

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2954

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening oprichting Gemeenschappelijke Onderneming Europese High Performance Computing (Kamerstuk 22 112, nr. 2948)

Fiche: Mededeling EU-Strategie voor het digitale geldwezen (Kamerstuk 22 112, nr. 2949)

Fiche: Verordening Pilot regime voor marktinfrastructuren gebaseerd op distributed ledger technology (DLT) (Kamerstuk 22 112, nr. 2950)

Fiche: Verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2951)

Fiche: Mededeling strategie voor retailbetalingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2952)

Fiche: Mededeling Nieuw Actieplan Kapitaalmarktunie (Kamerstuk 22 112, nr. 2953)

Fiche: Mededeling «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030»

Fiche: Gewijzigd voorstel verordening Europese klimaatwet (Kamerstuk 35 448, nr. 1)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling «Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030»

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 562 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601293155595&uri=CELEX:52020DC0562>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2020) 176 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad / Europese Raad¹
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie publiceerde op 17 september 2020 het voorstel tot ophoging van het Europese 2030-doel voor broeikasgasreductie van ten minste 40% naar ten minste 55% ten opzichte van 1990, als onderdeel van de Europese Green Deal². Het nieuwe 2030-doel is een netto doel, wat inhoudt dat ook koolstofvastlegging in de LULUCF³-sector wordt meegerekend, en is een doel op EU-niveau. Op basis van het bijbehorende Impact Assessment concludeert de Commissie dat een ophoging naar ten minste 55% economisch haalbaar en betaalbaar is, en nodig om het Europese lange-termijn doel van klimaatneutraliteit tegen 2050 te behalen. De Commissie noemt drie hoofdoverwegingen voor ophoging van het doel. Ten eerste blijven de emissiereducties in de transportsector, landbouwsector en de gebouwde omgeving achter, en is de huidige emissiereductie vooral het gevolg van het sluiten van kolencentrales en schonere productieprocessen in de energie-intensieve industrie. Ten tweede wordt het komende decennium het risico op *carbon lock-in*⁴ hoog geacht, o.a. door de huidige COVID-19 crisis. Er zijn dringend sterkere investeringssignalen nodig om er voor te zorgen dat de huidige investeringsplannen in lijn zijn met de transitie naar klimaatneutraliteit. Ten derde laten de meest recente wetenschappelijke inzichten zien dat de omslagpunten (*tipping points*)⁵ van het aardsysteem sneller worden bereikt dan eerder verwacht. De klimaat- en milieurisico's zijn dus groter geworden.

¹ Politieke besluitvorming over het 2030-doel vindt plaats in de Europese Raad. Vervolgens zal in de Milieuraad besloten worden over het standpunt van de Raad over de Europese Klimaatwet en het opnemen van het 2030-doel hierin.

² Zie ook het BNC fiche Europese Green Deal (Kamerstuk 35 377, nr. 1).

³ Land Use, Land Use-Change and Forestry.

⁴ Investerings in de door koolstof aangedreven economie, bijvoorbeeld in kolencentrales, die op de lange termijn niet rendabel zijn.

⁵ Waarbij een veranderend klimaat delen van het aardsysteem in abrupte of onomkeerbare verandering kan duwen, zoals bijvoorbeeld instabiele ijskappen in Groenland.

De Commissie benadrukt de voordelen van het opgehoogde doel die uit het Impact Assessment blijken. Met 55% reductie ligt de EU goed op koers om klimaatneutraliteit in 2050 te bereiken, en voorkomt het dat toekomstige generaties zwaardere maatregelen moeten nemen. Het zorgt er voor dat Europese bedrijven en industrie wereldwijde pioniers kunnen worden en daar concurrentievoordeel uit kunnen halen. Ook leidt het tot een betere gezondheid (o.a. door betere luchtkwaliteit), een lagere milieu-impact en verbetert het de biodiversiteit. Verder zal het opgehoogde doel leiden tot versterking van de Europese economie en ziet de Commissie voordelen als lichte banengroei in bijvoorbeeld de bouwsector en meer strategische autonomie op het gebied van fossiele brandstofimporten (ook financieel voordelig: besparing t.w.v. € 100mrd op Europees niveau tussen 2021–2030). Daarnaast toont de EU haar leiderspositie op het wereldtoneel met hogere klimaatdoelen en kan het zo het internationale momentum ondersteunen.

De transitie zal volgens de Commissie flinke investeringen vergen: ongeveer € 90 mrd per jaar meer dan nodig is voor het huidige EU 2030-klimaatdoel. De Commissie ziet hier een cruciale rol voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK 2021–2027) en het herstellepakket (Next Generation EU) weggelegd, die gezamenlijk ten minste 30% moeten bijdragen aan klimaat. Zo kunnen ook private investeringen worden aangemoedigd. Lidstaten en regio's die afhankelijk zijn van een koolstof-intensieve economie en energiesysteem zullen harder worden geraakt. De Commissie wil deze effecten opvangen zodat niemand achterblijft, bijvoorbeeld via *het Just Transition Mechanism* (JTM) en *Just Transition Fund* (JTF) dat onder het MFK 2021–2027 valt en aangevuld wordt met middelen uit het herstellepakket⁶.

Uit het Impact Assessment blijkt dat bij volledige implementatie van het huidige EU-wetgevingspakket, de broeikasgasemissies in 2030 met ca. 45%–47% (exclusief respectievelijk inclusief LULUCF) zullen zijn verminderd t.o.v. 1990. Om het verhoogde broeikasgasreductiedoel te realiseren, noemt de Commissie een aantal mogelijke aanpassingen van de onderliggende sectorale wetgeving: o.a. aanscherping van het EU emissiehandelssysteem (ETS) en uitbreiding van het ETS naar brandstofgebruik in de gebouwde omgeving, wegtransport, scheepvaart en een aparte pijler voor landbouw en LULUCF. De Commissie wil meer via emissiehandel en koolstofbeprijzing gaan sturen, in combinatie met aandacht voor financiële ondersteuning, infrastructuur, voldoende hernieuwbare energie, technologische ontwikkeling en vraag naar duurzame producten. Er wordt hierbij ook gekeken naar hoe de sociaal-economische gevolgen kunnen worden opgevangen en inkomsten terug kunnen vloeien naar bijvoorbeeld arme huishoudens, werkgelegenheid en innovatie. Daarnaast denkt de Commissie aan het aanscherpen van het bronbeleid (o.a. CO₂-normen voor voertuigen), alsmede de doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing. Deze voorstellen voor het aanpassen van de wetgeving, samen met specifieke Impact Assessments, zijn voorzien voor medio 2021. De Commissie maakt hier dus in de mededeling nog geen keuzes in, maar lijkt wel aan te sturen op een combinatie van meer emissiehandel of koolstofbeprijzing en scherpere normering.

De Commissie ziet met name reductiepotentieel in de energiesector en de gebouwde omgeving. Hiervoor is een grote uitrol van hernieuwbare elektriciteit nodig, evenals verregaande renovatie van gebouwen (verdubbeling van de huidige Europese renovatiegraad). Maatregelen om

⁶ De Kamer is eerder geïnformeerd in de kamerbrief over het MFK 2021–2027 en het EU herstellepakket (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1543).

energiebesparing te realiseren moeten worden geïntensiveerd. Ook de andere sectoren zullen moeten bijdragen. In de transportsector zal worden ingezet op de verdere uitrol van elektrische voertuigen en het koolstofvrij maken van de brandstofmix. In de industriële sector is al significant geïnvesteerd in energie-efficiëntie. Om additionele emissiereductie te realiseren, moeten koolstofarme technologieën en bedrijfsconcepten, waaronder elektrificatie, circulariteit, waterstof en koolstofafvang en -opslag (CCS) verder worden ontwikkeld en opgeschaald. Daarnaast moeten niet-CO₂-emissies zoals van methaan, stikstofdioxide en F-gassen worden verminderd. Met name de landbouwsector zal hier een bijdrage aan moeten leveren. Ook ziet de Commissie een belangrijke rol voor de landbouwsector in het reduceren van CO₂-uitstoot en blijkt uit het Impact Assessment dat de koolstofput (*carbon sink*) van de landbouwsector moet worden vergroot om klimaatneutraliteit te bereiken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich al een tijd in voor het ophogen van het Europese klimaatdoel voor 2030 naar 55%, conform het Regeerakkoord. Op nationaal niveau wordt met het 49%-doel voor 2030 en de implementatie van het Klimaatakkoord een belangrijke eerste stap gezet. Het kabinet stelt een kosteneffectieve aanpak centraal bij de transitie naar klimaatneutraliteit in de EU en in Nederland. In de beleidsmaatregelen wordt gestuurd op kosteneffectiviteit, haalbaarheid, betaalbaarheid en toekomstbestendigheid. Het Klimaatakkoord onderschrijft de noodzaak een eerlijke verdeling te maken in de gevolgen voor bedrijven en huishoudens. Daarnaast zijn in het Regeerakkoord ook veel plannen opgenomen die raken aan het voorstel van de Commissie. Zo zet het kabinet in op verbetering van de luchtkwaliteit, op een volledig circulaire economie per 2050, het versterken van biodiversiteit en de transitie naar kringlooplandbouw. Uiteindelijk moeten de Europese en Nederlandse economie volledig duurzaam en circulair worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de Commissiemededeling over ophoging van het Europese 2030-broeikasgasreductiedoel naar ten minste 55% ten opzichte van 1990. Dit is in lijn met het Regeerakkoord en de Overeenkomst van Parijs. Nederland heeft hier, samen met een groeiende groep klimaatambitieuzen landen, de afgelopen jaren voor gepleit. Nederland kan zich indien nodig voor consensus scharen achter de logica om over te gaan naar een netto-doel, waarbij het wel van belang is dat de integriteit van het systeem, waaronder de vaststelling van koolstof, gewaarborgd blijft. Nederland kan instemmen met de formulering «ten minste 55%», omdat dit bedoeld is om de continuïteit van het ingezette beleid te waarborgen. Het huidige doel is ook geformuleerd als «ten minste» 40%. Het kabinet wil, in lijn met de conclusies van de Europese Raad van 15 oktober⁷, nog dit jaar de besluitvorming in de Europese Raad over het hogere doel van ten minste 55% broeikasgasreductie afronden, zodat de EU haar opgehoogde *Nationally Determined Contribution* (NDC) kan indienen bij de VN, conform de afspraak onder de Overeenkomst van Parijs. Met een 2030-doel van ten minste 55% broeikasgasreductie en een 2050-doel van klimaatneutraliteit neemt de EU een koploperspositie op het gebied van klimaatambitie in en een voorbeeldrol op het wereldtoneel. Daarnaast zorgt gezamenlijke commitment aan een hoger klimaatdoel voor investeringszekerheid en een gelijk spelveld op de

⁷ Zie ook Kamerstuk 21 501–20, nr. 1620.

Europese markt, omdat nationale beleidsmaatregelen worden gelijkgetrokken met Europese.

In de mededeling noemt de Commissie een aantal beleidsopties voor de verschillende sectoren. De specifieke voorstellen voor de onderliggende wet- en regelgeving, inclusief Impact Assessments, volgen pas medio 2021. Daarover zal het kabinet te zijner tijd een positie bepalen. Effecten op CO₂-reductie, financiële en administratieve lasten en de uitvoering, ook voor decentrale overheden, zullen hierin worden meegewogen. Het kabinet vindt het belangrijk dat bij de specifieke voorstellen aandacht is voor de brede maatschappelijke gevolgen, zodat de uitwerking gepaard gaat met stabiel maatschappelijk draagvlak. Ook vindt het kabinet dat financiële haalbaarheid, leveringszekerheid van energie en concurrentievermogen niet uit het oog verloren mogen worden. In algemene zin vindt het kabinet kosteneffectiviteit belangrijk en is daarom voorstander van het versterken van het ETS en van Europees bronbeleid, en het herzien van de Richtlijn energiebelastingen. Daarnaast dienen lidstaten in de beleidsarchitectuur voldoende nationale flexibiliteit te houden om, gegeven de specifieke omstandigheden per land en per regio, het gezamenlijke doel van ten minste 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 te behalen. Hieronder volgt een eerste appreciatie per sector.

Industrie

Het ophogen van de klimaatdoelstellingen moet de positie van de Europese industrie versterken, met kansen door het *first-mover advantage*, lange termijnzekerheid en een verbetering van het gelijke speelveld in de EU. Verdere industriële emissiereductie is grotendeels afhankelijk van innovatie en ontwikkeling van relevante emissie-reducerende technologieën⁸ en infrastructurele investeringen. Een aangescherpt ETS is daarvoor noodzakelijk, zoals ook voorgesteld door de Commissie. Het kabinet pleit voor het volledig in lijn brengen van het ETS-emissieplafond met het verhoogde klimaatdoel – door middel van aanscherping van de lineaire reductiefactor zodat het plafond sneller daalt, eventueel in combinatie met een eenmalige reductie van het plafond (*rebasing*) – en het versterken van de marktstabiliteitsreserve (MSR). Emissiehandel en CO₂-beprijzing alleen zal niet afdoende zijn om het opgehoogde 55% doel te behalen, er zal ook aandacht moeten zijn voor onderliggende infrastructuur, een ondersteunend regelgevingskader, benodigde investeringen en risico's ten aanzien van internationale concurrentiekracht.⁹ Dit is, zoals de Commissie zich realiseert, essentieel voor de transitie en blijven daarom aandachtspunten van het Kabinet. Tenslotte is het belangrijk dat de transitie naar een volledig circulaire economie wordt ondersteund, omdat dit ook bijdraagt aan het halen van de klimaatdoelen¹⁰. Nederland acht het in dit kader van belang dat de Commissie voorstellen doet voor een methodiek die het CO₂-reductiepotentieel van CE-maatregelen inzichtelijk maakt.

⁸ Technologieën zoals biochemie, CO₂-afvang, -gebruik en -opslag (carbon capture, utilization and storage, CC(U)S), (chemische) recycling, elektrificatie en waterstof.

⁹ De Kamer is eerder geïnformeerd in het BNC-fiche EU industriestrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2862) en de Kamerbrief Visie 2050 over de inzet van het Kabinet voor de transitie van de industrie richting klimaatneutraliteit (Kamerstuk 29 696, nr. 15).

¹⁰ De Kamer is eerder geïnformeerd in het BNC-fiche Actieplan Circulaire Economie over de inzet van het Kabinet voor de transitie naar een circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2865).

Energie

De Commissie ziet een grote rol weggelegd voor de verduurzaming van het energiesysteem. Specifiek wil de Commissie inzetten op een flinke stijging van het aandeel hernieuwbare energie, verbeteren van energie-efficiëntie, elektrificatie en energiesysteemintegratie. Sturen op CO₂ is het uitgangspunt voor Nederland, om zo op een kosteneffectieve manier de klimaatdoelen te halen. Eventuele ophoging van de bestaande Europese 2030-doelen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie zullen worden beoordeeld op de vraag of ze in lijn zijn met dit uitgangspunt. Voor de kabinetspositie over energiesysteemintegratie wordt verwezen naar het betreffende BNC-fiche¹¹. Het kabinet is daarbij voorstander van technologieneutraliteit, waarbij voor een kostenefficiënte route richting klimaatneutraliteit op voorhand geen enkele technologie uitgesloten. Daarnaast moeten technologieën die Nederland nodig heeft voor de energietransitie waar nodig worden ondersteund. Dit geldt bijvoorbeeld voor energieopslag en conversie (zowel grootschalig als decentraal), groene waterstofproductie en koolstofafvang en -opslag (CCS).

Gebouwde omgeving

Het kabinet is voorstander van het verhogen van de renovatiegraad in de gebouwde omgeving en is het met de Commissie eens dat er in een grote groep EU-landen nog veel reductiepotentieel is in deze sector.¹² Tegelijkertijd erkent het kabinet de nationale uitdaging op het gebied van renovatie. Daarom hecht het kabinet aan voldoende aandacht voor uitvoerbaarheid en financierbaarheid op nationaal niveau. De Commissie wil inzetten op zowel emissiehandel of koolstofbeprijzing als normering. Het kabinet deelt de achterliggende constatering dat het versterken van de prijsprikkel op een effectieve manier een significante bijdrage aan CO₂-reductie in de sector zou kunnen leveren voornamelijk op Europees niveau. Daarbij dient de Europese regelgeving ondersteunend te zijn aan het bestaande nationale (o.a. fiscale) beleid van de lidstaten. Ook dient het (kosten)effectief te zijn en aan te sluiten op de land-specifieke kenmerken van de sector, zoals isolatiegraad van gebouwen en CO₂-intensiteit van de warmtevoorziening. Dit geldt ook voor een eventuele uitbreiding van het ETS naar de gebouwde omgeving. Van belang hierin is dat in alle lidstaten voldoende prijsprikkel voor verduurzaming is. Ook van belang is dat de financiële en administratieve lasten beperkt moeten blijven. Daarnaast moet bij het realiseren van een duurzame bouwsector, die met circulaire en klimaatneutrale grondstoffen en materialen werkt, ook gekeken worden naar infrastructuur en kennisontwikkeling.

Mobiliteit

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om ook tot verdere CO₂-reductie in de transportsector te komen en is voorstander van het uitbreiden en versterken van bronbeleid, zoals het aanscherpen van de Europese CO₂-normen voor lichte voertuigen. Dit kan bijdragen aan het streven van het kabinet richting 100% nul-emissie nieuwverkoop van personenauto's. Daarnaast is de inzet van het kabinet om CO₂-normen aan te scherpen voor zware voertuigen en om normen voor broeikasgassen in te voeren voor andere categorieën, zoals bromfietsen, of «niet voor de weg bestemde»-voertuigen, zoals bouwvoertuigen. Het kabinet ziet graag dat de Commissie met een datumvoorstel komt waarop nieuwe fossiele

¹¹ Fiche: Mededeling over een EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem, Kamerstuk 22 112, nr. 2918.

¹² Op 14 oktober is de Commissiemededeling over de *Renovation Wave* gepubliceerd, waarover u een separaat BNC-fiche ontvangt.

brandstofmotoren niet meer op de markt gebracht mogen worden. Dit is een belangrijke opmaat naar klimaatneutraliteit in 2050. Het kabinet verwelkomt de inzet op hernieuwbare brandstoffen voor de transportsector, inclusief zware voertuigen. In het Klimaatakkoord heeft Nederland al een hogere ambitie vastgelegd voor het aandeel hernieuwbare energie in wegvervoer en binnenvaart, bovenop de REDII¹³-vervoersverplichting in 2030. Het kabinet heeft een aantal aandachtspunten bij het voorstel om wegvervoer onder het ETS te brengen, maar staat er voor open een concrete uitwerking te bekijken mits dit aanvullend werkt op – en niet in de weg staat van – beleid dat bewezen heeft bij te dragen aan de CO₂-reductie in deze sector, zoals CO₂-normen, hernieuwbare energie, actief fietsbeleid en accijns. Het kabinet ziet uit naar de EU-strategie voor Duurzame en Slimme Mobiliteit die begin december wordt verwacht, waar mogelijk meer wordt ingegaan op ETS-uitbreiding naar wegtransport en aandacht zal zijn voor digitalisering, inzet op actieve mobiliteit en brandstoffenmix. Nederland draagt deze inzet ook uit richting de Commissie ten behoeve van de vormgeving van deze strategie.

Lucht- en scheepvaart

Het kabinet verwelkomt de ambities van de Commissie op het gebied van lucht- en scheepvaart en steunt in dit kader de inzet op alternatieve brandstoffen voor de lucht- en scheepvaart. De precieze uitwerking hiervan zal moeten volgen uit de wetsvoorstellen voor *ReFuelEU Aviation* en *FuelEU Maritime*, verwacht in december. Ten aanzien van de luchtvaart pleit het kabinet in EU-verband voor een bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen en beprijzing van CO₂ in de luchtvaartsector. Ook steunt het kabinet het voorstel voor het verminderen van het aantal gratis ETS-rechten in de luchtvaartsector, bij voorkeur op basis van een integrale heroverweging van het EU ETS in relatie tot het mondiale systeem CORSIA¹⁴. Ten aanzien van de scheepvaart steunt het kabinet de plannen van de Commissie om een combinatie van maatregelen te onderzoeken, waaronder de uitbreiding van het ETS naar scheepvaart. Daarbij moet de effectiviteit – reductie van emissies en verduurzaming van de sector – voorop staan, in het bijzonder de impuls van de maatregelen om de transitie naar duurzame alternatieve brandstoffen te bewerkstelligen en bespoedigen. Bovendien moet de combinatie van maatregelen aansluiten bij de mondiale strategie, die gericht is op absolute reductie in de sector, en bijdragen aan de totstandkoming van mondiale maatregelen als uitwerking van de mondiale strategie. Het kabinet is daarom positief dat de Commissie streeft naar nauwe afstemming met de International Maritime Organization (IMO).

Landbouw en landgebruik

Het kabinet is voorstander van klimaatslimme landbouw en steunt de inzet van de Commissie op innovatie en ontwikkeling om broeikasgassen in de land- en tuinbouw verder te reduceren. Eveneens zal een meer duurzaam en gezond voedingspatroon bij consumenten emissies reduceren binnen de landbouw- en levensmiddelensector. De beleidsinitiatieven uit de EU «Boer tot Bord»-strategie zijn hierbij nodig en kunnen de impact van een ketenaanpak vergroten. De LULUCF-sector¹⁵ is belangrijk in EU klimaatbeleid omdat deze sector ook broeikasgasemissies kan vastleggen, én omdat deze sector ook een belangrijk aandeel heeft in de levering van grondstoffen voor een bioeconomie. Het kabinet benadrukt

¹³ Renewable Energy Directive II.

¹⁴ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

¹⁵ Landbouw, bosbouw, natuur- en landschapbeheerders.

daarbij dat er in de land- en tuinbouw, en de LULUCF sector verschillende maatschappelijke opgaven (gebrek aan ruimte, circulariteit, biodiversiteit en klimaat) in (trage) biologische processen bij elkaar komen. Het kabinet kan zich indien nodig voor consensus scharen achter het meetellen van zowel broeikasgasemissies als koolstofopslag binnen de LULUCF-sector in het reductiedoel voor 2030, mits de huidige LULUCF boekhoudmethode zo veel mogelijk geborgd blijft en waarbij rekening gehouden wordt met landen-specifieke situaties. Er zal nader bekeken moeten worden wat mogelijke aanpassingen van de LULUCF-structuur voor Nederland betekenen. Het kabinet verwacht wel dat een sterkere relatie tussen landbouw en LULUCF-sectoren en de introductie van aanvullende prikkels, waaronder het verwaarden van koolstofvastlegging, de dynamiek richting klimaatneutraliteit kan bevorderen. Ook kan het vergroten van de flexibiliteit een stimulans zijn om emissiereductie onder LULUCF te realiseren. Het kabinet staat ervoor open deze mogelijkheden samen met een nieuwe landbouw- en landgebruikspijler nader te onderzoeken.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan¹⁶ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Dit geldt eveneens voor het voorgestelde broeikasgasreductiedoel van ten minste 55%. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten. De effecten op het eerste aspect, de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, bijvoorbeeld in termen van gezondheid, inkomen en milieu, beoordeelt het kabinet positief omdat een opgehoogd doel van ten minste 55% past binnen een kosteneffectief pad naar klimaatneutraliteit in 2050 en daarmee bijdraagt aan de haalbaarheid en betaalbaarheid voor het behalen van de klimaatdoelen. Daarnaast laat het Impact Assessment zien dat ophoging van het klimaatdoel positieve effecten heeft op de luchtkwaliteit en behoud van biodiversiteit. De gevolgen voor het tweede aspect, de kapitaalvoorraden voor latere generaties, zijn ook positief volgens het kabinet omdat een opgehoogd broeikasgasreductiedoel de klimaattransitie versnelt en daarmee als mitigerend middel dient tegen de negatieve effecten van klimaatverandering op deze kapitaalvoorraden. Daarnaast geeft de Commissie aan dat maatregelen nu nodig zijn om te voorkomen dat volgende generaties duurdere en meer ingrijpende maatregelen moeten treffen. Voor het derde aspect, grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten, schat het kabinet in dat de hogere doelen zorgen voor een weerbare economie, door bijvoorbeeld lagere afhankelijkheid van import van fossiele brandstoffen, een *first movers advantage* voor Europese bedrijven én bijdragen aan het behalen van de doelen van de Overeenkomst van Parijs. Daarin is internationale klimaatactie ook van belang om doelen van de Overeenkomst van Parijs te kunnen realiseren, voor het bevorderen van een gelijk speelveld en het voorkomen van CO₂-weglek. Voor de gevolgen voor het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, is aandacht nodig in de uitwerking van de voorstellen die in 2021 worden verwacht. De Commissie heeft daarbij aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen voor regio's en individuen. Dit wordt o.a. opgevangen via het *Just Transition Fund*. Dit zal ook aandacht krijgen in de voorstellen verwacht in 2021.

¹⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Klimaatambitieuze lidstaten hebben de afgelopen jaren gepleit voor de ophoging van het broeikasgasreductie-doel naar ten minste 55%. Steeds meer lidstaten steunen ophoging naar 55%, zoals ook blijkt uit het gezamenlijke statement dat 11 staatshoofden en regeringsleiders¹⁷ voorafgaand aan de Europese Raad van 15 oktober hebben uitgebracht. Sommige lidstaten staan echter terughoudender tegenover een ophoging van het 2030-doel. Een aantal lidstaten benadrukt de noodzaak van inzicht in de impact van de klimaatdoelen op lidstaatsniveau en noemt dit noodzakelijk voordat een definitief besluit kan worden genomen over het ophogen van het 2030-doel. Verder zijn er lidstaten die het noodzakelijk achten specifieke omstandigheden van lidstaten in acht te nemen en vragen naar extra financiering. Veel lidstaten benadrukken ook de noodzaak van concurrentiekracht van de industrie en het behoud van keuzevrijheid in de energiemix. De meeste lidstaten willen nog dit jaar een besluit over een hoger 2030-doel, om zo op tijd een ambitieuzer EU Nationally Determined Contribution (NDC) in te kunnen dienen conform de Overeenkomst van Parijs.

Het Europees Parlement heeft begin oktober gestemd over het voorstel voor een Europese klimaatwet en haar standpunt in een eerste lezing vastgesteld. Een meerderheid is positief over het voorstel, en ziet graag een ophoging naar ten minste 60%. Dit is hoger dan het voorgestelde doel van de Commissie (ten minste 55% conform IA). De Commissie heeft geen analyse uitgevoerd ten aanzien van de consequenties van een ophoging naar 60% emissiereductie. Daarnaast hebben een aantal lidstaten duidelijke bedenkingen bij een ophoging van het 2030-doel naar 55%; deze lidstaten zullen niet in willen stemmen met een nog verdergaande ophoging naar 60%.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op die van milieu en energie. Op die terreinen heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, lid 2, e, i, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de (aanpak van de) klimaatproblematiek en de diverse onderdelen van het Climate Target Plan (bijvoorbeeld: koolstofbeprijzing, energiesysteemintegratie, investeringen in schone technologie en infrastructuur) die hieraan moeten bijdragen rechtvaardigt optreden op EU-niveau. De grensoverschrijdende maatregelen die in de mededeling worden aangekondigd, zorgen er voor dat er een kosteneffectief en realistisch pad naar klimaatneutraliteit wordt ingezet. Het behalen van de EU-brede doelstellingen om aan de Overeenkomst van Parijs te voldoen, lukt niet indien enkel op nationaal niveau maatregelen worden genomen. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling, waaronder voorstellen voor (wijzi-

¹⁷ Zie: <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/10/14/joint-statement-on-the-revision-of-the-eu%E2%80%99s-2030-climate-target>.

gingen van) verordeningen, richtlijnen of besluiten die zijn voorzien in 2021, worden door het kabinet afzonderlijk beoordeeld op het subsidiariteitsbeginsel.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling biedt oplossingen voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050 middels een opgehoogd klimaatdoel voor 2030. Dit is nodig om klimaatverandering tegen te gaan en milieukwaliteit te verbeteren, en zorgt daarnaast voor versterking van de biodiversiteit alsook een betere gezondheid door verbetering van de luchtkwaliteit. Het kabinet is van mening dat het Commissievoorstel om het doel voor 2030 op te hogen, noodzakelijk is om bovenstaande doelen te bereiken. Met een 2030-doel van 55% broeikasgasreductie ten opzichte van 1990 blijft de EU op de goede weg om te kunnen voldoen aan de afspraken onder de Overeenkomst van Parijs, specifiek het binnen bereik houden van de 1,5 graden, en is een kosteneffectief pad naar klimaatneutraliteit in 2050 realistisch. Hier moet nader invulling aan worden gegeven in toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling.

d) Financiële gevolgen

Afspraken over het Europese herstelinstrument en het MFK 2021–2027, die gezamenlijk ten minste 30% aan klimaat moeten bijdragen, leggen al een belangrijke financiële basis voor de ophoging. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en het nationale inkomstenkader moeten per onderliggend voorstel worden gezien. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden. In het Climate Target Plan wordt een broeikasgasreductie van ten minste 55% in 2030 ten doel gesteld. Dit kan positieve effecten hebben op de Nederlandse concurrentiepositie in Europa, maar zal ook van Nederland een extra inspanning vergen, mogelijk bovenop het huidige klimaat- en energiebeleid, alsook budgettaire gevolgen voor het inkomsten- en uitgavenkader. Om hierop voorbereid te zijn heeft het kabinet een ambtelijke studiegroep onder leiding van Laura van Geest opgezet om aanvullende maatregelen voor het volgende kabinet in kaart te brengen. De verwachting is dat deze studiegroep eind dit jaar haar rapport afrondt. Het kabinet zal de uitkomsten van deze studiegroep met de Tweede Kamer delen.

In lijn met de uitgangspunten voor het nationale Klimaatakkoord is de inzet bij het beoordelen van de voorstellen van de Commissie dat de meest kosteneffectieve en toekomst-bestendige maatregelen worden genomen, zodat de transitie betaalbaar blijft. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling, zoals onderliggende wet- en regelgeving voorzien in 2021, zullen hierop worden beoordeeld. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht

Het Climate Target Plan lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij staand beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich uiteraard inzetten om, bij de invulling daarvan, de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden. Daarnaast zullen nadrukkelijk de gevolgen voor decentrale overheden in beschouwing worden genomen. Het kabinet vindt het in dat verband essentieel dat duidelijke impact assessments van de mogelijke maatregelen worden uitgevoerd, voordat de Commissie met daadwerkelijke nieuwe, dan wel herziene wetgeving komt. In deze effectenbeoordelingen moet duidelijk worden aangegeven welke maatregelen de Commissie beoogt, waarom en welke gevolgen qua kostenstijging en regeldruk zijn voorzien voor (decentrale) overheid, bedrijfsleven en burgers. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling, zoals onderliggende wet- en regelgeving voorzien in 2021, zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten.