



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)

### Nader Rapport

's-Gravenhage, 7 juli 2022  
Nr. WJZ / 22202732

Aan de Koning

#### Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 maart 2022, nr. no.2022000606, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 april 2022, nr. No.W18.22.0045/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat in het voorstel, anders dan in de Europese Klimaatwet, een doelstelling voor na 2050 ontbreekt. De voorgestelde klimaatdoelstelling voor 2030 acht de Afdeling onvoldoende duidelijk. De Afdeling adviseert in plaats van een streefdoelstelling een bindende nationale doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies met ten minste 55% in 2030 op te nemen. De Afdeling wijst voorts op het belang dat inzicht wordt gegeven in de noodzakelijke gevolgen die het vastleggen van de klimaatdoelstellingen in de Europese Klimaatwet zal hebben voor het nationale beleid dienaangaande en adviseert de toelichting bij het voorstel in die zin aan te vullen. De Afdeling adviseert met het voorgaande rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

*Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2022, no.2022000606, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Klimaat en Energie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet), met memorie van toelichting.*

*Als onderdeel van de Europese Green Deal is op 29 juli 2021 de Europese Verordening tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit (hierna: de Europese Klimaatwet) in werking getreden. Met deze Europese Klimaatwet zijn de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen voor de Europese Unie aangescherpt, om uitvoering te geven aan de verplichtingen van de Overeenkomst van Parijs.*

*Met het wetsvoorstel wordt beoogd de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen in de Nederlandse Klimaatwet in overeenstemming te brengen met die in de Europese Klimaatwet.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat in het voorstel, anders dan in de Europese Klimaatwet, een doelstelling voor na 2050 ontbreekt. Indien daarvoor bewust is gekozen adviseert de Afdeling die keuze toe te lichten en anders het voorstel aan te passen. De voorgestelde klimaatdoelstelling voor 2030 acht de Afdeling onvoldoende duidelijk. De Afdeling adviseert in plaats van een streefdoelstelling een bindende nationale doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies met ten minste 55% in 2030 op te nemen.*

*De Afdeling wijst voorts op het belang dat inzicht wordt gegeven in de noodzakelijke gevolgen die het vastleggen van de klimaatdoelstellingen in de Europese Klimaatwet zal hebben voor het nationale beleid dienaangaande en adviseert de toelichting bij het voorstel in die zin aan te vullen. De Afdeling adviseert met het voorgaande rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten Generaal wordt ingediend.*



## 1. Klimaatdoelstellingen

*De Europese Klimaatwet bevat een bindende klimaatdoelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto-nul uitstoot). Na 2050 streeft de Europese Unie naar negatieve broeikasgasemissies. Tevens bevat de Europese Klimaatwet een bindende klimaatdoelstelling tot reductie van netto broeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) in de Europese Unie met ten minste 55% in 2030 ten opzichte van de niveaus in 1990.*

*Met het wetsvoorstel wordt beoogd de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen in de Nederlandse Klimaatwet in overeenstemming te brengen met die in de Europese Klimaatwet. In het wetsvoorstel wordt het technische karakter van de voorgestelde wijziging van de Klimaatwet benadrukt. Duidelijk is echter dat het vastleggen van de nieuwe en scherpere reductiedoelen, tot maatregelen moeten leiden die van wezenlijke aard zijn en grote gevolgen zullen hebben, of het nu gaat om wijziging van bestaand beleid of de introductie van nieuw beleid. Dit wetsvoorstel behelst derhalve meer dan een louter technische wijziging. De huidige geopolitieke omstandigheden brengen nieuwe onzekerheden met zich mee, tegelijkertijd is de urgentie onverminderd groot. Zie ook het laatste IPCC rapport. Dit wetsvoorstel kan niet los daarvan worden gezien.*

*De Afdeling ziet, mede in dit licht, aanleiding voor het maken van de volgende opmerkingen.*

### *a. Klimaatdoelstelling na 2050 ontbreekt*

*In het wetsvoorstel is voor Nederland een reductiedoelstelling van de netto broeikasgasemissies tot nul in 2050 voorgesteld, die correspondeert met de reductiedoelstelling in de Europese Klimaatwet voor de Europese Unie als geheel in 2050. Het in de Europese Klimaatwet opgenomen streven naar een negatieve emissie na 2050 ontbreekt echter in het voorstel als Nederlands streven. Daarmee is de in het voorstel opgenomen reductiedoelstelling in zoverre minder ambitieus dan die in de Europese Klimaatwet.*

*Uit de toelichting blijkt niet of in het voorstel bewust is afgezien van het streven naar een negatieve emissie na 2050 en zo ja, waarom, en hoe dat zich verhoudt tot de Europese Klimaatwet. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.*

Het in de Europese klimaatwet uitgedrukte streven naar negatieve emissies binnen de Europese Unie na 2050 behoeft strikt genomen niet in de Klimaatwet te worden opgenomen omdat dit geen juridisch bindende verplichting is die noodzaakt tot wijziging van de Klimaatwet. Wel is de opmerking van de Afdeling aanleiding geweest aan de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 toe te voegen dat Nederland zijn bijdrage zal leveren om in EU-verband na 2050 negatieve emissies te realiseren.

### *b. Klimaatdoelstelling 2030 onvoldoende duidelijk*

*Het voorstel neemt voorts een streefdoel in de Nederlandse Klimaatwet op voor de reductie van netto broeikasgasemissies met ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990, onverminderd de reductieverplichting op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.*

*De reductiedoelstelling in de Europese Klimaatwet voor broeikasgasemissies in 2030 in de Europese Unie als geheel is geen streefdoel, maar een bindende doelstelling. Nederland zal daarom ten minste moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Klimaatwet om bij te dragen aan het behalen van die bindende Europese doelstelling. Om te verzekeren dat Nederland aan die Europese verplichtingen voldoet, kan niet worden volstaan met een nationale streefdoelstelling. Er is een bindende nationale doelstelling nodig, die ertoe strekt dat ten minste zal worden voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland uit de Europese Klimaatwet voortvloeien.*

De reductieverplichting op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen is onvoorwaardelijk geformuleerd en heeft rechtstreekse werking. Daarmee is verzekerd dat Nederland aan die Europese verplichtingen moet voldoen. Het is dan ook juridisch gezien niet noodzakelijk de nationale streefdoelstelling voor 2030 te wijzigen in een bindende nationale doelstelling. Ook zou het om die reden wijzigen van de nationale streefnormen in bindende normen het misverstand in de hand werken dat Nederland met het voldoen aan de nationale streefdoelstellingen ook voldoet aan de EU-reductieverplichtingen. Dit is onwenselijk in het geval het voldoen aan de nationale reductienormen leidt tot een emissiereductie die lager is dan vanuit de Europese Unie aan Nederland wordt opgelegd.

Daarbij merk ik op dat – omdat over de invulling van de Europese verplichtingen nog onderhandeld wordt in het kader van het Fit For 55%-pakket – het geenszins duidelijk is in hoeverre het voldoen aan deze verplichtingen resulteert in het voldoen aan de nationale streefnorm binnen Nederland, namelijk



een reductie van 55%. Het is evenmin duidelijk in hoeverre Nederland bij een reductie van 55% binnen Nederland (mede) heeft voldaan aan zijn Europese reductieverplichtingen. Daar komt bij dat ook niet is vast te stellen welke reductie van de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2030 minimaal moet worden bereikt op grond van de Europese klimaatwet en de – ter uitwerking daarvan in voorbereiding zijnde – EU-rechtshandelingen. Om op Europees niveau het doel van 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 te realiseren heeft de Europese Commissie onder de noemer ‘Fit for 55 pakket’ een uitgebreid pakket aan beleidsmaatregelen voorgesteld waarover momenteel onderhandeld wordt. De inzet van deze Europese beleidsinstrumenten in verschillende lidstaten kan resulteren in verschillende reductiepercentages. Daarom is niet te bepalen wat een Europees doel van 55% exact betekent voor Nederland. Dat kan zowel lager als hoger uitkomen dan 55%. Ook bevat het voorstel beleid dat voor de Europese Unie als geheel geldt en niet doorvertaald wordt naar specifieke lidstaten, onder meer omdat het Europese emissiehandelssysteem een EU-breed emissieplafond stelt en geen reductiedoel per lidstaat. Andere verplichtingen zien bijvoorbeeld op energiebesparing en hernieuwbare energie die niet direct zijn te vertalen in emissiereducties aangezien er verschillende mogelijkheden zijn om hier invulling aan te geven.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de formulering van artikel 2, tweede lid, aangescherpt om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het voldoen aan de EU-reductieverplichtingen los staat van de realisatie van de nationale streefdoelen. Om een conflict met het EU-recht te voorkomen, wordt daarom het (voldoen aan het) nationale streefdoel aangevuld met een aparte verplichting van Nederland om te voldoen aan de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen.

*De Afdeling merkt voorts op dat het voorgestelde streefdoel van een reductie van broeikasgassen in 2030 met ten minste 55% geldt ‘onverminderd de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU rechtshandelingen’. Dit laatste schept onduidelijkheid over welke doelstelling nu eigenlijk in de wet wordt opgenomen.*

*Is het doel om voor Nederland een reductie van ten minste 55% in 2030 te behalen? Of is het doel dat Nederland ten minste voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen? Moet van beide doelstellingen de meest ambitieuze zijn gerealiseerd of de minst ambitieuze? Dit wordt uit het voorstel en de toelichting daarbij niet duidelijk. De in het voorstel opgenomen doelstelling is dan ook in zoverre onvoldoende concreet en nauwkeurig geformuleerd. Dit wordt versterkt doordat in het voorstel niet wordt uitgegaan van een bindende doelstelling voor de reductie van broeikasgassen, maar een streefdoelstelling.*

*Waar met het voorstel beoogd wordt de doelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet in overeenstemming te brengen met die in de Europese Klimaatwet, kunnen door de gekozen opzet ervan misverstanden ontstaan, te meer omdat de nationale regeling geen afbreuk mag doen aan de nakoming van de uit de Europese Klimaatwet voortvloeiende verplichtingen.*

*Uitgangspunt van de kabinetsaanpak voor het klimaatbeleid is, volgens de zogenoemde hoofdlijnenbrief Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, dat Nederland koploper wil zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Daartoe levert Nederland zijn bijdrage aan Europese doelen en stelt het voor zichzelf als nationaal doel om in 2030 ten minste 55% emissiereductie te realiseren ten opzichte van 1990.*

*Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in het wetsvoorstel een nationale bindende doelstelling voor de reductie van broeikasgassen op te nemen voor 2030 van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Daarbij dient duidelijk te zijn dat tenminste wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU rechtshandelingen.*

Reeds eerder is aangegeven dat door het opnemen van de voor Nederland geldende verplichting te voldoen aan de EU-reductienormen als een aparte, zelfstandige verplichting in artikel 2, tweede lid, duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat het voldoen aan deze verplichting los staat van de nationale streefdoelstellingen. Deze Europese verplichting geldt naast het nationale streefdoel om voor 2030 de netto-broeikasgasemissies te reduceren tot ten minste 55%. Wat betreft de realisatie van het nationale streefdoel om de broeikasgasemissies met 55% te reduceren zal Nederland zich tot het uiterste inspannen om dit doel te halen door beleid te programmeren dat gericht is op een reductie van 60% ten opzichte van 1990, overeenkomstig het coalitieakkoord. Het is juridisch gezien niet noodzakelijk de nationale streefdoelstelling voor 2030 te wijzigen in een bindende nationale doelstelling. De verplichting op grond van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen zijn onvoorwaardelijk geformuleerd en hebben rechtstreekse werking. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de onderlinge verhouding tussen de status



van de nationale reductienormen en de Europese reductieverplichtingen in de toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt.

## 2. Inzicht in de gevolgen van de doelstellingen

*In de toelichting bij het voorstel staat dat de gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, alsmede de financiële gevolgen en lasten voor bedrijfsleven en de overheid afhankelijk zijn van specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen.*

*De Afdeling heeft er begrip voor dat die concrete gevolgen in dit wetsvoorstel nog niet uiteengezet worden. Met het vastleggen van de bindende doelstellingen in de Europese Klimaatwet, waarmee de Nederlandse Klimaatwet met dit voorstel in overeenstemming wordt gebracht, staat echter wel vast dat maatregelen gericht op het behalen van die doelstellingen, zullen moeten worden doorgevoerd.*

*De Europese Commissie heeft op 14 juli 2021 het Fit For 55% pakket vastgesteld. Met dat pakket maatregelen wordt beoogd het EU beleid inzake klimaat, landgebruik, vervoer en belastingen zo af te stemmen, dat de netto broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van het niveau van 1990 met ten minste 55% zijn verlaagd. Het gaat om een uitgebreid pakket aan wetgevingsvoorstellen en betreft zowel een aanscherping van bestaand beleid als nieuwe voorstellen. Het pakket betekent een flinke tempoversnelling in het klimaatbeleid in de Europese Unie. Over de voorstellen om binnen de Europese Unie invulling te geven aan de 55% opgave wordt de komende periode in EU-verband onderhandeld.*

*Met het oog op die onderhandelingen is het voor Nederland belangrijk dat inzicht bestaat in de noodzakelijke gevolgen die het vastleggen van de klimaatdoelstellingen in de Europese Klimaatwet zal hebben voor het nationale beleid dienaangaande. Juist nu in EU verband nog wordt onderhandeld over de uitvoeringsmaatregelen is het bedoelde inzicht nodig om tot een adequate onderhandelingsinzet voor Nederland te komen. Immers, niet alleen zal moeten worden gezien of Nederland met de implementatie van die voorstellen de vereiste doelstellingen metterdaad zal bereiken, maar ook zal Nederland realistische alternatieven moeten inbrengen indien de door de Europese Commissie voorgestelde maatregelen door Nederland worden afgewezen.*

*Dit inzicht is te meer nodig omdat het Nederlandse beleid tot nu toe en de bestaande plannen voor de komende jaren op een aantal punten onvoldoende aansluiten op de plannen zoals die in Europees verband worden ontwikkeld. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Planbureau (CPB) hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat het Europese voorstel voor herziening van de energiebelasting ingrijpende gevolgen heeft voor het Nederlandse stelsel van energiebelastingen en het daarop afgestemde klimaatbeleid. Daarbij wordt gewezen op het afschaffen van degressiviteit in energiebelasting en het hanteren van gelijke tarieven voor gelijk gebruik.*

*Daarnaast wijzen zij erop dat het transitiepad dat de Commissie beoogt voor de industrie afwijkt van het in Nederland tot nu toe ingezette beleid. Waar in Nederland is ingezet op een tijdelijke belangrijke rol voor opvang en opslag van CO<sub>2</sub> en het gebruik van blauwe waterstof, koerst de Commissie met een verplichting van tenminste 50% groene waterstof in het waterstofgebruik van de industrie direct af op een klimaatneutraal doel. Een laatste voorbeeld ziet erop dat emissies van lucht- en scheepvaart steeds nadrukkelijker onderdeel uitmaken van het klimaatbeleid. PBL wijst erop dat luchtvaartmaatregelen de passagiersaantallen in 2030 met ruwweg 10 procent zouden kunnen verminderen. Het Fit For 55% pakket kan daarmee ook van betekenis zijn voor de discussie over de gewenste capaciteitsontwikkeling van nationale luchthavens.*

*Uit genoemde voorbeelden, die slechts een kleine selectie van door PBL en CPB in kaart gebrachte punten inzake de gevolgen van het Fit For 55% pakket betreffen, volgt dat het ongewijzigd vaststellen van de Europese plannen grote gevolgen kan hebben voor het Nederlandse klimaatbeleid, maar ook op de bedrijvigheid en daarmee de Nederlandse economie. Tot het eind van 2030 is nog maar ruim 8 jaar te gaan en dat is bijzonder kort, gelet op de enorme opgaven die er liggen. Omdat de tijd om in dat jaar aan de bindende klimaatdoelstellingen te voldoen begint te dringen, is inzicht nodig in de verschillende manieren waarop de doelstellingen kunnen worden bereikt en, indien de kijkrichting in de voorstellen van de Commissie niet wenselijk wordt geacht, welke realistische alternatieven vanuit Nederlands perspectief kunnen worden aangedragen waarmee de doelstellingen ook zullen kunnen worden bereikt.*

*Met het vastleggen van de klimaatdoelen in de Klimaatwet dient ten minste op hoofdlijnen inzicht dient te worden gegeven in wat nodig is om die doelen te halen en over de gevolgen daarvan.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.*



In reactie hierop wordt opgemerkt dat de Klimaatwet als zodanig geen beleidsmaatregelen bevat, maar alleen doelen. Daarom is in de toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat de gevolgen voor regeldruk etc. niet op voorhand inzichtelijk te maken zijn. De gevolgen worden pas duidelijk bij de uitwerking in de maatregelen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt aangevuld.

De impact voor Nederland van de beleidsmaatregelen die in het Fit for 55 pakket van de Europese Commissie worden aangekondigd is nog niet goed in te schatten. Het Europese doel van ten minste 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 wordt in het pakket (deels) vertaald naar nationale verplichtingen voor lidstaten. Het Fit-for-55-pakket bevat verschillende voorstellen om deze nationale verplichtingen – variërend van een reductiedoel voor de ESR-sectoren voor Nederland van 48%, doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie tot eisen aan de inzet op biograndstoffen – op te hogen in lijn met de vastgestelde hogere ambitie. Ook wordt het EU Emissiehandelssysteem (ETS), waar een groot deel van de industrie en de elektriciteitssector onder valt, aangescherpt door maatregelen die leiden tot een reductie van CO<sub>2</sub> of uitbreiding naar andere sectoren. Hierbij is echter geen sprake van nationale doelstellingen. Daarnaast heeft de Europese Commissie een voorstel voor een nieuw instrument ingediend. Dit betreft een emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT). Het ETS-BRT zet een Europese prijs op uitstoot voor deze sectoren, waardoor met name landen die momenteel weinig aan beprijzing doen in deze sectoren een been moeten bijtrekken. Dit ETS-BRT zal geen nationale verplichtingen kennen, maar wel een bijdrage leveren aan het invullen van de nationale ESR-opgave van lidstaten.

Op dit moment lopen de onderhandelingen tussen de Europese Commissie en de lidstaten over deze voorstellen. Als het pakket is vastgesteld en de nieuwe verplichtingen voor Nederland duidelijk zijn, zal beoordeeld worden of het nationale beleid voldoende is om aan deze verplichtingen te voldoen en zo nodig worden herijkt. Bij deze herijking is ook expliciet aandacht voor de sociaaleconomische impact op huishoudens en bedrijven (conform Motie van de leden Erkens en Bontenbal, Kamerstuk 32 813, nr. 889).

Op 24 september jl. heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), mede op verzoek van de Tweede Kamer, een rapport getiteld 'Nederland Fit for 55?' gepubliceerd waarin de mogelijke gevolgen worden beschreven van het Europese Fit-for-55 pakket voor het Nederlandse beleid. Het rapport geeft een eerste algemene inschatting van de mogelijke gevolgen van het Fit-for-55 pakket, zoals nu voorgesteld, voor het algemene Nederlandse klimaatbeleid en het beleid in diverse sectoren. Deze inschatting is voornamelijk kwalitatief van aard. Het PBL heeft geen exacte doorrekening voor Nederland kunnen maken. Het Fit-for-55 pakket schrijft immers geen nationale beleidsmaatregelen voor, maar bepaalt de opgave voor de lidstaten op verschillende terreinen. Nationale keuzes over de invulling van de nieuwe opgave, die voortvloeit uit het Fit-for-55 pakket, zijn nog niet gemaakt. Daarnaast benadrukt het PBL terecht dat nog over de voorstellen in het pakket moet worden onderhandeld en deze daarom nog kunnen veranderen. De implicaties liggen dus nog niet vast. Het PBL geeft aan dat verschillende voorstellen in het pakket het Nederlandse klimaatbeleid kunnen ondersteunen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanscherping van het bestaande ETS, de geleidelijke invoering van een Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), strengere emissie-eisen voor voertuigen en bijmengverplichtingen voor biobrandstoffen. Ook zorgt het pakket volgens het PBL voor een gelijk spelveld binnen de Europese Unie door een kleiner verschil tussen de nationale CO<sub>2</sub>-heffing en de Europese ETS-prijs, het harmoniseren van de minimumbelastingtarieven onder de voorgestelde Richtlijn Energiebelasting (ETD) en voorstellen op het gebied van lucht- en scheepvaart – internationale sectoren die juist gebaat zijn bij een Europese/internationale aanpak in plaats van louter een nationale. Het PBL geeft aan dat het pakket een flinke versnelling van het klimaatbeleid in Europa betekent. Het pakket impliceert dat Nederland zijn uitstoot verder moet terugdringen dan het huidige Nederlandse doel van 49% emissiereductie in 2030. Met name in de ESR-sectoren zal volgens het PBL aanvullend nationaal beleid nodig zijn. Het hogere ESR-doel voor Nederland betekent een extra opgave van 15 Mt in 2030 ten opzichte van het huidige ESR-doel. Het PBL schat de aanvullende cumulatieve opgave op circa 62 Mton over de gehele periode 2021–2030. Daarnaast zal de voorgestelde ophoging van de doelstellingen voor het aandeel hernieuwbare energie (RED) en energiebesparing (EED) een extra opgave behelzen voor Nederland. Deze doelstellingen zijn op Europees niveau bindend en op lidstaatniveau indicatief. De indicatieve doelstellingen voor Nederland in de voorliggende voorstellen zijn met het huidige beleid nog niet binnen bereik. Daarnaast omvatten de wijzigingsvoorstellen voor de RED en de EED ook een aantal nieuwe (op nationaal niveau bindende) subdoelen voor het gebruik van hernieuwbare energie en energiebesparing. Het PBL wijst hierbij onder andere op de voorgestelde verplichting in de RED om in 2030 in de industrie 50% groene waterstof te gebruiken en op de complexiteit rondom de nationale energiebesparingsverplichting in het EED-voorstel.

Op 24 maart jl. heeft het Centraal Planbureau (CPB), mede op verzoek van de Tweede Kamer, een notitie over het Fit-for-55-pakket gepubliceerd met daarin een beschouwing van de kosteneffectiviteit van enkele voorstellen en mogelijke sociaaleconomische gevolgen voor Nederland (motie van de



leden Erkens en Bontenbal, Kamerstuk 32 813, nr. 889). De notitie is een kwalitatieve beschouwing, aangevuld met enkele indicatieve rekenvoorbeelden. Ook het CPB geeft aan dat het niet mogelijk is om een volledige doorrekening te maken van het pakket, omdat dit grotendeels afhankelijk is van de nationale maatregelen die genomen moeten worden als invulling van de voorstellen. Daarnaast lopen de onderhandelingen nog en staan de voorstellen dus nog niet vast. Duidelijk is dat de hogere ambities in het pakket een inspanning vragen van huishoudens, bedrijven en (mede)overheden. Desondanks stelt het CPB dat de macro-economische effecten beperkt blijven en het pakket ook veel kansen oplevert. Het EU-beleid helpt bij het invullen van de nationale klimaatopgave, stelt ook het CPB. Het CPB is overwegend positief over het pakket en wijst hierbij met name op de bredere CO<sub>2</sub>-beprijzing in alle sectoren, o.a. door middel van het voorgestelde nieuwe emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT) en een herziening van de Richtlijn energiebelastingen (ETD) om de prikkels de juiste kant op te zetten en zo kostenefficiënt CO<sub>2</sub> te reduceren. Een aantal voorstellen (zoals de Carbon Border Adjustment Mechanism, de ETD en het ETS-BRT) zorgen daarbij voor een gelijk speelveld. Zo wordt Europees breed beter en gelijkjer geprijsd, en wordt koolstoflekkage voorkomen. Daarnaast is het CPB positief over verscheidene onderdelen die (investeringen in) groene innovatie kunnen aanjagen, zoals het vergrote Innovatiefonds en de eis om meer van de nationale ETS-ontvangsten in te zetten voor klimaatmaatregelen en ook de doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing. Het CPB wijst erop dat bepaalde onderdelen van het pakket niet volledig kostenefficiënt zijn vormgegeven. Daarnaast stelt het CPB dat het minimumaandeel van 50% groene waterstof een dure maatregel kan zijn, omdat in 2030 groene waterstof nog steeds duurder zal zijn dan blauwe waterstof. Volgens het CPB kan dit doel wel bijdragen aan het bespoedigen van innovatie en kostenreductie van groene waterstofproductie.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het algemene deel van de toelichting nader ingegaan op het Fit for 55 pakket en de onderscheidene beleidsmaatregelen die daarvan deel uitmaken.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De vice-president van de Raad van State,*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



## Advies Raad van State

No. W18.22.0045/IV  
's-Gravenhage, 20 april 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2022, no.2022000606, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Klimaat en Energie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet), met memorie van toelichting.

Als onderdeel van de Europese Green Deal is op 29 juli 2021 de Europese Verordening tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit (hierna: de Europese Klimaatwet) in werking getreden.<sup>1</sup> Met deze Europese Klimaatwet zijn de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen voor de Europese Unie aangescherpt, om uitvoering te geven aan de verplichtingen van de Overeenkomst van Parijs.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen in de Nederlandse Klimaatwet in overeenstemming te brengen met die in de Europese Klimaatwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat in het voorstel, anders dan in de Europese Klimaatwet, een doelstelling voor na 2050 ontbreekt. Indien daarvoor bewust is gekozen adviseert de Afdeling die keuze toe te lichten en anders het voorstel aan te passen. De voorgestelde klimaatdoelstelling voor 2030 acht de Afdeling onvoldoende duidelijk. De Afdeling adviseert in plaats van een streefdoelstelling een bindende nationale doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies met ten minste 55% in 2030 op te nemen.

De Afdeling wijst voorts op het belang dat inzicht wordt gegeven in de noodzakelijke gevolgen die het vastleggen van de klimaatdoelstellingen in de Europese Klimaatwet zal hebben voor het nationale beleid dienaangaande en adviseert de toelichting bij het voorstel in die zin aan te vullen. De Afdeling adviseert met het voorgaande rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten Generaal wordt ingediend.

### 1. Klimaatdoelstellingen

De Europese Klimaatwet bevat een bindende klimaatdoelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto-nul uitstoot). Na 2050 streeft de Europese Unie naar negatieve broeikasgasemissies.<sup>2</sup> Tevens bevat de Europese Klimaatwet een bindende klimaatdoelstelling tot reductie van netto-broeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) in de Europese Unie met ten minste 55% in 2030 ten opzichte van de niveaus in 1990.<sup>3</sup>

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen in de Nederlandse Klimaatwet in overeenstemming te brengen met die in de Europese Klimaatwet. In het wetsvoorstel wordt het technische karakter van de voorgestelde wijziging van de Klimaatwet benadrukt.<sup>4</sup> Duidelijk is echter dat het vastleggen van de nieuwe en scherpere reductiedoelen, tot maatregelen moeten leiden die van wezenlijke aard zijn en grote gevolgen zullen hebben, of het nu gaat om wijziging van bestaand beleid of de introductie van nieuw beleid. Dit wetsvoorstel behelst derhalve meer dan een louter technische wijziging. De huidige geopolitieke omstandigheden brengen nieuwe onzekerheden met zich mee, tegelijkertijd is de urgentie onverminderd groot. Zie ook het laatste IPCC rapport.<sup>5</sup> Dit wetsvoorstel kan niet los daarvan worden gezien.

De Afdeling ziet, mede in dit licht, aanleiding voor het maken van de volgende opmerkingen.

#### *a. Klimaatdoelstelling na 2050 ontbreekt*

In het wetsvoorstel is voor Nederland een reductiedoelstelling van de netto-broeikasgasemissies tot nul in 2050 voorgesteld, die correspondeert met de reductiedoelstelling in de Europese Klimaatwet

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2021/1119, van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

<sup>2</sup> Artikel 2, eerste lid, van de Europese Klimaatwet.

<sup>3</sup> Artikel 4, eerste lid, van de Europese Klimaatwet.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2, derde alinea.

<sup>5</sup> IPCC, Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change, Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.



voor de Europese Unie als geheel in 2050.<sup>6</sup> Het in de Europese Klimaatwet opgenomen streven naar een negatieve emissie na 2050 ontbreekt echter in het voorstel als Nederlands streven. Daarmee is de in het voorstel opgenomen reductiedoelstelling in zoverre minder ambitieus dan die in de Europese Klimaatwet.

Uit de toelichting blijkt niet of in het voorstel bewust is afgezien van het streven naar een negatieve emissie na 2050 en zo ja, waarom, en hoe dat zich verhoudt tot de Europese Klimaatwet. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

### *b. Klimaatdoelstelling 2030 onvoldoende duidelijk*

Het voorstel neemt voorts een streefdoel in de Nederlandse Klimaatwet op voor de reductie van netto-broeikasgasemissies met ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990, onverminderd de reductieverplichting op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De reductiedoelstelling in de Europese Klimaatwet voor broeikasgasemissies in 2030 in de Europese Unie als geheel is geen streefdoel, maar een bindende doelstelling. Nederland zal daarom ten minste moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Klimaatwet om bij te dragen aan het behalen van die bindende Europese doelstelling. Om te verzekeren dat Nederland aan die Europese verplichtingen voldoet, kan niet worden volstaan met een nationale streefdoelstelling. Er is een bindende nationale doelstelling nodig, die ertoe strekt dat ten minste zal worden voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland uit de Europese Klimaatwet voortvloeien.

De Afdeling merkt voorts op dat het voorgestelde streefdoel van een reductie van broeikasgassen in 2030 met ten minste 55% geldt 'onverminderd de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen'. Dit laatste schept onduidelijkheid over welke doelstelling nu eigenlijk in de wet wordt opgenomen.

Is het doel om voor Nederland een reductie van ten minste 55% in 2030 te behalen? Of is het doel dat Nederland ten minste voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen? Moet van beide doelstellingen de meest ambitieuze zijn gerealiseerd of de minst ambitieuze? Dit wordt uit het voorstel en de toelichting daarbij niet duidelijk. De in het voorstel opgenomen doelstelling is dan ook in zoverre onvoldoende concreet en nauwkeurig geformuleerd. Dit wordt versterkt doordat in het voorstel niet wordt uitgegaan van een bindende doelstelling voor de reductie van broeikasgassen, maar een streefdoelstelling.

Waar met het voorstel beoogd wordt de doelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet in overeenstemming te brengen met die in de Europese Klimaatwet, kunnen door de gekozen opzet ervan misverstanden ontstaan, te meer omdat de nationale regeling geen afbreuk mag doen aan de nakoming van de uit de Europese Klimaatwet voortvloeiende verplichtingen.

Uitgangspunt van de kabinetsaanpak voor het klimaatbeleid is, volgens de zogenoemde hoofdlijnenbrief Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, dat Nederland koploper wil zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Daartoe levert Nederland zijn bijdrage aan Europese doelen en stelt het voor zichzelf als nationaal doel om in 2030 ten minste 55% emissiereductie te realiseren ten opzichte van 1990.<sup>7</sup>

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in het wetsvoorstel een nationale bindende doelstelling voor de reductie van broeikasgassen op te nemen voor 2030 van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Daarbij dient duidelijk te zijn dat tenminste wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen.

## **2. Inzicht in de gevolgen van de doelstellingen**

In de toelichting bij het voorstel staat dat de gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, alsmede de financiële gevolgen en lasten

<sup>6</sup> Artikel 1, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, eerste lid, van de Klimaatwet.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 974, blz. 2.





voor bedrijfsleven en de overheid afhankelijk zijn van specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen.<sup>8</sup>

De Afdeling heeft er begrip voor dat die concrete gevolgen in dit wetsvoorstel nog niet uiteengezet worden. Met het vastleggen van de bindende doelstellingen in de Europese Klimaatwet, waarmee de Nederlandse Klimaatwet met dit voorstel in overeenstemming wordt gebracht, staat echter wel vast dat maatregelen gericht op het behalen van die doelstellingen, zullen moeten worden doorgevoerd.

De Europese Commissie heeft op 14 juli 2021 het Fit For 55%-pakket vastgesteld. Met dat pakket maatregelen wordt beoogd het EU-beleid inzake klimaat, landgebruik, vervoer en belastingen zo af te stemmen, dat de netto-broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van het niveau van 1990 met ten minste 55% zijn verlaagd. Het gaat om een uitgebreid pakket aan wetgevingsvoorstellen en betreft zowel een aanscherping van bestaand beleid als nieuwe voorstellen. Het pakket betekent een flinke tempoversnelling in het klimaatbeleid in de Europese Unie. Over de voorstellen om binnen de Europese Unie invulling te geven aan de 55%-opgave wordt de komende periode in EU-verband onderhandeld.

Met het oog op die onderhandelingen is het voor Nederland belangrijk dat inzicht bestaat in de noodzakelijke gevolgen die het vastleggen van de klimaatdoelstellingen in de Europese Klimaatwet zal hebben voor het nationale beleid dienaangaande. Juist nu in EU-verband nog wordt onderhandeld over de uitvoeringsmaatregelen is het bedoelde inzicht nodig om tot een adequate onderhandelingsinzet voor Nederland te komen. Immers, niet alleen zal moeten worden bezien of Nederland met de implementatie van die voorstellen de vereiste doelstellingen metterdaad zal bereiken, maar ook zal Nederland realistische alternatieven moeten inbrengen indien de door de Europese Commissie voorgestelde maatregelen door Nederland worden afgewezen.

Dit inzicht is te meer nodig omdat het Nederlandse beleid tot nu toe en de bestaande plannen voor de komende jaren op een aantal punten onvoldoende aansluiten op de plannen zoals die in Europees verband worden ontwikkeld. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Planbureau (CPB) hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat het Europese voorstel voor herziening van de energiebelasting ingrijpende gevolgen heeft voor het Nederlandse stelsel van energiebelastingen en het daarop afgestemde klimaatbeleid.<sup>9</sup> Daarbij wordt gewezen op het afschaffen van degressiviteit in energiebelasting en het hanteren van gelijke tarieven voor gelijk gebruik.

Daarnaast wijzen zij erop dat het transitiepad dat de Commissie beoogt voor de industrie afwijkt van het in Nederland tot nu toe ingezette beleid. Waar in Nederland is ingezet op een tijdelijke belangrijke rol voor afvang en opslag van CO<sub>2</sub> en het gebruik van blauwe waterstof, koerst de Commissie met een verplichting van tenminste 50% groene waterstof in het waterstofgebruik van de industrie direct af op een klimaatneutraal doel. Een laatste voorbeeld ziet erop dat emissies van lucht- en scheepvaart steeds nadrukkelijker onderdeel uitmaken van het klimaatbeleid. PBL wijst erop dat luchtvaartmaatregelen de passagiersaantallen in 2030 met ruwweg 10 procent zouden kunnen verminderen. Het Fit For 55%-pakket kan daarmee ook van betekenis zijn voor de discussie over de gewenste capaciteitsontwikkeling van nationale luchthavens.

Uit genoemde voorbeelden, die slechts een kleine selectie van door PBL en CPB in kaart gebrachte punten inzake de gevolgen van het Fit For 55%-pakket betreffen, volgt dat het ongewijzigd vaststellen van de Europese plannen grote gevolgen kan hebben voor het Nederlandse klimaatbeleid, maar ook op de bedrijvigheid en daarmee de Nederlandse economie. Tot het eind van 2030 is nog maar ruim 8 jaar te gaan en dat is bijzonder kort, gelet op de enorme opgaven die er liggen. Omdat de tijd om in dat jaar aan de bindende klimaatdoelstellingen te voldoen begint te dringen, is inzicht nodig in de verschillende manieren waarop de doelstellingen kunnen worden bereikt en, indien de kijkrichting in de voorstellen van de Commissie niet wenselijk wordt geacht, welke realistische alternatieven vanuit Nederlands perspectief kunnen worden aangedragen waarmee de doelstellingen ook zullen kunnen worden bereikt.

Met het vastleggen van de klimaatdoelen in de Klimaatwet dient ten minste op hoofdlijnen inzicht dient te worden gegeven in wat nodig is om die doelen te halen en over de gevolgen daarvan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, paragrafen 3, 4 en 5.

<sup>9</sup> Nederland *Fit For 55?*, Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid, Policy brief, Planbureau voor de Leefomgeving, september 2021; en: Economische beschouwing Fit for 55-pakket, Centraal Planbureau, maart 2022.



---

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



## Tekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State: Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Klimaatwet aan te passen in verband met de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

De Klimaatwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 1 door een puntkomma wordt aan artikel 1 een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

*Europese klimaatwet: Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Pb EU 2021, L 243).*

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken, waarbij Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet tot nul reduceert.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Teneinde deze doelstelling voor 2050 te bereiken streven Onze Ministers die het aangaat, onverminderd de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen, naar een reductie van de netto-broeikasgasemissies van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en een volledige CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

### ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister voor Klimaat en Energie,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I Algemeen

### 1. Aanleiding

Als onderdeel van de Europese Green Deal is op 29 juli 2021 de Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van de Verordening (EG) nr. 404/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Verordening (EU) 2021/1119, hierna: Europese klimaatwet) in werking getreden.

Met de Europese klimaatwet zijn de reductiedoelen van broeikasgasemissies voor de Europese Unie aangescherpt om uitvoering te geven aan de verplichtingen van de Overeenkomst van Parijs. Met de Europese klimaatwet is de EU vooruitstrevend in haar aanpak van klimaatverandering.

In de Europese klimaatwet is – voor zover relevant voor dit wetsvoorstel – het volgende vastgelegd:

- De Europese klimaatwet bevat een bindende doelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies) en het streven om na 2050 negatieve emissies te realiseren (artikel 2, eerste lid);
- Om dit doel te bereiken bevat de Europese klimaatwet een bindende doelstelling dat de netto-emissies van broeikasgassen in 2030 ten minste 55 procent lager moeten zijn dan in 1990 (artikel 4, eerste lid);
- De Europese Commissie zal een wetgevingsvoorstel doen om een klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040 in de Europese klimaatwet op te nemen om te verzekeren dat de Europese Unie in 2050 volledig klimaatneutraal is. Deze klimaatdoelstelling dient uiterlijk 6 maanden na de eerste algemene inventarisatie van het Klimaatakkoord van Parijs te worden vastgesteld (artikel 4, derde lid).

De reductiedoelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies) en daarvoor in 2030 de netto broeikasgasemissies in de Unie met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990, is een aanscherping ten opzichte van de eerdere reductiedoelen. De reductiedoelen voor broeikasgasemissies voor de Europese Unie bedroegen voor 2030 ten minste 40% en voor 2050 80 tot 95% ten opzichte van 1990. Deze zijn in conclusies van de Europese Raad in 2009 voor 2050 en in 2014 over 2030 overeengekomen. Met de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet zijn de nieuwe emissiereductiedoelen voor de Europese Unie vastgelegd in een verordening. Deze doelen zijn daarmee rechtstreeks bindend geworden en gelden voor de Unie als geheel.

Op 30 juni 2021 heeft de Europese Commissie relevante Uniewetgeving geëvalueerd om de verwezenlijking van de doelstellingen, genoemd in de artikelen 2, eerste lid, en 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet mogelijk te maken en nam zij de nodige maatregelen in overweging. Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie het Fit For 55%-pakket gepresenteerd om uitvoering te geven aan het doel voor 2030 in aanloop naar klimaatneutraliteit in 2050. Het gaat om een uitgebreid pakket van 13 wetgevingsvoorstellen en een mededeling<sup>1</sup>. Het pakket betreft zowel een aanscherping van bestaand beleid als enkele nieuwe voorstellen. Op 15 december 2021 heeft de Europese Commissie dit pakket aangevuld met drie voorstellen<sup>2</sup>.

Over de voorstellen om binnen de Europese Unie invulling te geven aan de 55%-opgave wordt de komende periode in EU-verband onderhandeld. Daarna zullen de individuele voorstellen voor EU-regelgeving worden besproken in de desbetreffende Raden en Europees Parlement, alvorens er een definitief akkoord is. Mogelijk dat al eerder over onderdelen een akkoord wordt bereikt. Het definitieve pakket ligt dus nog niet vast. Ook nadat de onderhandelingen afgerond zijn kan dit echter niet direct vertaald worden naar een reductiedoel voor Nederland, aangezien de uitvoeringsregelingen delen van de totale Nederlandse emissies omvatten, die enerzijds via nationale instrumenten en anderzijds via EU-brede instrumenten worden ingevuld. Om strijdigheid van de Nederlandse Klimaatwet (hierna: Klimaatwet) met de Europese klimaatwet te voorkomen kunnen de resultaten van deze onderhandelingen niet worden afgewacht en moet zo snel mogelijk de Klimaatwet worden aangepast.

<sup>1</sup> Herzieningen: 1) Emissiehandelssysteem richtlijn (ETS), incl. uitbreiding naar GO en transport; 2) ETS luchtvaart; 3) Verordening voor de verdeling van de reductieopgave in niet-ETS sectoren (ESR); 4) de LULUCF verordening (broeikasgasemissies en verwijderingen door landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw); 5) hernieuwbare energie richtlijn (RED); 6) richtlijn energie -efficiëntie (EED); 7) verordening infrastructuur alternatieve brandstoffen (AFIR); 8) energiebelastingrichtlijn (ETD); 9) richtlijn CO<sub>2</sub>-normen lichte voertuigen; 10) ReFuelEU Aviation; 11) FuelEU Maritime.

Nieuw: 12) een voorstel voor een koolstofheffing aan de grens (CBAM); 13: Sociaal Klimaatfonds (SCF); en EU bossenstrategie.

<sup>2</sup> De voorstellen voor methaan in energie, EPBD en herziening 3<sup>e</sup> gaspakket.



Een belangrijk verschil tussen de vorige EU-reductiedoelen en nieuwe EU-reductiedoelen, is niet alleen een aanscherping van deze doelen maar ook dat deze in een verordening zijn vastgelegd. Een verordening is juridisch verbindend in al haar onderdelen, is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en heeft voorrang ten opzichte van nationaal recht (artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De reductiedoelen in de Klimaatwet mogen niet conflicteren met de reductiedoelen die nu in de (verordening voor een) Europese klimaatwet zijn opgenomen. Van een 'conflict' is sprake als Nederland op grond van de Klimaatwet minder doet dan het minimaal op grond van de Europese klimaatwet – en daarmee samenhangende EU instrumenten – juridisch zou moeten doen. Aanpassing van de Klimaatwet is noodzakelijk omdat de huidige Klimaatwet geen rekening houdt met de juridisch bindende verplichtingen van de Europese klimaatwet. Met dit wetsvoorstel wordt daarom het doel van 95% reductie in Nederland vervangen door klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050. Het streefdoel van 49% reductie in 2030 wordt vervangen door een streefdoel van tenminste 55% reductie en is inclusief landgebruik om aan te sluiten bij de EU-regelgeving en geldt onverminderd de reducties die op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen moeten worden bereikt.

Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EU volgt dat een lidstaat – gelet op het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie, hierna: VEU) – gehouden is noodzakelijke maatregelen te nemen die nodig zijn om effectieve werking te geven aan de verplichtingen uit een verordening en zich te onthouden van maatregelen die de werking van een verordening kunnen aantasten of verhullen. Het feit dat de Europese klimaatwet alleen doelen op Unie-niveau vastlegt, ontslaat lidstaten niet om die maatregelen te treffen die nodig zijn om te bewerkstelligen dat de doelstellingen worden gehaald. Nederland kan dus niet een minder ambitieus klimaatbeleid voeren dan op grond van de Europese klimaatwet dient te worden nagestreefd.

## 2. Inhoud wetsvoorstel

De Europese klimaatwet schetst een kader voor de onomkeerbare en geleidelijke reductie van broeikasgasemissies en legt het doel van een klimaatneutraal Europa tegen 2050 wettelijk vast. De Europese klimaatwet leidt tot een aanscherping van de reductiedoelen voor de Unie. Voor 2050 is het doel net-zero emissies, waarbij zowel de broeikasgasemissies als het vastleggen van koolstof is opgenomen. Voor 2030 is het doel ten minste netto 55% reductie van de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990. Deze reductiedoelen uit de Europese klimaatwet gelden voor de Unie als geheel en dienen dus op het niveau van de Unie te worden bereikt. Lidstaten dienen de netto reductie collectief te behalen, waarbij sommige landen negatieve emissies kunnen hebben en andere landen een kleine restemissie, maar waarbij het resultaat dus klimaatneutraal op Unie-niveau is. Dit is voor Nederland van belang aangezien Nederland waar het gaat om de landgebruik, emissies door de veengebieden een uitzonderingspositie binnen de Europese Unie bekleedt. Waar in vrijwel elk ander EU-lidstaat het landgebruik zorgt voor netto verwijderingen van broeikasgassen is er in Nederland sprake van een netto uitstoot.

Voor 2050 is het EU doel net-zero emissies. Dit doel is expliciet en ongeclausuleerd geformuleerd. Dat is een collectief doel waar Nederland samen met de andere lidstaten van de Europese Unie aan gehouden is. Nederland is verplicht binnen dat kader zijn klimaatbeleid te ontwikkelen. Dit doel hoeft niet per definitie te betekenen dat in Nederland net-zero emissies moet worden bereikt in 2050, omdat de Europese wetgeving – naar verwachting – mogelijkheden zal bieden om te salderen tussen lidstaten. Deze mogelijkheid is evenwel afhankelijk van de ruimte die de Uniewetgever Nederland op dat moment biedt en is te ongewis om op vooruit te kunnen lopen. Door in de Klimaatwet vast te leggen dat Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet tot nul reduceert handelt Nederland in de lijn met het bovengenoemde beginsel van loyale samenwerking.

Het voorstel is de Klimaatwet in twee stappen te wijzigen. De eerste stap betreft de noodzakelijke wijziging ter implementatie van de Europese klimaatwet. Het streefdoel van 49% reductie in 2030 wordt vervangen door een streefdoel van ten minste 55% reductie en is inclusief landgebruik. Welke reductie van de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2030 minimaal moet worden bereikt op grond van de Europese klimaatwet en de – ter uitwerking daarvan in voorbereiding zijnde – EU-rechtshandelingen, is niet vast te stellen, onder meer omdat het Europese emissiehandelssysteem een EU-wijd emissieplafond stelt en geen reductiedoel per lidstaat. De inzet van Europese beleidsinstrumenten in verschillende landen kan resulteren in verschillende reductiepercentages en daarom is niet te bepalen wat een Europees doel van 55% exact betekent voor Nederland. Dat kan zowel lager als hoger uitkomen als 55%. Om een conflict met het EU recht te voorkomen, wordt daarom bij het nieuwe doel bepaald dat ernaar wordt gestreefd de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ten minste 55% te reduceren, onverminderd de reducties die op grond van Europese verplichtingen moeten worden bereikt. Met een reductiedoel van 55% voor Nederland inclusief landgebruik wordt direct aangesloten bij het doel van de Europese Klimaatwet om het technisch karakter van het wetsvoorstel te benadrukken. Doordat deze wijziging zich beperkt tot een omzetting van EU regelge-



ving in nationale regelgeving is het mogelijk hiervoor een versnelde wetgevingsprocedure te doorlopen. Het betreft dan een verkorte wetgevingsprocedure die geldt voor implementatiewetgeving. Tevens sluit een reductiedoel van 55% voor 2030 aan bij het doel zoals dat in het coalitieakkoord is opgenomen.

De tweede stap betreft een wetswijziging die meer tijd vergt. Het betreft wijzigingen die voortvloeien uit het coalitieakkoord en enkele aangenomen moties (Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 140, Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 72 en Kamerstukken II, 2020/21, 32 813, nr. 762). Het gaat hierbij onder andere om het wettelijk verankeren van de positie van de op te richten wetenschappelijke adviesraad en de formele aansluiting van enkele andere verbeteringen, zoals het aan laten sluiten van de beleidscyclus van de Klimaatwet op de begrotingscyclus. Het streven is deze wijzigingen begin 2024 op te nemen in de Klimaatwet. Ook zal het kabinet bezien of het met een voorstel komt om tussendoelen voor 2035 en 2040 in de Klimaatwet op te nemen. Bij het vaststellen van deze tussendoelen zal worden aangesloten bij het nieuwe Europese doel voor 2040 waarvoor de Europese Commissie in 2024 met een voorstel komt.

### **3. Regeldruk**

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Omdat de mogelijke regeldrukgevolgen pas bij de concrete maatregelen kunnen worden geanalyseerd heeft het Adviescollege toetsing regeldruk geen (formeel) advies uitgebracht. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de regeldruk voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers.

### **4. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid**

De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet hiermee rekening houden.

### **5. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven**

De doelstellingen in de voorgestelde wijziging volgen direct uit de Europese klimaatwet. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afhankelijk van de wijze waarop het klimaatbeleid uiteindelijk zal worden vormgegeven en welke maatregelen worden genomen om de doelstellingen uit het wetsvoorstel te halen. Het is om die reden niet mogelijk een MKB-toets uit te voeren. Het klimaatplan is het instrument dat hier inzicht in kan geven.

### **6. Publieke consultatie**

Voor deze wetswijziging heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. Over het algemeen deelt men de noodzaak over de aanpak van klimaatverandering. Er worden zorgen gedeeld over de effecten van het beleid, met name voor de landbouwsector, dat in de toekomst wordt ingezet om de doelen uit de Klimaatwet te behalen. De gevolgen voor de sectoren zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van deze maatregelen zal het kabinet rekening houden met de gevolgen voor deze sectoren. Verder wordt in de consultatie onderschreven het belang voor verdergaande aanpassing van de Klimaatwet in de tweede fase.

## **II Artikelen**

### **Artikel I**

#### **A**

Omdat in artikel 2 van de Klimaatwet wordt verwezen naar de reductiedoelen in artikelen 2, eerste lid, en 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet als een bindend kader voor het nationale klimaatbeleid, wordt aan artikel 1 de definitie van de Europese klimaatwet toegevoegd.

#### **B**

In artikel 2 van de Klimaatwet is thans een streefdoel voor reductie van broeikasgassen voor 2030 (49% emissiereductie) en voor 2050 (95% emissiereductie exclusief verwijderingen) ten opzichte van 1990 opgenomen. In het licht van de Europese klimaatwet moet artikel 2 aangepast worden. Het doel van 'klimaatneutraliteit' in 2050 is expliciet en ongeclausuleerd in de Europese klimaatwet vastgelegd. Om strijdigheid van de Klimaatwet met de Europese klimaatwet te voorkomen is het noodzakelijk het reductiedoel voor 2050 in artikel 2, eerste lid, te wijzigen in een bindende norm van



klimaatneutraliteit. Daarmee geldt een verplichting voor Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet tot nul te reduceren. Deze doelstelling heeft betrekking op alle broeikasgasemissies en ziet naast de uitstoot van emissies, ook op hetgeen dat wordt vastgelegd door carbon sinks, door afvangen en opslaan, dan wel gebruiken van CO<sub>2</sub>. De doelstelling heeft dus ook betrekking op de uitstoot en de vastlegging van broeikasgassen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF). Deze wijziging hoeft niet per definitie te betekenen dat in Nederland net-zero emissies moet worden bereikt in 2050, omdat de Europese wetgeving -naar verwachting- mogelijkheden zal bieden om te salderen tussen lidstaten. Deze mogelijkheid is evenwel afhankelijk van de ruimte die de Uniewetgever Nederland op dat moment biedt. Daarop bij voorbaat vooruitlopen door het doel voor 2050 in de Klimaatwet te laten afwijken van het Europees doel is in strijd met het beginsel van Unietrouw ingevolge artikel 4, derde lid, VEU en kan de Uniewetgever ook niet binden. Omdat het wetsvoorstel is beperkt tot een technische aanpassing aan de Europese klimaatwet is de norm uit artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet dat voor 2050 wordt gestreefd naar een volledige CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie in 2050, gehandhaafd.

Om strijdigheid met artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet te voorkomen wordt ook de reductienorm voor 2030 in artikel 2 van de Klimaatwet aangescherpt. Overeenkomstig de Europese norm zal voor 2030 het streven zijn de netto-broeikasgasemissies te reduceren tot ten minste 55%. Deze doelstelling heeft, evenals de 2050-doelstelling, betrekking op alle broeikasgasemissies. Wat betreft de realisatie van het tussendoel in 2030 geldt dat dit dient te geschieden met in achtname van de EU-verplichtingen waaraan Nederland zich heeft te houden. Het gaat dan om de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan nog vast te stellen bindende [onderdelen van] EU-rechtshandelingen (de wettelijke maatregelen om binnen de EU invulling te geven aan de 55%-opgave, het Fit for 55%-pakket). Onder bindende EU-rechtshandelingen wordt in dit verband verstaan alle door instellingen van de Europese Unie vastgestelde verordeningen, richtlijnen en tot Nederland gerichte besluiten. Nederland behoudt de ruimte voor 2030 in Nederland een hoger reductiedoel dan waartoe zij Europeesrechtelijk gehouden is, na te streven. Dat laat onverlet dat waar de Europeesrechtelijke verplichtingen noodzakelijk tot een hogere emissiereductie, dit de norm zal zijn. Enerzijds is er ruimte voor nationaal beleid om het tussendoel in 2030 te realiseren, anderzijds mag het nationale klimaatbeleid niet leiden tot een emissie van broeikasgassen die hoger is dan waartoe Nederland in het kader van de Europese klimaatwet gehouden is. Dit is tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde wijziging van artikel 2, tweede lid. Het reductiedoel van klimaatneutraliteit in de Europese Unie in 2050 geldt daarbij als een onvoorwaardelijk en bindend einddoel.

## Artikel II

De wijziging zal in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Omdat de wijziging strekt tot implementatie van EU- regelgeving en spoedige inwerkingtreding wenselijk is, is er niet voor gekozen de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te regelen. Omdat de Europese klimaatwet reeds op 27 juli 2021 in werking is getreden en dit wetsvoorstel alleen strekt tot implementatie is het mogelijk om in lijn met aanwijzing 4.17, vijfde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving af te wijken van de vaste verandermomenten voor de inwerkingtreding van regelgeving.

*De Minister voor Klimaat en Energie,*