

Fiche 1: Herziening Richtlijn hernieuwbare energie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en tot amendering van Richtlijn (EU) 2018/2001

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 557 final

2021/0218 (COD)

d) EUR-Lex

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/amendment-renewable-energy-directive-2030-climate-target-with-annexes_en.pdf

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2021) 621 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 194 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket.¹ Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet.² De richtlijn voor hernieuwbare energie (RED3) is het voornaamste EU-instrument ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, integratie van hernieuwbare energie in het energiesysteem en borging van biodiversiteit en andere klimaatdoelen.

Het huidige RED-doel van ten minste 32% hernieuwbare energie in 2030 is volgens de Commissie ontoereikend om het nieuwe broeikasgasemissiereductiedoel te behalen. De Commissie stelt daarom een ophoging voor van dit bindende EU-doel naar ten minste 40% in 2030, en daarbij aanvullende maatregelen en subdoelen voor diverse sectoren om dit doel te behalen. Daarnaast geeft de Commissie met haar voorstel invulling aan eerder uitgebrachte EU-strategieën⁴.

Het voorstel bevat subdoelen voor verschillende sectoren. Ten eerste introduceert de Commissie een indicatief EU-doel voor het aandeel hernieuwbare energie in het finaal energiegebruik in de gebouwde omgeving van 49% in 2030. Lidstaten moeten een passend niet-bindend nationaal doel formuleren, dit ook opnemen in hun nationale energie- en klimaatplannen en minimumniveaus vaststellen in nationale regelgeving voor gebruik van hernieuwbare energie in gebouwen in lijn met de EPBD⁵. Daarbij zet de Commissie in op een verplichting voor publieke gebouwen om een voorbeeldrol te vervullen bij verduurzaming en op maatregelen om verouderde, fossiele verwarmingssystemen in gebouwen uit te faseren.

Ten tweede beoogt de Commissie de inzet van hernieuwbare energiebronnen in de industrie te bevorderen via een nieuw indicatief sectordoel voor lidstaten van een jaarlijkse toename van 1,1%-punt vanaf 2025 in het gebruik van hernieuwbare energie. Daarnaast bevat het voorstel een nieuw bindend sectordoel voor de inzet van hernieuwbare waterstof en afgeleide hernieuwbare brandstoffen (hierna: RFNBO's, "renewable fuels of non-biological origin") ter hoogte van 50% van het finaal gebruik, energetisch én non-energetisch, van waterstof in de industrie in 2030.⁶

Ten derde komt de Commissie met een doelstellingswijziging in de vervoerssector. Deze wijziging stelt dat lidstaten brandstofleveranciers moeten verplichten om de broeikasgasemissie-intensiteit

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstuk 32813 nr 808.

³ Richtlijn voor hernieuwbare energie oftewel Renewable Energy Directive (Richtlijn (EU) 2018/2001)

⁴ Het betreft de strategieën voor systeemintegratie (Kamerstuk 22 112, nr. 2918), waterstof (Kamerstuk 22 112, nr. 2919), offshore hernieuwbare energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3012) en biodiversiteit (Kamerstuk 22 112, nr. 2897).

⁵ Richtlijn voor energieprestaties van gebouwen oftewel "Energy Performance of Buildings Directive" (Richtlijn (EU) 2010/31). De herziening van deze richtlijn is voorzien voor eind 2021.

⁶ Doordat het finaal verbruik betreft telt waterstofgebruik voor productie van motorbrandstoffen in de raffinage hier niet voor mee. Ook telt de inzet van blauwe waterstof niet mee, omdat deze niet hernieuwbaar is.

van de geleverde vervoersbrandstoffen in 2030 met minimaal 13% te reduceren door inzet van hernieuwbare energie. De reikwijdte van de verplichting is verbreed naar de gehele vervoersector (inclusief lucht- en scheepvaart) en het gebruik van stimuleringsfactoren, zoals dubbeltelling, is geschrapt. Ook stelt de Commissie voor om het bindende sectordoel voor de fysieke inzet van geavanceerde biobrandstoffen te verhogen van 1,75% naar ten minste 2,2% in 2030 naast een apart doel voor RFNBO's van 2,6% in 2030 als onderdeel van de verplichting voor brandstofleveranciers.

Verder wijzigt de Commissie een aantal bepalingen over RFNBO's. RFNBO's en zogeheten recycled carbon fuels (RCF's) tellen voor de doelen in deze richtlijn alleen mee indien de verminderde uitstoot van broeikasgassen minimaal 70% in de gehele keten bedraagt. De additionaliteitscriteria⁷ voor RFNBO's geproduceerd met elektriciteit worden verbreed van de vervoersector naar alle sectoren. Ook zullen RFNBO's bij de berekening van het aandeel hernieuwbare energie worden toegerekend aan de sector waarin deze worden gebruikt. Geïmporteerde hernieuwbare energiedragers gaan daardoor meetellen voor de doelen van het importerende land.

Ten vierde verhoogt de Commissie het ambitieniveau voor de warmte- en koudevoorziening. Allereerst komen er een hogere nationale inspanningsverplichting en een bindend doel voor het aandeel hernieuwbare energie in de nationale warmte- en koudevoorziening (industrie, landbouw, gebouwde omgeving cumulatief): een gemiddelde jaarlijkse toename van respectievelijk 1,4%-punt en 1,1%-punt per 2021. Het bindende doel wordt gesteld op 1,5%-punt als lidstaten restwarmte en -koude meetellen. Daarnaast verhoogt de Commissie het bestaande indicatieve doel voor de toename van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en restwarmte in warmte- en koudenetten van 1 naar 2,1%-punt per jaar.

Naast deze aangescherpte sectordoelen stelt de Commissie aanvullende maatregelen voor. Voor biograndstoffen worden de duurzaamheidscriteria uitgebreid en aangescherpt en creëert de Commissie een nieuw vereiste van cascadering⁸ voor de inzet van subsidieregelingen voor bio-energie. Om integratie en internationale samenwerking in het Europese energiesysteem te stimuleren wil de Commissie het gebruik van langetermijncontracten voor hernieuwbare elektriciteit (hierna: PPA's, "power purchase agreements") vergroten, de mogelijkheden voor slim laden van elektrische voertuigen verbeteren zoals genoemd in het Commissie-voorstel voor de Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR)⁹, moeten lidstaten nieuwe informatieverplichtingen opleggen aan netbeheerders¹⁰ en batterijproducenten, en worden lidstaten verplicht om meer samen te werken bij de planning van energieprojecten, om per eind 2025 minimaal één gezamenlijk project met een andere lidstaat te starten voor de productie van

⁷ Deze criteria bepalen wanneer met elektriciteit geproduceerde RFNBO's, waaronder waterstof, als hernieuwbaar meetellen voor de doelen uit de RED; de Commissie beoogt zo te borgen dat de RFNBO-productie leidt tot additionele productie van hernieuwbare elektriciteit.

⁸ Cascadering betekent hier dat biograndstoffen zo efficiënt mogelijk worden ingezet waar ze de meeste broeikasgasemissies reduceren.

⁹ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor de AFIR (COM (2021)559) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

¹⁰ Netbeheerders van zowel transmissie- als distributienetten (TSO's en DSO's, "transmission and distribution system operators").

hernieuwbare energie en om een gezamenlijke langetermijndoelstelling voor de ontwikkeling van wind op zee te definiëren.

b) Impact assessment Commissie

In de impact assessment ter onderbouwing van het voorstel geeft de Commissie aan dat ze de juiste balans heeft gevonden tussen effectiviteit en proportionaliteit enerzijds en samenhang met andere Europese instrumenten anderzijds. Zo acht de Commissie voor het bindend EU-doel van 40% hernieuwbare energie in 2030 een lager doel ineffectief, en een hoger doel inconsistent met andere instrumenten; de huidige systematiek (een bindend EU-doel met indicatieve nationale bijdragen) werkt naar behoren en hoeft dus niet te worden aangepast. Voor de sectordoelen stelt de Commissie dat ze alleen bindende doelen voorstelt waar ze dat proportioneel acht voor het behalen van de 2030-doelen of, in het geval van de subdoelen voor RFNBO's, noodzakelijk voor grootschalige toepassing in de transitie ná 2030. De doelstellingswijziging in de vervoersector past de Commissie toe om het terugdringen van energieverliezen en emissies in de keten extra te stimuleren. Voor biogrondstoffen, systeemintegratie en internationale samenwerking stelt de Commissie bindende eisen, daar ze van vrijblijvende voorwaarden te weinig effect verwacht. Ze acht implementatie hiervan haalbaar, daar het nauwelijks fundamentele beleidswijzigingen vergt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet beschouwt de toename van de binnenlandse productie en import van hernieuwbare energie als cruciaal voor het behalen van de Nederlandse en Europese klimaatdoelen. Het Nederlandse klimaatbeleid stuurt daarbij op kosteneffectieve CO₂-reductie, bijvoorbeeld door in de verbrede SDE++ hernieuwbare energieopwekking te laten concurreren met andere CO₂-reducerende maatregelen. Dat doet het kabinet om de energietransitie betaalbaar te houden, zowel nu door de meest kosteneffectieve technieken te ondersteunen als later door de kostenreducties die het met de SDE++ en andere subsidieregelingen beoogt te realiseren. Daarnaast bevat het Klimaatakkoord de afspraak dat het Rijk met de medeoverheden de productie faciliteert van ten minste 35 TWh duurzaam opgewekte elektriciteit op land in 2030.¹¹

Voor de verduurzaming van de Nederlandse economie op de langere termijn stimuleert het kabinet de ontwikkeling van innovatieve technologieën¹² en zet het in op verdere systeemintegratie¹³. Het kabinet ziet daarbij een grote rol weggelegd voor de grootschalige uitrol van windparken op zee, de opschaling van productie en verbruik van hernieuwbare én koolstofarme waterstof¹⁴, de uitrol van hernieuwbare warmte¹⁵, het gebruik van daken voor hernieuwbare energie en zo hoogwaardig mogelijke toepassing van biogrondstoffen volgens het recente duurzaamheidskader¹⁶. De aanpak

¹¹ De plannen hiervoor staan in de Regionale energiestrategieën: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/>.

¹² Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 63, en 32 813, nr. 286, en <https://www.klimaatakkoord.nl/themas/kennis--en-innovatieagenda>

¹³ Rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie. Kamerstuk 32813, nr. 536.

¹⁴ Zie kabinetsvisie waterstof. Kamerstuk 32 813, nr. 485.

¹⁵ Op basis van de Transitievisies Warmte en de regionale energiestrategieën

¹⁶ Zie Kamerbrief duurzaamheidskader biogrondstoffen. Kamerstuk 32 813, nr. 617.

voor verduurzaming van de verschillende sectoren zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord vormt de basis voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse klimaatbeleid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is in grote lijnen positief over het Commissievoorstel. Het kabinet beaamt dat een hoger aandeel hernieuwbare energie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het behalen van het EU-doel voor ten minste 55% emissiereductie in 2030. Nederland zet traditioneel in op sturen op het hoofddoel van CO₂-reductie met als voordeel dat de meest kostenefficiënte maatregelen eerst worden genomen. Niettemin kan in bepaalde sectoren een subdoel voor hernieuwbare energie wel degelijk opportuun zijn, gezien de ambitie en het risico dat we de 2030 en 2050 doelen anders niet halen. Per subdoel zou afgewogen moeten worden of de genoemde voordelen opwegen tegen de nadelen op basis van een aantal criteria, zoals: of de subdoelen op EU of nationaal niveau gelden, of ze in lijn zijn met het subsidiariteitsprincipe, of ze indicatief of bindend zijn, of ze voldoende geïnstrumenteerd zijn. Daarnaast zal het kabinet de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en eventuele budgettaire consequenties van de diverse subdoelen voor hernieuwbare energie meewegen bij haar uiteindelijke beoordeling. Deze gedetailleerde beoordeling vereist meer tijd. In dit BNC-fiche wordt een eerste inschatting gemaakt.

Hernieuwbare energiedoel van 32% naar 40% in 2030

Het voorstel van de Commissie voor een bindend doel op EU-niveau, met indicatieve nationale bijdragen, sluit aan bij het uitgangspunt van het kabinet dat lidstaten in staat moeten blijven om hun reductiedoelstellingen op de meest kosteneffectieve wijze te behalen. In de impact assessment schat de Commissie de mogelijke nationale bijdrage voor Nederland op 36%. Op basis van de huidige RED zou Nederland volgens de Commissie naar schatting uitkomen op een aandeel hernieuwbare energie van 26% in 2030¹⁷. Het kabinet verwacht dat de voorgestelde verhoging op EU-niveau een aanvullende Nederlandse bijdrage aan het EU-doel voor hernieuwbare energie betekent¹⁸. Hieronder wordt de beoordeling op specifieke onderdelen van het voorstel nader toelicht.

Nieuw indicatief doel voor het gebruik hernieuwbare energie in gebouwde omgeving

Het kabinet verwelkomt de voorstellen voor een indicatief Europees doel en passende indicatieve nationale doelen voor de gebouwde omgeving. Het kabinet herkent de analyse van de Commissie dat een hoger aandeel hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving een belangrijke stap is om het aangescherpte 2030-doel te behalen en in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Het kabinet onderschrijft net als de Commissie dat publieke gebouwen daarbij een voorbeeldrol hebben. Het voorstel van de Commissie roept nog vragen op over de exacte vorm van deze verplichting, de samenhang met de EPBD en de EED¹⁹, de reikwijdte en de uitvoerbaarheid. Het kabinet zal de

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/amendment-renewable-energy-directive-2030-climate-target-with-annexes_en.pdf, p.66

¹⁸ Zie ook: Rapport Bestemming Parijs, Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, januari 2021

¹⁹ Richtlijn 2012/27 EU betreffende energie-efficiëntie ("Energy Efficiency Directive")

Commissie daarom om verduidelijking vragen en benadrukt het belang van samenhang met de EPBD en EED.

Het kabinet hecht belang aan voldoende ruimte voor strengere normering van warmte-installaties om zo de uitrol van hybride warmtepompen te stimuleren conform de motie van der Lee en Bontenbal.²⁰ De verplichting om minimumniveaus te laten vastleggen voor het gebruik van hernieuwbare energie in gebouwen in lijn met de EPBD biedt hier mogelijk ruimte toe. Aangezien de EPBD later dit jaar wordt herzien, kan het kabinet echter nu geen goede inschatting maken van het effect en de reikwijdte van dit voorgestelde doel. Het kabinet pleit voor voldoende flexibiliteit voor nationaal beleid om verouderde, fossiele verwarmingssystemen in gebouwen uit te faseren.

Nieuwe doelen inzet hernieuwbare energie in de industrie

Het kabinet is voorzichtig positief over de gestelde doelen voor de industrie. Een sectordoel voor het gebruik van RFNBO's beoordeelt het kabinet in essentie als positief doordat het een sterke impuls kan geven aan de kosteneffectieve opschaling van hernieuwbare waterstof en dit de subsidiebehoefte van projecten substantieel verlaagt. Het kabinet heeft echter wel vragen over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze doelen. Het kabinet gaat daarom bekijken welke groei van het aanbod hernieuwbare waterstof nodig is en welke randvoorwaarden dat vergt.

Wijziging doel voor vervoersector + nieuw subdoel RFNBO's

Het kabinet steunt de toegenomen ambitie voor vervoer, maar heeft nog onvoldoende zicht op de reikwijdte om deze ambitie grondig te beoordelen. De Commissie lijkt te sturen op een gedeelde verplichting voor de gehele vervoersector, dus voor weg, spoor, lucht-, zee- en binnenvaart. De inzet van het kabinet is om een RED-verplichting te hanteren voor wegvervoer en binnenvaart met daarnaast eigen verplichtingen voor de internationale lucht- en de zeevaart in ReFuel en FuelEU. Daarbij maakt het kabinet zich zorgen over de investeringszekerheid voor marktpartijen door de gewijzigde verplichting van energie naar ketenreductie en de afschaf van stimuleringsfactoren.

Het nieuwe subdoel voor het gebruik van RFNBO's in de vervoersector beoordeelt het kabinet positief vanwege de kosteneffectieve impuls die dit zal geven aan het gebruik van hernieuwbare brandstoffen in vervoer. Het kabinet wil daarbij de mogelijkheid creëren om de inzet van RFNBO's in de raffinage bij het doel voor de industrie (waar de CO₂-reductie plaatsvindt) te tellen in plaats van bij de vervoersector.

Aanvullende eisen voor meetellen brandstoffen voor de RED-doelen

Het kabinet acht het zeer positief dat de Commissie voorstelt dat RFNBO's in de toekomst mogen meetellen bij het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik, omdat deze wijziging een belangrijke impuls kan geven aan de mondiale handel in hernieuwbare energiedragers. Het betekent onder meer dat geïmporteerde RFNBO's, waaronder waterstof, uit andere EU-landen of niet-EU-landen meetellen bij de berekening van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland.

²⁰ Kamerstuk 32 813, Nr 786, 8 juli 2021

Het kabinet erkent het belang van emissiereductie in de keten, maar pleit daarbij wel voor eisen die een snelle marktontwikkeling faciliteren. Daarop blijft het kabinet scherp toezien. Het kabinet ziet een risico dat de eis van ten minste 70% CO₂-reductie voor RNFBO's en RCF's op de korte termijn het tempo van de transitie onnodig kan vertragen doordat deze eis minder ruimte laat voor kosteneffectieve CO₂-reductie. Met deze strenge reductievereiste acht het kabinet de uitwerking van de additionaliteitscriteria in de gedelegeerde handeling, waarvoor al een grondslag bestaat in de huidige RED, cruciaal voor de opschaling van de productie van RNFBO's, met name waterstof, in Nederland.

Omzetting inspanningsverplichting in de warmte-en koude sector naar een bindend doel

Het kabinet heeft een gemengd beeld bij de voorgestelde wijzigingen voor warmte en koude. Het kabinet is positief over de ophoging van de inspanningsverplichting en ambities voor de inzet van hernieuwbare energie in warmte- en koudenetten, daar deze aansluiten op de beleidsvoornemens. Het kabinet staat echter terughoudend tegenover het bindende subdoel voor lidstaten voor warmte en koude, doordat het bindende karakter van dit doel de ruimte beperkt om als lidstaat de meest kosteneffectieve invulling te kiezen voor broeikasgasreductie. Het kabinet stelt dat de haalbaarheid van deze doelen samenhangt met een toekomstig nationaal afbouwpad voor warmte uit houtige biograndstoffen naar aanleiding van aanscherping van Europese criteria op dit terrein.

Aanscherping en borging duurzaamheidscriteria biograndstoffen

De diverse aanscherpingen voor biograndstoffen (en de voorgestelde uitbreiding van de duurzaamheidscriteria sluiten goed aan bij het nationale duurzaamheidskader biograndstoffen. Dit duurzaamheidskader ziet op de productie van duurzame biograndstoffen, waaronder biogas, en de toepassingen daarvoor, van energie tot materialen. Specifiek steunt het kabinet de toepassing van het cascaderingsbeginsel in stimuleringsregelingen. Het kabinet blijft wel inzetten op een hoger ambitieniveau in de vorm van sociaal-economische criteria, in lijn met het Duurzaamheidskader Biograndstoffen, en zal daarvoor ook pleiten. Het kabinet zal deze verder in nauwe samenhang bezien met relevante bepalingen uit andere onderdelen van het "Fit-for-55"-pakket, zoals het LULUCF-voorstel, het ETS-voorstel, de EED, de (Re)fuel(EU)-richtlijnen²¹ en de EU-bossenstrategie.

Het kabinet is teleurgesteld dat handhaving op fraude met biobrandstoffen voor de vervoersector nog onvoldoende is aangescherpt in het voorstel. Het kabinet heeft zich juist actief ingezet voor deze handhaving, onder andere met een door Nederland geïnitieerde gezamenlijke verklaring over dit onderwerp.²²

Maatregelen ter bevordering energiesysteemintegratie

Het kabinet steunt de maatregelen die de Commissie voorstelt voor betere informatievoorziening en samenwerking tussen actoren op de energiemarkt. Het kabinet heeft daarbij wel vragen over

²¹ Voor deze voorstellen worden aparte BNC-fiches opgesteld.

²² <https://www.permanentrepresentations.nl/permanent-representations/pr-eu-brussels/news/2021/05/26/countries-join-forces-on-improving-supervision-for-the-use-of-biofuels>

de rol die de Commissie ziet voor PPA's en hoe zij deze contracten precies definieert. Het kabinet ziet de EPBD of de AFID als de meest logische plek voor bepalingen over slim laden.

Samenwerking lidstaten bij hernieuwbare energieprojecten

Het kabinet onderschrijft het belang van verdere samenwerking tussen lidstaten en regio's bij de ontwikkeling van hernieuwbare energieprojecten en ziet de waarde van een gezamenlijke langetermijndoelstelling voor offshore wind voor de Noordzee voor 2050 (inclusief tussenstappen in 2030 en 2040). Wel vindt het kabinet dat de planning van het opgesteld vermogen waar de Commissie om vraagt op vrijwillige basis geleverd moet kunnen worden, gezien de nauwe relatie met de ruimtelijke planning op zee, waarvoor de lidstaten zelf bevoegd zijn. Het kabinet is geen voorstander van het opnemen van een verplichting tot projecten tussen lidstaten op het gebied van hernieuwbare energieproductie. Het kabinet steunt de ambitie om meer grensoverschrijdende projecten te realiseren, maar ziet dit niet als doel op zich.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan²³ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de effecten van het Commissievoorstel op alle vier de aspecten als positief. Ten aanzien van kwaliteit van leven voor huidige generaties voorziet het kabinet positieve effecten doordat het voorstel, hoewel het kan leiden tot aanvullende lasten voor burgers, bedrijven en maatschappelijk organisaties, bijdraagt aan het verbeteren van het milieu onder meer door het terugdringen van luchtvervuiling en het realiseren van een robuust, CO₂-vrij energiesysteem. Ten aanzien van kapitaalvoorraden voor toekomstige generaties, ziet het kabinet positieve effecten, daar het voorstel onder meer zorgt voor een beter behoud van natuurlijk kapitaal, door aanscherping van de criteria voor biograndstoffen, en fysiek kapitaal, door het tegengaan van klimaatverandering en bijbehorende extreme weersverschijnselen. Ten aanzien van grensoverschrijdende effecten, acht het kabinet de effecten van het voorstel positief om twee redenen: allereerst zorgt het voorstel via het tegengaan van klimaatverandering voor lagere klimaatschade in derde landen, en daarnaast kan het hogere ambitieniveau met aangescherpte criteria voor biograndstoffen en RFNBO's een duidelijke impuls geven aan de import van hernieuwbare energiedragers uit derde landen zonder schade aan hun natuurlijke kapitaalvoorraden. Ten aanzien van de verdeling van kosten en baten, ziet het kabinet dat het voorstel met bindende doelen voor diverse sectoren uitvoering geeft aan het uitgangspunt dat 'de vervuiler betaalt'. De koopkrachteffecten van het voorstel kunnen alleen in samenhang met de andere voorstellen uit het "Fit-for-55"-pakket gezien worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten in de raads werkgroep schetsen voldoende draagvlak voor het ambitieniveau in het voorstel. Daarbij uitten sommige lidstaten wel direct hun zorgen over de haalbaarheid en betaalbaarheid, terwijl er zich ook een groep lidstaten aftekende die het

²³ Kamerstuk 353 77, nr. 19.

ambitieniveau graag nog hoger had gezien. Op meer specifieke vraagstukken lijken er zorgen te zijn over de gevolgen van de doelstellingswijziging in de vervoersector voor de effectiviteit van het staande beleid en is een aantal lidstaten kritisch op de strengere duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen vanwege investeringszekerheid en de gewenste bijdrage van biograndstoffen aan de hogere doelen voor hernieuwbare energie. Over het toewijzen van RFNBO's aan het importerende land c.q. de eindgebruiker lijken lidstaten verdeeld, net als over de eisen voor RFNBO's van ten minste 70% CO₂-reductie en additionaliteit.

Ook vanuit het Europees Parlement krijgt het voorstel voorlopig vooral positieve reacties, waarbij werd aangegeven dat het Parlement scherp zal letten op de sociale aspecten, i.e. de maatschappelijke gevolgen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 194, tweede lid, van het VWEU. Dit artikel geeft de juridische basis voor de Commissie om voorstellen te doen om de in artikel 194, eerste lid, van het VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie is een van de daarin genoemde doelstellingen. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, sub i, van het VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het bereiken van een kosteneffectieve groei van het aandeel hernieuwbare energie in een steeds verder geïntegreerd energiesysteem vereist een Europese benadering. Een gecoördineerde aanpak op EU-niveau heeft de voorkeur boven een gefragmenteerde aanpak waarbij elke lidstaat zijn eigen beleidsmaatregelen formuleert. Maatregelen op EU-niveau zijn efficiënter om de transitie naar een geïntegreerd en energie-efficiënt systeem, gebaseerd op de productie van hernieuwbare energie, te versnellen. Daarnaast draagt een gezamenlijke aanpak op EU-niveau efficiënter bij aan betere bescherming van biodiversiteit, het benutten van voordelen die de interne markt biedt, schaalvergroting en technologische samenwerking tussen lidstaten. Bij gebrek aan gecoördineerd beleid op EU-niveau ontstaat immers het risico dat lidstaten vanwege zorgen over een ongelijk speelveld onvoldoende actie ondernemen. Ook biedt een EU-breed regelgevend kader meer zekerheid aan investeerders. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Een versterkte inzet van hernieuwbare energie is van belang voor het behalen van de gestelde EU-doelen voor broeikasgasemissiereductie van ten minste 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. De door de Commissie voorgestelde maatregelen kunnen in de ogen van het kabinet bijdragen aan het behalen van deze klimaatdoelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgestelde doelen voor de inzet van RFNBO's in de industrie en in transport, voor het nieuwe indicatieve doel voor gebruik van

hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving en voor de verhoogde ambities bij de inzet van hernieuwbare energie in warmte- en koudnetten. Zonder deze maatregelen bestaat er een aannemelijk risico dat de doelen voor 2030 en 2050 niet gehaald worden, omdat lidstaten op korte termijn te weinig actie ondernemen c.q. hun klimaatbeleid niet tijdig in lijn brengen met het benodigde pad voor 2050. Ook lijken de maatregelen niet verder te gaan dan nodig: weliswaar stelt door de Commissie nieuwe, soms bindende, subdoelen en benchmarks voor, maar lidstaten houden in de meeste gevallen voldoende ruimte voor nadere invulling daarvan op nationaal niveau. Wel moeten de voorgestelde (sub)doelen nog nader beoordeeld worden. Een duidelijk aandachtspunt daarbij is de opeenstapeling van verplichtingen in de gebouwde omgeving, die volgens het kabinet te weinig ruimte lijkt te laten voor eigen kosteneffectieve invulling door lidstaten.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet voorziet geen directe gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De impact assessment van de Commissie biedt geen inzicht in de financiële consequenties, uitvoeringslasten en gevolgen voor toezicht en handhaving in lidstaten. Het is evident dat het Commissievoorstel voor de herziening van de RED, evenals andere voorstellen in het Fit for 55%"-pakket, voor Nederland financiële gevolgen zal hebben. Voor het kabinet is het - gelet op de aard en de complexiteit van de door de Commissie voorgestelde doelen en maatregelen - niet mogelijk om de omvang of zelfs een bandbreedte van de financiële consequenties vóór de start van het onderhandelingsproces in kaart te brengen. In haar impact assessment wijst de Commissie op het feit dat lidstaten zelf veel keuzes te maken hebben bij de invulling van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet beaamt dit en constateert om die reden dat de financiële consequenties voor de Nederlandse overheid (zowel Rijk als lagere overheden) grotendeels afhankelijk zijn van de nationale invulling die wordt gegeven aan deze nieuwe EU-regelgeving. Tot slot wil het kabinet op deze plek ten algemene benadrukken dat de financiële gevolgen van het niet nemen van maatregelen of het uitstellen van deze maatregelen zeer waarschijnlijk aanzienlijk groter zullen zijn.

De financiële gevolgen van het voorstel zullen nader onderzocht moeten worden. Een aantal maatregelen lijkt te leiden tot het grootste deel van de financiële consequenties. Zo lijkt het hogere EU-doel voor hernieuwbare energie een grotere nationale budgettaire bijdrage te vragen, wat kan leiden tot hogere subsidie-uitgaven voor productie van hernieuwbare energie. Tegelijkertijd lijken de verplichtingen voor het gebruik van RFNBO's ervoor te kunnen zorgen dat het Rijk juist minder uitgaven hoeft te doen voor de realisatie van de nationale waterstofambities.

Ten slotte zijn er maatregelen, zoals de doelstellingswijziging in de vervoersector, een nieuw subdoel in de gebouwde omgeving, de verplichtingen voor (publieke) gebouwen, de informatieverplichtingen voor netbeheerders en de verplichte internationale samenwerking bij energieprojecten, dat ervoor zorgt dat het Rijk, medeoverheden of de betrokken (uitvoerings)organisaties en toezichthouders extra uitvoeringskosten moeten maken. De kosten zijn niet in het voorstel gekwantificeerd en moeten voor de Nederlandse context dus nog onderzocht worden. In Nederland lijkt het in elk geval te gaan om extra uitvoeringslasten voor het CBS, RVO en NEa.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden bezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het hogere ambitieniveau leidt waarschijnlijk tot extra financiële lasten voor bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers in Nederland. Dit geldt bijvoorbeeld voor de subdoelen voor de industrie, de gebouwde omgeving en de warmte-en koudesector. Deze kunnen leiden tot lastenverhoging bij de relevante bedrijven en maatschappelijk organisaties, waarna zij deze kosten (deels) zullen afwentelen op hun afnemers. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de extra kosten door toegenomen regeldruk bij bedrijven en maatschappelijke organisaties, daar zij aan de hand van certificaten of andere informatiestromen moeten aantonen dat zij aan deze sectordoelen voldoen. Tegelijkertijd is het wel zo dat het hogere ambitieniveau en de bindende sectordoelen investeringszekerheid geven en een vrijwel zekere afzetmarkt bieden voor bedrijven met nieuwe, duurzame verdienmodellen, bijvoorbeeld waar het gaat om import of productie van hernieuwbare waterstof.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het hogere ambitieniveau borgt dat een gelijk Europees speelveld behouden blijft., Dat is gunstig voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, met name de exporterende industrie. Ook kan een versterkte inzet van hernieuwbare energie in de EU bijdragen aan verdere investeringen en innovaties door Europese bedrijven waardoor hun internationale concurrentiekracht verder zal toenemen. Deze herziening van de RED kan verder een positieve impuls geven aan het behalen van de EU-doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Daarnaast biedt de bepaling om geïmporteerde RFNBO's mee te tellen met de doelstelling en verplichting van het importerende land een groot voordeel voor energie-importeurs als Nederland, doordat zij hierdoor op meerdere manieren hun doelen kunnen behalen. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat zal een aantal wetten in formele zin en daarbij relevante lagere regelgeving moeten worden gewijzigd. Hierbij valt te denken aan de Wet milieubeheer en het Besluit energievervoer, de Warmtewet, de Energiewet (of de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie), wellicht de Wet windenergie op zee, de Omgevingswet en de bouwregelgeving, en relevante algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In het voorstel wordt voorgesteld een nieuwe bevoegdheid te verlenen aan de Commissie om diverse gedelegeerde handelingen vast te stellen. Ten eerste wordt in artikel 3, derde lid, voorgesteld om de Commissie de bevoegdheid te geven tot het vaststellen van een gedelegeerde handeling over de toepassing van het cascaderingsbeginsel voor biograndstoffen. Ten tweede wordt in artikel 29a, derde lid, voorgesteld om de Commissie de bevoegdheid te geven tot het vaststellen van een gedelegeerde handeling voor het specificeren van de methodologie voor de beoordeling van de reductie in de uitstoot van broeikasgassen door de inzet van RFNBO's en recycled carbon fuels.

Het kabinet stelt vast dat het in het eerste geval gaat om het vaststellen van niet-essentiële onderdelen van het voorstel, waardoor bevoegdheidsdelegatie mogelijk is. Ook gaat het om een aanvulling op een bepaling in de richtlijn, waardoor gebruik van een gedelegeerde handeling meer voor de hand ligt dan een uitvoeringshandeling. Deze delegatie kan zorgen voor verlichting van de wetgevingsprocedure en daarmee wordt de snelheid geborgd. Om deze redenen is deze bevoegdheidsdelegatie in de ogen van het kabinet wenselijk.

In het tweede geval acht het kabinet de invulling van de voorgestelde gedelegeerde handeling zeer relevant omdat daarmee duidelijkheid kan worden gecreëerd over de impact van de richtlijn op de toekomstige inzet van RFNBO's en recycled carbon fuels. Het betreft hier wederom de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van het voorstel, waardoor bevoegdheidsdelegatie in beginsel mogelijk is. Ook gaat het om een aanvulling op een bepaling in de richtlijn, waardoor een gedelegeerde handeling meer voor de hand ligt dan een uitvoeringshandeling. Het kabinet vindt het echter beleidsmatig wenselijk om deze duidelijkheid al in de RED-richtlijn zelf te creëren en de specificering van de methodologie voor de beoordeling van de reductie in de uitstoot van broeikasgassen in de wetgevingsprocedure zelf vast te stellen in plaats van via gedelegeerde handeling. Het kabinet zal hiervoor pleiten.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Ingevolge artikel 5 van het voorstel zal de Richtlijn uiterlijk per 31 december 2024 door lidstaten geïmplementeerd moeten zijn. Deze voorgestelde implementatietermijn is op dit moment moeilijk

te beoordelen door het kabinet. De beoordeling ervan is in belangrijke mate afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van de aangepaste richtlijn. Omdat er wetgeving in formele zin moet worden aangepast en deze richtlijn in samenhang met andere richtlijnen uit het "Fit for 55%"-pakket geïmplementeerd moet worden, acht het kabinet een implementatieperiode van minimaal twee jaar noodzakelijk. Tegelijkertijd vindt het kabinet dat het klimaatprobleem met urgentie moet worden aangepakt en het zal daarom niet inzetten op het vooruitschuiven van de implementatiedatum.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat twee relevante bepalingen. Ten eerste bevat artikel 15, lid 9, een voorstel om de Europese regels voor het versimpelen van en rapporteren over administratieve procedures in het energiesysteem als genoemd in artikel 15, 16 en 17 één jaar na inwerkingtreding te evalueren en, waar nodig, aan te passen. Ten tweede bevat artikel 3, lid 3 (b), de toezegging dat de Commissie in 2026 met een rapport komt over subsidieregelingen voor biograndstoffen, waarin zij de effecten van deze regelingen, specifiek op biodiversiteit en verstoringen van de interne markt, beschrijft en mogelijkheden analyseert voor verdere beperkingen van steun voor houtige biograndstoffen. Het kabinet acht beide bepalingen wenselijk.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op hoofdlijnen acht het kabinet het realistisch dat het hogere Europese ambitieniveau ook vraagt om een sterkere uitvoering en handhaving van de benodigde maatregelen. De aard en omvang van deze gevolgen zijn echter sterk afhankelijk van de nationale implementatie van de uiteindelijke richtlijn. Het kabinet ziet in de volgende maatregelen de belangrijkste implicaties voor de uitvoering. Ten eerste, de doelstellingswijziging in de vervoersector, waarbij nog onduidelijk is of de bestaande systematiek houdbaar is. Ten tweede de invoering van het cascaderingsbeginsel in subsidieregelingen, waarbij onduidelijk is of Nederland hier op dit moment aan voldoet. Ten derde, de handhaving van relevante criteria bij import van RFNBO's, waarbij deze criteria en het verificatiemechanisme nog onduidelijk zijn. Ten vierde, de verplichting tot internationale samenwerking bij energieprojecten, waarvan nog onduidelijk is wat deze verplichting exact inhoudt. Tot slot, roept de samenloop van het voorstel met de uitwerking van de toepassing in ETS en nieuwe regelingen als ReFuelEU Aviation de vraag op hoe de voorstellen in de uitvoering op elkaar zullen aansluiten. Onnodige complexiteit, dubbeltelling, dubbele claims kunnen daar risico's vormen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het belang van publiek toezicht op de naleving bij dit voorstel is groot.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering.