Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2018–2019

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

Nr. 2757 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2019

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

Fiche: Mededeling transparantie en rechtszekerheid geharmoniseerde Normen (Kamerstuk 22 112, nr. 2756)
Fiche: EU-lange termijn strategie voor klimaat
Fiche: Gecoördineerd actieplan Kunstmatige Intelligentie (AI) voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2758)
Fiche: Wijziging verordening Algemene Uniale Exportvergunning (dual-use) in verband met Brexit (Kamerstuk 22 112, nr. 2759)
Fiche: Actieplan Desinformatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2760)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

kst-22112-2757
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

Fiche: EU-lange termijn strategie voor klimaat

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank: Een schone planeet voor iedereen – Een Europese strategische lange termijn visie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaat neutrale economie
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 november 2018
c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 773
d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1545053430241&uri=CELEX:52018DC0773
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
https://ec.Europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf
f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad[1]
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Op woensdag 28 november jl. publiceerde de Europese Commissie de mededeling «Een schone planeet voor iedereen», een Europese strategische langetermijnvisie voor een klimaat neutrale economie in 2050. Aan de vooravond van de VN-klimaattop in Katowice (COP24) zette de Commissie hiermee een belangrijke stip op de horizon: netto nul broeikasgasemissies in 2050. Dit is in lijn met het doel in de Overeenkomst van Parijs om de stijging van de mondiaal gemiddelde temperatuur te beperken tot ruim beneden de 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau en te streven naar maximaal 1,5°C, en met het in oktober jl. gepresenteerde speciale rapport van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) dat in kaart brengt wat die 1,5°C voor de wereld zou betekenen en hoe het mogelijk zou zijn om dat doel te bereiken.

Het doel van de strategie is om de leidende positie van de EU in de wereld op het gebied van klimaat te verstevigen door een helder langetermijnperspectief te bieden. De strategie bevat acht verschillende scenario's, uiteenlopend van 80% broeikasgasreductie tot klimaatneutraliteit in 2050. De Commissie spreekt hierbij haar voorkeur uit voor een scenario met netto nul broeikasgasemissies. Dit is nodig om het doel van 1,5°C uit de Overeenkomst van Parijs binnen bereik te houden.

[1] De mededeling is gepresenteerd tijdens de Energieraad van 19 december en de Milieuraad van 20 december jl. De Milieuraad heeft een leidende rol bij de verdere behandeling. Gezien de reikwijde van de strategie voorziet het Roemeens voorzitterschap echter ook gedachtewisselingen over (onderdelen van) deze mededeling in de Transport-, Landbouw- en Werkgelegenheidsraad, alsmede de Raad voor Concurrentievermogen en de Raad voor Economische en Financiële Zaken. Vervolgens zal de mededeling worden geagendeerd bij de informele Europese Raad in Sibiu op 9 mei a.s.

De emissiereductietrajecten die de Commissie heeft doorgerekend zijn voor het grootste deel gebaseerd op bestaande technologieën. De eerste vijf scenario's lopen uiteen voor wat betreft de intensiteit van de toepassing van respectievelijk elektrificatie, waterstof, synthetische brandstoffen (*power-to-X*), energie-efficiëntie in het eindgebruik en de rol van de circulaire economie om emissies te reduceren. Met elk van deze vijf scenario's wordt 80–85% emissiereductie bereikt. Het zesde scenario combineert de belangrijkste technologische opties uit de eerste vier scenario's op basis van kosteneffectiviteit, wat leidt tot een reductie van 85–90%. Het zevende en achtste scenario bouwen verder op het zesde scenario. Het zevende scenario zet sterk in op energie-efficiëntie en technologieën om negatieve emissies te bereiken (o.a. bio-energie gecombineerd met koolstof afvang en -opslag (CCS) ter compensatie van de resterende emissies. Het achtste scenario heeft een sterkere focus op de circulaire economie (zoals in scenario 5) en de potentiële positieve effecten van leefstijlveranderingen. Een uitbreiding van de natuurlijke koolstofputten[2] (bodems en bossen) wordt hierbij opgeteld. Beide scenario's (7 en 8) leiden tot klimaatneutraliteit in 2050.

Naast de acht scenario's formuleert de Commissie zeven strategische bouwstenen om tot een broeikasgas neutrale economie te komen, te weten: 1) optimaal gebruikmaken van de voordelen van energie-efficiëntie, met inbegrip van nulemissiegebouwen; 2) de inzet van hernieuwbare energiebronnen en optimalisatie van het gebruik van elektriciteit om de energievoorziening van Europa geheel CO_2-vrij te maken; 3) omarmen van schone, veilige en onderling verbonden mobiliteit; 4) een concurrerende Europese industrie en de circulaire economie als een cruciale randvoorwaarde voor het terugdringen van broeikasgasemissies; 5) een adequate slimme netwerkinfrastructuur en ontwikkelen van onderlinge verbindingen; 6) de voordelen van de bio-economie ten volle benutten en creëren van essentiële koolstofputten; en 7) de resterende CO_2-emissies aanpakken door middel van koolstof afvang en -opslag (CCS).

Hiervoor zijn aanzienlijke aanvullende investeringen vereist in alle economische sectoren in de gehele EU (zie financiële gevolgen). Hier staat echter een significante vermindering van de gezondheidsschade met ca. 200 miljard euro per jaar tegenover, en een afname van meer dan 40% van het aantal vroegtijdige sterfgevallen door fijnstof. De cumulatieve besparingen als gevolg van verminderde afhankelijkheid van het buitenland voor wat betreft de invoer van fossiele brandstoffen bedragen volgens de Commissie 2 tot 3 biljoen euro over de periode 2031–2050. De algemene economische effecten van de transitie zijn naar verwachting positief, ondanks de aanzienlijke extra investeringen die in alle sectoren van onze economie nodig zijn. De economie van de EU zal naar verwachting tegen 2050 meer dan verdubbelen ten opzichte van 1990, ook als zij volledig klimaatneutraal wordt. Een traject dat verenigbaar is met broeikasgasneutraliteit zal volgens de Commissie naar verwachting een gematigd tot positief effect op het bbp hebben, waarbij de baten tegen 2050 op maximaal 2% van het bbp worden geraamd ten opzichte van het referentiescenario. De baten van vermeden schade door klimaatverandering en de daarmee samenhangende aanpassingskosten zijn hierbij nog niet meegerekend.

Op basis van haar analyses concludeert de Commissie dat klimaatneutraliteit in de EU in 2050 technisch mogelijk is en dat dit doel op een sociaal rechtvaardige en kostenefficiënte manier kan worden bereikt. De Commissie erkent dat dit belangrijke uitdagingen met zich meebrengt,

[2] Een koolstofput is een koolstofreservoir dat meer koolstof opneemt dan dat het uitstoot.

zoals het mobiliseren van de benodigde investeringen en de omscholing in specifieke sectoren, maar wijst ook op de kansen die de transitie biedt, waaronder hogere economische groei en meer werkgelegenheid als gevolg van toegenomen investeringen, versterkt concurrentievermogen, verminderde afhankelijkheid van derde landen door de substitutie van fossiele brandstoffen en omvangrijke gezondheidsbaten als gevolg van verbeterde luchtkwaliteit.

De uitwerking van deze strategie op nationaal niveau is niet geregeld in deze mededeling maar in de verordening inzake de Governance van de Energie-Unie.[3] Hierin is vastgelegd dat lidstaten uiterlijk op 1 januari 2020 een nationale langetermijnstrategie indienen bij de Commissie. Welke bouwstenen hiervoor gebruikt worden is aan de lidstaten zelf.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet staat achter de meest ambitieuze doelstelling van Parijs (1,5°C), en daarbij passen verdergaande reducties van broeikasgasemissies dan tot nu toe overeengekomen door de EU. Het kabinet steunt dan ook de door de Commissie voorgestelde ambitie: een klimaat neutrale Unie in 2050. Dit doel past bij de Nederlandse inzet om het huidige 2030-doel voor de EU van ten minste 40% op te hogen naar 55%. Een tijdig ingezette, geleidelijke transitie kan immers helpen om de kosten ervan te beperken. Een ambitieus Europees 2050-doel zal tevens ondersteunend zijn aan het kosteneffectief bereiken van de maatregelen onder het Klimaatakkoord, aangezien dit bijdraagt aan een Europees gelijk speelveld en aan lange termijn zekerheid voor de betrokken sectoren. Nederland hecht aan een integraal klimaatbeleid voor de lange termijn, dat tevens oog heeft voor belangrijke randvoorwaarden zoals het behoud van ecosystemen en voedselzekerheid.
Nederland staat voor een eerlijke transitie waarin iedereen mee kan komen, ook op het terrein van de arbeidsmarkt. Nederland geeft daar op nationaal niveau invulling aan middels de onderhandelingen over het Klimaatakkoord, dat zich richt op het bereiken van een economie brede reductie van broeikasgassen met 49% in 2030 (ten opzichte van 1990), en zal uiterlijk eind 2019 ook een nationale langetermijnstrategie voor klimaat formuleren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Met deze mededeling komt de Europese Commissie tegemoet aan de oproep van de Europese Raad van maart 2018, mede op initiatief van Nederland, om uiterlijk in het eerste kwartaal van 2019 een voorstel voor een langetermijnstrategie voor klimaat te presenteren. Het kabinet is verheugd dat de Commissie deze oproep ter harte heeft genomen en haar voorstel al voorafgaand aan de VN-klimaattop in Katowice kon presenteren. Door de vervroegde publicatie is er geruime tijd voor een diepgaande discussie in alle relevante Raadsformaties en voor gesprekken met stakeholders, waaronder decentrale overheden, alvorens de Europese regeringsleiders zich hier in de loop van 2019 over gaan buigen. Dit vergroot de kans dat de EU uiterlijk begin 2020 een ambitieuze langetermijnstrategie kan indienen bij de VN, waartoe het Parijs-akkoord oproept.

Nederland is daarnaast tevreden dat de Commissie de strategie richt op klimaatneutraliteit in 2050. Dit doel is passend voor de EU om het Parijs-doel van 1,5°C binnen bereik te houden. Hoewel de Commissie

[3] COM (2016) 759

ervan uitgaat dat alle gemodelleerde scenario's in lijn zijn met de Overeenkomst van Parijs, geeft het Planbureau voor de Leefomgeving[4], aan dat voor het beperken van de temperatuurstijging tot 2°C (met een waarschijnlijkheid van meer dan 66%) Nederland en de EU hun emissies zouden moeten reduceren met 90–100% in 2050 (ten opzichte van 1990), uitgaand van gelijke emissies per hoofd van de wereldbevolking en afhankelijk van de mate waarin in de tweede helft van de eeuw netto meer CO_2 wordt vastgelegd dan uitgestoten (netto negatieve emissies). Voor het Parijs-doel van «ruim beneden 2°C» schiet een EU-doel van 80% reducties in 2050 dan tekort, en zeker voor het doel van 1,5°C. Het recente speciale IPCC-rapport over 1,5°C heeft bovendien aangetoond dat de verschillen in effecten en risico's van opwarming met 1,5°C en 2°C aanzienlijk zijn, met name voor de meest kwetsbare ecosystemen. Het kabinet is dan ook van mening dat het belangrijk is om ernaar te streven de opwarming te bepreken tot 1,5°C aan het eind van deze eeuw. De meest ambitieuze scenario's (7 en 8) van de Commissie laten zien dat de bijdrage van de EU aan dit doel op meerdere manieren ingevuld kan worden. Desondanks is het duidelijk dat alle strategische bouwstenen onderdeel van de inzet moeten zijn, inclusief de transitie naar een concurrerende industrie en een circulaire economie.

In de strategie besteedt de Commissie ook aandacht aan bepaalde neveneffecten van de transitie zoals luchtkwaliteitsbaten, maar Nederland mist een analyse van de mogelijke synergie met andere beleidsdoelen, zoals bevordering van de biodiversiteit en een duurzame voedselvoorziening. Ook is de impact van de transitie niet voor elke sector op hetzelfde detailniveau uitgewerkt, bijvoorbeeld v.w.b. de concurrentiepositie van de landbouwsector. Verder blijft de ruimtelijke impact, onbesproken. Desondanks kunnen de mededeling en het onderliggende analytische werk van de Commissie worden gekarakteriseerd als veelomvattend en grondig; het kabinet zal een nadere analyse laten uitvoeren door een nader te bepalen onderzoeksbureau om de standpuntbepaling op detailniveau te faciliteren.

De Commissie geeft nadrukkelijk aan dat de strategie niet is bedoeld om nieuwe beleidsmaatregelen in te voeren of het EU-klimaatdoel voor 2030 aan te scherpen. Wat het kabinet betreft is dit echter wel noodzakelijk om een ambitieuze, realistische en kostenefficiënte route richting 2050 in te slaan. Nederland zal zich er daarom met gelijkgezinde lidstaten voor inzetten dat de nieuwe Commissie, die naar verwachting in november 2019 zal aantreden, de belangrijke opdracht meekrijgt om na te gaan wat de strategie betekent voor het aanscherpen van het 2030-doel en onderliggende wetgeving en andere beleidsinstrumenten.

De strategie gaat niet in op de vraag wat het bereiken van klimaatneutraliteit betekent voor lidstaten afzonderlijk; wel wordt terecht het belang benadrukt van een «*just transition*» voor regio's die voor een groot deel van hun werkgelegenheid afhankelijk zijn van emissie-intensieve sectoren. Het bereiken van netto nul broeikasgasemissies in de EU als geheel betekent niet automatisch dat dit ook het geval dient te zijn binnen de grenzen van elke lidstaat. Hierbij dient wat het kabinet betreft rekening gehouden te worden met de mogelijkheden die lidstaten hebben om binnen hun grondgebied eventuele resterende emissies te compenseren met maatregelen die leiden tot negatieve emissies, bijvoorbeeld in de landgebruik sector.

[4] Zie o.a. PBL (2017) The implications of the Paris Climate Agreement for the Dutch Climate Policy Objectives

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nederland heeft in het voortraject tot aan de publicatie van de strategie nauw samengewerkt met een groep andere lidstaten om de Commissie aan te sporen om het ambitieniveau in lijn te brengen met de Overeenkomst van Parijs. Dit heeft o.a. geleid tot een gezamenlijke brief namens tien EU-klimaatministers aan de Commissie, waarin zij wordt opgeroepen om een duidelijk pad uit te stippelen richting klimaatneutraliteit in 2050. Ook het Europees Parlement heeft deze ambitie in een resolutie gesteund. Bij de presentatie van de strategie in de Energieraad van 19 december en de Milieuraad van 20 december jl. werd het voorstel overwegend positief ontvangen, maar veel lidstaten gaven aan pas na verdere bestudering van de onderliggende analyse een positie in te kunnen nemen. Wel gaven enkele lidstaten aan belang te hechten aan een betaalbare en sociaal rechtvaardige overgang. Ook benadrukte een groep landen de vrijheid om te kunnen blijven beslissen over hun eigen energiemix.

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, interne markt en energie. Op die terreinen heeft de EU heeft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, a, e, i, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Gegeven het grensoverschrijdende karakter van financiële markten en het klimaat wordt de subsidiariteit van deze langetermijnstrategie als positief beoordeeld. De EU heeft bovendien een gezamenlijke klimaatambitie voor het behalen van de doelstellingen zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs, hetgeen optreden op EU-niveau rechtvaardigt. Daarnaast is voor lange termijn klimaatbeleid een gemeenschappelijke aanpak op EU-niveau vereist om het gelijk speelveld zo veel mogelijk te waarborgen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling biedt een adequate en zeer *w*elkome basis om richting te geven aan een discussie in de Raad over het lange termijn klimaatbeleid. Het door de Commissie voorgestelde ambitieniveau (klimaatneutraliteit in 2050) is noodzakelijk om het Parijs-doel van 1,5°C binnen bereik te houden. Lidstaten krijgen voldoende ruimte om hier op nationaal niveau een eigen invulling aan te geven.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling maakt de Commissie een inschatting van de investeringen die noodzakelijk zijn om de economie klimaatneutraal te maken. Momenteel wordt ongeveer 2% van het EU-bbp geïnvesteerd in het energiesysteem en de daarmee verband houdende infrastructuur. Dit zou volgens de Commissie moeten groeien tot 2,8% van het bbp van de EU om een broeikasgas neutrale economie te bereiken. Dit betekent aanzienlijke aanvullende investeringen in alle economische sectoren in de gehele

EU in vergelijking met het referentiescenario, waar volgens de Commissie echter significante baten tegenover staan (zie essentie voorstel). De mededeling maakt niet duidelijk wie deze aanvullende investeringen moet gaan doen. Op dit moment zijn in deze strategie geen gevolgen voorzien voor de EU-begroting of de Rijksbegroting.

De uitvoering van de strategie zal mogelijk wel additionele investeringen vereisen in Nederland en de EU in de periode na 2030, maar deze zijn pas in meer detail in kaart te brengen bij de uitwerking in specifieke beleidsinstrumenten. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Verder is Nederland van mening dat de eventuele middelen vanuit de EU-begroting gevonden dienen te worden binnen de dan geldende financiële kaders voor de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Momenteel is niet bekend welk deel van de benodigde aanvullende investeringen vrijwillig tot stand komt en welk deel voortvloeit uit verplichtingen veroorzaakt door eventueel nieuwe regelgeving. Uitgangspunt moet in ieder geval zijn dat toekomstige regelgeving zo lastenluw mogelijk zal worden vormgegeven.