

Fiche 10: ESR-verordening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende een wijziging van Verordening 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 555

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A555%3AFIN&qid=1626790720886>

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

SWD (2021) 611

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 192(1) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². Dit voorstel moet de verordening betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 (hierna: de Effort Sharing Regulation, ESR) in lijn brengen met deze verhoogde ambitie. Deze verordening stamt uit 2018³. In dit fiche worden de belangrijkste wijzigingsvoorstellen met betrekking tot deze verordening besproken.

Ten eerste stelt de Commissie voor om de EU-brede ESR-doelstelling voor 2030 te verhogen van 30% naar 40% reductie ten opzichte van 2005. Onder de ESR-verordening vallen alle sectoren die niet onder het huidige EU Emissiehandelssysteem (ETS) of de landgebruiksverordening (LULUCF) vallen, zoals landbouw, de gebouwde omgeving, afvalsector, mobiliteit en een deel van de industrie. De ESR omvat ook overige broeikasgassen naast CO₂. Een ophoging naar 40% betekent dat de ESR-sectoren ca. 10 procentpunt meer emissie moeten reduceren ten opzichte van 2005 om het opgehoogde overkoepelende doel van ten minste 55% in 2030 te halen⁴. De sectoren die onder de ESR vallen blijven ongewijzigd, ongeacht het voorstel van de Commissie om een nieuw emissiehandelssysteem in de sectoren gebouwde omgeving en wegtransport te introduceren⁵. De ESR blijft hiermee het leidende borgingsinstrument voor deze sectoren.

Ten tweede worden de nationale verplichte doelstellingen opgehoogd als invulling van het EU-brede ESR-doel. Dit gebeurt door middel van een formule, die vaststelt wat de verdeling wordt onder lidstaten (de verdeelsleutel). De Commissie herziet deze formule licht: de formule blijft hoofdzakelijk gebaseerd op BBP/capita van lidstaten, maar maakt gebruik van de meest recente BBP/capita cijfers (van 2018). Daarnaast is er een kleine correctie voor kosteneffectiviteit. Ook wordt convergentie meegenomen, in de zin dat de nationale verplichte doelstelling met maximaal 12 procentpunt mag stijgen t.o.v. het vorige doel (er geldt geen minimumstijging). Als de formule volledig op basis van BBP/capita zou zijn geweest, zouden een aantal lidstaten (waaronder Nederland) een hogere stijging hebben gekregen. De opgave die boven dit maximum komt, wordt verdeeld onder een aantal lidstaten die op basis van BBP/capita een lager doel toebedeeld zouden krijgen dan als dit op basis van hun daadwerkelijke kosteneffectieve pad was gebeurd. Volgens de Commissie wordt zo de gerealiseerde emissiereductie in 2030 gelijker verdeeld onder de lidstaten. Het verschil tussen de nieuwe laagste doelstelling (10%) en de nieuwe hoogste doelstelling (50%) voor lidstaten blijft 40 procentpunt. Nederland wordt een doel toebedeeld van 48% reductie ten opzichte van 2005. Dat betekent een extra opgave van 12 procentpunt ten opzichte van het

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

² Kamerstuk 32813 nr 808.

³ Kamerstuk 34535 nr 6.

⁴ In verband met de Brexit, betekent een ophoging naar 40% in de praktijk een ophoging van 11 procentpunt, omdat de vorige ESR-doelstellingen zonder bijdrage van het VK uitkwamen op ca. 29% EU-breed.

⁵ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het ETS-voorstel (COM (2021)551) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

huidige doel (nu 36% t.o.v. 2005). Dit is vergelijkbaar met de nieuwe doelstelling van omringende landen (België 47%, Oostenrijk 48%, Denemarken 50%, Frankrijk 47,5%, Duitsland 50%, Zweden 50% en Luxemburg 50%). Landen met een lager BBP/capita krijgen een relatief lager doel toebedeeld (BUL 10%, KRO 16,7%, TSJ 26%, HON 18,7%, LET 17%, POL 17,7%)⁶.

Ten derde wordt deze nieuwe bindende nationale doelstelling vertaald in een aangescherpt jaarlijks koolstofbudget voor de periode 2023-2030. De ESR werkt niet met een puntdoel in 2030, maar werkt met jaarlijkse koolstofbudgetten die elk jaar lineair afnemen tot een equivalent van, voor Nederland, 48% reductie t.o.v. de hoeveelheid uitstoot in 2005. Een lidstaat moet elk jaar voldoen aan dit koolstofbudget, niet alleen in 2030. Men spreekt dan ook in de ESR van een cumulatief overschot, als er meer gereduceerd wordt dan het koolstofbudget, danwel tekort, als er minder gereduceerd wordt dan het koolstofbudget, over de gehele periode 2021-2030. In 2021 en 2022 blijft het jaarlijks koolstofbudget zoals vastgesteld in 2018 gelden, vanaf 2023 wordt deze naar beneden bijgesteld in lijn met de opgehoogde nationale doelstelling voor 2030. Daarnaast bouwt de Commissie in 2025 een evaluatiemoment in van deze koolstofbudgetten, om zo rekening te kunnen houden met economisch herstel na corona en hoe dit de uitstoot van landen heeft beïnvloed.

Ten vierde blijven de huidige flexibiliteitsmechanismen gelden om lidstaten de mogelijkheid te geven zo kosteneffectief mogelijk hun nationale reductiedoelstelling te behalen. Dat betekent dat lidstaten gebruik kunnen maken van een zekere mate van flexibiliteit om jaarlijkse overschotten ten opzichte van het koolstofbudget in te zetten voor eventuele tekorten in latere jaren (binnen de eigen landsgrenzen); van de flexibiliteit om ETS-rechten op te kopen en in te zetten voor de ESR-opgave⁷; van de flexibiliteit om eventuele overschotten aan ESR-rechten te verkopen aan andere lidstaten; en van de flexibiliteit om eventuele overschotten aan LULUCF-rechten⁸ in te zetten voor de ESR-opgave. Deze laatste flexibiliteit wordt opgeknipt in twee periodes (2021-2025 en 2026-2030), waarbij per periode de helft van de toegestane aantal rechten beschikbaar is (en dus de totale hoeveelheid niet verandert).

Ten vijfde stelt de Commissie een nieuwe reserve voor, waarin een eventueel overschot aan LULUCF-rechten van lidstaten kunnen worden opgenomen en vervolgens op basis van strikte voorwaarden kunnen worden ingezet als lidstaten niet voldoen aan hun ESR-opgave in 2030.

⁶ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een aantal van deze lidstaten hun piek in emissies ná 2005 nog mochten hebben in verband met hun economische ontwikkeling, en het 2030-doel t.o.v. 2005 dus in de praktijk hoger uitvalt.

⁷ Deze mogelijkheid is maar voor een paar lidstaten beschikbaar die een relatief hoge opgave hebben als gevolg van hun BBP/capita, dat significant boven het kosteneffectief reductiepotentieel ligt. NL mocht hier onder de oorspronkelijke ESR-verordening ook gebruik van maken, maar heeft in 2019 aangegeven hier geen gebruik van te willen maken, met als voornaamste reden dat het de opgave alleen verschuift in de tijd: er wordt geld uitgegeven voor een boekhoudkundige exercitie, en niet voor daadwerkelijke emissiereductie.

⁸ De Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)-verordening schrijft ook nationaal bindende doelstellingen voor met betrekking tot de opslag van koolstof in landbouwgrond, veengrond of bossen (zie ook het BNC-fiche over het LULUCF-voorstel (COM(2021)554) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd). Als een lidstaat meer realiseert dan voorgeschreven, houdt die lidstaat een zogenoemd overschot aan LULUCF-rechten over, die zouden kunnen worden ingezet om de ESR-opgave te halen. Dit is een boekhoudkundige handeling.

b) Impact assessment Commissie

Het Impact Assessment van de Commissie bouwt voort op het Impact Assessment van het Climate Target Plan, waarin de ophoging van het overkoepelende doel naar ten minste netto 55% broeikasgasreductie t.o.v. 1990 werd voorgesteld⁹. Deze reductieopgave moet worden verdeeld onder het ETS en de ESR. De Commissie spreekt hierbij van een kosteneffectieve split van 40% reductie t.o.v. 2005 voor de ESR-sectoren en 61% reductie t.o.v. 2005 voor de huidige ETS-sectoren (inclusief maritiem¹⁰). Dit telt samen op tot netto 55% reductie in 2030 over alle sectoren bezien.

In het Impact Assessment wordt ingegaan op de keuze voor behoud van dezelfde sectorale reikwijdte onder de ESR, welke berekeningen en aanpassingen er zijn gedaan aan de formule voor het vaststellen van de nationaal bindende ESR-doelstellingen en welke opties er zijn om de jaarlijkse koolstofbudgetten voor lidstaten eerder (2023) of later (2026) naar beneden bij te stellen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet stelt een kosteneffectieve aanpak centraal bij de transitie naar klimaatneutraliteit in de EU en in Nederland. In de beleidsmaatregelen wordt gestuurd op kosteneffectiviteit, haalbaarheid, betaalbaarheid, en toekomstbestendigheid. Het Klimaatakkoord onderschrijft de noodzaak een eerlijke verdeling te maken in de gevolgen voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens. Nederland geeft invulling aan de huidige ESR-doelstelling door middel van het nationale Klimaatakkoord en de nationale klimaatwet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland heeft zich, samen met een groep andere klimaatambitieuze landen, de afgelopen jaren hard gemaakt voor ophoging van het Europese 2030-broeikasgasreductiedoel naar ten minste 55%. Het kabinet is dan ook positief dat de Commissie de ESR-verordening in lijn wil brengen met dit opgehoogde doel. Alle sectoren en landen moeten bijdragen aan de extra opgave. Het kabinet is tevens positief over het behoud van de huidige reikwijdte van de ESR met nationaal bindende doelstellingen, zodat wordt geborgd dat in alle lidstaten de transitie in de ESR-sectoren doorgaat. De ESR blijft hiermee het leidende beleid dat het uitstootplafond bepaalt voor de periode 2021-2030. Een eventueel Europees emissiehandelssysteem met een vorm van CO₂-beprijzing in de gebouwde omgeving en wegtransport moet niet worden gezien als een dubbelop borgingsmechanisme, maar als instrument dat er voor kan zorgen dat dit uitstootplafond makkelijker wordt behaald.⁹

⁹ Zie BNC Fiche Climate Target Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 2594). In het Climate Target Plan onderbouwde de Commissie dat met huidig beleid, 47% reductie EU-breed wordt behaald in 2030. Dat betekent dat om 55% in 2030 te waarborgen, er meer reductie moet worden gerealiseerd in alle sectoren, waaronder de sectoren die onder het ESR vallen.

¹⁰ Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het ETS-voorstel (COM(2021)551) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

Het kabinet heeft wel een aantal aandachtspunten bij zowel de hoogte van het nieuwe EU-brede doel voor de ESR, als de formule waarmee de verdeling onder lidstaten tot stand is gekomen (de verdeelsleutel). Het kabinet zet over het algemeen in op zo veel mogelijk aanscherping van het EU ETS. De Commissie stelt dat de kosteneffectieve verdeling op EU-niveau tussen hoeveel de ETS-sectoren moeten reduceren en de ESR-sectoren moeten reduceren respectievelijk 61% versus 40% reductie t.o.v. 2005 is. In het impact assessment van de Commissie van het Climate Target Plan, werd eerder de kosteneffectieve bijdrage van de ESR-sectoren op 39% reductie geschat. De Commissie stelt dat dit verschil komt door de keuze om zeevaart mee te nemen in het ETS, een sector die minder kosteneffectief potentieel heeft. Het kabinet zal om meer toelichting hierover vragen en zich inzetten om zo veel mogelijk door het bestaande ETS te laten bijdragen. Daarnaast zal het kabinet zich samen met gelijkgezinde lidstaten inzetten voor meer convergentie binnen de ESR-opgave, zodat de ESR-opgave tussen lidstaten naar elkaar toegroeit. De inspanning van alle lidstaten moet gericht zijn op klimaatneutraliteit in 2050. Dat betekent dat een grote groep lidstaten de transitie de komende 30 jaar zal moeten versnellen. Er bestaat nu nog een grote spreiding tussen de nationale reductiedoelen van lidstaten, waardoor een aantal lidstaten het overgrote deel van hun reductie richting klimaatneutraliteit na 2030 moet realiseren.

Ook zal het kabinet goed kijken naar het beoogde eerste jaar dat de gewijzigde koolstofbudgetten van kracht zullen zijn. De Commissie stelt voor om dit op 2023 te zetten, zodat er vanaf 2023 gewijzigde jaarlijkse koolstofbudgetten zullen gelden voor de lidstaten. Hoe eerder deze gewijzigde koolstofbudgetten gelden, hoe minder cumulatief wordt uitgestoten door de lidstaten. De haalbaarheid hangt daarnaast af van hoe lang de onderhandelingen duren en de datum waarop een akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement is bereikt.

Ten aanzien van de flexibiliteitsmechanismen is het kabinet van mening dat lidstaten over voldoende maar gelimiteerde nationale flexibiliteit moeten beschikken om, gegeven de specifieke omstandigheden per land en per regio, de ESR-doelen te halen. In dat opzicht vindt het kabinet het positief dat de mogelijkheden tot inzetten van flexibiliteitsmechanismen behouden blijven. Hierbij is het wel van belang dat de milieu-integriteit geborgd blijft: er moet daadwerkelijk reductie worden gerealiseerd. Alle sectoren zullen een grotere bijdrage moeten leveren. Het kabinet zal inzetten op behoud van deze integriteit, met oog voor voldoende mogelijkheden voor een lidstaat om zo kosteneffectief mogelijk emissiereductie te realiseren. In dit licht moet ook de nieuwe reserve met LULUCF-rechten bekeken worden. Deze reserve moet niet een prikkel geven voor lidstaten om hun ESR-doelstelling niet te halen, en moet alleen als noodmaatregel worden ingezet.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan¹¹ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze verordening worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De ESR-verordening stelt door middel van een aflopend koolstofbudget een maximum aan de uitstoot die lidstaten tot 2030 mogen uitstoten. Hiermee wordt geborgd dat er structurele reducties plaatsvinden in de sectoren die onder de ESR vallen in alle lidstaten van de EU. Zo draagt de ESR bij aan de klimaatdoelen voor 2030 en 2050, en wordt klimaatverandering tegengegaan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De posities van de lidstaten zijn nog op hoofdlijnen en zullen zich de komende tijd moeten ontwikkelen. De meeste lidstaten zijn het eens met de Commissie dat de ESR-verordening in lijn moet worden gebracht met het overkoepelende 2030-doel van ten minste netto 55% emissiereductie ten opzichte van 1990, en zijn dus positief over ophoging. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, had liever wat meer ophoging gezien bij het ETS dan bij de ESR, en hebben vragen hierbij. Over de verdeelsleutel van de bindende nationale doelstellingen zijn de lidstaten verdeeld. Aan de ene kant pleit een aantal klimaatambitieuze lidstaten vooral voor meer convergentie en het sterker meenemen van kosteneffectiviteit, aan de andere kant vindt een aantal lidstaten dat de verdeelsleutel nog sterker op basis van BBP/capita had moeten zijn.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het herzieningsvoorstel voor de ESR en nog geen rapporteur vastgesteld. Naar verwachting zal het EP de ophoging steunen, gezien de discussies met het EP over de ophoging van het overkoepelende 2030-doel en de Europese Klimaatwet, waar het EP graag nog meer ambitie had gezien.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De EU is op grond van artikel 192 VWEU bevoegd om de activiteiten vast te stellen ter verwezenlijking van de doelstellingen uit artikel 191 VWEU. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de EU op milieugebied onder meer bij tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in deze voorgestelde rechtsbasis, aangezien met het voorstel de jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten wordt vastgesteld met als doel bescherming van het milieu en het tegengaan van klimaatverandering. Op het terrein van milieu heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

¹¹ Kamerstuk 353 77, nr. 19

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het voorstel heeft tot doel om de al geldende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 op te hogen, om zeker te stellen dat de EU haar eigen afspraken zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet en haar internationale afspraken onder de Overeenkomst van Parijs nakomt en zo klimaatverandering tegen te gaan. De ESR-verordening moet daarvoor in lijn worden gebracht met de hogere doelstelling van ten minste 55% voor 2030. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Klimaatverandering is immers een mondiaal probleem dat niet door lidstaten afzonderlijk kan worden opgelost. De opgaven zijn fors en grensoverschrijdend. Europese samenwerking, en, waar mogelijk, mondiale samenwerking is noodzakelijk om het probleem aan te pakken en de doelen van de Overeenkomst van Parijs te behalen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet oordeelt positief over de proportionaliteit van het voorstel. Het voorstel van de Commissie houdt een noodzakelijke herziening in van de verdeling van de Europese inspanning, die volgt uit de hogere doelstelling voor 2030 zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. De Commissie stelt voor om de al geldende bindende nationale doelstellingen op te hogen, en de daarbij horende jaarlijkse koolstofbudgetten dus te verlagen. Zo wordt de benodigde aanvullende reductie geborgd in de ESR-sectoren in alle lidstaten. Zonder ophoging van de ESR zou het bereiken van het 2030-doel in gevaar komen. Daarnaast wordt de keuze voor de concrete maatregelen op nationaal niveau aan de lidstaten gelaten, waardoor het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk. Het positieve oordeel over de proportionaliteit laat overigens onverlet dat het kabinet, zoals eerder genoemd, zich zal inzetten op meer convergentie binnen de ESR-opgave met het oog op klimaatneutraliteit in 2050.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht dat de uitvoering van de herziening van dit voorstel extra kosten met zich meebrengt m.b.t. personele middelen en administratieve uitgaven. De Commissie schat deze kosten in op 5,04 miljoen euro in totaal (t/m 2027). Daarbij geeft de Commissie aan dat dit door middel van herschikkingen binnen de kaders van het huidige Meerjarig Financieel Kader (2021-2027) gedekt kan worden. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen voor de uitvoering van de herziening gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

De kosten die het voorstel met zich meebrengt worden in belangrijke mate bepaald door het pakket aan nationale maatregelen dat het kabinet kiest om het reductiedoel te halen. Zeker is dat de huidige klimaatmaatregelen onvoldoende zullen zijn om het nieuwe ESR-doel te halen. De opgave in het voorstel van de Commissie bedraagt 48% reductie ten opzichte van 2005 voor Nederland. Dit betekent dat er bovenop het huidige ESR-doel 15 Mton CO₂ reductie in ESR sectoren gerealiseerd moet worden in 2030 (elk procentpunt reductie in de ESR betekent meer dan één Mton CO₂ reductie). Omdat de ESR werkt met jaarlijkse koolstofbudgetten in plaats van een puntdoel, betekent dit voor de periode van 2021-2030 een extra cumulatieve opgave van ca. 62 - 69 Mton (ook afhankelijk vanaf wanneer de wijziging in jaarlijkse koolstofbudgetten zal ingaan). Het cumulatieve karakter van de ESR houdt ook in dat hoe eerder klimaatmaatregelen worden getroffen, hoe beter: de uitstootreductie telt dan voor een langere periode mee in de jaarlijkse koolstofbudgetten. Er zullen verschillende soorten maatregelen nodig zijn om het ESR-doel te behalen, zoals investeringen, maar ook beprijzende en normerende maatregelen. Europese maatregelen, zoals het voorstel om de CO₂-normen van auto's aan te scherpen¹², kunnen hier ook bij helpen. In het studiegroeprapport Bestemming Parijs¹³ zijn opties geïnventariseerd. Op basis van het studiegroeprapport is een eerste grove schatting dat de hogere ESR-doelstelling leidt tot enkele miljarden aan extra overheidsuitgaven per jaar. Hierin is de opbrengst van lastenmaatregelen (die tevens CO₂-reductie realiseren en dus nodig zijn voor realisatie van het ESR-doel) nog niet meegenomen. In het studiegroeprapport zijn de basismaatregelpakketten budgetneutraal samengesteld. Afhankelijk van het pakket aan nationale maatregelen dat het kabinet zal kiezen om het reductiedoel te halen, kunnen ook de uitvoeringslasten voor decentrale overheden stijgen.

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

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

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers zijn nu nog niet goed in te schatten, omdat dit sterk afhankelijk is van het pakket aan maatregelen dat het kabinet kiest om het reductiedoel te halen. De orde grootte van eventuele lastenverzwaring voor bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers hangt af van nationale beleidskeuzes, bijvoorbeeld de mate waarin de overheid al dan niet compenserende maatregelen treft. Er zal een combinatie van subsidiëring, normering en beprijzing nodig zijn voor het halen van het hogere ESR-doel. Daar kunnen Europese maatregelen aangekondigd in het Fit-

¹² Het kabinet informeert de Kamer met een apart BNC-fiche over het voorstel voor CO₂-normen voertuigen (COM(2021)556) welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

¹³ [Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

for-55-pakket ook bij helpen. Zo kan bijvoorbeeld het voorstel om de CO₂-normen van auto's aan te scherpen ook zorgen voor een goedkoper aanbod aan elektrische auto's in Europa. De ESR schrijft doelstellingen voor op nationaal niveau, niet op sector- of bedrijfsniveau. Qua regeldruk zal dit voorstel zelf, direct dus geen verre gaande consequenties met zich meebrengen. Mogelijk kan dit wel het resultaat zijn van het pakket aan maatregelen dat het kabinet zal kiezen als invulling van de ESR-opgave.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het aanpassen van de ESR-verordening is een belangrijk onderdeel van de uitwerking van het opgehoogde Europese 2030-doel, waarmee de EU als eerste continent ook daadwerkelijk uitvoering geeft aan een ambitieuze *Nationally Determined Contribution* (NDC) die elke partij onder de Overeenkomst van Parijs heeft ingediend. Daarmee neemt de EU een toonaangevende positie in, in de mondiale transitie naar uiteindelijk klimaatneutraliteit. Ambitieuze doelstellingen voor de ESR-sectoren zorgen voor langetermijnzekerheid voor het bedrijfsleven, stimuleren investeringen in broeikasgas-reducerende maatregelen, en versnellen de omschakeling naar een duurzame groei van de economie. Deze omschakeling moet worden gezien als een kans om het concurrentievermogen van de EU te versterken (*first mover advantage*).

6. Implicaties juridisch

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

Met de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet zijn de nieuwe emissiereductiedoelen voor de Europese Unie voor 2030 en 2050 vastgelegd in een verordening. Een verordening is juridisch verbindend in al haar onderdelen, is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en heeft voorrang ten opzichte van nationaal recht. De Nederlandse Klimaatwet zal worden aangepast naar aanleiding van de recent in werking getreden Europese Klimaatwet¹⁴. Het EU-doel voor 2030 betekent niet dat het emissiereductiedoel in de Nederlandse Klimaatwet ook ten minste 55% moet zijn. Wel betekent het dat Nederland geen nationaal beleid mag voeren dat tot minder emissiereducties leidt dan Nederland op grond van het EU-recht verplicht is. Met betrekking tot het voorstel om de ESR-verordening te herzien, betekent dit dat het hogere ESR-doel leidend is voor wat betreft de nationale doelstelling voor Nederland, maar een wijziging in de nationale wetgeving niet noodzakelijk is. De sanctionering bij het niet halen van het ESR-doel blijft ongewijzigd t.o.v. de oorspronkelijke verordening uit 2018: voor elke te veel uitgestoten Mton geldt een boetefactor van 1,08 dat extra gereduceerd moet worden ter compensatie.

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

De Commissie stelt voor om de gewijzigde jaarlijkse koolstofbudgetten voor lidstaten via een uitvoeringshandeling vast te stellen (artikel 4, lid 3). Deze jaarlijkse koolstofbudgetten zijn een doorvertaling van de nationale ESR-doelen die worden vastgesteld in de Milieuraad. De Nederlandse regering staat positief tegenover de toekenning van een uitvoeringshandeling, omdat het gaat om de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening (enkel de

¹⁴ Kamerstukken 32813, nr. 808

doorvertaling van de nationale ESR-doelen in jaarlijkse koolstofbudgetten) waardoor het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk is. Omdat door deze handeling wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling (i.p.v. delegatie) voor de hand. Toekenning van deze bevoegdheid is bovendien wenselijk, om de procedure niet onnodig te vertragen en om te waarborgen dat dit voor elke lidstaat middels dezelfde methode gaat. De uitvoeringshandeling zal tot stand komen door middel van de onderzoeksprocedure conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Het kabinet kan zich hierin vinden, omdat de onderzoeksprocedure met name van toepassing is op uitvoeringshandelingen met betrekking tot het milieu (artikel 2(2)(b)(iii) van Verordening (EU) nr. 182/2011). Deze uitvoeringsbevoegdheid voor het vaststellen van de koolstofbudgetten bestaat bovendien al sinds 2018 in de ESR-verordening zoals deze thans nog luidt, inclusief de keuze voor een onderzoeksprocedure.

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

De herziening treedt in werking 20 dagen na publicatie. De Commissie heeft in het voorstel gekozen voor een startdatum in 2023. De haalbaarheid hiervan is sterk afhankelijk van de onderhandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Hier zijn geen wijzigingen in ten opzichte van de oorspronkelijke verordening.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor uitvoering en handhaving zullen volgen uit het pakket aan nationale maatregelen dat het kabinet kiest om aan het doel te voldoen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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