

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3521

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 18 oktober 2022

Conform het verzoek van uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2021 vindt u hierbij mijn zesde van de periodieke brieven omtrent de stand van zaken van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over het *Fit for 55*-pakket.

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

Stand van zaken *Fit for 55*-pakket

De meeste voorstellen van het *Fit for 55*-pakket (hierna: Ff55) zijn in de triloof fase beland, waarbij nu onderhandeld wordt tussen het Europees Parlement (EP), de Europese Commissie en het Tsjechische voorzitterschap namens de Raad. Nederland heeft met alle bereikte Raadsposities ingestemd¹ en zet nu met gelijkgezinde landen in op een zo snel mogelijke afronding van de onderhandelingen met behoud van het ambitieniveau. Dat is niet alleen essentieel voor het behalen van onze klimaatdoelen, maar speelt ook een belangrijke rol in het verminderen van onze energieafhankelijkheid van Rusland. Hierbij moet worden aangetekend dat de ruimte voor beïnvloeding door lidstaten in de triloof fase beperkt is, zowel qua inhoud als tijdspad. Nederland zit bij de trilogie niet aan tafel. De bereikte Algemene Oriëntaties (AO's) vormen de onderhandelingsinzet van het voorzitterschap.

Op dit moment bevinden de volgende wetsvoorstellen zich in de triloof fase: ETS (inclusief maritiem, ETS-BRT en de MSR), ETS luchtvaart, ESR, SCF, CO₂-normen lichte voertuigen, LULUCF, FuelEU Maritime, Refuel Aviation, AFIR, CBAM, RED en EED.² Het Tsjechische voorzitterschap probeert op CO₂ normen voertuigen, ESR en LULUCF de trilogie af te ronden voorafgaand aan COP27 in november.

Voor de RED en de EED zijn de trilogie op 6 oktober jl. gestart, waarbij het belang van deze dossiers binnen het REPowerEU pakket meegenomen wordt. Wat betreft de EPBD stuurt het Tsjechische voorzitterschap aan op een AO in de Energieraad van 25 oktober a.s. De voortgang in de Raad op de ETD³ verloopt traag, mede vanwege terughoudendheid bij lidstaten om afspraken te maken over energiebelastingen gezien de hoge energieprijzen. Mogelijk zal tijdens de Ecofinraad van 6 december a.s. een gedachtewisseling plaatsvinden.

Na vaststelling van het pakket aan het einde van de trilogie zal, waar mogelijk, verder in kaart worden gebracht wat de gevolgen van het Ff55-pakket op het nationale beleid zullen zijn, aansluitend op het Interdepartementale Beleidsonderzoek dat recentelijk is gestart. Hierbij wordt gekeken naar de verdeling van de opgave tussen sectoren, verwachte CO₂-reductie, betaalbaarheid voor huishoudens, maatschappelijke organisaties en het mkb en de financiële impact. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden Boucke, Erkens en Bontenbal.⁴

In deze brief zal voor alle voorstellen van het Ff55-pakket worden aangegeven wat de huidige stand van zaken is, hoe het krachtenveld er uitziet op het moment van het schrijven van deze brief, evenals het resultaat waar het kabinet op inzet in de onderhandelingen. Het is mogelijk dat niet alle trilogie gelijktijdig zullen eindigen, zoals ze ook niet allemaal tegelijk begonnen zijn, en dat er dus op sommige voorstellen eerder een akkoord kan zijn dan op anderen.

¹ Zie verslag Milieuraad dd 28 juni jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 874)

² het EU emissiehandelssysteem (ETS), het nieuwe ETS voor gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT), Market Stability Reserve (MSR), Effort Sharing Regulation (ESR), Social Climate Fund (SCF), Verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF), Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR), Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Renewable Energy Directive (RED), Energy Efficiency Directive (EED)

³ Energy Taxation Directive

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 888

Milieuraad

ETS herziening

Het voorstel bevindt zich momenteel in de triloofase. Het Tsjechische voorzitterschap heeft de ambitie uitgesproken om voor het einde van het jaar een politiek akkoord te willen bereiken. Er hebben in september enkele technische besprekingen plaatsgevonden, evenals een politieke triloog op 10 oktober jl.

De hoofdprioriteit van het kabinet is om de ambitie en integriteit van het EU ETS zeker te stellen. Het EP wil de ambitie voor het bestaande ETS verhogen van de in de AO overeengekomen 61% naar ca. 63% reductie in 2030 (t.o.v. 2005). Zoals aangegeven in het BNC-fiche⁵ had het kabinet graag een hogere doelstelling gezien dan voorgesteld door de Commissie. Mocht het haalbaar blijken om een hogere doelstelling vast te stellen als uitkomst van de trilog, dan kan het kabinet dit steunen.

Ten aanzien van de zeevaart wil het EP starten met het monitoren van de emissies van kleinere schepen vanaf 2024, gevolgd door onderbrenging van deze categorie schepen in het ETS per 2027. Dit betreft een verhoging van de ambitie in vergelijking met de AO, waarin nog niet is vastgesteld of deze categorie schepen onderdeel zal worden van het ETS. In de AO is slechts opgenomen dat per 2025 wordt gestart met het monitoren van emissies van *general cargo* schepen, ten behoeve van een review in 2026. Zoals gemeld in de brief van 8 juli jl., had Nederland graag een ambitieuzer tijdpad en bredere inclusie gezien voor kleinere schepen (vanaf 400 bruto tonnage) in het ETS dan overeengekomen in de AO. Dit vindt Nederland van belang om ontwijking via het inzetten van kleinere schepen te voorkomen, en zorgt ervoor dat ook dit segment van schepen gaat verduurzamen. De positie van het EP sluit daarom beter aan bij de oorspronkelijke kabinetsinzet en Nederland zou derhalve een aanpassing in lijn met de positie van het EP als uitkomst van de trilog dan ook kunnen steunen.

Verder wil het EP ook een start maken met het monitoren van andere scheepstypes dan alleen voor vervoer van vracht en passagiers. Ook dit is in lijn met de verhoging van ambitie die het kabinet voorstaat. Het kabinet heeft daarbij speciale aandacht gevraagd voor het van toepassing maken van deze verordening op superjachten, en voor de uitvoerbaarheid.

Het EP wil het nieuwe ETS voor de gebouwde omgeving en het wegtransport (ETS-2) per 2025 invoeren in plaats van 2027, maar slechts voor brandstoffen verkocht aan commerciële partijen. Dit komt neer op ca. een derde van de emissies uit het oorspronkelijke Commissievoorstel. Eventuele verbreding naar particulier brandstoffengebruik zou volgens het EP op zijn vroegst mogelijk zijn in 2029. Dit is een forse verlaging van de ambitie om het 2030 doel te realiseren en is uitvoeringstechnisch uitermate complex. Om deze reden is het kabinet geen voorstander van dit voorstel.

Het EP stelt verder voor om de reikwijdte van het nieuwe ETS te verbreden naar brandstofgebruik in het deel van de industrie dat op dit moment nog buiten het ETS valt. Dit is goed voor een gelijk speelveld, maakt investeringen van individuele bedrijven in verduurzaming aantrekkelijker en komt de uitvoerbaarheid van het systeem ten goede. Het voorstel is daarmee in lijn met de inzet van het kabinet om het nieuwe ETS op termijn te verbreden naar alle fossiele brandstoffen.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3193

ETS luchtvaart herziening

Het voorstel bevindt zich op dit moment in de triloofase. Een eerste triloog heeft plaatsgevonden in september. De openingstriloog diende met name voor het verkrijgen van mandaat voor nadere bijeenkomsten op technisch niveau.

Het kabinet pleit voor een spoedige totstandkoming van een akkoord. Dit zodat ook het mondiale systeem CORSIA tijdig geïmplementeerd kan worden, alvorens de eerste fase van CORSIA van start gaat in 2024. Zodoende kunnen lidstaten aan hun monitorings- en rapportageverplichtingen voldoen van zowel het ETS als CORSIA. Ten aanzien van de gratis rechten zet het EP in op een snellere uitfasering (in 2025) dan is vastgesteld in de Raadspositie (in 2027). In lijn met de motie-Kröger en Boucke⁶ had Nederland graag een snellere uitfasering gezien dan het Commissievoorstel, namelijk in het jaar 2026. De Raadspositie was voor het kabinet een acceptabel compromis, omdat gratis rechten nog steeds binnen afzienbare tijd uitgefaseerd worden.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Het voorstel voor herziening van de ESR bevindt zich in de triloofase. Het Tsjechische voorzitterschap hoopt redelijk snel een akkoord op de ESR-verordening te bereiken, gezien het feit dat de posities tussen Raad, Commissie en EP niet enorm veel verschillen. Vooralsnog zijn er in september en oktober een aantal trilogen geweest.

De Raad, de Commissie en het EP zijn het allen eens over de doelstelling van de ESR: ophogen van 30% naar 40% reductie t.o.v. 2005 EU-breed. Ook de nationale doelstellingen worden door het EP niet aangepast. De kans is dus groot dat de doelen zoals vastgesteld in de AO ook in de definitieve wetgeving komen. Het EP stelt verder amendementen voor die gaan over convergentie in de opgaven richting klimaatneutraliteit in 2050. Dit ligt dicht bij de kabinetspositie, maar ligt gevoelig in de Raad. Het EP stelt ook het verbeteren van de governance van de LULUCF-verordening voor door de link met de ESR-verordening terug te plaatsen. Dit is in lijn met waar Nederland eerder voor heeft gepleit in de Raad.

Op de flexibiliteitsmechanismen stelt het EP een aantal amendementen voor die het gebruik van deze mechanismen kan beperken. Zo wordt de mogelijkheid om ex ante ESR-overschotten te verkopen aan andere lidstaten in de EP-positie verder beperkt. In de AO is deze limiet juist verhoogd om zo de handel tussen lidstaten te stimuleren. Het EP wil ook de mogelijkheid tot *banking* van ESR-overschotten verder limiteren. Deze mogelijkheid biedt lidstaten juist de ruimte om flexibeler over de tijd heen te kunnen reduceren. Nederland is van mening dat deze limiet best meer ingeperkt kan worden dan in de AO, maar niet zo ver dat deze geen ruimte meer biedt voor enige flexibiliteit.

Social Climate Fund (SCF)

Het voorstel voor het oprichten van het SCF bevindt zich momenteel in de triloofase. De eerste politieke triloog heeft op 13 oktober jl. plaatsgevonden. Daarnaast is het SCF al in enkele technische bijeenkomsten besproken.

De Nederlandse inzet is onveranderd ten opzichte van de AO. Nederland houdt daarmee vast aan een kleiner fonds dan het Commissievoorstel, dat

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3365

voldoet aan belangrijke randvoorwaarden zodat het fonds zo veel mogelijk bijdraagt aan de klimaattransitie. Hierbij ligt de nadruk op financiering van maatregelen die de impact van prijsstijgingen voor minder draagkrachtige groepen gericht verzachten en structureel een bijdrage leveren aan verduurzaming van de gebouwde omgeving en mobiliteit. Daarnaast is het van belang dat het fonds beperkt is in omvang, ingekleed is op een manier die de toepasselijkheid van de MFK-rechtsstaatverordening en een sterke governance en budgetcontrole waarborgt. Daarbij zal het kabinet het SCF ook in samenhang met de ambitie van het Ff55-pakket blijven bezien.

De positie die het EP heeft aangenomen verschilt op belangrijke onderdelen van de positie van de Raad. Het EP heeft onder andere gekozen voor een SCF dat in verhouding tot het ETS-BRT groter uitvalt, ondanks dat de EP-positie op het ETS-BRT leidt tot minder opbrengsten en een eerdere start van het SCF bevat. Hierbij wordt het SCF automatisch vergroot als de CO₂-prijs van het ETS-BRT te sterk stijgt. Verder heeft het EP gekozen voor een opname van gedifferentieerde bijdrage door lidstaten aan hun Social Climate Plans, voor het financieren van het SCF via het wijzigen van het MFK, het toevoegen van een voorschot tijdens de uitvoering van het fonds, en enkele kleinere wijzigingen. Ten slotte heeft het EP net als de Raad gekozen voor een toevoeging van een limiet op inkomenssteun, op 40% in plaats van 35%.

CO₂-normen lichte voertuigen

Het voorstel bevindt zich nu in de triloofase. Het EP en de Raad zetten beiden in op uitfasering per 2035 van nieuwverkoop van personenvoertuigen en busjes met een interne verbrandingsmotor en aanscherping van de doelstelling voor 2030. Hiermee is de verwachting dat de trilogie op hoofdlijnen vlot tot een akkoord kunnen leiden. De inzet van het kabinet is erop gericht om de ambitie minimaal op peil te houden en waar mogelijk het voorstel aan te scherpen. Daarnaast waakt Nederland voor uitzonderingsgronden waardoor nieuwverkoop van personenvoertuigen en busjes met een interne verbrandingsmotor na 2035 mogelijk blijft.

LULUCF

Het LULUCF-voorstel bevindt zich momenteel in de triloofase. Het Tsjechische voorzitterschap is voornemens relatief snel een akkoord op de LULUCF-verordening te bereiken. Met betrekking tot de governance van de nationale doelen van de lidstaten in 2030 komt de Nederlandse inzet meer overeen met de onderhandelingsinzet van het EP. Aangezien dit één van de Nederlandse prioriteiten is, zal Nederland het belang van het waarborgen van de doelrealisatie en de milieu-integriteit van de LULUCF-verordening blijven benadrukken.

Energieraad

RED en EED proces

Tijdens de Energieraad in juni jl. heeft de Raad voor beide richtlijnen een AO bereikt. Het EP heeft op 14 september jl. haar standpunt bepaald. Begin oktober is de triloofase opgestart. Het is momenteel onduidelijk hoe het Tsjechische voorzitterschap de voorstellen van de Commissie voor aanpassing van de RED en de EED in het kader van het REPowerEU-plan zal betrekken bij de onderhandelingen. Deze voorstellen waren nog geen onderdeel van de AO. In de eerste plaats betreffen deze voorstellen een verdere ophoging van de overkoepelende doelen naar 45% hernieuwbare energie (van 40% in de AO) en naar 13% reductie van

energiegebruik in 2030 (van 9% in de AO ten opzichte van van een 2020-prognose voor 2030).

Daarnaast bevat het REPowerEU-voorstel nieuwe bepalingen gericht op versoepeling en versnelling van vergunningsprocedures voor hernieuwbare energie in de EU. Voor nadere toelichting en de kabinetsappreciatie van deze voorstellen verwijs ik u naar de brief met een appreciatie van het REPowerEU-plan aan uw Kamer d.d. 17 juni jl.⁷ Het kabinet blijft inzetten op en ambitieus onderhandelingsresultaat en zal er op aandringen dat de onderhandelingen zo snel mogelijk zijn afgerond.

RED

Het EP is op een aantal onderdelen van het wetgevingsvoorstel ambitieuzer dan de Raad. Zo heeft het met betrekking tot de RED ingestemd met een bindend hoofddoel van 45% hernieuwbare energie in 2030, zoals voorgesteld door de Commissie in REPowerEU. In de AO is door de Raad een hoofddoel van 40% afgesproken. Nederland (samen met gelijkstemde lidstaten) heeft gepleit voor een hoofddoel van 40%, met een positieve grondhouding tegenover het ophogen van het bindende EU-doel hernieuwbare energie. Het kabinet onderzoekt nog wel de uitvoerbaar- en haalbaarheid van deze EU-doelen.

Het EP stelt ook een ophoging van verschillende sector- en subdoelen voor. Specifiek wenst het EP het nieuwe indicatieve sectordoel voor lidstaten voor de jaarlijkse toename van het gebruik van hernieuwbare energie in de industrie van 1,1%-procentpunt in de AO op te hogen naar 1,9%-procentpunt. Daarnaast steunt het EP het Commissievoorstel van een nieuwe bindend sectordoel in de industrie, gericht op de inzet van 50% hernieuwbare waterstof en afgeleide hernieuwbare brandstoffen⁸ (hierna: RFNBO's, «renewable fuels of non-biological origin»). Ook wil het EP een extra subdoel voor 2035 opnemen, ter hoogte van 70% hernieuwbare waterstof en afgeleide hernieuwbare brandstoffen in de richtlijn.

In de vervoerssector streeft het EP een hoger doel na, voor de reductie van de emissie-intensiteit van transportbrandstoffen, namelijk 16%. Dit is hoger dan de 13% uit het Commissievoorstel en de overeenkomst uit de AO. Ook ten aanzien van het minimumaandeel voor het verbruik van RFNBO's in vervoer stelt het EP hogere doelen voor. Zij stellen een bindende minimumbijdrage van 5,7% voor. Waar de Commissie nu werkt aan een gedelegeerde handeling met eisen voor hernieuwbare waterstof⁹, stelt het EP voor om andere eisen, die minder streng zijn, direct in de RED op te nemen. Het voorstel van het EP zou betekenen dat de zogenaamde additionaliteitseis geschrapt wordt.

Daarnaast stelt het EP voor het bindende doel voor het aandeel hernieuwbare energie in de warmte- en koudevoorziening niet bindend te maken en te verhogen naar 2,3%-punt gemiddelde jaarlijkse toename (van 0,8%-punten tussen 2021 en 2025 en 1,1%-punten tussen 2026 en 2030 in de AO).

Het kabinet heeft TNO o.a. laten onderzoeken of Nederland het door de Commissie voorgestelde bindende warmtedoel van 1,1%-punt kan halen. TNO concludeert dat dit het geval is en dat het doel in lijn is met de

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3438

⁸ Dit heeft betrekking op 50% van het finaal gebruik, energetisch én non-energetisch, van waterstof in de industrie in 2030

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 1060

ambities van het kabinet. Dit onderzoek is als bijlage bij deze brief naar uw Kamer gestuurd.

Het EP doet ook enkele voorstellen op het gebied van garanties van oorsprong. Zo stelt het EP bijvoorbeeld voor om het ook mogelijk te maken om garanties van oorsprong in fracties van 1 MWh uit te geven. Dit zou het systeem van garanties van oorsprong fijnmaziger maken en daarmee ook verbeteren. Ik zal dit voorstel ondersteunen en hiermee voer ik ook de toezegging van de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat uit om in Europa verbeteringen van het systeem van garanties van oorsprong aan te kaarten als hiervoor een concreet idee is (Kamerstuk 32 813, nr. 645).

EED

De Commissie heeft in REPowerEU voorgesteld om het hoofddoel in de EED te verhogen van 9% naar 13% reductie in 2030¹⁰, maar heeft nog geen uitspraken gedaan over eventuele ophoging van subdoelen. De vorige voorzitter van de Raad (Frankrijk) heeft REPowerEU niet meegenomen in de AO.

Het EP is op verschillende onderdelen van het wetgevingsvoorstel ambitieuzer dan de Raad en de Commissie. Het EP heeft ingestemd met een hoofddoel dat nog iets hoger ligt dan 13% reductie in 2030¹¹. Het EP heeft daarnaast ingestemd met bindende doelen op nationaal niveau voor zowel primair als finaal verbruik. Lidstaten moeten hierbij hun nationale bijdrage vaststellen op basis van een door de Commissie voorgeschreven formule¹². In de AO is dit doel indicatief op nationaal niveau en mogen lidstaten afwijken van de voorgeschreven methode om hun nationale bijdrage vast te stellen. Ook wil het EP verschillende subdoelen verhogen, zoals de energiebesparingsverplichting en de verplichte energiegebruiksreductie voor de publieke sector.

In de AO is een hoofddoel van 9% reductie afgesproken. Dit hoofddoel is op EU-niveau bindend voor finaal gebruik, en is indicatief op lidstaatniveau. Een grote groep lidstaten is voorstander van meer flexibiliteit omtrent het hoofddoel van 9% reductie in energieverbruik in 2030. Dit betekent dat lidstaten voor een indicatief doel op nationaal niveau zijn en af mogen wijken van de voorgeschreven formule om te berekenen wat hun nationale bijdrage aan het collectieve doel is. Het kabinet (samen met gelijkstemde lidstaten) heeft tot nu toe gepleit voor een hoofddoel van 9% met een positieve grondhouding ten aanzien van 13%. Ook wil het kabinet dat lidstaten gebruikmaken van de voorgeschreven formule om hun nationale bijdrage vast te stellen, zodat de collectieve ambitie gewaarborgd wordt. Wel kijkt het kabinet kritisch naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de ophoging naar 13% en eventuele subdoelen, gegeven de resultaten uit het TNO onderzoek dat hieronder benoemd wordt. Het vervolgonderzoek zal meer inzicht geven in het besparingspotentieel per klimaatkoördsector om deze doelen te halen.

TNO heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van de aanscherping van de energiebesparingsdoelen in de voorgestelde herziening van de EED en REPowerEU. Het TNO-onderzoek is als bijlage bij deze brief naar uw

¹⁰ ten opzichte van een 2020 prognose voor 2030

¹¹ Specifiek stelt het EP een doel van 40% reductie van het finaal verbruik (740Mtoe) en 42,5% reductie voor primair verbruik (960Mtoe). Deze percentages zijn echter ten opzichte van een prognose voor 2030 uit 2007. Het Commissievoorstel neemt het EU 2020 referentiescenario als baseline

¹² Deze formule staat in Annex I van het voorstel voor de EED-herziening

Kamer gestuurd. Dit biedt inzicht in de haalbaarheid van de nationale en Europese ambitie. In november levert TNO het tweede deel van het onderzoek met besparingspotentieel per klimaatakkoordsector voor een inschatting waar extra beleid zich op zou kunnen richten.

Het onderzoek laat zien dat naast het huidige en aangekondigde beleid (inclusief de verwachte besparing door het coalitieakkoord) extra inspanningen nodig zijn om de energiebesparingsdoelen in de voorgestelde herziening van de EED te halen. Dit geldt zowel voor het hoofddoel (artikel 4) van 9% reductie van het maximale energiegebruik in 2030 conform het originele Commissievoorstel, als voor de eventuele ophoging naar 13% reductie in 2030 conform het REPowerEU-voorstel.

Ook het belangrijkste subdoel (artikel 8) voor energiebesparing over een bindende nationale energiebesparingsverplichting van 1,5% per jaar tussen 2024 en 2030 wordt volgens het onderzoek een forse uitdaging. Dit komt door monitoringsvraagstukken en het intensiveren van EU beleid (wat niet mag meetellen, alleen nationaal beleid telt mee).

Decarbonisatie pakket

Op dit moment wordt het decarbonisatie-pakket besproken in de Raad. De Commissie heeft op 15 december 2021 haar voorstellen uitgebracht voor herziening van zowel de richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels als voor de verordening betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (ook wel het decarbonisatie-pakket of het gaspakket genoemd). Op 11 februari jl. heeft het kabinet aan uw Kamer een eerste appreciatie gestuurd van dit pakket middels een BNC-fiche¹³. Onder het Tsjechische voorzitterschap zijn de gesprekken over dit waterstof en gas decarbonisatiepakket van start gegaan. Het pakket richt zich op waterstofinfrastructuur en -markten, op de toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid, op netwerkplanning en op de bescherming van en participatie door eindgebruikers.

Tijdens de Energieraad van 25 oktober a.s. wordt voor het eerst op politiek niveau gesproken over het voorstel. De inhoud van de bespreking tijdens de Energieraad wordt momenteel door het Tsjechische voorzitterschap vastgesteld. Het Tsjechische voorzitterschap streeft er nog steeds naar de AO op het voorstel eind dit jaar vast te stellen. Het kabinet steunt dit streven tot snelle afronding, mits de kern van de voorstellen – waar Nederland in beginsel positief tegenover staat – wordt behouden.

Methaanverordening

Op dit moment wordt het voorstel voor de methaanverordening besproken in de Raad. Naar verwachting zal het Tsjechische voorzitterschap de methaanverordening agenderen voor een beleidsdiscussie tijdens de Energieraad van 19 december 2022, tenzij er voor die tijd nog extra raden worden ingepland. De Nederlandse inzet is onveranderd zoals weergegeven in het BNC-fiche¹⁴. Het krachtenveld duidt erop dat meer landen overtuigd raken van een risicogestuurde aanpak zoals Nederland voorgesteld heeft.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3314

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3351

Op dit moment wordt het voorstel besproken in de Raad. Het Tsjechische voorzitterschap streeft naar het bereiken van een AO op de Energieraad van 25 oktober a.s. Het EP heeft nog geen standpunt vastgesteld. De plenaire stemming in het EP is naar verwachting in december 2022. Dit betekent dat de trilogie naar verwachting onder het Zweeds voorzitterschap zullen starten in 2023.

Het krachtenveld krijgt steeds verder vorm. De discussies die nu nog plaatsvinden gaan voornamelijk over de voorgestelde minimale energieprestatiestandaarden (MEPS) voor bestaande bouw. Het ziet ernaar uit dat lidstaten meer flexibiliteit krijgen ten opzichte van het Commissievoorstel waardoor ze zelf kunnen bepalen of en wanneer MEPS voor welke woningen kunnen worden ingevoerd. Dit vindt het kabinet een positieve ontwikkeling. Tegelijk moet deze flexibiliteit niet zo ver gaan dat de uiteindelijke uitwerking in lidstaten ten koste gaat van de ambitie van de EPBD. Het kabinet zet zich hier samen met een aantal gelijkgestemde lidstaten voor in richting de Energieraad. Zo is er een gezamenlijke non-paper opgesteld dat oproept tot (a) behoud van ambitie en flexibiliteit voor lidstaten ten aanzien van MEPS voor woningen en (b) het versterken van de inzet op uitfasering van fossiele brandstofinstallaties. De Nederlandse inzet is daarmee in lijn met het BNC-fiche en het coalitieakkoord.

Ten aanzien van de voorgestelde EU-harmonisering van energielabelklassen is er meer flexibiliteit voor lidstaten gecreëerd tijdens de onderhandelingen. Dit vindt het kabinet een stap in de goede richting. Toch blijft het kabinet zich verzetten tegen elke vorm van harmonisering en pleit ze voor behoud van de huidige, nationale labelklassenindeling. Nederland krijgt hiervoor nagenoeg geen steun van andere lidstaten. Verder pleit het kabinet in het kader van het energielabel voor verduidelijking in de EPBD dat primair energiegebruik verder gespecificeerd moet worden door de lidstaten. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Grinwis¹⁵ om in Europees verband in te zetten op het blijven koppelen van het energielabel aan het primair fossiel energiegebruik. In het huidige voorstel ziet het kabinet ruimte om vast te houden aan primair fossiel energiegebruik als indicator van het energielabel, dus dat is gunstig voor Nederland.

Het Tsjechische voorzitterschap heeft in juli jl. nieuwe verplichtingen opgenomen in het concept-raadsakkoord, die voortvloeien uit het REPowerEU-plan en de EU-strategie voor zonne-energie. Het gaat om verplichtingen voor de inzet van zonne-energie installaties op nieuwe en bestaande utiliteitsgebouwen (vanaf 250m² vloeroppervlak) in respectievelijk 2026 en 2027 en van nieuwe woningen per 2029. Conform de Zonnebrief¹⁶ pleit het kabinet voor voldoende flexibiliteit om als lidstaat zelf te kunnen beslissen of en wanneer verplichtingen nodig zijn voor bestaande bouw. Daarnaast moet het mogelijk zijn om naast zonne-energie andere vormen van hernieuwbare energie toe te passen. Nederland heeft alternatieve tekstvoorstellen ingediend bij het voorzitterschap waarin dit naar voren komt.

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3383

¹⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 1046

Transportraad

FuelEU Maritime

Tijdens de Transportraad van juni jl. is een AO voor het FuelEU Maritime bereikt in de Raad. Nederland heeft samen met België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Luxemburg en Zweden in een verklaring aangegeven in te zetten op meer ambitie tijdens de onderhandelingen in de trilooffase.

Op 3 oktober heeft de Commissie Vervoer en Toerisme (TRAN) van het EP ingestemd met het ontwerpverslag van de rapporteur. Deze wordt medio oktober plenair behandeld in het EP. De uitkomst is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Nederland zet in de trilooffase in op een verhoging van de reductiepercentages en een gefaseerde uitbreiding van de scope van FuelEU Maritime.

Refuel Aviation

Het voorstel bevindt zich momenteel in de trilooffase. Het kabinet pleit tijdens de trilogieën in op een snelle totstandkoming van een akkoord. Dit zodat er tijdig gestart kan worden met implementatie en de industrie hiermee zich ook tijdig en adequaat kan voorbereiden.

De meeste verschillen tussen de positie van de Raad en het EP lijken overbrugbaar, op enkele wezenlijke verschillen in positie na. Ten eerste zet het EP in op hogere bijmengdoelstellingen, met name na 2030. Zo zet het EP in op een verplichting van 85% in 2050, terwijl in de AO een verplichting van 63% aangehouden wordt. Ook voor de sub-verplichting voor synthetische kerosine hanteert het EP hogere doelstellingen. Het EP stelt voor om de sub-verplichting al in 2025 in te laten gaan, en in 2030 op te laten lopen naar 2%. Voor 2050 ligt de verplichting van het EP ook hoger dan die van de Raad. Deze hogere doelen sluiten aan bij de kabinetsinzet.

In de Raadspositie is, mede op verzoek van Nederland, opgenomen dat lidstaten tot en met 2034 nationaal een hogere sub-verplichting mogen invoeren. Het EP wijst deze mogelijkheid af en zet in op geharmoniseerde doelen voor de hele unie.

Ten tweede worden in de Raadspositie en het EP verschillende definities gehanteerd voor duurzame brandstoffen. De definitie in de Raadspositie komt het meest overeen met de definitie duurzame grondstoffen uit de RED, die voor het kabinet de leidraad vormt. Zowel het EP als de Raad sluiten het gebruik van voedsel en voedergewassen voor de productie van duurzame kerosine uit.

Ten derde, hanteert het EP een strengere anti-tankering maatregel voor luchtvaartmaatschappijen dan de Raad. Mocht de uitkomst van de trilogieën ruimte bieden om deze strengere maatregel in te voeren, dan kan het kabinet hierin meegaan, aangezien dit het omzeilen van de bijmengverplichting kan voorkomen.

Ten vierde stelt het EP dat alle EU luchthavens onder de verordening moeten vallen, waar de Raad de keuze maakt om kleine luchthavens van minder dan 1 miljoen passagiers uit te zonderen van de bijmengverplichting. Wel mogen lidstaten dan nationaal de keuze maken om sommige luchthavens alsnog onder de bijmengverplichting te laten vallen. De positie van het EP laat deze ruimte niet aan lidstaten. In sommige gevallen zou dit logistieke problemen voor luchthavens kunnen

opleveren, zeker in de initiële periode waarin minder duurzame brandstoffen beschikbaar zullen zijn op de markt door de relatief lage productiecapaciteit. Om deze reden heeft Nederland voorkeur voor de positie van de Raad.

AFIR

Het EP heeft op 3 oktober in de TRAN gestemd over het conceptrapport van de rapporteur. De plenaire stemming in het EP volgt later dit najaar. Na positiebepaling van het EP kunnen de triloogonderhandelingen van start gaan. De positie van het Transport en Toerisme Committee van het EP is ambitieuzer dan het Commissievoorstel en de AO. Het gaat daarbij vooral om de ambitie op de uitroldoelstellingen voor waterstof en zwaar transport. Het EP stemt hier halverwege oktober over om tot een EP-brede positie te komen. Het Tsjechische voorzitterschap noemt AFIR in haar programma van aanpak en zal na de plenaire stemming in het EP een besluit nemen of zij het dossier verder zullen oppakken. Dit besluit is afhankelijk van de voortgang in het EP en de voortgang op andere transportdossiers zoals TEN-T en ITS.

ECOFIN

Nadat de Milieuraad van 22 juni jl. ook een akkoord heeft bereikt over het afbouwpad van de gratis allocatie van CBAM-sectoren zijn de triloggen gestart. Het is op dit moment nog niet bekend wanneer de triloogonderhandelingen kunnen worden afgerond en wanneer de CBAM ter besluitvorming voor zal liggen in de Ecofinraad.

Tijdens de Ecofinraad van 17 juni jl. stond een voortgangsverslag over de herziening van de Richtlijn Energiebelastingen (Energy Taxation Directive, ETD) als hamerstuk geagendeerd.¹⁷ Mogelijk zal er tijdens de Ecofinraad van december een gedachtewisseling plaatsvinden over de ETD.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Er hebben tot nu toe een aantal technische triloogsessies en een eerste politieke triloog plaatsgevonden. Er zijn verschillende onderdelen waarop de standpunten van de Raad, Commissie en EP uiteen lopen.

Zo pleit het EP voor start van de infasering van de CBAM in 2027 en volledige uitfasering van gratis rechten in 2032. Het kabinet blijft conform de AO pleiten voor infasering van de CBAM per 1 januari 2026, na het starten van de transitieperiode op 1 januari 2023. Daarbij opgemerkt dat het kabinet de geleidelijke uitfasering van de gratis rechten als de oplossing voor het risico op exportlekkage ziet. Daarnaast is het EP voorstander van uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM naar organische chemicaliën, kunststoffen, waterstof en ammoniak, evenals indirecte emissies. Het kabinet pleit voor een stapsgewijze aanpak, waarbij de CBAM start met vijf sectoren (elektriciteit, cement, aluminium, kunstmest, ijzer en staal) en mogelijk later, na onderzoek en evaluatie door de Commissie, wordt uitgebreid naar andere, meer complexe sectoren zoals de chemie. Het kabinet is naar aanleiding van de motie Thijssen/Kröger¹⁸ reeds gestart met een onderzoek naar de gevolgen van inclusie van de chemische sector en waterstof in de CBAM. Onderzoeksbureau Trinomics voert dit onderzoek momenteel uit. De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting eind november bekend worden en met uw Kamer worden gedeeld. Het kabinet deelt de wens tot uitbreiding naar indirecte emissies uit elektriciteit, maar begrijpt de noodzaak die de

¹⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9874-2022-INIT/en/pdf>

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3362.

Commissie aangeeft om eerst tot een goede methodologie te komen voor het vaststellen van dit soort emissies in derde landen.

Daarnaast zet het EP in op een gecentraliseerde Europese CBAM-autoriteit die ook verantwoordelijk is voor het verkopen van CBAM-certificaten. Het kabinet blijft inzetten op een vorm van nationaal incasseren met enige vorm van centralisatie, bijvoorbeeld door bij CBAM dezelfde systematiek aan te houden als bij de centrale veilingmethodiek van ETS-rechten. Dat zou betekenen dat lidstaten zelf de CBAM-certificaten verkopen via een centraal platform en de opbrengst naar de nationale begrotingen gaat. Daarmee wordt recht gedaan aan de wens van het kabinet om de CBAM in principe nationaal te incasseren. Daarnaast is het van belang dat de verdeling van taken tussen centraal en decentraal uitvoerbaar is voor de nationale CBAM-autoriteit, in Nederland de NEa, en de douane. Vooruitlopend op de uitkomst van de triloogonderhandelingen, is er (uitgaande van het Commissievoorstel) bij de inwerkingtreding van de CBAM per 1 januari 2023 op twee punten nationale operationalisering nodig. Daarom is er een wetsvoorstel opgenomen in het pakket Belastingplan waarmee de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) aangewezen wordt als bevoegde nationale CBAM-autoriteit. Ook voorziet het in de bevoegdheid voor de NEa om met een last onder dwangsom aangevers van goederen alsnog te bewegen de noodzakelijke CBAM-rapportage aan te leveren of een bestuurlijke boete op te leggen als wordt nagelaten die rapportage aan te leveren. Dit wetsvoorstel voorziet enkel in de bepalingen die nodig zijn gedurende de overgangperiode (naar verwachting van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2025).

Tot slot zal de bestemming van de opbrengsten van de CBAM in de trilogie aan bod komen. Het EP pleit ervoor dat een gelijkwaardig bedrag naar ontwikkelingslanden gaat. Het kabinet onderstreept het belang van aandacht en steun voor ontwikkelingslanden binnen bestaande kaders. Het kabinet steunt technische assistentie voor ontwikkelingslanden, zoals ook door de Commissie is voorgesteld. Verder vindt het kabinet het van belang om de discussie over een nieuw eigen middel op basis van de CBAM-opbrengsten (met besluitvorming via unanimitéit) separaat te laten verlopen van de discussie over het onderliggende beleidsvoorstel.

Tijdens het Commissiedebat Maritiem van 5 juli jl. heeft het lid Koerhuis (VVD) gevraagd of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ervoor kan zorgen dat scheepsbouwcasco's als sector ook onder de CBAM gaan vallen. De CBAM richt zich, zoals hierboven weergegeven, in eerste instantie op een vijftal ETS-sectoren (ijzer en staal, elektriciteit, cement, aluminium en kunstmest). Voor de CBAM geldt (bij inwerkingtreding op 1 januari 2023) eerst een driejarige transitieperiode waarbij bedrijven alleen een rapportageverplichting hebben. Er hoeft dus nog geen koolstofcorrectie te worden betaald aan de Europese buitengrens. De Ecofinraad heeft in de AO van maart jl. opgenomen dat Commissie voor het einde van de overgangperiode (dus voor 1 januari 2026) moet komen met een evaluatie van de CBAM. Als onderdeel van die evaluatie moet de Commissie de informatie verzamelen die noodzakelijk is om de CBAM mogelijk uit te breiden naar indirecte emissies en andere sectoren waarvoor een risico op koolstoflekkage bestaat. Ook zal de Commissie kijken naar risico's op omzeiling en de gevolgen voor het concurrentievermogen in de interne markt. Het kabinet steunt deze stapsgewijze aanpak en wacht de evaluatie van de Commissie ten aanzien van eventuele uitbreiding van de reikwijdte van de CBAM af.

Energy Taxation Directive (ETD)

Tijdens de Ecofinraad van 17 juni jl. stond een voortgangsverslag over de herziening van de ETD als hamerstuk op de agenda. Er wordt nog altijd met name op technisch niveau gesproken over het voorstel. De huidige energiecrisis heeft geleid tot verlagingen van de tarieven van energiebelastingen in de meeste lidstaten. Veel lidstaten zijn daarom op dit moment terughoudend over een aanscherping van de ETD. Het Tsjechische voorzitterschap heeft aangegeven een mogelijke gedachtewisseling te willen agenderen op de Ecofinraad van december a.s. Gegeven de uiteenlopende standpunten op veel van de onderdelen van het voorstel en de huidige situatie op de energiemarkt is op dit moment de verwachting dat onder het Tsjechische voorzitterschap nog geen akkoord zal worden bereikt op het voorstel.