopslag mee mag tellen om de ten minste 55% netto reductie te realiseren. De extra koolstofopslag leidt tot een effectieve netto reductie van ca. 57%.

Na vaststelling van het pakket aan het einde van de trilogie zal, waar mogelijk, verder in kaart worden gebracht wat de gevolgen van het

¹ het EU emissiehandelssysteem (ETS), het nieuwe ETS voor gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT), Market Stability Reserve (MSR), Social Climate Fund (SCF), Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR), Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Renewable Energy Directive (RED), Energy Efficiency Directive (EED)

² Effort Sharing Regulation (ESR), Verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF)

³ Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). Zie verslag Energieraad d.d 25 oktober jl. (Kamerstuk 21501-33 nr. 979)

⁴ Energy Taxation Directive

⁵ Verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 («Europese klimaatwet»)

Ff55-pakket op het nationale beleid zullen zijn, aansluitend op het Interdepartementale Beleidsonderzoek dat recentelijk is gestart. Hierbij wordt gekeken naar de verdeling van de opgave tussen sectoren, verwachte CO₂-reductie, betaalbaarheid voor huishoudens, maatschappelijke organisaties en het mkb en de financiële impact. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden Boucke, Erkens en Bontenbal.⁶

In deze brief zal voor alle voorstellen van het Ff55-pakket worden aangegeven wat de huidige stand van zaken is, hoe het krachtenveld er uitziet op het moment van het schrijven van deze brief, evenals het resultaat waar het kabinet op inzet in de onderhandelingen. Bij een akkoord over een voorstel wordt gereflecteerd op het eindresultaat.

Milieuraad

ETS herziening

Het voorstel bevindt zich momenteel in de triloofase. Er is in de afgelopen maanden veel voortgang geboekt op technisch niveau en er zijn reeds meerdere politiek triloggen geweest. De volgende politieke trilog staat gepland op 15 december a.s., waar het Tsjechische voorzitterschap de ambitie heeft uitgesproken een politiek akkoord te willen bereiken.

Ten aanzien van het ETS voor industrie, elektriciteit, lucht- en zeevaart (ETS-1) is een belangrijke openstaande discussie de overkoepelende ambitie voor 2030. Het EP wil in de aankomende jaren het ETS-uitstootplafond iets hoger zetten, maar daarna scherper laten dalen, waardoor de broeikasgasreductie in ETS-sectoren in 2030 zou uitkomen op 63% in plaats van 61% t.o.v. 2005. Zoals aangegeven in het BNC-fiche⁷ had het kabinet ook graag een hogere doelstelling voor het ETS gezien in 2030 dan voorgesteld door de Commissie. Mocht het haalbaar blijken om een hogere doelstelling vast te stellen als uitkomst van de triloggen, dan kan het kabinet dit steunen.

Ten aanzien van de zeevaart heeft het Tsjechisch voorzitterschap laten weten dat er een voorlopig akkoord is bereikt met het EP dat de ambitie vergroot door snellere infasering en uitbreiding van monitoring en het toepassingsbereik. Precieze details en teksten zijn nog niet met lidstaten gedeeld, dus inhoudelijke beoordeling van het akkoord volgt op een later moment. Daarbij is het van belang op te merken dat ETS zeevaart formeel pas afgerond zal worden als onderdeel van een breder akkoord op ETS, omdat het één overkoepelend voorstel betreft.

Ten aanzien van het nieuwe ETS voor de gebouwde omgeving en het wegtransport (ETS-2) verschillen de posities tussen de Raad en het Parlement het meeste. Het EP wil ETS-2 reeds per 2025 invoeren in plaats van 2027, maar enkel voor brandstoffen verkocht aan commerciële partijen. Dit komt neer op ca. een derde van de emissies uit het oorspronkelijke Commissievoorstel. Eventuele verbreding naar particulier brandstoffengebruik zou volgens het EP op zijn vroegst pas mogelijk zijn in 2029. Nagenoeg alle lidstaten, inclusief Nederland, hebben aangegeven geen voorstander van dit voorstel van het EP te zijn, aangezien het een forse verlaging van de ambitie voor 2030 zou zijn en uitvoeringstechnisch uitermate complex is. Het kabinet vindt dat de AO de juiste balans treft ten aanzien van het behoud van de klimaatambitie van het voorstel enerzijds en het beperken van de mogelijke impact op (kwetsbare) huishoudens

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 888

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3193

anderzijds, ook gelet op de motie van de leden Erkens en Leijten⁸. Zo zijn er in de AO reeds verschillende verzachtende bepalingen opgenomen zonder dat deze de ambitie van het voorstel significant inperken, zoals o.a. een jaar uitstel en het aangescherpte prijsbeheersingsmechanisme. Om de verschillen tussen de posities van de Raad en het EP te overbruggen, heeft de Commissie een compromis voorgesteld: ETS-2 zal worden ingevoerd per 2026 voor zowel particulieren als commerciële partijen zoals in het oorspronkelijke Commissievoorstel, maar indien de olie- en gasprijzen nog te hoog liggen in 2025, zal de invoering worden uitgesteld tot 2027. Het is nog onduidelijk of hiermee een politiek akkoord tussen de Raad en het EP kan worden bereikt.

Naast dat het EP de reikwijdte van ETS-2 wil versmallen door het voorlopig uitsluiten van particulieren, wil het een eerste stap zetten richting een verbreding van ETS-2 naar alle fossiele brandstoffen. In de AO is afgesproken hiertoe enkel een *opt-in* mogelijkheid te bieden. Het EP wil de reikwijdte verbreden naar brandstoffen verkocht aan het deel van de industrie en transport dat op dit moment nog buiten het ETS valt. Dit is goed voor een gelijk speelveld in deze sectoren, maakt investeringen van individuele bedrijven in verduurzaming aantrekkelijker en komt de uitvoerbaarheid van het systeem ten goede. Het voorstel is daarmee in lijn met de inzet van het kabinet om het nieuwe ETS op termijn te verbreden naar alle fossiele brandstoffen.

ETS luchtvaart herziening

Het voorstel bevindt zich momenteel in de triloofase. Er hebben twee trilogen plaatsgevonden.

Het kabinet zet in op een spoedige totstandkoming van een gezamenlijk standpunt. Dit zodat het mondiale systeem CORSIA tijdig geïmplementeerd kan worden, alvorens de eerste fase van CORSIA van start gaat in 2024. Op die manier kunnen lidstaten aan hun monitorings- en rapportageverplichtingen voldoen van zowel het ETS en CORSIA.

In de tweede triloog werd duidelijk dat de reikwijdte (het toepassingsgebied) van het EU ETS voor de partijen een belangrijk punt en ook het grootste struikelblok is. Er is daardoor beperkte vooruitgang geboekt in de tweede triloog. Het EP ziet uitbreiding van het ETS naar alle vertrekkende vluchten als cruciaal. De Raad houdt vast aan de positie uit de AO om het ETS toe te passen op vluchten binnen de EU, vanwege het effect dat uitbreiding kan hebben op het mondiale systeem CORSIA. Onder de lidstaten, waaronder ook Nederland, is er brede steun voor het behoud van de AO op dit punt.

Verder is er onder de lidstaten brede steun om de AO aan te houden op (1) het uitfaseren van de gratis rechten in 2027 en (2) het gebruik van de veilingopbrengsten. Hoewel enkele lidstaten, waaronder Nederland, aangaven een eerdere uitfaseringsjaar van de gratis rechten te kunnen steunen, hield de meerderheid van lidstaten vast aan de AO, namelijk het jaar 2027. Daarnaast is in de AO en de positie van het EP een voorziening opgenomen om het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te ondersteunen. Een aandeel van 20 miljoen gratis rechten worden voor de duurzame luchtvaartbrandstoffen ingezet, via zogenoemde «*SAF allowances*». De wijze waarop het EP deze rechten aan luchtvaartmaatschappijen wil toewijzen verschilt echter significant van de AO. Het EP wil bepaalde specifieke duurzame luchtvaartbrandstoffen prioriteit geven,

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3358

conform de indeling van de RED II⁹. Het kabinet ziet graag dat naast de andere duurzame luchtvaartbrandstoffen ook synthetische kerosine gedekt wordt met *SAF allowances*. Dit zou met een prioritering via de huidige RED II mogelijk zijn.

Als laatste wil het EP een vooraf ontworpen monitoring, rapportage en verificatie (MRV) verplichting introduceren voor niet-CO₂-klimaateffecten van luchtvaart binnen zes maanden na inwerkingtreding van de herziene ETS-richtlijn. Daarna moet de Commissie, volgens het EP, uiterlijk 2026 een voorstel indienen om niet-CO₂-klimaateffecten onder te brengen in het ETS, en zal automatisch een constante opslagfactor op CO₂-emissies gaan gelden indien dit voorstel niet tijdig in werking treedt. Het kabinet steunt onderzoek en actie naar de niet-CO₂-klimaatimpact van de luchtvaart, maar is van mening dat de voorgestelde amendementen van het EP prematuur zijn. In de AO is er geen voorziening over niet-CO₂ effecten opgenomen. Om tot een compromis te komen heeft het Tsjechisch voorzitterschap mandaat gekregen voor uitwerking van een monitoring, rapportering en verificatie (MRV) systeem voor niet-CO₂-klimaateffecten door de Commissie binnen een realistischer tijdspad. Daarbij moet dit systeem onderbouwd worden door een effectbeoordeling. Het kabinet steunt deze lijn en wil graag dat dit gerealiseerd wordt binnen een zo kort mogelijk, maar realistisch, tijdsbestek.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Op 9 november is er een voorlopig akkoord bereikt over de herziening van de Effort Sharing Regulation tussen de Commissie, de Raad en het EP. Dit is een mooi resultaat. De Raad moet het akkoord nog accorderen voordat het definitief wordt, maar de verwachting is dat dit geen problemen zal opleveren.

Het kabinet is tevreden met het akkoord, waarbij evenwicht is gevonden tussen een redelijke verdeling van de broeikasgasreductie opgaven per lidstaat en het richting 2050 toegroeien naar klimaatneutraliteit. Dit laatste had voor het kabinet sterker gemogen, maar was niet haalbaar vanwege het krachtenveld.

Ten opzichte van de AO (behaald bij de Milieuraad van juni jl.) zijn er een aantal kleine wijzigingen. Onveranderd is het doel: in 2030 moet er 40% reductie t.o.v. 2005 zijn gerealiseerd door alle EU lidstaten gezamenlijk in de sectoren die onder de ESR vallen. Dat zijn de gebouwde omgeving, de transportsector, de landbouwsector en het deel van de industrie dat niet onder het ETS-1 valt. De nationale opgaves die uit dit doel voortvloeien zijn ook onveranderd. Voor Nederland betekent dit dat vanaf 2023 een nieuw koolstofbudget gaat gelden voor de periode 2023–2030, gebaseerd op een hoger doel in 2030 van 48% reductie t.o.v. 2005.

Het traject dat deze koolstofbudgetten bepaalt, is licht aangescherpt in het akkoord met het EP. Over de gehele periode zal er cumulatief ca. 30–40 Mton minder mogen worden uitgestoten door de lidstaten samen. Voor het nationale koolstofbudget van Nederland heeft dit niet tot nauwelijks effect. Tevens zal de update in 2026 – om rekening te houden met onvoorziene gebeurtenissen als oorlogen en pandemieën – nu niet alleen maar kunnen resulteren in een ruimer budget, maar ook een strakker budget afhankelijk van de gemiddelde emissiecijfers van 2021–2023. Ook de flexibiliteitsmechanismen zijn licht aangescherpt. Zo wordt de limiet op *banking*, de mogelijkheid om overschotten in te zetten in latere jaren, verlaagd. Hier heeft het kabinet ook voor gepleit tijdens de onderhande-

⁹ Renewable Energy Directive

lingen in de Raad, dit is dus een positief resultaat. Daarnaast wordt de limiet op *borrowing*, de mogelijkheid om budget te lenen van toekomstige jaren, lager, alsook de ex ante mogelijkheid voor lidstaten om budget op te kopen van andere lidstaten. Tot slot is de LULUCF-reserve die de Commissie had voorgesteld verwijderd. Het kabinet had altijd al vraagtekens bij het nut en de noodzaak van deze reserve.

Social Climate Fund (SCF)

Het voorstel voor het oprichten van het SCF bevindt zich momenteel in de triloof fase. De tweede politieke triloof heeft op 29 november jl. plaatsgevonden. De derde politieke triloof is op 16 december a.s. gepland.

In de trilogie wordt een balans gezocht tussen enerzijds ambitie voor het ETS-BRT en anderzijds de grootte en architectuur van het SCF. Het EP heeft, in vergelijking met de positie van de Raad, gekozen voor een SCF dat in verhouding tot het ETS-BRT groter uitvalt, ondanks dat de EP-positie op het ETS-BRT met een verminderde reikwijdte leidt tot minder opbrengsten en een eerdere start van het SCF bevat. Daarbij wordt er ook gekeken in hoeverre eco-vouchers voor klimaatvriendelijke investeringen voor kwetsbare huishoudens een oplossing kunnen bieden in de onderhandelingen.

De Nederlandse inzet is onveranderd ten opzichte van de AO. Het kabinet houdt vast aan een kleiner fonds t.o.v. het Commissievoorstel, dat voldoet aan belangrijke randvoorwaarden, zodat het fonds zo veel mogelijk bijdraagt aan de klimaattransitie, met nadruk op financiering van maatregelen die de impact van prijsstijgingen voor minder draagkrachtige groepen gericht verzachten en structureel een bijdrage leveren aan verduurzaming van de gebouwde omgeving en mobiliteit. Daarnaast is het van belang dat het fonds beperkt is in omvang, ingekleed is op een manier die de toepasselijkheid van de MFK-rechtsstaatverordening en een sterke *governance* en budgetcontrole waarborgt. Daarbij zal het kabinet het SCF ook in samenhang met de ambitie van het Ff55-pakket en het ETS-2 in het bijzonder blijven bezien.

CO₂-normen lichte voertuigen

Op 27 oktober jl. bereikten de Raad, het EP en de Commissie een politiek akkoord over strengere CO₂-emissienormen voor nieuwe auto's en bestelwagens. Op 16 november jl. werd dat akkoord goedgekeurd door de Raad. Na instemming van het EP, dat waarschijnlijk in december zal volgen, zal het finale akkoord als hamerstuk door de Raad bekrachtigd worden.

Het akkoord bevestigt onder andere de ambitie om nieuwverkoop van personenvoertuigen en bestelwagens met interne verbrandingsmotor per 2035 uit te faseren (de facto verbod) en scherpt de doelstellingen in 2030 aan tot 55% CO₂-reductie voor personenauto's ten opzichte van 2021 en 50% reductie voor bestelauto's (ten opzichte van respectievelijk 37,5% en 31% reductie in de huidige wetgeving). Ondanks een meer ambitieuze inzet (uitfasering in 2030) is het kabinet tevreden dat het akkoord een uitfaseerdatum bevestigt en de tussendoelen in 2030 aanzienlijk aanscherpt. Het akkoord biedt daarmee duidelijkheid voor de sector.

LULUCF

Op 11 november jl. is er een voorlopig triloofakkoord bereikt over de herziening van de verordening inzake de broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, veranderingen in landgebruik en

bosbouw (LULUCF). In de LULUCF-verordening zijn onder meer doelen en rapportageverplichtingen opgenomen voor het opslaan van koolstof door landgebruik op het niveau van de EU en van de lidstaten in 2030. Dit akkoord is meer in lijn met de oorspronkelijke inzet van het kabinet om naast de hogere ambitie ook voldoende waarborgen in te bouwen zodat lidstaten de doelen ook daadwerkelijk realiseren en emissies uit natuurlijke verstoringen niet worden uitgesloten.

Het kabinet is tevreden met het akkoord, waarin het doel voor de EU in 2030 is vastgesteld op een netto koolstofput (verwijdering van broeikasgassen) van 310 Mton CO₂ equivalenten. Dit is ambitieuzer dan het doel uit de verordening uit 2018, waarmee een netto koolstofput van 225 Mton werd nagestreefd in de EU. In de onderhandelingen heeft Nederland zich sterk ingezet voor de ophoging van het ambitieniveau tot het 310 Mton EU doel dat is opgenomen in het voorlopige akkoord. Met dit EU-doel, levert de LULUCF-sector in 2030 volgens de Commissie de bijdrage die de EU nodig heeft om een klimaatneutrale EU in 2050 te realiseren.

In het akkoord zijn bindende nationale doelen opgenomen voor alle lidstaten. Voor Nederland is het nationale doel 4,5 Mton CO₂ equivalenten aan netto emissies in 2030. In de Klimaat en Energieverkenning 2022¹⁰ raamt het PBL dat Nederland bij het huidige beleid in 2030 uitkomt op netto emissies door landgebruik van 3,7 Mton. Het nieuwe doel is dus voor Nederland binnen bereik.

Naast de tevredenheid over het ambitieniveau ziet het kabinet nog andere positieve onderdelen in het voorlopige akkoord. Er zijn bepalingen opgenomen die duidelijk maken wat de gevolgen voor lidstaten zijn als zij hun doelen tot en met 2030 niet bereiken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een belangrijke zorg van Nederland over de borging van de gestelde doelen. Verder zijn er in het voorlopige akkoord geen uitzonderingen meer opgenomen die lidstaten in staat stellen om emissies die veroorzaakt worden door natuurlijke verstoringen (zoals bosbranden) niet te rapporteren. De zorgen over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor koolstofvastlegging zijn begrijpelijk, maar aangezien deze emissies wel bijdragen aan verdere opwarming van de aarde vindt het kabinet het belangrijk dat ze wel gerapporteerd worden.

Energieraad

Renewable Energy Directive (RED)

Het RED-voorstel bevindt zich momenteel in de triloof fase. Het Tsjechische voorzitterschap heeft de ambitie uitgesproken om voor het einde van het jaar een politiek akkoord te willen bereiken. Er hebben tot nu toe enkele technische besprekingen plaatsgevonden, evenals een triloog op 15 november jl. De volgende triloog staat gepland voor medio december.

De lidstaten zijn verdeeld over de ophoging van het overkoepelende EU-doel naar 45% hernieuwbare energie, zoals voorgesteld door de Commissie in het kader van het REPowerEU-plan en zoals gesteund door het EP. Het krachtenveld is echter nog in beweging. Het kabinet heeft geen formele positie ingenomen ten aanzien van een eventuele ophoging, maar heeft een studievoorbehoud met positieve grondhouding.

Een brede groep lidstaten is tegen de door het EP voorgestelde ophoging van de sectordoelen voor de industrie, met name voor de inzet van

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 1112

groene waterstof en afgeleide hernieuwbare brandstoffen (RFNBO's). Het kabinet zet zich in voor een ambitieus onderhandelingsresultaat maar blijft ook oog houden voor de uitvoerbaarheid van de subdoelen. Net als het kabinet zijn veel lidstaten bezorgd over het EP-voorstel om de grondslag van de gedelegeerde handeling voor hernieuwbare waterstof te schrappen. Ook zien veel lidstaten net als het kabinet geen toegevoegde waarde in verplichte samenwerkingsprojecten zoals voorgesteld door de Commissie en het EP. Over sommige onderdelen van het wetgevingsvoorstel, zoals de subdoelen voor transport, zijn nog geen onderhandelingen gevoerd.

Energy Efficiency Directive (EED)

Op dit moment bevindt het EED-voorstel zich in de triloofase. Op 6 oktober jl. was de eerste triloog waar alle partijen hun standpunten op tafel hebben gelegd. Sindsdien zijn er vier technische gesprekken en twee trilogen geweest tussen het EP en de Raad. De kabinetsinzet is onveranderd t.o.v. de in eerdere brieven aan uw Kamer gecommuniceerde positie.

Een belangrijk onderdeel van de voorgestelde EED-herziening is het hoofddoel in artikel 4. Hierover is tijdens de laatste trilogen onderhandelingen nog geen akkoord over bereikt. Het originele Commissievoorstel en de AO stellen een doel van 9% reductie van het energieverbruik in 2030 (ten opzichte van 2030 prognoses uit een EU 2020 referentiescenario). In REPowerEU pleit de Commissie voor een ophoging van dit doel van 9% naar 13%. Het Commissievoorstel stelt bindende EU-doelen voor met indicatieve nationale bijdrages. De AO stelt alleen een bindend EU-doel voor finaal verbruik voor en een indicatief EU-doel voor primair verbruik. Het EP stelt in haar positie een doel van 40% voor finaal verbruik (en 42,5% voor primair verbruik) reductie voor. Echter is dit ten opzichte van 2030 prognoses uit een EU 2007 referentiescenario. Vertaald naar het EU 2020 referentiescenario is dit gemiddeld genomen nog iets ambitieuzer dan de 13% uit RePowerEU. Ook pleit het EP voor bindende doelen op EU-niveau en nationaal niveau. Veel lidstaten waren nog kritisch over het ophogen van het doel. Het krachtenveld is echter nog in beweging.

Het kabinet heeft tot nu toe gepleit voor ambitieuze doelen conform het originele Commissievoorstel. Dat betekent bindende doelen op EU-niveau voor zowel finaal als primair verbruik, waarbij de Commissie voldoende instrumenten moet hebben om te zorgen dat de indicatieve bijdrages van lidstaten optellen tot de collectieve opgave. Het kabinet heeft i.v.m. onderstaand TNO-onderzoek nog geen formele positie ingenomen ten aanzien van een eventuele ophoging van 9% naar 13%, maar heeft een studievoorbehoud met positieve grondhouding.

TNO doet onderzoek naar de energiebesparingsdoelstellingen in de voorgestelde EED-herziening. Het eerste deel van dit onderzoek is in oktober als bijlage van de vorige kamerbrief Stand van Zaken Fit For 55¹¹ met uw Kamer gedeeld. Daarin is de opgave in artikel 4 en artikel 8 voor Nederland gekwantificeerd en vergeleken met de KEV 2021. TNO actualiseert deze cijfers op dit moment voor de KEV 2022. Ook werkt TNO het besparingspotentieel per klimaatakkoordsector uit, zodat inzichtelijk wordt in welke sectoren potentieel ligt voor beleid om de hogere doelen in de voorgestelde EED-herziening in te vullen. TNO rondt dit onderzoek naar verwachting half december af. Dit onderzoek zal daarna met uw Kamer gedeeld worden.

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3521

Decarbonisatiepakket

Het decarbonisatiepakket wordt momenteel besproken in de Raad. Het pakket richt zich op waterstofinfrastructuur en -markten, op de toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid, op netwerkplanning en op de bescherming van en participatie door eindgebruikers.

Tijdens de Energieraad van 25 oktober jl. is voor het eerst op politiek niveau gesproken over het voorstel op basis van een discussienotitie van het Tsjechisch voorzitterschap. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in het verslag van de Raad d.d. 7 november jl.¹² Centraal stonden de volgende thema's: verticale ontvlechting van waterstof netbeheerders, intra-EU tarieven voor grensoverschrijdende waterstofnetwerken, kortingen voor duurzame gassen bij invoeding en transport in het bestaande aardgasnet en bijmengen van waterstof in het aardgasnet.

Het kabinet steunt het streven van het voorzitterschap tot snelle afronding, mits de kern van de voorstellen – waar het kabinet in beginsel positief tegenover staat – wordt behouden. Op basis van de bespreking in de Energieraad en schriftelijke inbreng van lidstaten zullen de besprekingen in de Raad worden voortgezet. De verwachting is dat het decarbonisatiepakket nog dit jaar wordt geagendeerd in de Energieraad

Methaanverordening

Op dit moment wordt het voorstel voor de methaanverordening besproken in de Raad. De kabinetsinzet is onveranderd ten opzichte van het BNC-fiche¹³. Het krachtenveld duidt erop dat meer lidstaten overtuigd raken van een aanpak waarbij componenten die een minder groot risico hebben op lekkage minder vaak gemonitord hoeven te worden op lekkages. Voor de offshore sector komt er waarschijnlijk een andere benadering, waarin rekening wordt gehouden met de bereikbaarheid van de locaties en de milieu-impact die het reizen naar offshore locaties heeft.

Richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)

Op de Energieraad van 25 oktober jl. is een AO bereikt over de herziening van de EPBD, zoals toegelicht in het verslag van de Energieraad¹⁴. Alle lidstaten zijn het eens dat de verduurzaming van de gebouwde omgeving een cruciale rol speelt in de energietransitie. Op één lidstaat na, bestond unaniem overeenstemming over de regeling die voorlag (deze lidstaat heeft zich onthouden van stemming). Het is een fragiel compromis. Aan de ene kant is er een grote groep lidstaten die moeite heeft met het ambitieniveau en geen enkele wijziging in de tekst wil die kan leiden tot meer ambitie. Aan de andere kant is er een groep lidstaten die juist graag meer ambitie ziet ten aanzien van de verduurzaming van de bestaande bouw. Nederland heeft zich in een stemverklaring samen met vijf gelijkgestemde lidstaten uitgesproken voor een verhoging van het ambitieniveau voor de minimale energieprestatie standaarden voor bestaande bouw t.o.v. de AO.

Het EP stemt in januari 2023 over het voorstel van de Commissie en de amendementen. De trilogie starten naar verwachting op zijn vroegst in maart 2023 onder Zweeds EU-voorzitterschap.

¹² Kamerstuk 21 501-33, nr. 979

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3351

¹⁴ Kamerstuk 21 501-33, nr. 979

Transportraad

FuelEU Maritime

Het EP heeft op 19 oktober jl. ingestemd met het rapport van de rapporteur en inmiddels is de triloogfase aangevangen. De Raad bereikte in juni jl. al een akkoord. Bij de amendementen van het EP zijn verhoogde reductiedoelen voor de broeikasgasintensiteit voor 2035 en verder opgenomen. Het EP stelt voor om in 2035 het doel op 20% te zetten in plaats van 13% in het Commissievoorstel en de AO van de Raad, en voor 2050 op 80% in plaats van 75%. Verder heeft het EP ingestemd met het introduceren van een subdoel van 2% RFNBO (hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong). Hierbij is meegenomen dat in 2028 op onder meer beschikbaarheid en betaalbaarheid van RFNBO wordt getoetst.

De reductiepercentages en het subdoel voor RFNBO zullen een belangrijk discussiepunt zijn in de trilogie. Conform BNC-fiches, en eerder gemeld aan uw kamer¹⁵, is het kabinet voorstander van het verhogen van de ambities van FuelEU Maritime en zou daarmee het verhogen van de reductiedoelen ten opzichte van het Commissievoorstel kunnen steunen. De inzet van de (gefaseerde) uitbreiding van de scope naar schepen vanaf 400 GT zal eerst plaatsvinden door dit in monitoring, rapportering en verificatie (MRV) op te nemen, waarbij binnen FuelEU Maritime mogelijke scope-uitbreiding meegenomen wordt in het herzieningsartikel.

Refuel Aviation

Het voorstel bevindt zich momenteel in de triloogfase. Het kabinet pleit tijdens deze fase voor een snelle totstandkoming van een akkoord, zodat er tijdig gestart kan worden met de implementatie en de industrie zich adequaat kan voorbereiden. De positie van de Raad en het EP bevatten enkele wezenlijke verschillen in positie, welke op dit moment worden besproken.

Ten eerste de hoogte van de bijmengdoelstellingen. Zo zet het EP in op een verplichting van 85% in 2050, terwijl in de AO een verplichting van 63% aangehouden wordt. Ook voor de sub-verplichting voor synthetische kerosine hanteert het EP hogere doelstellingen. Deze hogere doelen sluiten aan bij de kabinetsinzet.

Ten tweede is in de Raadspositie, mede op verzoek van Nederland, opgenomen dat lidstaten tot en met 2034 nationaal een hogere sub-verplichting voor synthetische kerosine mogen invoeren. Het EP wijst deze mogelijkheid af en zet in op geharmoniseerde doelen voor de hele unie. Het kabinet zet zich tijdens deze fase in om deze ruimte te behouden, waardoor de lidstaten aanvullend de kans krijgen een ambitieuzer beleid te voeren op duurzame brandstoffen.

Ten derde heeft het EP voorgesteld om de drempelwaarde voor de definitie van Unie Luchthavens en luchtvaartuigexploitanten te verlagen. Hoe minder uitzonderingen, hoe groter het bereik van de verordening. Dit is in lijn met de kabinetsinzet. Een bijkomend voordeel van de verlaging van de drempel raakt ook het beleid rond de privéjets en het feit dat luchtvaartuigexploitanten met minder dan 500 commerciële vluchten volgens de AO nog uitgezonderd zijn van de bijmengverplichting. In de onderhandelingen in de Raad heeft het kabinet de toevoeging van een *opt-in* gesteund, gericht op luchtvaartexploitanten die onder bovenge-

¹⁵ Kamerstuk 21 501-33, nr. 928

noemde drempelwaarde vallen maar wel bij willen dragen aan de verplichting.

Tot slot zet het EP zich in voor de bevordering van de waterstof- en elektriciteitsvoorziening op de Unie Luchthavens. Op dit punt is nog enige uitwerking en toelichting nodig.

Het Europese luchtvaartveiligheidsagentschap EASA werkt al enige jaren aan de vormgeving van een vrijwillig «ecolabel» voor de luchtvaart. In de lezing van het EP is opgenomen dat dit label wettelijk vastgelegd moet worden in de ReFuelEU-verordening. Inmiddels zijn er concrete amendementen op het voorstel daartoe verschenen en besproken in de Raad. Het kabinet zet daarbij in op een zorgvuldige afweging ondanks de late toevoeging en op het vrijwillige karakter van het label.

Verordening infrastructuur alternatieve brandstoffen (AFIR)

Het voorstel bevindt zich momenteel in de triloof fase. De verwachting is niet dat er dit kalenderjaar nog een politiek akkoord bereikt zal worden, daarvoor liggen de ambities van de Raad en het EP te ver uit elkaar. Zo zet het EP in op een aanzienlijke ambitieverhoging, ten opzichte van de bepalingen zoals opgenomen in de AO, voor zowel licht- als zwaar vervoer en op de verplichtingen voor waterstof tankinfrastructuur. Het kabinet kan zich over het algemeen vinden in het ambitieniveau van het EP. De positie van het kabinet is onveranderd zoals weergegeven in de geannoteerde agenda van 13 mei 2022¹⁶.

ECOFIN

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) – Algemeen

Het voorstel over de CBAM bevindt zich momenteel in de triloof fase. Er is in de afgelopen maanden veel voortgang geboekt op technisch niveau en er zijn reeds meerdere politieke trilogen geweest. De volgende politieke triloog staat gepland op 12 december. Zowel de Raad, Commissie als het EP hebben de ambitie om op 12 december een politiek akkoord te bereiken.

Ten aanzien van de CBAM zijn de belangrijkste discussiepunten de governance en de reikwijdte van de CBAM. Bij de discussie over de governance gaat het over de uitvoeringstaken die centraal en/of decentraal worden belegd. Voor het kabinet is het vooral van belang dat de CBAM uitvoerbaar/handhaafbaar is voor zowel de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) als de Douane. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen in de Raad ingezet op het nationaal incasseren van de CBAM met enige vorm van centralisatie, waarbij voor de CBAM dezelfde systematiek aan wordt gehouden als bij de centrale veilingmethodiek van ETS-rechten. Deze manier van incasseren lijkt te worden overgenomen in de trilogen. Onlangs heeft de Commissie het voorstel gedaan om tijdens de transitieperiode de centrale taken binnen de Commissie zelf uit te voeren en om (na een tussentijdse review) een separate EU CBAM-entiteit op te richten om centrale taken daar te beleggen. Er is nog discussie over de omvang en dekking van kosten die met een centralere uitvoering gepaard gaan. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en daarna onderdeel moeten zijn van de onderhandelingen over het MFK vanaf 2028. Ook heeft Nederland

¹⁶ Kamerstuk 21 501-33, nr. 928

aangegeven nog niet vooruit te willen lopen op een beslissing over een mogelijke separate EU CBAM-entiteit.

Een ander openstaand discussiepunt is de reikwijdte van de CBAM vanaf de start. Het EP wil dat organische chemicaliën, polymeren, plastics, waterstof, indirecte emissies en een aantal downstream sectoren ook worden meegenomen vanaf het begin. De Commissie heeft, met het oog op het vinden van een compromis, de mogelijkheid op tafel gelegd om bepaalde precursors van de vijf basissectoren die in ieder geval onder de CBAM zullen vallen (staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium, elektriciteit) op te nemen. Ook heeft de Commissie gekeken naar uitbreiding van de CBAM naar andere sectoren.

Naar aanleiding van de wens van het EP om de reikwijdte van de CBAM uit te breiden naar meer sectoren en de motie van de leden Thijssen en Kröger over het onderzoeken van de gevolgen van inclusie van de chemische sector in CBAM¹⁷ heeft het kabinet een onderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau Trinomics over de gevolgen van het verbreden van de reikwijdte van de CBAM. Het onderzoek ziet op de uitbreiding van de CBAM naar chemicaliën, waaronder polymeren en plastics, en waterstof en is behulpzaam bij de verdere specificering van het kabinetsstandpunt ten aanzien van mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM. De kabinetsappreciatie van het onderzoek van Trinomics is hieronder opgenomen. Ook de nadere specificering van het kabinetsstandpunt wordt hieronder toegelicht en meegenomen in de laatste fase van de trilogonderhandelingen. Het onderzoek van Trinomics is als bijlage met deze brief meegezonden.

Ten aanzien van het kabinetsstandpunt en nadere specificering daarvan, blijft het kabinet het van belang vinden om een stapsgewijze aanpak te hanteren en in eerste instantie te starten met relatief simpele sectoren. Het kabinet kijkt hierbij naar mogelijkheden om de CBAM versneld in te voeren op een verantwoorde manier. In dat kader kan het kabinet positief zijn over de opname van bepaalde *precursors* van de vijf basissectoren die nu al in het voorstel zitten en met het oog op een compromis met het EP ook een positieve grondhouding aannemen over de opname van waterstof vanaf het begin. Voor wat betreft de chemische sector en downstream sectoren is het kabinet op dit moment nog geen voorstander van het opnemen onder CBAM, in verband met risico's op downstream koolstoflekkage en databeperkingen. Het kabinet vindt het van cruciaal belang dat bij de verdere uitwerking van een mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM rekening wordt gehouden met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de NEa en Douane.

CBAM – Uitbreiding naar precursors en waterstof

De *precursors* waar het hier om gaat zijn basisproducten/voorlopers die verder upstream worden gebruikt voor de productie van de oorspronkelijke producten die onder de CBAM zullen gaan vallen. Een aantal van deze *precursors* zorgt voor een significant aandeel van de *embedded* emissies van deze oorspronkelijke producten waardoor het zinvol is deze op te nemen in de CBAM. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over lime en clinkers, producten die ook onder het ETS vallen en hoofdzakelijk worden gebruikt om staal, ijzer, cement en aluminium te produceren. Het onderbrengen van waterstof onder de CBAM zorgt volgens het onderzoek van Trinomics niet voor directe koolstoflekkagerisico's, mede omdat op dit moment nog nauwelijks import van waterstof plaatsvindt, en de *embedded* emissies zijn relatief goed te berekenen. Aandachtspunten

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3362.

die Trinomics benoemt zijn o.a. de indirecte koolstoflekkage en de administratieve lasten, alsook omzeilingsrisico's afhankelijk van de manier waarop waterstof zal worden geïmporteerd in de toekomst.

Het kabinet merkt op dat bij de verdere uitwerking van opname van deze sectoren in de CBAM, oog zal zijn voor bovenstaande aandachtspunten en de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid voor de NEa en Douane. Op dit moment is er nog geen duidelijkheid over de exacte gevolgen van een mogelijke uitbreiding naar andere sectoren voor de uitvoering. Dit komt omdat nog niet wordt gesproken over goederencodes en handhavingsdetails. Er zal zodra meer duidelijk is, een nadere analyse worden gedaan.

CBAM – Uitbreiding naar chemicaliën en downstreamproducten

Het kabinet is geen voorstander van het op dit moment meenemen van organische chemicaliën en polymeren/plastics en andere downstreamsectoren in de reikwijdte van de CBAM. Dit vanwege risico's op downstream koolstoflekkage, grote beperkingen ten aanzien van het vaststellen van de *embedded* emissies, risico's op omzeiling en problemen t.a.v. uitvoerbaarheid. Veel van de data hierover wordt pas aan het eind van de transitieperiode beschikbaar. Het kabinet acht het daarom van belang om de evaluatie die de Commissie gedurende de transitieperiode zal uitvoeren af te wachten en downstreamproducten op dit moment niet op te nemen in de CBAM.

Het onderzoek van Trinomics pleit ook voor het voorzichtig omgaan met het meenemen van organische chemicaliën en polymeren/plastics. Hoewel uit het onderzoek van Trinomics blijkt dat het opnemen van upstream-chemicaliën onder CBAM een overwegend positief beeld laat zien over het verminderen van het risico op directe koolstoflekkage voor Nederlandse producenten, gelden er risico's op downstream koolstoflekkage, grote beperkingen ten aanzien van het vaststellen van de *embedded* emissies van deze producten en grote risico's op omzeiling door de vele incrementele stappen in de waardeketen. Dit wordt ook bevestigd door de Commissie, die pleit voor stapsgewijze invoering van de CBAM, zodat ervaring kan worden opgedaan en onderzoek kan worden gedaan naar hoe de CBAM mogelijk op een later moment kan worden uitgebreid naar organische chemicaliën en plastics. Het kabinet acht het daarom beter om eerst de CBAM toe te passen op goederen uit de «simpelere» sectoren en om tegelijkertijd de tijd te nemen om (gedurende de transitieperiode 2023–2025) uit te zoeken hoe de CBAM ook voor de complexere waardeketens kan gaan gelden.

Deze aanpak wordt ook onderstreept door de Commissie voor de uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM naar downstreamproducten, waar het EP op inzet. De Commissie geeft aan dat hoe verder in de keten, hoe moeilijker het wordt om de *embedded* emissies te berekenen.

Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe het speelveld in de triloog er uiteindelijk uit zal zien, maar een compromis waarin waterstof en precursors worden toegevoegd vanaf de start, lijkt denkbaar. Over opname van chemie zijn veel lidstaten negatief.

Herziening van de Richtlijn energiebelastingen (ETD)

De herziening van de ETD stond als beleidsdebat op de agenda van de Ecofinraad van 6 december jl. ten behoeve van het verdere onderhandelingsproces over de herziening. Doel was om politieke richting te krijgen op het spanningsveld tussen enerzijds de klimaatambitie en anderzijds het rekening houden met de huidige situatie op de energiemarkt en

verschillen tussen lidstaten in welvaartsniveau, energiesysteem en geografische situatie. Nederland is conform het BNC-fiche¹⁸ voorstander van een klimaatambitieuze herziening van de ETD en streeft naar hogere minimumtarieven en minder vrijstellingen, waarbij oog is voor het internationale gelijke speelveld. Nederland heeft verder begrip voor de verschillen tussen lidstaten en de uitdagingen waar de huidige situatie op de energiemarkt ons voor stelt. Nederland blijft het echter van belang vinden om de klimaatdoelen niet uit het oog te verliezen, te meer omdat een snelle energietransitie ook juist kan helpen om de energieafhankelijkheid te verkleinen. Voor verdere informatie over het verloop van het beleidsdebat wordt verwezen naar het Ecofinverslag dat nog zal volgen.

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3187