

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4136

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 september 2025

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over de brief van 29 augustus 2025 over het Fiche: Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040) (Kamerstuk 22 112, nr. 4114) en het EU-voorstel Wijziging van de Europese klimaatwet, ter vastlegging van de 2040-doelstelling COM (2025) 524.

De vragen en opmerkingen zijn op 8 september 2025 aan de Minister van Klimaat en Groene Groei voorgelegd. Bij brief van 10 september 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Thijssen

Adjunct-griffier van de commissie,
Teske

Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II	Reactie van de bewindspersoon	7

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over de wijziging van de EU-klimaatwet. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen ten aanzien van het 2040-doel. Diverse studies laten zien dat, als ook «fair share» wordt meegenomen, de EU per 2040 al klimaatneutraal zou moeten zijn.¹ Waarom is dit niet de doelstelling van de Europese Commissie (Commissie)? Heeft de Minister hier wel voor gepleit? Zo nee waarom niet? De Europese wetenschappelijke klimaatraad stelt dat een bandbreedte van 90–95% nodig is. De Commissie zit nu aan de onderkant van deze bandbreedte. Waarom is dit? Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat de inzet van de Europese Unie (EU) in lijn komt met wat wetenschappelijk gezien nodig is om het Klimaatakkoord van Parijs na te leven? Vindt de Minister een 90%-doel met flexibiliteit, waaronder het afkopen van 3% van het EU-reductiedoel met carbon credits, ambitieus als met huidige beleid de projectie is dat de EU op 88% uitkomt? Kan de Minister uitleggen waarom dat ambitieus is? Is de haalbaarheid gemeten vanuit deze projectie van 88% (wat betekent dat doel enkel met 2% wordt opgehoogd) en waarom is dan extra flexibiliteit nodig?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over het 2035-doel. Om klimaatneutraal te kunnen zijn in 2040 is het nodig om een 2035-doel van ten minste 94% netto-emissiereducties te stellen, met inbegrip van ten minste 82% bruto-emissiereducties, ten opzichte van het niveau van 1990. Onderschrijft de Minister dit 2035-doel? Waarom wel of niet? Wat wordt haar inzet voor 2035? Het kabinet geeft aan het 2035-doel niet te willen ontkoppelen van het 2040-doel, maar op welk concreet tussendoel denkt de Minister dan in te zetten? Wetenschappers adviseren een curve in plaats van een lineaire afbouw omdat de laatste emissies het moeilijkst te reduceren zijn. Kan de Minister toezeggen op basis van dit wetenschappelijk advies in te zetten op een hoger doel dan een lineair vastgesteld doel dat op 72,5% zou uitkomen? Zo nee, waarom slaat de Minister dit wetenschappelijk advies in de wind?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het fiche dat het doel in lijn is met wetenschappelijke inzichten over wat nodig is voor het halen van de doelen van de Klimaatakkoord van Parijs en grote zekerheid biedt dat het vastgestelde doel van klimaatneutraliteit in 2050 kan worden behaald. Met het doel wordt de ingezette koers van het huidige Europese klimaatbeleid, dat volgens de Commissie in 2040 al uitkomt op 88%, voortgezet. Het doel biedt daarmee voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven. Wat zou er volgens de Minister gebeuren als de EU geen 90% reductiedoelstellingen voor 2040 zou hanteren? Onderschrijft de Minister dat dit dan niet in lijn zou zijn met wat wetenschap-

¹ <https://www.greenpeace.org/nl/klimaat-categorie/67516/fair-share-carbon-budgets-nl/> en <https://policy-practice.oxfam.org/resources/are-g20-countries-doing-their-fair-share-of-global-climate-mitigation-comparing-621540/>

pelijk gezien nodig is om klimaatverandering tegen te gaan? Wat zou dit betekenen in relatie tot de mondiale doelstellingen zoals afgesproken met het Klimaatakkoord van Parijs? Wat zou dit betekenen voor de voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over de implementatie van het Europese doel en de verankering ervan in nationale wetgeving. Het kabinet heeft ervoor gekozen om geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Nederlandse Klimaatwet. Waarom niet? Hoe kan stabiliteit en zekerheid voor Nederlandse burgers en bedrijven worden gewaarborgd als deze doelstelling niet nationaal wordt vastgelegd? Hoe gaan de Minister en haar opvolgers bijsturen als zij niet aan de Europese doelstellingen voldoen, en dit niet nationaal wettelijk is verankerd? Hoe kan het kabinet verantwoordelijk worden gehouden voor het al dan niet halen van dit doel als het doel niet wettelijk is vastgelegd? Hoe verhoudt deze keuze van het kabinet zich tot het advies van de Afdeling advisering van Raad van State dat als volgt luidt: «De Afdeling wijst erop dat het stellen van een wettelijk tussendoel voor 2040 in dit verband van grote waarde is. Zo'n tussendoelstelling, die politiek commitment weerspiegelt, geeft duidelijkheid aan de betrokken sectoren. Binnen de systematiek van de Klimaatwet – met jaarlijkse verplichte doorrekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en energieverkenning, een beschouwing van de Afdeling en de verantwoording aan het parlement – kan het klimaatbeleid aldus extra scherp tegen het licht worden gehouden. Inherent daaraan is ook dat de eventuele noodzaak van bijsturing van het klimaatbeleid eerder zal worden gevoeld. De Afdeling adviseert om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 vast te leggen». Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop van de Minister.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben, aanvullend op de vragen die zij hierover hebben gesteld in het schriftelijk overleg over de Milieuraad d.d. 18 september 2025, nog enkele vragen over de inzet van koolstofkredieten. Eerder wees Nederland de inzet van koolstofkredieten af (Aanhangsel van de Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2106). Waarom is de positie van het kabinet veranderd? De eerdere positionering was dat Nederland geen voorstander was van koolstofkredieten, omdat de focus moet liggen op het reduceren van de eigen uitstoot, in lijn met het principe van hoogst mogelijke ambitie dat is vastgelegd in het Klimaatakkoord van Parijs. De Minister stelde dat koolstofkredieten enkel kunnen worden ingezet boven op de eigen doelstelling. Waarom is de Minister van positie in dit opzicht veranderd? Denkt de Minister dat de EU hiermee nog wel in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs handelt? Nederland stelt ook dat de inzet van internationale koolstofkredieten ertoe kan leiden dat de markt wordt ontmoedigd om binnen de EU de nodige investeringen in schone technologie en emissiereducties te doen. Aangezien – conform de Europese klimaatwet – klimaatneutraliteit in 2050 op Europees grondgebied bereikt moet zijn, betekent dit dat deze kredieten na 2040 uitgefaseerd moeten worden en de nodige investeringen ten behoeve van uitstootvermindering na 2040 alsnog in de EU plaats moeten vinden. Ook in haar antwoord op Kamer-vragen stelt de Minister dat het hiermee lastiger kan worden om het 2050 doel te bereiken. De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) stelt daarnaast dat de laatste 10% emissiereductie de moeilijkste zijn. Wordt het afbouwpad na 2040 met de inzet van koolstofkredieten vóór 2040 niet dermate bemoeilijkt dat het 2050-doel in gevaar komt? Kan de Minister toezeggen dat ze hier onderzoek naar wil laten doen voordat ze akkoord gaat met de inzet van koolstofkredieten? De Minister stelt daarnaast dat er geen effectbeoordeling uitgevoerd is voor de mogelijkheid van een beperkte inzet (3%) van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit

voor het 2040-doel. Hierover schrijft de Minister dat het kabinet het belangrijk vindt dat dit gebeurt, gezien de mogelijke gevolgen voor de benodigde binnenlandse emissiereducties en investeringszekerheid voor bedrijven. Een onderbouwing van het percentage en een inschatting van de kosten en baten zijn daarbij van belang. Kan de Minister toezeggen dat ze eerst deze effectbeoordeling uitgevoerd wil zien voordat ze instemt met de inzet van koolstofkredieten? De Minister stelt terecht dat 3% koolstofkredieten aanzienlijk is. Wat is het percentage of het plafond dat Nederland acceptabel vindt? Waar baseert de Minister dit op? Nederland stelt als voorwaarde dat kredieten van hoge kwaliteit moeten zijn en verwijst in de voetnoot naar artikel 6.4 als de beste internationale standaard op dit moment. Uit recent onderzoek blijkt dat minder dan 16% van de uitgegeven kredieten daadwerkelijk gekwantificeerde effecten van broeikasgasreductie vertegenwoordigen. Ook de Wetenschappelijke Klimaatraad van de EU heeft geadviseerd om CO₂-compensatie geen onderdeel te maken van het klimaatdoel. Kan de Minister toezeggen dat artikel 6.4 kredieten pas worden ingezet als deze zaken zijn afgedekt en het systeem van koolstofkredieten betrouwbaar is? Nederland stelt als voorwaarde dat de aankoop van kredieten van landen moet zijn die klimaatambities hebben die in lijn zijn met Klimaatakkoord van Parijs. In haar antwoord op Kamervragen eerder stelde de Minister dat met de aankoop van kredieten het risico bestaat dat als rijkere landen nu al bij andere landen hun goedkopere reducties kopen («het laaghangend fruit»), dit voor die andere landen de transitie uiteindelijk alleen maar duurder maakt. Zij mogen de verkochte reducties in dat geval namelijk niet meetellen in het eigen doelbereik. Kan de Minister deze voorwaarde in dit kader nader toelichten? Waarom stelt Nederland deze voorwaarde? Bemoeilijkt de EU met de afname van kredieten niet juist dat deze landen hun klimaatambities overeenkomstig het Klimaatakkoord van Parijs kunnen waarmaken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de stukken die zij geagendeerd voor het schriftelijk overleg over het BNC-fiche: Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040) en hebben hierover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie willen bouwen aan een schoon en weerbaar Nederland. Er moet worden doorgewerkt aan het halen van de klimaatdoelstellingen, want onze toekomst is duurzaam en het is van belang om onze energieonafhankelijkheid te vergroten. Deze leden staan dan ook open voor het stellen van een Europees doel. Het bestaande beleid leidt bij goede uitvoering al tot 88% CO₂-reductie in 2040 en een Europees doel borgt bovendien een gelijk speelveld. Bovendien kunnen Europese instrumenten ook zorgen voor forse investeringen vanuit de private sector in verduurzaming. Deze leden willen van de Minister weten hoe zij denkt dat de Europese doelstelling dat gelijke speelveld verder kan waarborgen. Zitten er in het voorstel van de Europese Commissie voldoende waarborgen voor het behoud van een gelijk speelveld of zijn er mogelijkheden die onbenut blijven?

De leden van de VVD-fractie vinden het wel belangrijk om inzichtelijk te krijgen wat het nieuwe klimaatdoel concreet zou betekenen voor Nederland. Deze leden spreken dan bijvoorbeeld over hoe een nieuw klimaatdoel zich door vertaald naar nationaal niveau en welke kosten hier bij komen kijken. Deze leden vragen de Minister om dit zo snel als mogelijk inzichtelijk te maken. Zij vragen de Minister toe te lichten wat het pakket 2040 concreet gaat betekenen als aanvulling op het huidige klimaatbeleid. Ook vragen zij hoe de Minister ervoor gaat zorgen dat we

zoveel mogelijk ruimte houden voor eigen invulling van de implementatie op nationaal niveau. Op welke wijze gaat de Europese Commissie ondersteuning bieden bij de implementatie?

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat een nieuw klimaatdoel gepaard gaat met een stevig uitvoeringspakket. Deze leden zien namelijk dat in de praktijk verduurzaming vaak vastloopt in de uitvoering, bijvoorbeeld vanwege netcongestie, infrastructuur die niet op tijd gereed is, beperkte marktvraag of onzekerheid over vergunningen. Zij vragen welke EU-instrumenten er aan bij kunnen dragen dat er meer investeringen gedaan worden vanuit de private sector voor verduurzaming? Zij vragen of er een inschatting is gemaakt van de kosten en of deze kosten kunnen worden uitgesplitst voor bedrijven, energie-infrastructuur en andere sectoren? Daarnaast vragen zij in hoeverre de Europese Commissie een uitvoeringspakket maakt met haalbare doelen en tijdlijnen? Ook willen zij weten hoe de Europese Commissie ervoor zorgt dat de integraliteit geborgd is in het uitvoeringsplan, zowel voor de sectoren als tussen onderdelen zoals infrastructuur, netcapaciteit en bedrijven?

Tot slot vinden de leden van de VVD-fractie het goed dat de Europese Commissie in haar voorstel ook ruimte geeft om CO₂-reductie te bewerkstelligen in het buitenland. Wat deze leden betreft gaan we snel aan de slag met het opzetten van een internationale koolstofmarkt. Zij vragen op welke manier landen ook CO₂-winst kunnen behalen door duurzame investeringen in het buitenland mee te laten tellen voor de nationale opgave.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche Wijziging EU-klimaatwet (EU-klimaatdoelstelling 2040), en delen het navolgende standpunt mee aan de Minister.

De leden van de NSC-fractie wensen, conform de inzet van het kabinet zoals die is weergegeven in de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 18 september 2025, geen vastlegging van een klimaatdoel 2040 in de Nederlandse Klimaatwet.

De leden van de NSC-fractie geven voor wat betreft de vastlegging van een klimaatdoel 2040 in de Europese Klimaatwet, aan dat het maatregelenpakket voor het behalen van dit doel gericht moet zijn op energiebesparing, de afbouw van fossiele brand- en grondstoffen ten gunste van de opwek van hernieuwbare energie en grondstoffen, de opwek van groene waterstof, en door in te zetten op koolstofverwijdering. Voor wat betreft koolstofverwijdering wensen zij geen primaire inzet op Carbon Capture and Storage (CCS) maar inzet op de natuurlijke methoden van koolstofverwijdering, door bosherstel en koolstofopslag in producten.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de maatregelen om een tussendoel van 90% te halen in plaats van 88% sterk stoelen op de inzet van CCS en ook nog steeds het inzetten van hout als biobrandstof mogelijk maken.

De leden van de NSC-fractie vragen de Minister naar de Nederlandse inzet op het niet mee laten tellen van het kappen van hout om dit vervolgens te verstoken en mee te laten tellen als biograndstof.

De leden van de NSC-fractie vragen de Minister om niet akkoord te gaan met het vastleggen van een 90% doel indien het meetellen van houtige biomassa nog steeds onderdeel is van de Europese definitie van biograndstoffen. Is de Minister hiertoe bereid?

Voor wat betreft de koolstofverwijdering merken de leden van de NSC-fractie op dat dit een aanzienlijk deel is van het maatregelenpakket dat ten grondslag ligt aan het halen van de 90% reductiedoelstelling. Acht de Minister dit doel realistisch? Welk deel van dit doel zal onder de verantwoordelijkheid van Nederland vallen? Is dit doel volgens de Minister in evenwicht met de doelstelling om fossiele brandstof uit te faseren, zoals afgesproken is bij de COP? Is de Minister van mening dat het gedeelte dat in de 2040 doelstelling opgenomen is als CCS, alleen geldt voor de «hard to abate» uitstoot, of is de Minister van mening dat dit meer ruimte geeft?

De leden van de NSC-fractie vragen de Minister niet akkoord te gaan met de 90% doelstelling indien de CCS die is opgenomen in het onderliggend maatregelenpakket van de 2040 doelstelling meer omvat dan nodig is om de «hard to abate» koolstof af te vangen. Is de Minister hiertoe bereid?

De leden van de NSC-fractie wensen daarnaast een verbod en concreet afbouwpad naar nul uiterlijk in 2030, voor (de subsidiering en) het gebruik van houtige biomassa, zowel als warmtebron als ten behoeve van de opwek van elektriciteit. Dat verbod moet voor wat de leden van de NSC-fractie betreft ook nadrukkelijk zien op houtige biomassa in combinatie met CCS (BECCS).

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende BNC-fiche over het wettelijk vastleggen van de klimaatdoelstelling voor 2040. Zij zijn van mening dat vanuit het oogpunt van scheppingszorg en energieonafhankelijkheid verder gewerkt moet worden aan verduurzaming van de energievoorziening en vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen en de CO₂-uitstoot. Zij hebben wel enkele vragen bij het voorliggende voorstel.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de Minister de effectbeoordeling waardeert die onder het voorstel ligt. Hoe reëel acht de Minister deze effectbeoordeling, gelet op de ontwikkelingen in Nederland rond de netcongestieproblematiek en de zorgen bij de industrie? Hoe haalbaar acht de Minister het voorgestelde doel voor Nederland, gelet op genoemde ontwikkelingen?

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat het voorgestelde doel vooral gebaseerd is op de technische haalbaarheid. Is de Minister van mening dat voldoende rekening gehouden is met de (sociaal-)economische haalbaarheid?

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een inschatting van de opgave die het voorgestelde doel met zich mee zal brengen voor Nederland.

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de Commissie niet zou kunnen volstaan met het beleidsmatig vastleggen van een klimaatdoelstelling voor 2040 in plaats van het wettelijk vastleggen ervan, zoals nu voorgesteld. Hoe weegt de Minister dit in het licht van de juridische werking van wettelijke vastlegging ten opzichte van beleidsmatige vastlegging in combinatie met het complexe en veelzijdige speelveld?

II Reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersoon

1.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen ten aanzien van het 2040-doel. Diverse studies laten zien dat, als ook «fair share» wordt meegenomen, de EU per 2040 al klimaatneutraal zou moeten zijn.² Waarom is dit niet de doelstelling van de Europese Commissie (Commissie)? Heeft de Minister hier wel voor gepleit? Zo nee waarom niet? De Europese wetenschappelijke klimaatraad stelt dat een bandbreedte van 90–95% nodig is. De Commissie zit nu aan de onderkant van deze bandbreedte. Waarom is dit? Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat de inzet van de Europese Unie (EU) in lijn komt met wat wetenschappelijk gezien nodig is om het Klimaatakkoord van Parijs na te leven? Vindt de Minister een 90%-doel met flexibiliteit, waaronder het afkopen van 3% van het EU-reductiedoel met carbon credits, ambitieus als met huidig beleid de projectie is dat de EU op 88% uitkomt? Kan de Minister uitleggen waarom dat ambitieus is? Is de haalbaarheid gemeten vanuit deze projectie van 88% (wat betekent dat doel enkel met 2% wordt opgehoogd) en waarom is dan extra flexibiliteit nodig?

Antwoord

Er zijn verschillende studies met verschillende interpretaties van een «fair share». Het Europese doel om in 2050 klimaatneutraal te zijn is gebaseerd op IPCC rapporten en in lijn met de afspraken in het Akkoord van Parijs. De Commissie heeft, gebaseerd op het advies van de EU Wetenschappelijke Klimaatraad, voor 2040 voor een tussendoel van netto 90% emissiereductie gekozen zodat de EU inzet in lijn blijft met wat wetenschappelijk gezien noodzakelijk is om koers te houden richting de Parijsdoelen. Het klopt dat het voorstel een beperkte ophoging is ten opzichte van het «baseline scenario» bij volledige implementatie van het Fit-for-55 pakket en het doortrekken van het beleid naar 2040. Voor het kabinet staat centraal dat het klimaatdoel uitvoerbaar is. Daarom wordt ingezet op een concreet, tijdig en stevig uitvoeringspakket dat bedrijven en burgers in staat stelt de transitie mee te maken. Het kabinet is geen voorstander van ruime inzet van internationale koolstofkredieten, mede vanwege de invloed die eventuele kosten kunnen hebben op de verduurzaming van EU-industrie, en pleit daarom voor een plafond voor de inzet van deze koolstofkredieten ten behoeve van het 2040-doel. Tevens benadrukt het kabinet het belang van duidelijke voorwaarden zoals: het niet inzetten hiervan in het EU- emissiehandelssysteem (ETS), het belang van kwaliteit en certificeringen, en inzetten op strategische partnerschappen.

De Commissie heeft een tussendoel van netto 90% emissiereductie voorgesteld op basis van een analyse van verschillende opties voor het doel. De Commissie heeft opties beoordeeld langs twee dimensies: het broeikasgasbudget van de EU en de bijdrage van de EU aan mondiale afspraken aan de ene kant en de uitvoerbaarheid (inclusief kosten, technologische randvoorwaarden en uitruilen) aan de andere kant. Naast het bereiken van klimaatneutraliteit en de beperking van het broeikasgasbudget, is derhalve een vergelijking van de effectiviteit en efficiëntie van verschillende opties in termen van specifieke subdoelen in de beoordeling meegewogen, waarbij o.a. ook is gekeken naar een eerlijke en rechtvaardige transitie, borging van de economische concurrentiekracht op de lange termijn, uitrol van innovatieve technologie, energie- en grondstofze-

² <https://policy-practice.oxfam.org/resources/are-g20-countries-doing-their-fair-share-of-global-climate-mitigation-comparing-621540/>

kerheid, en synergie met milieudoelen zoals biodiversiteit en de toegang tot schoon water en schone lucht. De Commissie heeft op deze wijze gezocht naar een maatschappelijk optimum dat eveneens in lijn is met het onafhankelijke advies van de EU Wetenschappelijke Klimaatraad.

2.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over het 2035-doel. Om klimaatneutraal te kunnen zijn in 2040 is het nodig om een 2035-doel van ten minste 94% netto-emissiereducties te stellen, met inbegrip van ten minste 82% bruto-emissiereducties, ten opzichte van het niveau van 1990. Onderschrijft de Minister dit 2035-doel? Waarom wel of niet? Wat wordt haar inzet voor 2035? Het kabinet geeft aan het 2035-doel niet te willen ontkoppelen van het 2040-doel, maar op welk concreet tussendoel denkt de Minister dan in te zetten? Wetenschappers adviseren een curve in plaats van een lineaire afbouw omdat de laatste emissies het moeilijkst te reduceren zijn. Kan de Minister toezeggen op basis van dit wetenschappelijk advies in te zetten op een hoger doel dan een lineair vastgesteld doel dat op 72,5% zou uitkomen? Zo nee, waarom slaat de Minister dit wetenschappelijk advies in de wind?

Antwoord

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 deelt het kabinet niet de mening van de GroenLinks-PvdA fractie dat de EU in 2040 al klimaatneutraal moet zijn, maar zet het in op een EU *Nationally Determined Contribution* (NDC) in lijn met de wetenschappelijke consensus binnen het IPCC, gericht op het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graden.

Het voorgestelde pad tussen 2030 en 2050 met het tussendoel voor 2040 gaat inderdaad uit van een curve. Van 2030 tot 2040 gaat het doel van 55% naar 90% en tot 2050 worden de laatste 10% gereduceerd om klimaatneutraal te zijn. De Europese Commissie heeft het advies van de European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC) meegewogen bij het bepalen van het tussendoel voor 2040.

Er is in het voorstel van de Commissie geen sprake van een 2035-doel. Wel stelt de Commissie voor de EU NDC voor 2035 verder uit te werken naar aanleiding van het 2040-doel. Daarom ligt er nog geen voorstel voor een percentage voor 2035. Deze EU NDC zelf is geen wetgevend document en krijgt ook geen eigen beleidspakket. Het kabinet wil mede daarom dat de verwachte emissiereductie die wordt opgenomen in de NDC voor 2035 past bij het reductiepad richting 2040.

3.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het fiche dat het doel in lijn is met wetenschappelijke inzichten over wat nodig is voor het halen van de doelen van de Klimaatakkoord van Parijs en grote zekerheid biedt dat het vastgestelde doel van klimaatneutraliteit in 2050 kan worden behaald. Met het doel wordt de ingezette koers van het huidige Europese klimaatbeleid, dat volgens de Commissie in 2040 al uitkomt op 88%, voortgezet. Het doel biedt daarmee voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven. Wat zou er volgens de Minister gebeuren als de EU geen 90% reductiedoelstellingen voor 2040 zou hanteren? Onderschrijft de Minister dat dit dan niet in lijn zou zijn met wat wetenschappelijk gezien nodig is om klimaatverandering tegen te gaan? Wat zou dit betekenen in relatie tot de mondiale doelstellingen zoals afgesproken met het Klimaatakkoord van Parijs? Wat zou dit betekenen voor de voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven?

Antwoord

Het pad naar 2050 door het voorgestelde tussendoel voor 2040 biedt een stabiel en duidelijk investeringsklimaat voor bedrijven. In de effectbeoordeling voor het 2040 doel uit 2024 rekende de Commissie met reductiescenario's tussen de 80% en 95%. De kosten waren vergelijkbaar en de benodigde investeringen voor bedrijven op de lange termijn beheersbaar.³

De emissiereductie die noodzakelijk is om aan de doelen van Parijs te voldoen, dient in alle gevallen gerealiseerd te worden, waarbij de emissies die het laatst overblijven het moeilijkste te reduceren zijn. De emissies die niet vóór 2040 gerealiseerd worden, dienen alsnog na 2040 gerealiseerd te worden waarbij de opdracht dus met name verplaatst wordt in de tijd.

Een tussendoel onder de 90% zou volgens de Europese Wetenschappelijke Klimaatraad niet in lijn zijn met de rechtvaardige bijdrage van de EU («fair share») die volgt uit het resterende broeikasgasbudget en de juridische verplichtingen van de EU onder het Parijs-akkoord.

4.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over de implementatie van het Europese doel en de verankering ervan in nationale wetgeving. Het kabinet heeft ervoor gekozen om geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Nederlandse Klimaatwet. Waarom niet? Hoe kan stabiliteit en zekerheid voor Nederlandse burgers en bedrijven worden gewaarborgd als deze doelstelling niet nationaal wordt vastgelegd? Hoe gaan de Minister en haar opvolgers bijsturen als zij niet aan de Europese doelstellingen voldoen, en dit niet nationaal wettelijk is verankerd? Hoe kan het kabinet verantwoordelijk worden gehouden voor het al dan niet halen van dit doel als het doel niet wettelijk is vastgelegd? Hoe verhoudt deze keuze van het kabinet zich tot het advies van de Afdeling advisering van Raad van State dat als volgt luidt: «De Afdeling wijst erop dat het stellen van een wettelijk tussendoel voor 2040 in dit verband van grote waarde is. Zo'n tussendoelstelling, die politiek commitment weerspiegelt, geeft duidelijkheid aan de betrokken sectoren. Binnen de systematiek van de Klimaatwet – met jaarlijkse verplichte doorrekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en energieverkenning, een beschouwing van de Afdeling en de verantwoording aan het parlement – kan het klimaatbeleid aldus extra scherp tegen het licht worden gehouden. Inherent daaraan is ook dat de eventuele noodzaak van bijsturing van het klimaatbeleid eerder zal worden gevoeld. De Afdeling adviseert om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 vast te leggen»? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop van de Minister.

Antwoord

Het 2040-tussendoel betreft een Europees doel en is enkel bindend voor de EU. Het kabinet kiest ervoor geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Klimaatwet. Dit is ook niet vereist vanuit het Europese beleid. Wel ziet het kabinet, op basis van kennis en inzichten, het EU-tussendoel van 90% in 2040 dat door de Commissie is voorgesteld als logische tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050.

Nadat de EU dit heeft vastgesteld zal de Commissie het vertalen tot voorstellen voor de beleidsarchitectuur voor klimaat- en energiebeleid om dit doel te realiseren. Deels betreft het voortzetting van het huidige beleid,

³ SWD (2024) 64 final part 2/5; CE Delft (2024) Impactanalyse Klimaatplan 2025–2035 Effecten op economie en brede welvaart

al dan niet met aanpassingen, zoals bijvoorbeeld het emissiehandels-systeem (ETS), en deels moeten er nog keuzes gemaakt worden. Afhankelijk van de invulling van deze post-2030 beleidsarchitectuur volgen hieruit verplichtingen op het niveau van bedrijven (zoals het ETS) en nationale overheden. Voor elk van de onderdelen van de beleidsarchitectuur wordt ook vastgelegd hoe geborgd wordt dat bedrijven en overheden zich houden aan hun verplichtingen. Hierdoor wordt de gewenste stabiliteit en zekerheid gegeven aan burgers en bedrijven. Het kabinet zal deelnemen aan de onderhandelingen en de Nederlandse positie t.a.v. de toekomstige invulling van het post-2030 beleidspakket zal middels de gebruikelijke procedures met de Kamer worden gecommuniceerd en behandeld.

Het kabinet toont hiermee het door de Raad van State gevraagde politieke commitment. De nationale verplichtingen die volgen uit het post-2030 beleidspakket passen binnen de systematiek van de Klimaatwet – met jaarlijkse verplichte doorrekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en energieverkenning, een beschouwing van de Afdeling en de verantwoording aan het parlement. Daarmee is het parlement in staat het klimaatbeleid scherp tegen het licht te houden en aan te sturen op bijsturing van het beleid wanneer dat nodig is.

5.

Vraag 5

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben, aanvullend op de vragen die zij hierover hebben gesteld in het schriftelijk overleg over de Milieuraad d.d. 18 september 2025, nog enkele vragen over de inzet van koolstofkredieten. Om alle onder vraag 5 gestelde vragen recht te doen, heeft het kabinet de vragen en antwoorden opgeknipt in delen.

Vraag 5a van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie en reactie van de bewindspersoon

Eerder wees Nederland de inzet van koolstofkredieten af (Aanhangsel Handelingen II, 2024/25, nr. 2106). Waarom is de positie van het kabinet veranderd? De eerdere positionering was dat Nederland geen voorstander was van koolstofkredieten, omdat de focus moet liggen op het reduceren van de eigen uitstoot, in lijn met het principe van hoogst mogelijke ambitie dat is vastgelegd in het Klimaatakkoord van Parijs. De Minister stelde dat koolstofkredieten enkel kunnen worden ingezet boven op de eigen doelstelling. Waarom is de Minister van positie in dit opzicht veranderd? Denkt de Minister dat de EU hiermee nog wel in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs handelt?

Antwoord 5a

Er is geen sprake van een veranderde positie. De beantwoording van bovengenoemde Kamervragen, gesteld door het lid Bontenbal, dateert van 16 april 2025, toen de Commissie het voorstel voor het Europese tussendoel voor 2040 nog moest presenteren. De Europese klimaatdoelen voor 2030 en 2050 dienen op het Europees grondgebied te worden behaald. Internationale koolstofkredieten kunnen daarom niet bijdragen aan het bereiken van deze twee doelen, wel aan de realisatie van extra emissiereductie.

Na publicatie van het Commissievoorstel voor het 2040-doel en de daarin voorgestelde mogelijke, beperkte inzet van internationale koolstofkredieten heeft het kabinet de inzet hierop bepaald en gedeeld via de BNC-procedure. De kritische grondhouding ten opzichte van internationale koolstofkredieten vormt de basis van de inzet op duidelijke

voorwaarden bij de inzet van internationale kredieten, in zowel de wettekst zelf als in de verdere uitwerking van het beleidspakket.

Een aantal belangrijke voorwaarden zijn: (i) het gebruik van internationale kredieten voor het EU ETS is niet mogelijk, (ii) kredieten zijn van hoge kwaliteit,⁴ (iii) de aankoop van kredieten is van landen met klimaatambitie in lijn met de doelen van de Overeenkomst van Parijs, en (iv) de kredieten kunnen worden ingezet ter bevordering of ondersteuning van internationale partnerschappen en handelsrelaties die ook vanuit strategische klimaat- en energiepolitiek van belang zijn voor de EU. Het is positief dat de Commissie in de toelichting bij het voorstel al aangeeft dat internationale koolstofkredieten geen onderdeel zullen worden van het EU ETS (voorwaarde i). Het kabinet zet in op een verankering hiervan in de wettekst.

Vraag 5b van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie en reactie van de bewindspersoon

Nederland stelt ook dat de inzet van internationale koolstofkredieten ertoe kan leiden dat de markt wordt ontmoedigd om binnen de EU de nodige investeringen in schone technologie en emissiereducties te doen. Aangezien – conform de Europese klimaatwet – klimaatneutraliteit in 2050 op Europees grondgebied bereikt moet zijn, betekent het dat deze kredieten na 2040 uitgefaseerd moeten worden en de nodige investeringen ten behoeve van uitstootvermindering na 2040 alsnog in de EU plaats moeten vinden. Ook in haar antwoord op Kamervragen stelt de Minister dat het hiermee lastiger kan worden om het 2050 doel te bereiken. De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) stelt daarnaast dat de laatste 10% emissiereductie de moeilijkste zijn. Wordt het afbouwpad na 2040 met de inzet van koolstofkredieten vóór 2040 niet dermate bemoeilijkt dat het 2050-doel in gevaar komt? Kan de Minister toezeggen dat ze hier onderzoek naar wil laten doen voordat ze akkoord gaat met de inzet van koolstofkredieten?

Antwoord 5b

Zoals gesteld in het BNC-fiche vindt het kabinet dat het uit te werken beleidspakket geijkt moet worden op het binnen de EU behalen van de 90%, zodat er ook een keuze is hoe middelen meest efficiënt (binnen of buiten de EU) kunnen worden ingezet. Een duidelijke inschatting van de kosten en baten van internationale kredieten in de effectenbeoordeling is daarom ook van belang, gezien de invloed die deze (financiële) inzet kan hebben op de verduurzaming en concurrentievermogen van de eigen industrie in de EU. Voor het kabinet weegt hierbij ook mee dat – conform de Europese klimaatwet die stelt dat klimaatneutraliteit in 2050 op Europees grondgebied bereikt moet zijn en derhalve deze kredieten daar geen rol in spelen. Het kabinet wil dat dit alles wordt meegenomen in de effectbeoordeling die ten grondslag zal liggen aan het daadwerkelijke gebruik van internationale koolstofkredieten. Op deze wijze kan het worden meegenomen in de besluitvorming over de nodige wet- en regelgeving.

Vraag 5c van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie en reactie van de bewindspersoon

De Minister stelt daarnaast dat er geen effectbeoordeling uitgevoerd is voor de mogelijkheid van een beperkte inzet (3%) van internationale koolstofkredieten van hoge kwaliteit voor het 2040-doel. Hierover schrijft de Minister dat het kabinet het belangrijk vindt dat dit gebeurt, gezien de mogelijke gevolgen voor de benodigde binnenlandse emissiereducties en investeringszekerheid voor bedrijven. Een onderbouwing van het

⁴ De beste internationale standaard op dit moment is artikel 6.4. Zie Kamerstuk 2025Z00058.

percentage en een inschatting van de kosten en baten zijn daarbij van belang. Kan de Minister toezeggen dat ze eerst deze effectbeoordeling uitgevoerd wil zien voordat ze instemt met de inzet van koolstofkredieten? De Minister stelt terecht dat 3% koolstofkredieten aanzienlijk is. Wat is het percentage of het plafond dat Nederland acceptabel vindt? Waar baseert de Minister dit op?

Antwoord 5c

Het voorstel tot aanpassing van de Europese Klimaatwet creëert slechts de mogelijkheid om gebruik te maken van internationale koolstofhandel.

De EU kan geen kredieten kopen ten behoeve van het 2040-doel zolang er geen wetgeving daartoe is. Daadwerkelijke inzet van internationale koolstofkredieten ten behoeve van het 2040-doel, als dit aan de orde komt, zal volgen uit een aanvullend beleidspakket. Dit zal op basis van de effectbeoordeling van de Commissie in de reguliere wetgevende procedure worden vastgesteld.

Het kabinet zet in op een beperkt maximumpercentage binnen een afgebakende tijdsperiode, mede doordat in 2050 de EU klimaatneutraal moet zijn op eigen grondgebied. Of de mogelijke inzet noodzakelijk is, en welk percentage dan acceptabel is, is afhankelijk van hoe de eerdergenoemde voorwaarden worden uitgewerkt in de uiteindelijke wetgeving. Afhankelijk van de randvoorwaarden komt een percentage van 3% tot aan 2040 overeen met een volume tussen de 150 en 450 Mt CO₂eq. Daarom is het van belang dat landen op basis van de effectbeoordeling de wetgeving kunnen fijnslippen, en dat de aanpassing van de Europese Klimaatwet deze mogelijkheid openhoudt.

Vraag 5d van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie en reactie van de bewindspersoon

Nederland stelt als voorwaarde dat kredieten van hoge kwaliteit moeten zijn en verwijst in de voetnoot naar artikel 6.4 als de beste internationale standaard op dit moment. Uit recent onderzoek blijkt dat minder dan 16% van de uitgegeven kredieten daadwerkelijk gekwantificeerde effecten van broeikasgasreductie vertegenwoordigen. Ook de Wetenschappelijke Klimaatraad van de EU heeft geadviseerd om CO₂-compensatie geen onderdeel te maken van het klimaatdoel. Kan de Minister toezeggen dat artikel 6.4 kredieten pas worden ingezet als deze zaken zijn afgedekt en het systeem van koolstofkredieten betrouwbaar is?

Antwoord 5d

Het onderzoek uit *Nature* waar naar wordt verwezen gaat over een breed scala aan kredieten, ook veel kredieten die afkomstig zijn uit de vrijwillige markt en uit het *Clean Development Mechanism* onder het Kyoto Protocol als voorloper van het artikel 6-mechanisme onder de Overeenkomst van Parijs. Het is bekend dat er veel problemen waren en nog steeds zijn binnen deze markten. Veel projecten bleken niet additioneel aan bestaand beleid en leverden niet de beloofde mitigatie op. Daarnaast zijn er ook problemen vastgesteld met mensenrechtenschendingen van lokale bevolking. Om dit bij het nieuwe artikel 6-mechanisme te voorkomen zijn de afgelopen jaren gedetailleerde regels en kwaliteitsstandaarden afgesproken binnen de VN. Nederland en de EU hebben zich hier de afgelopen jaren hard voor ingezet.

Vraag 5e van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie en reactie van de bewindspersoon

Nederland stelt als voorwaarde dat de aankoop van kredieten van landen moet zijn die klimaatambities hebben die in lijn zijn met Klimaatakkoord van Parijs. In haar antwoord op Kamervragen eerder stelde de Minister

dat met de aankoop van kredieten het risico bestaat dat als rijkere landen nu al bij andere landen hun goedkopere reducties kopen («het laaghangend fruit»), dit voor die andere landen de transitie uiteindelijk alleen maar duurder maakt. Zij mogen de verkochte reducties in dat geval namelijk niet meetellen in het eigen doelbereik. Kan de Minister deze voorwaarde in dit kader nader toelichten? Waarom stelt Nederland deze voorwaarde? Bemoeilijkt de EU met de afname van kredieten niet juist dat deze landen hun klimaatambities overeenkomstig het Klimaatakkoord van Parijs kunnen waarmaken?

Antwoord 5e

De gemaakte VN-afspraken moeten onder meer voorkomen dat kredieten dubbel worden verkocht of dubbel worden geteld. Dit is geen voorwaarde die het kabinet stelt, maar een afspraak die tijdens COP29 is vastgelegd. In dit verband signaleert het kabinet in het BNC-fiche het risico dat de inzet van internationale koolstofkredieten ertoe kan leiden dat rijkere landen bij andere landen hun goedkopere reducties kopen («het laaghangend fruit»). Dit risico kan juist worden beperkt door in te zetten op kredieten van hoge kwaliteit.⁵ Door eisen te stellen aan kredieten kan de EU verkopers stimuleren om projecten van hoge kwaliteit te ontwikkelen. Dit kan een positieve impact hebben op het algehele kwaliteitsniveau van kredieten op de markt, omdat het loont de standaard van de EU te volgen.

In het Commissievoorstel is opgenomen dat mogelijk beperkt gebruik van artikel 6 kredieten zou moeten bijdragen aan het behalen van zowel EU klimaatdoelen als aan de klimaatdoelen van het verkopende land. Gedetailleerde afspraken over het gebruik van internationale koolstofkredieten door de EU zullen worden vastgelegd in de wetgeving die volgt ter uitvoering van het nieuwe klimaatdoel voor 2040.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

6.

De leden van de VVD-fractie willen bouwen aan een schoon en weerbaar Nederland. Er moet worden doorgewerkt aan het halen van de klimaatdoelstellingen, want onze toekomst is duurzaam en het is van belang om onze energieonafhankelijkheid te vergroten. Deze leden staan dan ook open voor het stellen van een Europees doel. Het bestaande beleid leidt bij goede uitvoering al tot 88% CO₂-reductie in 2040 en een Europees doel borgt bovendien een gelijk speelveld. Bovendien kunnen Europese instrumenten ook zorgen voor forse investeringen vanuit de private sector in verduurzaming. Deze leden willen van de Minister weten hoe zij denkt dat de Europese doelstelling dat gelijke speelveld verder kan waarborgen. Zitten er in het voorstel van de Europese Commissie voldoende waarborgen voor het behoud van een gelijk speelveld of zijn er mogelijkheden die onbenut blijven?

Antwoord

Het klimaatdoel voor 2040 en 2050 borgt het gelijke speelveld in de EU, omdat alle lidstaten moeten bijdragen aan het te behalen doel. Dit biedt daarmee voor alle lidstaten een gelijke set regels, een gelijke plicht tot verduurzaming, en voorkomt weglek binnen de EU (waterbed effect). Het klimaatdoel 2040 moet samen worden gezien met complementaire maatregelen, die helpen de uitvoering en transitie vorm te geven, zoals de Clean Industrial Deal (CID). Het kabinet is positief over de expliciete koppeling die de Commissie legt tussen de CID en het voorgestelde doel. De Commissie geeft hiermee handvaten voor het oplossen van knelpunten in de uitvoering. Conform de Kamerbrief toekomstperspectief

⁵ De beste internationale standaard op dit moment is artikel 6.4. Zie Kamerstuk 2025Z00058.

op de industrie zet het kabinet in om in Europees verband deze voorstellen verder te concretiseren.⁶

7.

De leden van de VVD-fractie vinden het wel belangrijk om inzichtelijk te krijgen wat het nieuwe klimaatdoel concreet zou betekenen voor Nederland. Deze leden spreken dan bijvoorbeeld over hoe een nieuw klimaatdoel zich door vertaald naar nationaal niveau en welke kosten hier bij komen kijken. Deze leden vragen de Minister om dit zo snel als mogelijk inzichtelijk te maken. Zij vragen de Minister toe te lichten wat het pakket 2040 concreet gaat betekenen als aanvulling op het huidige klimaatbeleid. Ook vragen zij hoe de Minister ervoor gaat zorgen dat we zoveel mogelijk ruimte houden voor eigen invulling van de implementatie op nationaal niveau. Op welke wijze gaat de Europese Commissie ondersteuning bieden bij de implementatie?

Antwoord

Voor het kabinet staat centraal dat een klimaatdoel uitvoerbaar is. Daarom wordt ingezet op een concreet, tijdig en stevig uitvoeringspakket dat bedrijven en burgers in staat stelt om de transitie daadwerkelijk te realiseren. Conform de motie Erkens benadrukt het kabinet het belang van dit uitvoeringspakket om structurele knelpunten in de transitie, zoals netcongestie en betaalbaarheid op te lossen. De koppeling van het Europese 2040-tussendoel met het ook op 2 juli gepubliceerde Clean Industrial Deal implementatiepakket, is een eerste stap om de juiste randvoorwaarden te creëren voor een stevig uitvoeringspakket wat leidt tot verbeterde financieringsmogelijkheden, lagere energiekosten, vereenvoudiging van vergunningverlening, en versnelling van industriële verduurzaming. Zie ook vraag 8.

Tevens verwelkomt het kabinet het voorstel voor meer flexibiliteit tussen en binnen sectoren om doelen op een kosteneffectieve manier te realiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke nationale omstandigheden van lidstaten. Een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking hiervan is volgens het kabinet dat alle sectoren een gebalanceerde en kosteneffectieve bijdrage leveren en de opgave helder is.

Vervolgens, na een besluit over het voorgestelde tussendoel voor 2040, zal de Commissie verdere wetgevende voorstellen doen voor een post-2030 beleidspakket. Hiervoor zal de Commissie effectenbeoordelingen uitvoeren, waarbij kosten en draagvlak worden meegewogen, om tot een pakket van implementatiemaatregelen te komen waarop het (volgende) kabinet opnieuw positie kan bepalen. In de effectbeoordeling van de Commissie op een post-2030 beleidspakket wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met concurrentievermogen, en de impact van voorstellen op bedrijven en MKB. Ook wordt bijvoorbeeld een uitgebreide analyse uitgevoerd over het mogelijk toestaan van artikel 6 koolstofkredieten. Zie ook het antwoord op vraag 9. De precieze beleids- en financiële gevolgen zijn afhankelijk van deze toekomstige invulling en daaropvolgende onderhandelingen.

8.

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat een nieuw klimaatdoel gepaard gaat met een stevig uitvoeringspakket. Deze leden zien namelijk dat in de praktijk verduurzaming vaak vastloopt in de uitvoering, bijvoorbeeld vanwege netcongestie, infrastructuur die niet op tijd gereed is, beperkte marktvraag of onzekerheid over vergunningen. Zij vragen welke EU-instrumenten er aan bij kunnen dragen dat er meer

⁶ Kamerstuk 29 826, nr. 265.

investerings gedaan worden vanuit de private sector voor verduurzaming? Zij vragen of er een inschatting is gemaakt van de kosten en of deze kosten kunnen worden uitgesplitst voor bedrijven, energie-infrastructuur en andere sectoren? Daarnaast vragen zij in hoeverre de Europese Commissie een uitvoeringspakket maakt met haalbare doelen en tijdlijnen? Ook willen zij weten hoe de Europese Commissie ervoor zorgt dat de integraliteit geborgd is in het uitvoeringsplan, zowel voor de sectoren als tussen onderdelen zoals infrastructuur, netcapaciteit en bedrijven?

Antwoord

Het kabinet benadrukt dat het klimaatdoel gepaard moet gaan met een gedegen uitvoeringspakket om de transitie te stimuleren en mogelijk te maken voor burgers en bedrijven. De rol van private investeringen is hier van groot belang. Onzekerheid over de uitvoering en randvoorwaarden zorgt ervoor dat investeringen uitblijven. Het kabinet pleit in Europa actief voor een stevig en tijdig uitvoeringspakket dat knelpunten weg moet nemen, om de concurrentiepositie te versterken, verduurzaming te versnellen en zekerheid voor investeerders in verduurzaming te creëren. De Commissie werkt momenteel op verschillende beleidsterreinen (concurrentievermogen, klimaat, energie) omvangrijke pakketten uit die verduurzaming, weerbaarheid en concurrentievermogen hand in hand moet laten gaan. Zij heeft, bijvoorbeeld onder de CID, reeds verscheidene maatregelen aangekondigd die de uitvoering moeten verbeteren en versnellen. Een concreet voorbeeld is de Industrial Decarbonisation Accelerator Act die in het vierde kwartaal van dit jaar uitkomt en vergunningverlening en het vestigingsklimaat voor groene initiatieven moet verbeteren. De integraliteit is gewaarborgd in deze plannen, omdat de Commissie, net als het kabinet de transitie als een systeemverandering beschouwt waarin verduurzaming, concurrentievermogen en weerbaarheid in samenhang moeten worden gezien. Daarbij erkent de Commissie de noodzaak normerend beleid voldoende te combineren met stimulerend beleid.

Op EU-niveau zijn er verschillende instrumenten die private investeringen mogelijk maken, sturen of stimuleren. Zo zijn er verschillende fondsen die ingezet kunnen worden, zoals InvestEU. Onder de CID heeft de Commissie een aanbeveling gedaan om de risico's van afschrijvingen bij duurzame investeringen te verminderen en heeft het onder het staatssteunkader van de CID (CISAF) verschillende voorstellen gedaan om private investeringen te de-risken. Ook het op 17 juli jl. gepubliceerde voorstel voor een Europees Concurrentievermogenfonds als onderdeel van het pakket voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034 beoogt onder andere bij te dragen aan het ondersteunen van de decarbonisatie van de Europese industrie, waaronder het mkb en energie-intensieve sectoren, de productie van schone technologieën en bijbehorende toeleveringsketens. Daarnaast zorgen kaders als ETS en CBAM ervoor dat vervuilende investeringen onaantrekkelijker worden en kunnen de opbrengsten ervan ten goede komen van publieke groene investeringen die op hun beurt mogelijk private investeerders motiveren tot het doen van investeringen.

Uiteindelijk draait het erom dat lange termijn zekerheid en goede randvoorwaarden zorgen dat private investeringen aantrekkelijker worden en gericht zijn op verduurzaming.

9.

Tot slot vinden de leden van de VVD-fractie het goed dat de Europese Commissie in haar voorstel ook ruimte geeft om CO₂-reductie te bewerkstelligen in het buitenland. Wat deze leden betreft gaan we snel aan de slag met het opzetten van een internationale koolstofmarkt. Zij vragen op

welke manier landen ook CO₂-winst kunnen behalen door duurzame investeringen in het buitenland mee te laten tellen voor de nationale opgave.

Antwoord

Er zijn verschillende manieren waarop internationale handel in koolstofkredieten onder artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs kan plaatsvinden. Dit is het internationale kader op basis waarvan landen CO₂-reductie in het buitenland, onder voorwaarden, kunnen laten meetellen voor hun nationale opgave. Landen kunnen kiezen voor bilaterale samenwerking (artikel 6.2) of ze kunnen ervoor kiezen om via een marktplaatsmechanisme (artikel 6.4) mitigatiewinst uit projecten in derde landen te kopen en de artikel 6-kredieten daaruit mee te laten tellen voor eigen doelen. Het gastland moet hier wel toestemming voor geven (autorisatie). Daarnaast moeten landen aan uitgebreide rapportageverplichtingen voldoen en moeten de betreffende projecten aan gedetailleerde kwaliteitsstandaarden van artikel 6 voldoen.

Er bestaan twee soorten koolstofkredieten onder bovengenoemd marktplaatsmechanisme: 1) *mitigation contribution units* (MCU's) en 2) geautoriseerde 6.4-kredieten. Bij MCU's telt de mitigatie mee voor de nationaal bepaalde bijdrage onder de Overeenkomst van Parijs (NDC) van het land waar het project gevestigd is. Een MCU is dus een bijdrage aan de klimaatdoelen van dat land. Bij geautoriseerde 6.4-kredieten telt de mitigatie niet mee voor de NDC van het land waar het project gevestigd is. Het land geeft hier nadrukkelijke toestemming voor. Deze autorisatie geeft de koper een unieke claim op de gerealiseerde mitigatie. Wanneer de EU kiest voor de aanschaf van geautoriseerde kredieten kan de reductie dus mee worden geteld voor het behalen van de EU-klimaatdoelen.

In geval van bilaterale samenwerking op basis van artikel 6.2 maken landen separate afspraken over samenwerking, bij een of meerdere projecten, inclusief over welk deel van de gerealiseerde mitigatie bij koper dan wel verkoper mag worden meegerekend.

De verschillende opties zullen worden uitgewerkt in het beleidspakket ter uitvoering van het 2040-doel. Het kabinet merkt hierbij op dat het gebruik en de aanschaf van internationale kredieten niet bij voorbaat altijd een kosteneffectieve oplossing is. Bij de effectbeoordeling is daarom een duidelijke inschatting van de kosten en baten van belang, mede gezien de invloed die deze inzet kan hebben op de verduurzaming en het concurrentievermogen van de eigen industrie in de EU. De kredieten moeten na 2040 worden uitgefaseerd, terwijl de nodige investeringen in uitstootvermindering in Europa alsnog plaats moeten vinden om – conform de Europese klimaatwet – klimaatneutraliteit in 2050 op Europees grondgebied te bereiken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de bewindspersoon

10.

De leden van de NSC-fractie wensen, conform de inzet van het kabinet zoals die is weergegeven in de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 18 september 2025, geen vastlegging van een klimaatdoel 2040 in de Nederlandse Klimaatwet. De leden van de NSC-fractie geven voor wat betreft de vastlegging van een klimaatdoel 2040 in de Europese Klimaatwet, aan dat het maatregelenpakket voor het behalen van dit doel gericht moet zijn op energiebesparing, de afbouw van fossiele brand- en grondstoffen ten gunste van de opwek van hernieuwbare energie en grondstoffen, de opwek van groene waterstof, en door in te zetten op

koolstofverwijdering. Voor wat betreft koolstofverwijdering wensen zij geen primaire inzet op Carbon Capture and Storage (CCS) maar inzet op de natuurlijke methoden van koolstofverwijdering, door bosherstel en koolstofopslag in producten. De leden van de NSC-fractie merken op dat de maatregelen om een tussendoel van 90% te halen in plaats van 88% sterk stoelen op de inzet van CCS en ook nog steeds het inzetten van hout als biobrandstof mogelijk maken.

Antwoord

Voor het behalen van het 90% doel zal de Commissie met uitvoeringsvoorstellen komen die het hele scala van mogelijkheden voor broeikasgasreductie bevatten, van energiebesparing en CO₂-neutrale energie tot en met circulaire grondstoffen. Het overgrote deel van de CO₂-reductie komt daarbij van directie mitigatiemaatregelen. Verder zal ook gekeken worden naar internationale koolstofkredieten en koolstofverwijdering. Bij koolstofverwijdering gaat het zowel om biologische vastlegging (LULUCF) als industriële processen, waaronder CC(U)S, Direct Air Captures en BECCS. Permanente koolstofverwijdering, mag van de Commissie daarbij alleen een rol spelen bij *hard to abate* emissies. Dat wil zeggen dat permanente koolstofverwijdering alleen wordt gebruikt ter compensatie van emissies die niet of moeilijk te vermijden zijn. Er blijft dus druk op emissiereductie. De precieze uitwerking van de rol van permanente koolstofverwijdering volgt in 2026, bij het herzieningsvoorstel voor het ETS, dat onderdeel vormt van het post-2030 beleidspakket. Het kabinet zet erop er daarbij op in dat het pakket lidstaten voldoende ruimte biedt om een afweging te maken t.a.v. de door de Commissie voorgestelde flexibiliteiten die zijn bedoeld om de haalbaarheid van het 2040-tussendoel te bevorderen. Het kabinet steunt verder het voorstel van de Commissie koolstofverwijdering te richten op compensatie van hard-to-abate emissies.

Voor de inzet van het kabinet op BECCS en het gebruik van houtige biomassa verwijs ik naar de Kamerbrief «Inhoudelijke appreciatie motie-Teunissen over het niet stimuleren of faciliteren van BECCS bij houtverbranding voor elektriciteitsproductie» van 3 september jl.⁷ BECCS is op dit moment de enige techniek die voorhanden is en op significante schaal kan bijdragen aan koolstofverwijdering en heeft dan ook een belangrijke rol in klimaatscenario's. Er mogen alleen duurzame biograndstoffen worden gebruikt. Hiervoor gelden strenge duurzaamheidseisen vanuit de Europese Renewable Energy Directive. Via certificering tonen partijen in de keten van herkomst tot eindgebruik voor hun biograndstoffen aan dat bijvoorbeeld biodiversiteit en bodemkwaliteit in stand worden gehouden, en dat de productie niet tot ontbossing of aantasting van oerbos leidt. In samenwerking met alle EU-lidstaten wordt publiek toezicht gehouden op de certificering om de betrouwbaarheid en kwaliteit van het private certificeringssysteem te waarborgen. Uit cijfers van het CBS⁸ blijkt dat biograndstoffen die in Nederland worden gebruikt voor de productie van energie vooral komen uit reststromen van de houtverwerkingsindustrie en uit landschapsbeheer. Deze cijfers tonen aan dat het geschetste beeld dat bomen specifiek worden gekapt om te verbranden, niet klopt. Dat is ook niet de verwachting, omdat de economische waarde van gekapt hout (planken e.d.) veel te hoog is voor directe verbranding in energiecentrales.

11.

⁷ Kamerstuk 31 239, nr. 430

⁸ CBS, Hernieuwbare energie in Nederland 2023, 02-09-2024

De leden van de NSC-fractie vragen de Minister naar de Nederlandse inzet op het niet mee laten tellen van het kappen van hout om dit vervolgens te verstoken en mee te laten tellen als biograndstof.

Antwoord

De inzet van biograndstoffen is nu en richting de doelstellingen voor 2030 en 2050 noodzakelijk voor de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie. Biograndstoffen kunnen fossiele grondstoffen vervangen in bijvoorbeeld de bouw en de chemie. Alleen duurzame biograndstoffen tellen mee als hernieuwbaar en dragen daarmee bij aan de CO₂-reductiedoelstellingen. Er gelden zowel in de Europese Unie als in Nederland strenge duurzaamheidseisen voor het gebruik van houtige biograndstoffen om aangemerkt te worden als duurzame energiebron. Dit betekent bijvoorbeeld dat er sprake moet zijn van emissiereductie en van behoud van koolstofvoorraden, biodiversiteit en bodemkwaliteit. Dit wordt geborgd met privaatrechtelijke certificering en publiekrechtelijk toezicht. Omdat duurzame biograndstoffen schaars zijn, wil het kabinet ze zo hoogwaardig mogelijk inzetten. Voor energetische toepassingen van biograndstoffen waar een duurzaam alternatief beschikbaar is, zoals basislast elektriciteit, is het beleid daarom gericht op afbouw. Dit betekent dat er geen nieuwe subsidies voor worden afgegeven.

12.

De leden van de NSC-fractie vragen de Minister om niet akkoord te gaan met het vastleggen van een 90% doel indien het meetellen van houtige biomassa nog steeds onderdeel is van de Europese definitie van biograndstoffen. Is de Minister hiertoe bereid?

Antwoord

Nee. Zie hiervoor het antwoord op vraag 12. Veel lidstaten binnen de EU maken gebruik van de inzet van duurzame houtige biomassa conform Europese duurzaamheidsregels voor hun energievoorziening en het halen van hun klimaatdoelen. Door middel van certificering en toezicht geven de duurzaamheidsregels gerechtvaardigd vertrouwen dat er sprake is van bijvoorbeeld emissiereductie en behoud van koolstofvoorraden, biodiversiteit en bodemkwaliteit. De inzet van duurzame houtige biomassa hoort ook bij de recht van lidstaten om hun eigen energiemix te bepalen. Het is onrealistisch om als Nederland aanpassing van de Europese regels als voorwaarde te stellen voor een akkoord op Europese klimaatdoelen.

13.

Voor wat betreft de koolstofverwijdering merken de leden van de NSC-fractie op dat dit een aanzienlijk deel is van het maatregelenpakket dat ten grondslag ligt aan het halen van de 90% reductiedoelstelling. Acht de Minister dit doel realistisch? Welk deel van dit doel zal onder de verantwoordelijkheid van Nederland vallen? Is dit doel volgens de Minister in evenwicht met de doelstelling om fossiele brandstof uit te faseren, zoals afgesproken is bij de COP? Is de Minister van mening dat het gedeelte dat in de 2040 doelstelling opgenomen is als CCS, alleen geldt voor de «hard to abate» uitstoot, of is de Minister van mening dat dit meer ruimte geeft? De leden van de NSC-fractie vragen de Minister niet akkoord te gaan met de 90% doelstelling indien de CCS die is opgenomen in het onderliggend maatregelenpakket van de 2040 doelstelling meer omvat dan nodig is om de «hard to abate» koolstof af te vangen. Is de Minister hiertoe bereid?

Antwoord

Het gaat hier om het vaststellen van een doel voor 2040. Daarbij zijn allerlei acties nodig om dat doel te bereiken, zowel via mitigatie als koolstofvastlegging, als de beperkte inzet van internationale kredieten. De

hoofdmoot is en blijft mitigatie. Daarnaast kan en dient koolstofverwijdering richting 2040 een significante bijdrage te leveren aan het bereiken van een 2040 klimaatdoel. Zonder koolstofverwijdering zijn de wettelijk vastgelegde Europese en Nederlandse doelen van klimaatneutraliteit onhaalbaar en koolstofverwijdering vergt nog sterke opschaling die al ruim voor 2040 moet starten. De precieze beleids- en financiële gevolgen voor Nederland zijn afhankelijk van nog vorm te geven invulling van het post-2030 beleidspakket en daaropvolgende onderhandelingen. Als permanente koolstofverwijdering een rol krijgt in het Europese Emissiehandelssysteem (ETS) ligt het niet voor de hand dat er binnen dit instrument nationale verantwoordelijkheden voor koolstofverwijdering volgen, omdat het ETS een Europees instrument is.

Zowel het kabinet als de Commissie zijn het er over eens de behoefte aan koolstofverwijdering met emissiereductie zoveel mogelijk te beperken. Daarom richt de Commissie permanente koolstofverwijdering op compensatie van *hard-to-abate* emissies.

De Impact Assessment van de Commissie voor het 90% reductiedoel geeft aan dat het overgrote deel van de koolstofverwijdering plaatsvindt via natuurlijke methoden, maar dat ook een aanzienlijke bijdrage via koolstofverwijderingsmethoden die CCS gebruiken zal moeten worden gerealiseerd.⁹ De opslag van koolstof in bossen en bodems is kwetsbaar voor toekomstig verlies, mede door de effecten van voortgaande klimaatverandering (bosbranden, verdroging) en is daarom volgens de Wetenschappelijke Klimaatraad geen verantwoorde compensatie voor resterend fossiele uitstoot. Koolstofverwijdering die gebruik maakt van CCS biedt mogelijkheden om niet-fossiele CO₂ permanent vast te leggen en bijvoorbeeld hard-to-abate fossiele emissies binnen het ETS te compenseren. Methoden van koolstofverwijdering die CCS gebruiken zijn daarom absoluut noodzakelijk om de klimaatdoelen te kunnen halen.

14.

De leden van de NSC-fractie wensen daarnaast een verbod en concreet afbouwpad naar nul uiterlijk in 2030, voor (de subsidiering en) het gebruik van houtige biomassa, zowel als warmtebron als ten behoeve van de opwek van elektriciteit. Dat verbod moet voor wat de leden van de NSC-fractie betreft ook nadrukkelijk zien op houtige biomassa in combinatie met CCS (BECCS).

Antwoord

Zoals toegelicht in de Kamerbrief voortgang duurzaamheidskader biograndstoffen van 24 december 2024 is het beleid voor laagwaardige toepassingen van biograndstoffen gericht op afbouw. De uitgifte van nieuwe subsidiebeschikkingen voor de inzet van houtige biograndstoffen voor laagwaardige toepassingen (elektriciteit en lage-temperatuur warmte) is reeds gestopt.¹⁰ Veel bestaande beschikkingen lopen in de komende jaren af, waardoor al sprake is van sterke afbouw. Een verbod is wat het kabinet betreft niet aan de orde, omdat het gebruik van duurzame biograndstoffen gewenst is voor toepassingen waarvoor geen fossielvrij alternatief beschikbaar is.

Voor een toelichting op de inzet van het kabinet op BECCS verwijst het kabinet naar de Kamerbrief «Inhoudelijke appreciatie motie-Teunissen over het niet stimuleren of faciliteren van BECCS bij houtverbranding voor

⁹ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, part 1 to 5. Bron: EUR-Lex – 52024SC0063 – EN – EUR-Lex.

¹⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7fbf02296b8e93cf235319dcc4331c2ea6153566/pdf>

elektriciteitsproductie» van 3 september jl.¹¹ BECCS is op dit moment de enige techniek die voorhanden is en op significante schaal kan bijdragen aan koolstofverwijdering en heeft dan ook een belangrijke rol in klimaat-scenario's. Er mogen alleen duurzame biograndstoffen worden gebruikt. Hiervoor gelden strenge duurzaamheidseisen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

15.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de Minister de effectbeoordeling waardeert die onder het voorstel ligt. Hoe reëel acht de Minister deze effectbeoordeling, gelet op de ontwikkelingen in Nederland rond de netcongestieproblematiek en de zorgen bij de industrie? Hoe haalbaar acht de Minister het voorgestelde doel voor Nederland, gelet op genoemde ontwikkelingen?

Antwoord

Conform de motie Erkens benadrukt het kabinet het belang van dit uitvoeringspakket om structurele knelpunten in de transitie, zoals netcongestie en betaalbaarheid op te lossen en zo de juiste randvoorwaarden voor het behalen van het 2040 te creëren. In de effectbeoordeling van het 2040 tussendoel gaat de Commissie in op benodigde investeringskosten in het elektriciteitsnet en uitdagingen omtrent het optimaliseren van het elektriciteitsnet als gevolg van groeiende elektrificatie. Concreet kijkt het kabinet onder andere uit naar voorstellen van de Commissie i.h.k.v. het European Grids Package later dit jaar. In de vervolgbesprekingen en uitwerking hiervan zal het kabinet zich actief inzetten voor de voor Nederland belangrijke randvoorwaarden voor verduurzaming van de Europese economie. Daarbij gaat het onder andere om een Europese aanpak van de hoge netwerktarieven, vereenvoudiging en stroomlijnen van vergunningsprocedures (o.a. toestaan tijdelijke beperkte stikstofdepositie bij de constructiefase van duurzame energieprojecten), ondersteuning en aandacht voor netcongestie. Tevens acht het kabinet het essentieel dat bij de uitwerking van toekomstige voorstellen de impact op Europese leveringszekerheid wordt meegewogen. Tot slot zal in de uitwerking van de CID ook aandacht besteed aan de hoge energieprijzen voor de energie intensieve industrie.

16.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat het voorgestelde doel vooral gebaseerd is op de technische haalbaarheid. Is de Minister van mening dat voldoende rekening gehouden is met de (sociaal-)economische haalbaarheid?

Antwoord

Ja. In de Impact Analyse van het 2040 tussendoel¹² zijn de sociaal-economische implicaties van emissiereductie meegenomen in het vergelijken van meerdere reductiescenario's. Daarbij is onder andere beoordeeld: macro-economische impact (bijv. effecten op het bruto nationaal product en de totale werkgelegenheid), de benodigde investeringen en kosten voor verschillende sectoren, en de sociale implicaties in relatie tot een rechtvaardige transitie (inclusief energie- en vervoersarmoe en brandstofprijzen). De Commissie heeft daarnaast mogelijke distributieve effecten op verschillende inkomensgroepen en regio's onderzocht.

¹¹ Kamerstuk 31 239, nr. 430

¹² Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, part 1 to 5. Bron: EUR-Lex – 52024SC0063 – EN – EUR-Lex.

17.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een inschatting van de opgave die het voorgestelde doel met zich mee zal brengen voor Nederland.

Antwoord

Zie beantwoording vraag 7.

18.

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de Commissie niet zou kunnen volstaan met het beleidsmatig vastleggen van een klimaatdoelstelling voor 2040 in plaats van het wettelijk vastleggen ervan, zoals nu voorgesteld. Hoe weegt de Minister dit in het licht van de juridische werking van wettelijke vastlegging ten opzichte van beleidsmatige vastlegging in combinatie met het complexe en veelzijdige speelveld?

Antwoord

De Europese klimaatwet bepaalt dat de Commissie een wetgevend voorstel moet doen om het 2040 tussendoel vast te leggen. Daarom is het voorgestelde tussendoel in een wetswijzigingsvoorstel van de Commissie opgenomen.