

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3702

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2023

Conform het verzoek van uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2021 vindt u hierbij mijn tiende zeswekelijkse brief omtrent de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over het *Fit for 55*-pakket (Ff55-pakket).

Voor het grootste deel van de voorstellen in Ff55-pakket zijn de onderhandelingen afgesloten. Over enkele voorstellen is een voorlopig akkoord bereikt tussen de Europese Raad en het Europees Parlement (EP), en is alleen nog formele goedkeuring nodig. De overige voorstellen bevinden zich nog in de triloof fase of worden nog in de Raad behandeld, waarbij de onderhandelingen dus nog niet zijn afgesloten. Voor deze laatste groep geeft het Zweedse voorzitterschap aan zo veel mogelijk onderdelen af te willen ronden voor het eind van de voorzitterschapsperiode in juni, hoewel dat voor een aantal dossiers naar waarschijnlijkheid niet zal lukken. U vindt in de tabel op de volgende pagina een overzicht van de huidige onderhandelingsstatus per voorstel.

Omdat de onderhandelingen over het merendeel van het Ff55-pakket nu zijn afgerond, is dit de laatste reguliere zeswekelijkse brief over de Ff55-onderhandelingen. Deze brief zal ingaan op de onderdelen die zich momenteel nog in de triloof fase bevinden of nog in de Raad behandeld worden. Daarnaast zal de brief ingaan op recente ontwikkelingen rondom het ETS, de RED en ReFuelEU Aviation. Voor de voorstellen die nog niet volledig zijn afgerond zult u hierna weer op gebruikelijke wijze worden geïnformeerd via de reguliere geannoteerde agenda's en de verslagen van de desbetreffende Raden. Voor de verdere implementatie van de verschillende onderdelen in de nationale wet- en regelgeving wordt u via de gebruikelijke kanalen geïnformeerd. Over de effecten van het Ff55-pakket op het lastenbeeld en of en hoe dit om aanpassingen vraagt wordt u geïnformeerd via de normale besluitvormingscyclus, zoals aangegeven in de brief over de Voorjaarsbesluitvorming klimaat van

26 april jl.¹ Daarnaast bent u over het ETD en de CBAM geïnformeerd via de brief over de stand van zaken van de financieel-economische effecten van het Ff55-pakket van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. Ten slotte gaat deze brief in op moties en toezeggingen met betrekking tot het Ff55-pakket en enkele overige relevante zaken.

Tabel 1: Status voorstellen Ff55-pakket

<i>Voorstel</i>	<i>Status</i>
ESR (Effort Sharing Regulation) ETS (Emissions Trading System) SCF (Social Climate Fund) LULUCF (Land Use, Land Use Change, and Forestry) CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) CO ₂ -standaarden voor auto's en bestelwagens	Volledig akkoord in Raad en EP, wetgeving definitief en gepubliceerd in EU-Staatscourant
RED (Renewable Energy Directive) EED (Energy Efficiency Directive) FuelEU Maritime AFIR (Alternative Fuel Infrastructure Regulation) ReFuelEU Aviation	(Voorlopig) akkoord in Raad en EP
Decarbonisatiepakket Methaanverordening EPBD (Energy Performance of Buildings Directive)	Behandeling in trilogie tussen Raad, EP, en Commissie
ETD (Energy Tax Directive)	Behandeling in Raad

Milieuraad

ETS

Op 25 april jl. zijn de Europese onderhandelingen over de herziening van de ETS-richtlijn afgerond. Op 16 mei jl. is de wijzigingsrichtlijn gepubliceerd in het publicatieblad (PbEU 2023, L130). De meeste artikelen uit die richtlijn moeten uiterlijk 31 december 2023 zijn omgezet in nationale wet en regelgeving, ten behoeve van een geharmoniseerde Europese uitvoering vanaf 1 januari 2024. Om deze implementatietermijn te halen, is het noodzakelijk vast te houden aan zuivere implementatie. Hierin zal het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn voorzien. Volgens planning wordt het wetsvoorstel kort na het zomerreces ingediend bij de Tweede Kamer.

Energieraad

Decarbonisatiepakket

Tijdens de Energieraad van 28 maart jl. is een algemene orientatie (AO) bereikt over het waterstof- en aardgasdecarbonisatiepakket.² Deze herziening van de EU gasrichtlijn en -verordening richt zich 1) op waterstofinfrastructuur en -markten; 2) op de toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid; 3) op netwerkplanning en 4) op de bescherming van, en participatie door eindgebruikers. De triloof fase zal begin juni onder het Zweeds voorzitterschap starten. In aanloop hier naartoe bestudeert het kabinet momenteel de positie van het EP.

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1230.

² Kamerstuk 21 501-33, nr. 1013.

De triloofase van de methaanverordening zal naar verwachting in de tweede helft van het jaar van start gaan nu het EP haar definitieve positie heeft bepaald. Het voorstel voor de methaanverordening heeft als doel methaanuitstoot in de energiesector terug te dringen en is vooralsnog de enige in zijn soort op EU-niveau. Het EP pleit o.a. voor een bindende reductiedoelstelling voor methaan in 2030. Deze doelstelling moet volgens het EP worden vastgesteld in 2025 en worden vergezeld door nationale bijdragen die worden verankerd in nationale energie- en klimaatplannen. Bovendien pleit het EP voor aanscherping van de reparatieverplichtingen, aanscherping van het verbod op affakkelen en afblazen én opname van een verplichting om mitigatieplannen op te stellen voor verlaten kolenmijnen en inactieve olie- en gasbronnen. Ik zal mij blijven inzetten voor proportionele maatregelen voor Nederland, ook gezien de methaanemissies die de afgelopen jaren al zijn gereduceerd binnen Nederland.

EPBD

Het Zweeds voorzitterschap start de trilogie begin juni, waarna het Spaanse voorzitterschap de trilogie zal voortzetten. Naar verwachting volgt er tegen het einde van dit jaar een akkoord op de richtlijn in de Energieraad.

Het EP heeft in maart haar definitieve positie bepaald nadat de Raad 25 oktober 2022 al een AO had bereikt.³ Het krachtenveld komt in grote lijnen overeen met de reeds bekende posities van lidstaten. Een grote groep lidstaten is kritisch op mogelijke verruiming van het ambitieniveau tijdens de trilogie. Deze roept het Zweeds voorzitterschap op om zo dicht mogelijk bij de AO te blijven. Een andere groep lidstaten, waaronder Nederland, is voorstander van ambitiebehoud in lijn met het oorspronkelijke Commissievoorstel. Deze groep pleit daarbij voor voldoende flexibiliteit voor lidstaten om zelf invulling te kunnen geven aan de ambities. Daarbij wordt de stemverklaring aangehaald over de minimale energieprestatiestandaarden (MEPS) voor bestaande gebouwen die is ingediend tijdens de Energieraad op 25 oktober 2022. Tot slot benadrukt een kleine groep lidstaten, waaronder Nederland, het belang van een snelle voortgang van de onderhandelingen, omdat de EPBD-voorstellen nauw verband houden met de nadere uitwerking van nationaal klimaat- en energiebeleid voor de gebouwde omgeving.

RED

Zoals in mijn brief van 11 april jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 3647) is vermeld, is eind maart 2023 een voorlopig politiek akkoord bereikt in de trilogie over de herziening van de richtlijn voor hernieuwbare energie (REDIII). Het compromis moet nog door de Raad en het EP worden goedgekeurd. Op het moment hebben nog niet alle lidstaten een definitieve positie ingenomen op het compromis uit de laatste fase van de onderhandelingen. Daarom is nog onzeker of het akkoord kan worden goedgekeurd door een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten. Hierdoor is de aanname van het akkoord in de Raad en het EP voorlopig uitgesteld. Het kabinet pleit voor een snel definitief akkoord, zodat er tijdig gestart kan worden met de implementatie.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3613.

Transportraad

ReFuelEU Aviation

Op dinsdag 25 april jl. is een voorlopig akkoord bereikt tussen het EP en de Raad over de verordening ReFuelEU Aviation.

Allereerst zijn een aantal hogere bijmengpercentages doorgevoerd in vergelijking met de algemene oriëntatie, dit geldt voor zowel de algemene bijmengverplichting als voor het submandaat synthetische luchtvaart brandstof. Voor 2025 geldt een bijmengpercentage van 2%, 6% in 2030, 20% in 2035, 34% in 2040, 42% in 2045 en 70% in 2050. Het submandaat start in 2030 met 1,2%, 2% in 2032, 5% in 2035, 8% in 2040, 11% in 2045 en 35% in 2050.

De gestelde bijmengpercentages kunnen voldaan worden met biobrandstoffen, recycled carbon fuels en synthetische luchtvaart brandstof. Vlak voor het bereiken van de algemene oriëntatie is «low carbon» toegevoegd aan de begripsbepaling. Tijdens de laatste fase van de triloogonderhandeling is (pure) waterstof ook opgenomen in de begripsbepaling. Het voorstel sluit voedsel- en voedergewassen uit.

De verordening kent een verplichting voor vliegtuigexploitanten om ervoor te zorgen dat de jaarlijkse hoeveelheid vliegtuigbrandstof die op EU-luchthavens wordt getankt, ten minste 90% bedraagt van de jaarlijkse benodigde vliegtuigbrandstof. Dit om tankpraktijken buiten de EU te voorkomen. Ruimte om van deze afspraken af te wijken, zijn tijdens de triloofase verminderd.

Met de invoering van de bijmengverplichting zal ook de concentratie van zwavel, aromaten en naftalenen in brandstoffen worden gemonitord en gerapporteerd. Daarbij moet de Commissie de mogelijkheden bestuderen van een eigen Europese kerosinestandaard. Hiermee kunnen op termijn niet-CO₂-klimaat effecten (vliegtuigstrepen) en luchtverontreiniging worden aangepakt.

Daarnaast zal per 2025 een vrijwillig EU-labelsysteem over de milieuprestatie van vliegtuigexploitanten worden ingevoerd. De consument kan dan door middel van een ecolabel bij het boeken van een vlucht inzicht krijgen in de bijkomende uitstoot, waardoor het mogelijk is weloverwogen groen te vliegen.

Zoals eerder vermeld in deze brief is binnen de Raad nog geen definitief akkoord gegeven op de compromis voor de REDIII. Vanwege de sterke koppeling van de Refuel verordening aan REDIII wordt gewacht met de behandeling door Coreper van het akkoord op Refuel. In deze fase blijft het kabinet benadrukken dat het van groot belang is dat de Europese bijmengverplichting voor luchtvaart wordt ingevoerd. Daarbij wordt er gepleit voor een snel definitief akkoord door de Raad en het EP, zodat er tijdig gestart kan worden met de implementatie.

ECOFIN

Energy Taxation Directive (ETD)

Onder het Zweedse voorzitterschap zijn de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn energiebestedingen voortgezet. Besluitvorming over de ETD is niet voorzien tijdens het Zweeds voorzitterschap. Er is ook geen beleidsdialoog tijdens de ECOFIN van juni voorzien. Lidstaten zijn tot op heden erg verdeeld over de ETD. Aangezien lidstaten unaniem moeten

instemmen met deze richtlijn, is daarom nog geen akkoord bereikt. Het ambitieniveau is inmiddels wel verlaagd, de transitieperiodes zijn langer en de reikwijdte is smaller. Belangrijke openstaande punten zijn de hoogte van de minimumtarieven en het belasten van de lucht- en zeevaart. Het is nog niet bekend hoe het Spaanse voorzitterschap verder wil met deze richtlijn. Nederland heeft aan Spanje aangegeven het belangrijk te vinden om besprekingen over deze richtlijn te blijven agenderen. Het kabinet blijft inzetten op het vasthouden aan ambitie bij de uitfasering van vrijstellingen en het verhogen van de minimumtarieven. Daarnaast zal de samenloop met andere Ff55 dossiers, zoals het ETS, blijven worden gevolgd.

Relevante moties en toezeggingen

Met de aanstaande afronding van het Ff55-pakket wordt het doel van 55% broeikasgasreductie op Europees niveau met waarschijnlijkheid gehaald. Daarmee is ook de motie van het lid Boucke (Kamerstuk 21 501-33, nr. 911) om in de kopgroep het Ff55-pakket voortvarend op te pakken en te waarborgen dat alle maatregelen optellen tot ten minste 55% broeikasgasreductie uitgevoerd.

In het notaoverleg IBO & Aanvullend Klimaat van 17 april jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 1226) heb ik een toezegging gedaan aan het lid Gündogan om in deze brief terug te komen op klimaatmaatregelen die mogelijk overbodig zijn indien de maximale potentie van het EU ETS kan worden bereikt. Mijn antwoord is als volgt.

Het EU ETS is een belangrijk instrument om de Europese en nationale klimaatdoelstellingen te behalen. Het stelt een dalend Europees plafond aan de verkoop van uitstootrechten, zet daarmee een prijs op uitstoot en zorgt ervoor dat verduurzamen loont. Met de Ff55-herziening en de introductie van het ETS2 vallen veel meer emissies binnen de reikwijdte van de richtlijn, naar schatting circa 80% van alle broeikasgasemissies in de EU en Nederland. De uitzonderingen zijn de broeikasgasemissies van landbouw en landgebruik, de afvalsector, de binnenvaart en het spoorverkeer, en overige broeikasgassen (niet-CO₂) in de industrie, zoals lachgas, methaan, en F-gassen.

Het IBO Klimaat heeft onderzocht en aanbevolen om het EU ETS nationaal toe te passen op meer emissies via de zogenaamde opt-in. Zo is het mogelijk om alle CO₂-emissies van fossiele brandstoffen onder het ETS2 te zetten gezet en de emissies van afval- en lachgasinstallaties onder het ETS1. Zoals aangegeven in de brief over de Voorjaarsbesluitvorming klimaat van 26 april jl.⁴, heeft het kabinet ervoor voor gekozen om het ETS2 zo breed mogelijk in te voeren in 2027, zodat alle fossiele brandstoffen in Nederland zullen vallen onder het nieuwe handelssysteem.

Ondanks de brede toepassing van het EU ETS, blijft het noodzakelijk om nationaal aanvullend beleid te voeren. Zekerheid op het behalen van de nationale doelen is nodig in het kader van onze nationale klimaatwet en daarom blijft nationaal klimaatbeleid noodzakelijk. Uit het basispad van de IBO en de raming van het PBL in de KEV blijkt immers dat de nationale klimaatdoelen nog niet worden gehaald. In deze ramingen wordt de emissiereductie die het EU ETS in Nederland bewerkstelligt reeds meegenomen. Meer beleid bovenop het EU ETS is dus noodzakelijk om de nationale doelen te halen. Daarom is in de Voorjaarsnota juist nieuw nationaal klimaatbeleid aangekondigd, voor alle sectoren. Hierbij is het belangrijk om een goede beleidsmix te kiezen van normeren, beprijzen, subsidiëren en faciliteren.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1230.

Overige zaken

Samenwerking met Frankrijk op het gebied van kernenergie

Verder heb ik uw Kamer toegezegd om u te informeren over de bilaterale samenwerking met Frankrijk op het terrein van kernenergie. Op 12 april jl. heb ik en marge van het Staatsbezoek van President Macron, samen met mijn Franse collega een gezamenlijke verklaring ondertekend op het gebied van de Frans-Nederlandse samenwerking op het terrein van klimaat en energie. Onderdeel van deze verklaring is de versterking van de bilaterale samenwerking op het terrein van civiele kernenergie. We zijn overeengekomen om besprekingen voort te zetten over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, energiediversificatie, nieuwbouw en lange-termijnexploitatie van kernreactoren, opwerking en hergebruik van verbruikte splijtstof, afvalbeheer, buitenbedrijfstelling en ontmanteling. Daarnaast zal de samenwerking gericht zijn op de versterking van Europese toeleveringsketens op gebied van kernenergie en het behoud van kennis en expertise en een bekwaam en divers personeelsbestand. Hiervoor is samenwerking nodig op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, innovatie, met inbegrip van kleine modulaire reactoren en geavanceerde modulaire reactoren, vaardigheden en diversiteit. Aan het verdiepen van de bilaterale samenwerking met Frankrijk wil ik vervolg geven door de inhoudelijke thema's verder uit te werken in een Memorandum of Understanding gericht op kernenergie. Daarnaast is op 16 mei jl. in Parijs, binnen de samenwerking van de nucleaire alliantie die door Frankrijk wordt geleid, afgesproken om te gaan werken aan een gezamenlijke Roadmap om een integrale Europese nucleaire industrie te gaan ontwikkelen gericht op 150 GW aan vermogen uit kernenergie in de Europese electriciteitsmix in 2050.

Expertsessie vrijwillige koolstofmarkt

Tot slot wil ik van deze brief gebruikmaken om, zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat Systeemtransitie en Klimaatbeleid na 2030 (Kamerstuk 32 813, nr. 1234), in te gaan op de expertsessie met EU-lidstaten over de vrijwillige koolstofmarkt die Nederland heeft georganiseerd. Op de vrijwillige koolstofmarkt wordt gehandeld in koolstofcertificaten, waarbij een certificaat gelijk staat aan een ton CO₂-reductie. De markt is afgelopen jaren enorm gegroeid, vanwege een toenemende vraag naar koolstofcertificaten, onder meer door groei van het aantal bedrijven met net-zero doelstellingen. Er komen steeds meer signalen dat verkopers en kopers van koolstofcertificaten (zoals bedrijven, maar ook consumenten) duidelijkheid wensen over de juiste manier van handelen in deze markt. Nederland is voornemens hier samen met EU-landen een gemeenschappelijke positie op ontwikkelen, in aanvulling op EU-regelgeving die in de maak is en raakt aan de vrijwillige koolstofmarkt.⁵ De focus ligt hierin op het in goede banen leiden van de markt en op het voorkomen van greenwashing. De expertsessie die Nederland afgelopen april heeft georganiseerd diende hiervoor als een eerste stap.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

⁵ O.a. Directive on empowering consumers for the green transition, Green Claims Directive, carbon removal certification framework.