

Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese Klimaatwet) VOORSTEL VAN WET

(concept 8 februari 2022)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Klimaatwet aan te passen in verband met de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Klimaatwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 1 door een puntkomma wordt aan artikel 1 een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

Europese klimaatwet: Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Pb EU 2021, L 243).

B

Artikel 2 van de Klimaatwet wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken, waarbij Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet tot nul reduceert.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Teneinde deze doelstelling voor 2050 te bereiken streven Onze Ministers die het aangaat, onverminderd de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen, naar een reductie van de netto-broeikasgasemissies van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

Artikel II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Klimaat en Energie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

Als onderdeel van de Europese Green Deal is op 29 juli 2021 Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van de Verordening (EG) nr. 404/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (hierna: Europese klimaatwet) in werking getreden.

Met de Europese klimaatwet zijn de reductiedoelen van broeikasgasemissies voor de Europese Unie aangescherpt om uitvoering te geven aan de verplichtingen van de Overeenkomst van Parijs. Met de Europese klimaatwet is de EU vooruitstrevend in haar aanpak van klimaatverandering.

In de Europese klimaatwet is - voor zover relevant voor dit wetsvoorstel - het volgende vastgelegd:

- De Europese klimaatwet bevat een bindende doelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies) en het streven om na 2050 negatieve emissies te realiseren (artikel 2, eerste lid);
- Om dit doel te bereiken bevat de Europese klimaatwet een bindende doelstelling dat de netto-emissies van broeikasgassen in 2030 ten minste 55 procent lager moeten zijn dan in 1990 (artikel 4, eerste lid);
- De Europese Commissie zal een wetgevingsvoorstel doen om een klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040 in de Europese klimaatwet op te nemen om te verzekeren dat de Europese Unie in 2050 volledig klimaatneutraal is. Deze klimaatdoelstelling dient uiterlijk 6 maanden na de eerste algemene inventarisatie van het Klimaatakkoord van Parijs te worden vastgesteld (artikel 4, derde lid).

De reductiedoelstelling om in 2050 als Europese Unie klimaatneutraal te zijn (netto nul emissies) en daarvoor in 2030 de netto broeikasgasemissies in de Unie met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990, is een aanscherping ten opzichte van de eerdere reductiedoelen. De reductiedoelen voor broeikasgasemissies voor de Europese Unie bedroegen voor 2030 ten minste 40% en voor 2050 80 tot 95% ten opzichte van 1990. Deze zijn in conclusies van de Europese Raad in 2009 voor 2050 en in 2014 over 2030 overeengekomen. Met de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet zijn de nieuwe emissiereductiedoelen voor de Europese Unie vastgelegd in een verordening. Deze doelen zijn daarmee rechtstreeks bindend geworden en gelden voor de Unie als geheel.

Op 30 juni 2021 heeft de Europese Commissie relevante Uniewetgeving geëvalueerd om de verwezenlijking van de doelstellingen, genoemd in de artikelen 2, eerste lid, en 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet mogelijk te maken en nam zij de nodige maatregelen in overweging. Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie het Fit For 55%-pakket gepresenteerd om uitvoering te geven aan het doel voor 2030 in aanloop naar klimaatneutraliteit in 2050. Het gaat om een uitgebreid pakket van 13 wetgevingsvoorstellen en een mededeling¹. Het pakket betreft zowel een aanscherping van bestaand beleid als enkele nieuwe voorstellen. Op 15 december 2021 heeft de Europese Commissie dit pakket aangevuld met drie voorstellen².

¹ Herzieningen: 1) Emissiehandelssysteem richtlijn (ETS), incl. uitbreiding naar GO en transport; 2) ETS luchtvaart; 3) Verordening voor de verdeling van de reductieopgave in niet-ETS sectoren (ESR); 4) de LULUCF verordening (broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw); 5) hernieuwbare energie richtlijn (RED); 6) richtlijn energie -efficiëntie (EED); 7) verordening infrastructuur alternatieve brandstoffen (AFIR); 8) energiebelastingrichtlijn (ETD); 9) richtlijn CO₂-normen lichte voertuigen; 10) ReFuelEU Aviation; 11) FuelEU Maritime. Nieuw: 12) een voorstel voor een koolstofheffing aan de grens (CBAM); 13) Sociaal Klimaatfonds (SCF); en EU bossenstrategie.

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

Over de voorstellen om binnen de Europese Unie invulling te geven aan de 55%-opgave wordt de komende periode in EU-verband onderhandeld. Daarna zullen de individuele wetsvoorstellen worden besproken in de desbetreffende Raden en Europees Parlement, alvorens er een definitief akkoord is. Mogelijk dat al eerder over onderdelen een akkoord wordt bereikt. Het definitieve pakket ligt dus nog niet vast. Ook nadat de onderhandelingen afgerond zijn kan dit echter niet direct vertaald worden naar een reductiedoel voor Nederland, aangezien de uitvoeringsregelingen delen van de totale Nederlandse emissies omvatten, die enerzijds via nationale instrumenten en anderzijds via EU-brede instrumenten worden ingevuld. Om strijdigheid van de Nederlandse klimaatwet (hierna: Klimaatwet) met de Europese klimaatwet te voorkomen kunnen de resultaten van deze onderhandelingen niet worden afgewacht en moet zo snel mogelijk de Klimaatwet worden aangepast.

Een belangrijk verschil tussen de vorige EU-reductiedoelen en nieuwe EU-reductiedoelen, is niet alleen een aanscherping van deze doelen maar ook dat deze in een verordening zijn vastgelegd. Een verordening is juridisch verbindend in al haar onderdelen, is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en heeft voorrang ten opzichte van nationaal recht (artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De reductiedoelen in de Klimaatwet mogen niet conflicteren met de dwingende normen die nu in de (verordening voor een) Europese klimaatwet zijn opgenomen. Van een 'conflict' is sprake als Nederland op grond van de Klimaatwet minder doet dan het minimaal op grond van de Europese klimaatwet - en daarmee samenhangende EU instrumenten - juridisch zou moeten doen. Aanpassing van de Klimaatwet is noodzakelijk omdat de huidige Klimaatwet geen rekening houdt met de juridisch bindende verplichtingen van de Europese klimaatwet. In dit wetsvoorstel wordt daarom het doel van 95% reductie in Nederland vervangen door klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050. Het streefdoel van 49% reductie in 2030 wordt vervangen door een streefdoel van tenminste 55% reductie en is inclusief landgebruik om aan te sluiten bij de EU-regelgeving. Dit gebeurt onverminderd de bindende EU-norm voor 2030.

Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EU volgt dat een lidstaat - gelet op het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie, hierna: VEU) - gehouden is noodzakelijke maatregelen te nemen die nodig zijn om effectieve werking te geven aan de verplichtingen uit een verordening en zich te onthouden van maatregelen die de werking van een verordening kunnen aantasten of verhullen. Het feit dat de Europese klimaatwet alleen doelen op Unie-niveau vastlegt, ontslaat lidstaten niet om die maatregelen te treffen die nodig zijn om te bewerkstelligen dat de doelstellingen worden gehaald. Met de voorgestelde aanpassingen van de Klimaatwet wordt beoogd de realisatie van de reductiedoelen vanuit het perspectief van Nederland op EU-niveau te waarborgen.

2. Inhoud wetsvoorstel

De Europese klimaatwet schetst een kader voor de onomkeerbare en geleidelijke reductie van broeikasgasemissies en legt het doel van een klimaatneutraal Europa tegen 2050 wettelijk vast. De Europese klimaatwet leidt tot een aanscherping van de reductiedoelen voor de Unie. Voor 2050 is het doel net-zero emissies, waarbij zowel de broeikasgasemissies als het vastleggen van koolstof is opgenomen. Voor 2030 is het doel ten minste netto 55% reductie van de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990. Deze reductiedoelen gelden voor de Unie als geheel en dienen dus op het niveau van de Unie te worden bereikt. Dit is voor Nederland van belang aangezien Nederland waar het gaat om de landgebruik, emissies door de veengebieden een uitzonderingspositie binnen de Europese Unie bekleedt. Waar in vrijwel elk ander EU-lidstaat het landgebruik zorgt voor netto verwijderingen van broeikasgassen is er in Nederland sprake van een netto uitstoot.

Voor 2050 is het EU doel net-zero emissies. Dit doel is expliciet en ongeclausuleerd geformuleerd. Dat is een collectief doel waar Nederland samen met de andere lidstaten van de Europese Unie aan gehouden is. Nederland is verplicht binnen dat kader zijn klimaatbeleid te ontwikkelen. Dit doel hoeft niet per definitie te betekenen dat in Nederland net-zero emissies moet worden bereikt in 2050, omdat de Europese wetgeving -naar verwachting- mogelijkheden zal bieden om te salderen tussen lidstaten. Deze mogelijkheid is evenwel afhankelijk van de ruimte die de Uniewetgever Nederland op dat moment biedt en is te ongewis om op vooruit te kunnen lopen. Door in de

Klimaatwet vast te leggen dat Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet tot nul reduceert handelt Nederland in de lijn met het bovengenoemde beginsel van loyale samenwerking.

Het voorstel is de Klimaatwet in twee stappen te wijzigen. De eerste stap betreft de noodzakelijke wijziging ter implementatie van de Europese klimaatwet. Door deze stap met dit wetsvoorstel te nemen wordt voorkomen dat de Europese Commissie binnen afzienbare termijn een inbreukprocedure in gang gaat zetten tegen Nederland. Het streefdoel van 49% reductie in 2030 wordt vervangen door een streefdoel van ten minste 55% reductie en is inclusief landgebruik om aan te sluiten bij de EU-regelgeving. Dit gebeurt onverminderd de bindende EU-norm voor 2030 (met mogelijkheden voor verrekening). Het doel van 95% reductie in Nederland in 2050 wordt vervangen door klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050. Er bestaat mogelijk enige vorm van flexibiliteit tussen de lidstaten. Sommige landen kunnen immers meer aan koolstofvastlegging/negatieve emissies doen dan andere. Met name voor Nederland is dit van belang in verband met ruimtegebrek binnen de landsgrenzen voor bosaanplant en de uitstoot van veengebieden. Doordat deze wijziging zich beperkt tot een omzetting van EU regelgeving in nationale regelgeving is het mogelijk hiervoor een versnelde wetgevingsprocedure te doorlopen. Het betreft dus een technische aanpassing waarbij we de verkorte wetgevingsprocedure kunnen volgen die geldt voor implementatiewetgeving.

De tweede stap betreft een wetswijziging die meer tijd vergt. Het betreft wijzigingen die voortvloeien uit het coalitieakkoord en enkele aangenomen moties (Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 140, Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 72 en Kamerstukken II, 2020/21, 32813, nr. 762). Het gaat hierbij onder andere om het wettelijk verankeren van de positie van de op te richten wetenschappelijke adviesraad en de formele aansluiting van enkele andere verbeteringen, zoals het aan laten sluiten van de beleidscyclus van de Klimaatwet bij de begrotingscyclus. Het streven is deze wijzigingen begin 2024 op te nemen in de Klimaatwet. Ook zal het kabinet bezien of het met een voorstel komt om tussendoelen voor 2035 en 2040 in de Klimaatwet op te nemen. Bij het vaststellen van deze tussendoelen zal worden aangesloten bij het nieuwe Europese doel voor 2040 waarvoor de Europese Commissie in 2024 met een voorstel komt.

3. Regeldruk

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de regeldruk voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers.

4. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet hiermee rekening houden.

5. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven

De doelstellingen in de voorgestelde wijziging volgen direct uit de Europese klimaatwet. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afhankelijk van de wijze waarop het klimaatbeleid uiteindelijk zal worden vormgegeven en welke maatregelen worden genomen om de doelstellingen uit het wetsvoorstel te halen. Het is om die reden niet mogelijk een MKB-toets uit te voeren. Het klimaatplan is het instrument dat hier inzicht in kan geven.

II ARTIKELEN

Artikel I

A

Omdat in artikel 2 van de Klimaatwet wordt verwezen naar de reductiedoelen in artikelen 2, eerste lid, en 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet als een bindend kader voor het nationale klimaatbeleid, wordt aan artikel 1 de definitie van de Europese klimaatwet toegevoegd.

B

In artikel 2 van de Klimaatwet is thans een streefdoel voor reductie van broeikasgassen voor 2030 (49% emissiereductie) en voor 2050 (95% emissiereductie exclusief verwijderingen) ten opzichte van 1990 opgenomen. In het licht van de Europese klimaatwet moet artikel 2 aangepast worden. Het doel van 'klimaatneutraliteit' in 2050 is expliciet en ongeclausuleerd in de Europese klimaatwet vastgelegd. Om strijdigheid van de Klimaatwet met de Europese klimaatwet te voorkomen is het noodzakelijk het reductiedoel voor 2050 in artikel 2, eerste lid, te wijzigen in een bindende norm van klimaatneutraliteit. Daarmee geldt een verplichting voor Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet tot nul te reduceren. Deze wijziging hoeft niet per definitie te betekenen dat in Nederland net-zero emissies moet worden bereikt in 2050, omdat de Europese wetgeving -naar verwachting- mogelijkheden zal bieden om te salderen tussen lidstaten. Deze mogelijkheid is evenwel afhankelijk van de ruimte die de Uniewetgever Nederland op dat moment biedt. Daarop bij voorbaat vooruitlopen door het doel voor 2050 in de Klimaatwet te laten afwijken van het Europees doel is in strijd met het beginsel van Unietrouw ingevolge artikel 4, derde lid, VEU en kan de Uniewetgever ook niet binden. Om strijdigheid met artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet te voorkomen wordt ook de reductienorm voor 2030 in artikel 2 van de Klimaatwet aangescherpt. Overeenkomstig de Europese norm zal voor 2030 het streven zijn de netto-broeikasgasemissies te reduceren tot ten minste 55%. Deze norm omvat zowel de uitstoot als de vastlegging van broeikasgassen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF). Wat betreft de realisatie van het tussendoel in 2030 geldt dat dit dient te geschieden met in achtneming van de EU-verplichtingen waaraan Nederland zich heeft te houden. Het gaat dan om de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende [onderdelen van] EU-rechtshandelingen (de wettelijke maatregelen om binnen de EU invulling te geven aan de 55%-opgave, het Fit for 55%-pakket). Onder bindende EU-rechtshandelingen wordt in dit verband verstaan alle door instellingen van de Europese Unie vastgestelde verordeningen, richtlijnen en tot Nederland gerichte besluiten. Nederland behoudt de ruimte voor 2030 in Nederland een hoger reductiedoel dan waartoe zij Europeesrechtelijk gehouden is, na te streven. Dat laat onverlet dat waar de Europeesrechtelijke verplichtingen noodzaken tot een hogere emissiereductie, dit de bindende norm zal zijn. Enerzijds is er ruimte voor nationaal beleid om het tussendoel in 2030 te realiseren, anderzijds mag het nationale klimaatbeleid niet leiden tot een emissie van broeikasgassen die hoger is dan waartoe Nederland in het kader van de Europese klimaatwet gehouden is. Dit is tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde wijziging van artikel 2, tweede lid. Met deze wijziging wordt een conflict met de bindende norm van artikel 4, eerste lid, Europese klimaatwet voorkomen. Het reductiedoel van klimaatneutraliteit in de Europese Unie in 2050 geldt daarbij als een onvoorwaardelijk en bindend einddoel.

Artikel II

De wijziging zal in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Omdat de Europese klimaatwet reeds op 27 juli 2021 in werking is getreden en dit wetsvoorstel alleen strekt tot implementatie is het mogelijk om in lijn met aanwijzing 4.17, vijfde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving af te wijken van de vaste verandermomenten voor de inwerkingtreding van regelgeving.

De Minister voor Klimaat en Energie,