

Vergaderjaar 2021–2022

36 169

Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)

Nr. 3

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 Europese Unie 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 reductiedoelen zijn in conclusies van de Europese Raad in 2009 voor 2050 en in 2014 over 2030 vastgelegd. 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 mededeling¹. 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 voorstellen².

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 reductie doel 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.

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

¹ 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 CO₂-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.

² De voorstellen voor methaan in energie, EPBD en herziening 3^e gaspakket.

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. De doelstelling heeft dus ook betrekking op de uitstoot en de vastlegging van broeikasgassen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF). Hiermee wordt aangesloten bij de EU regelgeving. Dit streefdoel laat onverlet dat aan de reductieverplichtingen voor 2030 op grond van Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen, moet worden voldaan. Voorgesteld wordt om dit is als een aparte verplichting aan artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet toe te voegen.

Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie 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 netto nul 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.

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. Het voorstel bevat beleid dat voor de Europese Unie als geheel geldt en niet doorvertaald wordt naar specifieke lidstaten en bevat ook beleid dat resulteert in inspannings- of resultaatsverplichtingen voor lidstaten. Een deel van die verplichtingen zijn direct te vertalen in emissiereducties. 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. Hoewel de uitkomst van die onderhandelingen nog niet exact vaststaat is het al wel duidelijk dat het een aanzienlijke aanscherping van het beleid betreft dat, zoals blijkt uit eerste analyses van het PBL en het CPB, ook voor Nederland consequenties heeft. Met het beleid dat in het kader van het Coalitieakkoord 2021 – 2025 (hierna: coalitieakkoord) wordt afgesproken wordt hier invulling aan gegeven. Wanneer de Europese onderhandelingen zijn afgerond en duidelijker is welke bijdrage dit beleid levert kan een beeld geschetst worden of en welke aanvullende maatregelen binnen Nederland noodzakelijk zijn.

Voor 2050 is het EU doel netto nul 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 het doel van netto nul 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 (artikel 2, derde lid). Het nationale reductiedoel wordt daarmee verhoogd. Er is vooralsnog niet voor gekozen dit doel te wijzigen in een bindende norm. Dit is juridisch gezien ook niet noodzakelijk. De reductieverplichting op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet is onvoorwaardelijk geformuleerd en heeft rechtstreekse werking. Daarmee is verzekerd dat Nederland aan die Europese verplichting moet voldoen. 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 ook 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 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. Het nationale streefdoel wordt aangescherpt naar een reductie van de netto-broeikasgasemissies van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050. 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 Europese regelgeving in nationale regelgeving is het mogelijk hiervoor een versnelde wetgevingsprocedure te doorlopen. Het betreft dan een verkorte wetgevingsprocedure die geldt voor implementa-

tiewetgeving. 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 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. Daarbij zal het kabinet ook de vraag betrekken of het streefdoel van 55% voor 2030 zal worden gewijzigd in een bindend doel en of het wenselijk is 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. Hierover vinden nog onderhandelingen in de EU plaats en moeten vervolgens voor verschillende onderdelen van het beleidspakket nog nationale keuzes worden gemaakt hoe het beleid binnen Nederland wordt ingevuld. 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. Daarnaast staat in de Europese klimaatwet dat de Europese Unie na 2050 streeft naar negatieve emissies. 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 CO₂. 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 netto nul 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. Daarom wordt het reductiedoel voor 2050 in artikel 2, eerste lid, gewijzigd in een bindende norm van klimaatneutraliteit. Voor de periode na 2050 zal Nederland zijn bijdrage leveren om in EU-verband negatieve emissies te realiseren. 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 CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050, gehandhaafd.

Om strijdigheid met artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet te voorkomen wordt ook voorgesteld om de reductienorm voor 2030 in artikel 2 van de Klimaatwet aan te scherpen. Overeenkomstig de Europese norm geldt voor 2030 dat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen. Deze verplichting is als een afzonderlijke verplichting opgenomen in het tweede lid en geldt naast het nationale streefdoel om voor 2030 de netto-broeikasgasemissies te reduceren tot ten minste 55%. De reductienormen voor 2030 hebben, evenals de 2050-norm, betrekking op alle broeikasgasemissies. Wat betreft de realisatie van het tussendoel in 2030 geldt dat het voldoen aan de EU-verplichtingen geldt als een resultaats-

verplichting. 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. Wat betreft de realisatie van het nationale streefdoel om 55% te reduceren zal Nederland alles op alles zetten om dit doel te halen door beleid te programmeren dat gericht is op een reductie van 60% ten opzichte van 1990 overeenkomstig het coalitie-akkoord. 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,
R.A.A. Jetten