

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van
de Europese Unie

Nr. 905 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2021

Op 24 september jl. heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een rapport getiteld 'Nederland Fit for 55?' gepubliceerd waarin de mogelijke gevolgen worden beschreven van het Europese Fit-for-55 pakket (Ff55) voor het Nederlandse beleid¹, mede op verzoek van de Tweede Kamer. Op 30 september jl. heeft uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat mij verzocht dit rapport te voorzien van een kabinetsreactie. Middels deze brief kom ik aan dit verzoek tegemoet. Daarnaast geef ik met deze brief ook invulling aan de motie van de leden Van der Staaij en Eerdmans over een analyse naar de gevolgen van de voorstellen van de Europese Commissie voor huishoudens, mkb-bedrijven en overheidsuitgaven².

Appreciatie PBL-rapport

Het rapport geeft een eerste algemene inschatting van de mogelijke gevolgen van het Ff55-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 Ff55-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 Ff55 pakket, zijn nog niet gemaakt. Deze keuzes zijn aan een volgend kabinet. 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.

De inschatting van het PBL wijkt niet af van de analyse van het kabinet over het pakket. Hierover bent u eerder per brief over geïnformeerd en in de BNC-fiches voor de individuele voorstellen³. Het kabinet verwelkomt het rapport van het PBL en zal de geschetste aandachtspunten meenemen in het verdere proces. Het kabinet vindt dat het Ff55-pakket kansen biedt voor een ambitieuze Europese aanpak van de klimaatverandering, wat Nederland steeds heeft bepleit. Een ambitieuze aanpak betekent ook dat het een grote opgave voor Nederland en de andere EU-lidstaten is. Naarmate de onderhandelingen vorderen zal er steeds meer informatie over de gevolgen van het pakket beschikbaar komen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 35 925 nr. 49.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3201 en nrs. 3185 t/m 3198.

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 Emissiehandelssysteem (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 EU door een kleiner verschil tussen de nationale CO₂-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 kabinet onderschrijft deze conclusies van het PBL. Het kabinet blijft voorstander van een effectief en ambitieus Europees klimaatbeleid. Een Europese aanpak voor het klimaatbeleid is immers vaak (kosten)effectiever dan een nationale aanpak, ook gezien het grensoverschrijdende effect van broeikasgasuitstoot. De concurrentiekracht van de Europese economie en het gelijke spelveld, zowel binnen als buiten de EU, moeten in voldoende mate behouden en waar mogelijk versterkt worden, zodat optimaal ingespeeld kan worden op de kansen van de transitie.

Het PBL geeft aan dat het pakket een flinke versnelling van het klimaatbeleid in Europa betekent. Het pakket impliceert dat Nederland haar 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 ca. 62 Mton over de gehele periode 2021-2030. Deze inschattingen komen overeen met die van het kabinet. Zoals in de Kamerbrief over het Ff55-pakket en de bijbehorende BNC-fiches is aangegeven, is het kabinet van mening dat het Ff55-pakket kansen op het gebied van innovatie en werkgelegenheid biedt, maar ook een transformatie van de Nederlandse samenleving tot gevolg heeft. Het is hierbij, met het oog op een effectief klimaatbeleid en draagvlak, van belang dat in het verdere proces bijzondere aandacht blijft voor sectoren die hoge reductie kosten hebben en voor een grote opgave staan. Ook wordt rekening gehouden met de mogelijke lastenverzwaring voor huishoudens, bedrijven en maatschappelijke organisaties (zoals maatschappelijk vastgoed).

Daarnaast zal de voorgestelde ophoging van de doelstellingen voor het aandeel hernieuwbaar (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 zitten in de RED en 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 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. Zoals ook genoemd in de Kamerbrief over het Ff55-pakket en de BNC-

fiches over de RED en EED, blijft sturen op CO2-reductie het uitgangspunt. Tegelijkertijd is het van belang om langjarige investeringen, die nodig zijn richting klimaatneutraliteit in 2050, op tijd te stimuleren. Het kabinet zal subdoelen voorgesteld in het pakket op hun merites beoordelen op o.a. haalbaarheid, uitvoerbaarheid, draagvlak bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden en bijdrage aan het doelbereik.

Verdere analyse gevolgen Ff55

De motie van de leden Van der Staaij en Eerdmans verzoekt het kabinet een analyse te maken van de gevolgen van het Ff55-pakket op huishoudens, mkb-bedrijven en overheidsuitgaven. Ik ben in contact getreden met de planbureaus over wat op dit moment al mogelijk is. De gevolgen van het fit for 55%-pakket zijn namelijk afhankelijk van de nationale invulling van het pakket, dit vergt overleg met de planbureaus.

Het rapport van het PBL geeft een goed overzicht van de huidige kennis over de impact van het pakket voor de opgave in Nederland en het Nederlandse klimaatbeleid. Het PBL heeft dit rapport geschreven mede op verzoek van de Tweede Kamer en van het kabinet. Hier bent u eerder per brief over geïnformeerd⁴.

Naar aanleiding van de motie ben ik ook in gesprek gegaan met het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB heeft in reactie laten weten te werken aan een kwalitatieve beschouwing over de sociaaleconomische gevolgen van de Europese voorstellen. Het CPB hoopt deze beschouwing begin volgend jaar te kunnen publiceren. Hierbij is het van belang te realiseren dat het CPB werkt met dezelfde beperkingen als het PBL, namelijk dat een volledige doorrekening op dit moment niet mogelijk is. Naarmate duidelijk wordt hoe een nieuw kabinet de nationale maatregelen gaat invullen om aan het hogere 2030-doel van de EU te voldoen, kunnen CPB en PBL nadere analyse van de gevolgen uitvoeren.

Naarmate de onderhandelingen vorderen zal er steeds meer informatie over de gevolgen van het pakket beschikbaar komen. De Nederlandse inzet in de Europese onderhandelingen, zoals beschreven in de BNC-fiches, laat genoeg ruimte open om deze nieuwe inzichten tijdens het verdere proces mee te nemen. Tijdens de onderhandelingen zet het kabinet in op proportionele, uitvoerbare en kosteneffectieve maatregelen die rekening houden met bijkomende brede maatschappelijke gevolgen. De uitwerking van de verdere nationale invulling is aan een volgend kabinet.

Subsidiariteit en proportionaliteit

De motie van de leden Van der Staaij en Eerdmans verzoekt de regering om de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorstellen te toetsen in lijn met de motie van het lid Bisschop⁵. U heeft op 15 september 2020 een brief ontvangen naar aanleiding van deze motie over de wijze waarop de regering omgaat met onder meer de toetsing van subsidiariteit en proportionaliteit⁶. In die brief wordt het

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 814.

⁵ Kamerstuk 21 501-20 nr. 1504.

⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 20.

beoordelingskader toegelicht. Dit beoordelingskader wordt voor alle wetgevingsvoorstellen en niet-wetgevende voorstellen vanuit de EU gehanteerd en de uitkomsten van de beoordeling staan in de desbetreffende BNC-fiches. Daarmee is er sprake van een systematische en grondige toetsing. Echter, de afweging van bovengenoemde vragen en daarmee de uitkomst van die beoordeling verschilt van geval tot geval. Daarbij is de beoordeling van de bevoegdheid een zuiver juridische afweging en de beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit vooral een politieke appreciatie van het kabinet die voor elk commissievoorstel afzonderlijk wordt gemaakt. Conform die brief zijn op de individuele voorstellen uit het Ff55-pakket een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets uitgevoerd waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in de desbetreffende BNC-fiches. Op deze wijze geeft het kabinet uitvoering aan beide moties.

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius