

# De betekenis van het EU-klimaatrecht voor Nederland: verplichte emissiereducties in 2030 als stap op weg naar een klimaatneutrale Unie in 2050

Citation for published version (APA):

Peeters, M. (2020). De betekenis van het EU-klimaatrecht voor Nederland: verplichte emissiereducties in 2030 als stap op weg naar een klimaatneutrale Unie in 2050. In C. Backes, E. Brans, & H. K. Gilissen (Eds.), *Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering. energietransitie en adaptatie in Nederland* (pp. 275-299). Boom Juridisch.

## Document status and date:

Published: 01/01/2020

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Document license:

Taverne

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 19 Apr. 2024

## **16 De betekenis van het EU-klimaatrecht voor Nederland: verplichte emissiereducties in 2030 als stap op weg naar een klimaatneutrale Unie in 2050**

*Marjan Peeters<sup>1</sup>*

### **Samenvatting**

Terwijl op EU-niveau wordt overwogen om de juridisch bindende doelen voor de reductie van broeikasgassen aan te scherpen, is het van belang aandacht te besteden aan de naleving van bestaande Europese broeikasgasreductienormen. Deze bijdrage bespreekt de Europeesrechtelijke lidstatelijke emissiereductiedoelen voor 2020 en de naleving daarvan. Nederland ligt op koers om aan de emissiereductieverplichting voor 2020 te voldoen, terwijl uit rapportages blijkt dat een fors aantal andere lidstaten in de gevarenzone verkeert. De COVID-19-crisis is echter de nare reden dat deze in moeilijkheden verkerende lidstaten waarschijnlijk toch in 2020 hun emissiereductiedoelen zullen halen. Niettemin is de gerezen situatie van een dreigend nalevingstekort een belangrijke waarschuwing voor de volgende periode tot aan 2030 waarin scherpere doelstellingen gelden – die bovendien nog mogelijk worden aangescherpt. Het gebruikmaken van door EU-regelgeving mogelijk gemaakte flexibiliteitsmechanismen met tegelijkertijd een krachtige controle en waar nodig handhaving door de Europese Commissie zullen belangrijke aandachtspunten zijn in de nabije periode tot 2030. Ook voor Nederland zal het een belangrijke beleidsvraag zijn of het gewenst dan wel nodig is om van de flexibiliteitsmechanismen gebruik te maken om naleving voor 2030 te verzekeren.

### **1 Inleiding: context en doel van deze bijdrage**

#### **1.1 Context: bestaande Europese klimaatwetgeving en nieuwe ambities**

De EU is erin geslaagd een omvangrijk pakket aan regelgeving tot stand te brengen met als doel de broeikasgasemissies in de EU fors te reduceren.<sup>2</sup> Gelet op de huidige van kracht zijnde regelgeving moeten de broeikasgasemissies in de EU met ten minste

---

1 Marjan Peeters is hoogleraar Milieubeleid en recht aan de Universiteit Maastricht. Het inhoudelijk onderzoek voor deze bijdrage is afgesloten op 15 april 2020.

2 In het jaar 2018 werden ten minste zeven nieuwe klimaatwetten op EU-niveau aangenomen: zie voor een overzicht van en discussie over de enorme complexiteit van die regelgeving: M. Peeters, 'EU Climate Law: Largely Uncharted Legal Territory', *Climate Law* 9, 2019, p. 137-147.

40% zijn teruggebracht in het jaar 2030 (ten opzichte van het jaar 1990).<sup>3</sup> Voorts is na de verkiezingen voor het Europees Parlement, gehouden in het voorjaar van 2019, een politiek debat gestart om deze doelstelling aan te scherpen. De Europese Commissie heeft in de op 1 december 2019 gepubliceerde ‘Green Deal’ aangekondigd om ‘tegen de zomer van 2020’ een plan te presenteren ‘om de EU-doelstelling voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgas tegen 2030 ten opzichte van 1990 op verantwoorde wijze tot ten minste 50%, en 55% als streefdoel, te verhogen’, na een beoordeling van de effecten daarvan.<sup>4</sup> Tevens probeert de Europese Commissie in 2050 een klimaatneutrale Europese Unie te bewerkstelligen.<sup>5</sup> Het jaar 2030 vormt daarbij een belangrijke tussenstap op weg naar een klimaatneutrale Unie. De Europese Raad van Regeringsleiders – een orgaan dat niet over wetgevende macht bezit, maar is ingesteld om politieke sturing te geven – heeft de doelstelling van een klimaatneutrale EU in 2050 bekrachtigd, waarbij overigens één lidstaat, Polen, zich niet wilde verbinden tot implementatie van deze doelstelling.<sup>6</sup> De essentie van klimaatneutra-

- 
- 3 Zie daarover de bijdrage van de EU en de lidstaten voorafgaand aan de onderhandelingen voor COP 25 te Parijs: Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, beschikbaar op: [www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Sweden%20First/EU%20First%20NDC.pdf](http://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Sweden%20First/EU%20First%20NDC.pdf) (bezocht 3 maart 2020); de emissies die door het Protocol van Montreal worden gereguleerd vallen niet onder dit reductiepercentage: de emissies van stoffen die de ozonlaag aantastende stoffen vervangen maar zelf bijdragen aan de opwarming van de aarde zijn sinds 1990 met 60% gestegen, en er zijn maatregelen genomen om de emissies te doen afnemen, zie daarover [https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_en) (bezocht op 3 maart 2020).
- 4 Europese Commissie, Mededeling, De Europese Green Deal, COM/2019/640 final Brussel, 11 december 2019, p. 5. Het jaar 1990 is meestal het referentiejaar, zie (zonder uitleg!) Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 2.
- 5 Zie de Green Deal, met op p. 1 de uitspraak dat ‘vanaf 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten’, zie ook p. 5 met verwijzing naar een eerder document. De Overeenkomst van Parijs bevat een verplichting voor partijen om de wereldwijde uitstoot zo spoedig mogelijk te reduceren (‘aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible’ en, iets meer specifiek: ‘(...) to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century’, zie art. 4 lid 1. De Europese Commissie en de Europese Raad verwijzen echter naar het jaar 2050 als uiterste limiet voor klimaatneutraliteit. Inmiddels is op 4 maart 2020 een voorstel ingediend om deze klimaatneutraliteit in 2050, en het proces daarnaartoe, te regelen: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet), COM(2020) 80 final, beschikbaar via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>. In de Nederlandse Klimaatwet is in art. 2 de doelstelling van 95% reductie in 2050 ten opzichte van 1990 genoemd; de wet biedt daarvoor ‘een kader voor de ontwikkeling van beleid’.
- 6 Europese Raad, Conclusies van de bijeenkomst op 12 december 2019, EUCO 29/19, beschikbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/12/12/european-council-conclusions-12-december-2019/>. Zie voor het verslag van deze

liteit is dat er niet meer wordt geëmitteerd in de atmosfeer dan wordt geabsorbeerd door technologie en door natuur.<sup>7</sup> Nederland heeft reeds gemarkeerd, in het politieke debat, niet bereid te zijn om een tekort aan reductie (of absorptie) te compenseren indien Polen vasthoudt aan dit standpunt.<sup>8</sup>

Ondertussen is Nederland wereldwijd beroemd vanwege het feit dat met het *Urgenda*-vonnis van de rechtbank te Den Haag van 24 juni 2015 voor de eerste maal een rechter intervenueert in het beleid van een nationale overheid.<sup>9</sup> Met het gerechtelijk bevel, dat direct uitvoerbaar was, wordt de Staat der Nederlanden opgedragen

---

Raadsbijeenkomst aan de Tweede Kamer: Europese Raad, *Kamerstukken II* 2019/20, 21501-20, nr. 1508. In de conclusies van de Europese Raad wordt de lidstaat met de afwijkende positie niet met naam genoemd, dit gebeurt wel in het verslag aan de Tweede Kamer (te weten: Polen, zie p. 2). Ook het Europees Parlement bekrachtigde reeds de doelstelling van klimaatneutraliteit in een resolutie van 14 maart 2019: Resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2019 over klimaatverandering – een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs (2019/2582(RSP)), beschikbaar op: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0217\\_NL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0217_NL.html) (bezoekt op 4 maart 2020). Het EP ‘benadrukt dat de Unie (...) moet streven naar het zo vroeg mogelijk en uiterlijk in 2050 realiseren van broeikasgasneutraliteit om een goede kans te hebben de mondiale temperatuurstijging tot 2100 te beperken tot 1,5 °C’. Voor zover mij bekend heeft slechts één verdragspartij geclaimd reeds klimaatneutraal te zijn, te weten Bhutan: Bhutan, Intended Nationally determined contribution, 30 september 2015 (beschikbaar op de UNFCCC website met de vermelding: ‘This is largely due to huge areas of forest cover, low levels of industrial activity and almost 100% electricity generation through hydropower.’).

- 7 Voor zover mij bekend is er nog geen juridisch bindende gedetailleerde definitie van klimaatneutraliteit, wel zijn er algemene omschrijvingen (zie bijvoorbeeld art. 4 lid 1 Overeenkomst van Parijs, hiervoor vermeld). Zie voor een specifieke benadering van klimaatneutraliteit het NDC van Noorwegen: ‘(...) Norway will adopt a binding goal of carbon neutrality no later than in 2030. This means that Norway will commit to achieving emission reductions abroad equivalent to Norwegian emissions in 2030.’, Norway’s Intended Nationally Determined Contribution, [www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Norway%20First/NorwayINDC%20\(Archived\).pdf](http://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Norway%20First/NorwayINDC%20(Archived).pdf) (bezoekt 3 maart 2020).
- 8 Europese Raad, *Kamerstukken II* 2019/20, 21501-20, nr. 1508, p. 2. Overigens bevat art. 2 van de Nederlandse Klimaatwet een streefdoel voor 2050 betreffende de vermindering van broeikasgasemissies met 95% ten opzichte van 1990; klimaatneutraliteit is niet in de Klimaatwet vastgelegd (maar de positie van de Europese Raad is niet dat elke lidstaat klimaatneutraal dient te zijn, maar dat de Unie als geheel klimaatneutraal zal zijn). Klimaatwet: Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken, *Stb.* 2019, 253.
- 9 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Stichting Urgenda/Staat der Nederlanden*), inmiddels bekrachtigd in cassatie door de Hoge Raad: HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

een hogere ambitie te bereiken dan verplicht conform het geldende EU-recht.<sup>10</sup> Deze opdracht moet bereikt zijn in het jaar 2020. Er is geen juridische procedure aanhangig in Nederland met een eis voor een reductiebevel voor de periode na 2020.<sup>11</sup> Wel is er Europese klimaatwetgeving die voor Nederland reductieverplichtingen inhoudt gedurende de periode tot aan het jaar 2030;<sup>12</sup> deze klimaatwetgeving wordt misschien nog verder aangescherpt gelet op de hierboven vermelde ambitie van de Commissie om de doelstelling voor 2030 aan te scherpen. Of de verhoogde ambitie daadwerkelijk in wetgeving wordt verankerd is onzeker: de Europese Commissie spreekt in de Green Deal vooralsnog slechts van een ‘Breed plan om de EU-klimaatdoelstelling voor 2030 op verantwoorde wijze tot ten minste 50%, en 55% als streefdoel, te verhogen’.<sup>13</sup> Het is aan de Europese Commissie daaromtrent voorstellen in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad van Ministers, bijvoorbeeld ter aanscherping van het Europese emissiehandelssysteem en/of ter aanscherping van de reeds vastgestelde lidstatelijke emissiereductiedoelen voor 2030 voor zover het emissies betreft die buiten het Europese emissiehandelssysteem vallen.<sup>14</sup>

10 Zie voor een commentaar: Ch.W Backes & G.A. van der van Veen, *AB* 2020/24 – met daarbij hun – terecht – opmerking dat in het arrest EU-rechtelijke punten onderbelicht zijn gebleven.

11 Een dergelijke claim is wel gestart tegen de in EU-klimaatwetgeving neergelegde doelstelling voor 2030: Gerecht 8 mei 2019, T-330/18, ECLI:EU:T:2019:324 (*Carvalho e.a./Parlement en Raad*), beroep is ingediend en heeft zaaknummer C-565/19 P).

12 Dit is geregeld in (de hierna nader te bespreken) Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 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, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013, *PbEU* 2018, L 156/26; ik noem die de Lastenverdelingsverordening. Daarnaast geldt het EU ETS, maar dit systeem bevat geen individuele reductieverplichting voor Nederland.

13 Zie de Bijlage bij de mededeling over de Europese Green Deal, Brussel, 11 december 2019 COM(2019) 640 final, beschikbaar op [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_2&format=PDF) (bezoekt op 3 maart 2020). Inmiddels wordt door de Commissie voorgesteld om wettelijk te regelen dat de Commissie uiterlijk op 30 juni 2021 heeft beoordeeld of de wetgeving voor 2030 moet worden gewijzigd gelet op het doel van 50-55% in 2030, en gelet op het doel van klimaatneutraliteit in 2050: zie art. 2 lid 4 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet) van 4 maart 2020, COM(2020) 80 final.

14 Voorts heeft de EU onder het Verdrag van Parijs de mogelijkheid de Nationally Determined Contribution (NDC) te actualiseren en nieuwe NDC's moeten een progressie vertonen (in ambitie) ten opzichte van een eerdere NDC (zie art. 4 Overeenkomst van Parijs). Noorwegen heeft reeds een geactualiseerde NDC ingeleverd waarin de doelstelling van ten minste 50% reductie in 2030 wordt vermeld, waarin tevens uitdrukkelijk wordt verwezen naar de samenwerking met de EU: Update of Norway's nationally determined contribution, (ongedateerd document, vlg. website UNFCCC is the update van 7 February 2020) [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Norway%20First/Norway\\_updatedNDC\\_2020%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Norway%20First/Norway_updatedNDC_2020%20(Updated%20submission).pdf) (bezoekt 3 maart 2020). De EU heeft inmiddels wel besloten tot een mededeling

## 1.2 Doel en opzet van deze bijdrage

Wat er ook zij van een eventuele (noodzakelijke) aanscherping van het Europese klimaatbeleid, juridisch gezien heeft de EU voor het jaar 2030 een bindende emissiereductieverplichting vastgesteld voor elke lidstaat, waaronder natuurlijk ook Nederland.<sup>15</sup> Dergelijke lidstatelijke emissiereductieverplichtingen zijn ook reeds van kracht voor het jaar 2020. De EU-wetgever heeft er dus voor gekozen om het reeds gehanteerde systeem van individuele lidstatelijke emissiereductieverplichtingen voor 2020 te continueren voor de periode tot aan 2030. Deze bijdrage heeft in de eerste plaats tot doel om deze normstelling te bespreken. Cruciaal is echter de vraag of lidstaten voldoende inspanningen zullen leveren om daadwerkelijk de bindende emissiereductieverplichtingen na te leven. Het is immers, in zijn algemeenheid, schrijnend keer op keer te worden geconfronteerd met berichten over schendingen van het Europese milieurecht.<sup>16</sup> Daarom zal deze bijdrage ook ingaan op de *naleving* en *handhavingmogelijkheden* van de lidstatelijke emissiereductieverplichtingen. Geschetst zal worden dat Nederland op koers ligt om aan de emissiereductieverplichting voor 2020 te voldoen, maar dat een fors aantal andere lidstaten in de gevarenzone

---

betreffende de langetermijndoelstelling (2050), zie Raad van de EU, Persmededeling 5 maart 2020: Klimaatverandering: Raad neemt EU-langetermijnstrategie aan die bij VN zal worden ingediend, beschikbaar via: [www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/03/05/climate-change-council-adopts-eu-long-term-strategy-for-submission-to-the-unfccc/](http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/03/05/climate-change-council-adopts-eu-long-term-strategy-for-submission-to-the-unfccc/). Deze verklaring wordt ingediend op naam van de EU en de lidstaten, maar lidstaten zouden, volgens de raadsbeslissing, ook zelf zulke langetermijndoelstellingen gaan indienen ('Aan de afzonderlijke lidstaten wordt ook gevraagd dat zij hun eigen nationale strategieën voorbereiden voor indiening bij het UNFCCC', zo luidt de persmededeling). Opvallend is dat in de terugkoppeling naar de Tweede Kamer deze mogelijkheid niet uitdrukkelijk wordt besproken, zie Brief van de Ministers voor Milieu en Wonen en van Economische Zaken en Klimaat, Verslag van de Milieuraad van 5 maart 2020, Brief van 30 maart 2020, beschikbaar via: [www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/03/30/verslag-milieuraad-5-maart-2020.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/03/30/verslag-milieuraad-5-maart-2020/verslag-milieuraad-5-maart-2020.pdf).

- 15 Zie de hiervoor gemelde Verordening (EU) 2018/842. De bindende emissiereductieverplichtingen betreffen, kort gezegd, de emissies die buiten het EU ETS vallen, de emissies die niet ontstaan door landgebruik en bosbouw, en de emissies die ontstaan door het gebruik van producten die ozonlaag-aantastende stoffen bevatten. Zie voor de werkingssfeer art. 2 Verordening.
- 16 En ook schendingen buiten het milieurecht, zie daarover HvJ EU 2 april 2020, gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, ECXLI:EU:C:2020:257 (*Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië*) (persbericht op: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>). Heel basaal gezien is er een gelijkenis tussen de regulering in dit beleidsveld en het Europese klimaatrecht: in beide gevallen is sprake van regulering waarbij hoeveelheden worden verdeeld over lidstaten, en lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun quotum wordt gegarandeerd. Bij vluchtelingen die internationale bescherming zoeken, gaat het overduidelijk over minimumquota, bij emissies gaat het om maximumquota.

verkeert.<sup>17</sup> De regelgeving voor de naleving is overigens complex, omdat daarin aan lidstaten verschillende mogelijkheden worden geboden om hun emissiereductiedoelen op een flexibele manier te bereiken. Die flexibiliteit bestaat – kort gezegd – uit het kunnen schuiven met jaarlijkse emissiebudgetten, inclusief het kunnen verhandelen van die emissiebudgetten aan andere lidstaten. Alle lidstaten, en dus ook Nederland, kunnen overwegen om van de flexibiliteitsmogelijkheden gebruik te maken.

De opzet van deze bijdrage is als volgt: paragraaf 2 schetst de huidige Europese klimaatwetgeving die de lidstatelijke reductiedoelstellingen voor 2020 en 2030 regelt, waarna paragraaf 3 ingaat op de naleving van de betreffende emissiedoelen voor 2020, inclusief de in de regelgeving geboden mogelijkheid om met emissiebudgetten te schuiven. Paragraaf 4 gaat in op de handhavingsmogelijkheden, zowel op EU-niveau als in de nationale ordes. Paragraaf 5 sluit af met prangende vragen voor Nederland, met name met betrekking tot het gebruikmaken van de flexibiliteitsmogelijkheden.

## **2 De normstelling voor lidstatelijke emissiereducties in 2020 en 2030**

### **2.1 Het tweesporenbeleid: ETS en niet-ETS**

De reductie van broeikasgassen in het jaar 2020 (voor dat jaar geldt een EU-wijde reductiedoelstelling van 20%)<sup>18</sup> wordt gereguleerd door in principe twee kerninstrumenten: het eerste spoor bestaat uit bindende emissiereductiedoelstellingen voor individuele lidstaten, en het tweede spoor is het Europese emissiehandelssysteem (gebruikelijk afgekort met EU ETS, acroniem voor Emissions Trading System). Met dit tweede spoor is een EU-wijd plafond gesteld aan de emissies door grote industriële installaties en de luchtvaart in de EU.<sup>19</sup> De emissies van deze bronnen worden dus niet gerelateerd aan de individuele prestatie door een lidstaat. De normstelling en handhaving richt zich, via de implementatie in de rechtsordes van de lidstaten, op de bedrijven en de luchtvaart. In het eerste spoor, daarentegen, zijn lidstaten verplicht om in het jaar 2020 een gespecificeerde hoeveelheid emissies te reduceren, met name in de sectoren landbouw, afval, kleinere industriële installaties – waaronder ook

17 Zie par. 3; de coronacrisis leidt er mogelijk toe dat deze lidstaten door deze vreselijke externe oorzaak toch hun doelen voor 2020 zullen halen. Feit is wel dat de lidstaten dus zonder deze externe oorzaak waarschijnlijk een nalevingsprobleem zouden hebben, hetgeen een belangrijke waarschuwing is voor de periode van 2021-2030: zijn lidstaten bereid voldoende maatregelen te nemen om aan de EU-rechtelijke emissiereductieverplichtingen te voldoen?

18 Overigens bevat deze reductiedoelstelling de mogelijkheid om van internationale emissiekredieten gebruik te maken; dit is anders met betrekking tot de regelgeving voor 2030 waar wordt uitgegaan van emissiereducties binnen de EU.

19 Het EU ETS is gekoppeld met emissiehandelssystemen in Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland – hierop wordt in deze bijdrage niet ingegaan.

kleinere energie-installaties zoals biomassa-installaties, gebouwen en transport.<sup>20</sup> In deze zin hebben lidstaten met betrekking tot het niet-ETS deel een individuele verantwoordelijkheid tot naleving. Deze benadering wordt – in de Engelse taal – *Effort sharing* genoemd, hetgeen in het Nederlands als lastenverdeling of inspanningsverdeling<sup>21</sup> kan worden vertaald.<sup>22</sup> Mijn voorkeur gaat uit naar de term ‘lastenverdeling’, omdat het in kwestie om juridisch bindende verplichtingen gaat, die sterker zijn dan een inspanningsverplichting. Gelet op de relevantie van de regelgeving voor de broeikasgasreducties is het van groot belang aandacht te besteden aan de juiste uitvoering en naleving van dit eerste spoor, de lastenverdeling: er vallen meer emissies onder de lastenverdelingsregeling dan onder de EU ETS (de laatste bestrijkt ongeveer 40% van de emissies).<sup>23</sup>

De Europese Unie, die sterk wordt gekenmerkt door marktdenken – het is immers de interne markt die een belangrijke pijler is van de Unie – kiest bij beide reguleringssporen voor het gebruikmaken van marktwerking. Het ETS is een kunstmatig gecreëerde markt in vervuilingrechten, waarbij, door de hoeveelheid beschikbare verhandelbare rechten geleidelijk te doen laten afnemen, schaarste wordt gecreëerd. Het doel van de regeling is uitdrukkelijk milieubescherming, en het ETS is een instrument dat zichzelf als het ware opheft, doordat er een lineair afnemend plafond aan emissierechten is.<sup>24</sup> Ook de regeling van de individuele lidstatelijke emissiereductieverplichtingen bevat echter de mogelijkheid van handel in de vervuilingrechten,

20 De laatste sector is zorgwekkend vanwege de meeste emissies: European Environmental Agency, ‘Trends and projections in Europe 2019. Tracking progress towards Europe’s climate and energy target’, 2019, [www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe](http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe), p. 27 – uitgaande van de correctheid van de rapportages (bij normontduiking of vergissingen kan het aandeel nog groter zijn). Het belangrijkste instrument voor terugdringing (in 2030) zijn, volgens de Europese Commissie, de emissielimieten voor auto’s, bestelwagens en zware bedrijfsvoertuigen, zie Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 10 en p. 17

21 Beschikking Nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de *inspanningen* van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen, *PbEU* 2009, L140/136 (nadruk door auteur).

22 Zie voor deze Engelse uitdrukking de Engelse versie van de Commissie-webpagina: [https://ec.europa.eu/clima/policies/effort\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_en). De Duitse versie van deze webpagina vermeldt: ‘Lastenteilung’.

23 European Environmental Agency, ‘Trends and projections in Europe 2019. Tracking progress towards Europe’s climate and energy target’, 2019, [www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe](http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe), p. 24.

24 Voor de toekomst is het echter niet uitgesloten dat, politiek gezien, op een gegeven moment behoefte zal bestaan aan het aanpassen van de lineaire afname. Dit zal van tal van factoren afhangen, waaronder ook de actualisatie van de wetenschappelijke inzichten, de technologische vooruitgang, de economische omstandigheden, en de inspanningen van derde landen.



waarbij het dan gaat om vervuilingsrechten die aan de lidstaten toekomen. Voor een goed begrip wordt hier nadrukkelijk gesteld dat vervuilingsrechten alleen ontstaan omdat er reductieverplichtingen zijn.<sup>25</sup> De emissieruimte die bestaat door het instellen van een publiekrechtelijke (in dit geval Europeesrechtelijke) reductieverplichting kan worden gekwalificeerd als het recht om te emitteren. De mogelijkheid die in de lastenverdelingsbenadering door de Europese Unie is gekozen om de lidstatelijke emissierechten verhandelbaar (ofwel: overdraagbaar) te maken is in feite een continuering van de idee van het Kyoto Protocol, waarin het verdragspartijen was toegestaan om van specifieke vormen van emissiehandel gebruik te maken. De Europese Unie zet, in haar interne regelgeving, deze praktijk voort.<sup>26</sup> Hier zal in paragraaf 3 nader op worden ingegaan, inclusief het gegeven dat het gebruikmaken van deze verhandelbaarheid blijkbaar nodig zal zijn voor lidstaten om aan de doelstellingen voor 2020 te voldoen.

## 2.2 Belangrijke aanvullende wettelijke maatregelen

Naast de emissiereductieverplichtingen via het bovengenoemde tweesporenbeleid zijn er Europese wetten die verplichtingen opleggen met betrekking tot energie. Een van deze wetten, de Richtlijn hernieuwbare energie, specificceert individuele lidstatelijke verplichtingen om in 2020 (en in de jaren daarnaartoe) een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare energie (als aandeel van het totale energiegebruik) te verwezenlijken.<sup>27</sup> Voorts bevatten andere richtlijnen maatregelen om energie-efficiëntie te stimuleren.<sup>28</sup> Deze maatregelen, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, moeten in samenhang worden gezien: bij een hogere energie-efficiëntie is (doorgaans, dit hangt af van het totale gebruik) minder energieopwekking nodig, waardoor de doelstelling voor hernieuwbare energie gemakkelijker kan worden bereikt. De Europese Raad heeft als koers echter een versimpeling van de klimaatwetgeving uitgezet, en inmiddels heeft de EU-wetgever ertoe besloten de individuele hernieuwbare-energieverplichtingen te laten verdwijnen voor het jaar 2030.<sup>29</sup> In plaats daarvan is er een ‘governance’

25 Zie in dit verband art. 2 lid 2 jo. art. 3 Besluit 406/2009.

26 Zie hierover uitgebreider M. Peeters & N. Athanasiadou, ‘The continued effort-sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement?’, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2020, nr. 2, article DOI: 10.1111/reel.12356.

27 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

28 Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG; zie daarnaast bijvoorbeeld ook: Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energie gerelateerde producten.

29 Europese Raad, conclusies 23-24 oktober 2014, beschikbaar via: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/nl/pdf>, en de aanpassing van de Richtlijn hernieuwbare energie: Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de

benadering gekomen met een collectieve hernieuwbare-energie-doelstelling;<sup>30</sup> voor de lidstaten geldt voorts de verplichting om met integrale klimaat- en energieplannen (nationale energie en klimaatplannen, NEKP's) te komen.<sup>31</sup> Daarnaast is, met het oog op de reductiedoelstelling voor 2030, een uitermate ingewikkelde regeling aangenomen voor de uitstoot en absorptie van broeikasgassen door landgebruik en wijzigingen daarvan, en bosbouw (LULUCF: land use, land use change, and forestry).<sup>32</sup> Dit impliceert dat de emissiereductiedoelstelling van de Europese Unie voor 2030 nu ook de emissies (en absorptie) van deze sector omvat.<sup>33</sup> De Europese Commissie verwacht dat, bij een effectieve verwezenlijking van alle in het Unierecht vastgestelde doelstellingen op het gebied van klimaat, energie en mobiliteit, de reductie in 2030 wel 45% zou kunnen bedragen.<sup>34</sup>

---

Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking).

- 30 Zie art. 3 van de huidige Richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001): 'De lidstaten zorgen er samen voor dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 minstens 32% bedraagt.'
- 31 Zie voor deze afkorting het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 4. In Nederland worden deze plannen met INEK afgekort: [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan). De Nederlandse Klimaatwet schrijft in art. 3 de vaststelling van een klimaatplan voor (zonder expliciete referentie naar de Governanceverordening).
- 32 Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU
- 33 Overigens: zie een mededeling van de Commissie voor de periode 2013-2020 inzake het feit dat de lidstaten zich hebben verplicht om reeds in de periode 2013-2020 emissies van landgebruik en bosbouw mee te laten tellen (zonder bronverwijzing waar deze verplichting is vastgelegd): Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 15. Deze tekst refereert aan het reductiedoel volgens het Kyoto Protocol voor de periode 2013-2020, maar voor die periode is geen internationale reductiedoelstelling van kracht geworden (dat betreft het zogenoemde Doha amendement).
- 34 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 10. Opvallend is dat bij zo een uitspraak geen bronvermelding plaatsvindt. Het EEA-rapport wijst op het grote belang van LULUCF: '(...) trends in net removals from the LULUCF sector show a progressive historical reduction in the EU carbon sink since 2010, and this trend is projected to persist through the coming decade' (p. 24).

### 2.3 Klimaatneutraliteit als uiteindelijk doel voor 2050

Zoals aangegeven in de inleiding, streeft de Unie inmiddels naar klimaatneutraliteit in 2050. De Europese Commissie heeft op 4 maart 2020 daartoe een voorstel voor een verordening ingediend, waarin wordt voorgesteld dit langetermijndoel, en de weg ernaartoe, te codificeren.<sup>35</sup> Voor de weg ernaartoe stelt de Commissie een zacht handhavingsmechanisme voor, waarin zij aanbevelingen mag geven aan lidstaten indien de nationale plannen naar het oordeel van de Commissie niet toereikend zijn.<sup>36</sup> De lidstaten dienen ‘terdege rekening’ te houden met de aanbevelingen van de Commissie ‘in een geest van solidariteit tussen de lidstaten en de Unie en tussen de lidstaten onderling’.<sup>37</sup> De eerste beoordeling zou plaatsvinden in 2023, en dan elke vijf jaar daarna. Voorts stelt de Commissie voor om via een gedelegeerde handeling een traject uit te zetten gericht op het behalen van de klimaatneutraliteit in 2050.<sup>38</sup> Tegelijkertijd wenst de Commissie in deze Europese Klimaatwet regelgeving met betrekking tot adaptatieplannen van lidstaten te introduceren.<sup>39</sup> Het is moeilijk voorstelbaar hoe de eventuele uiteindelijke versie van deze verordening eruit zal zien. Voor het doel van deze bijdrage, normstelling en handhaving op de kortere termijn, laten we deze wetgevingsontwikkeling verder buiten beschouwing.

## 3 Naleving van de lidstatelijke emissiereductieverplichtingen

### 3.1 Inleiding

De EU als zodanig is op weg om het wettelijk gestelde doel voor 2020 te bereiken. Data voor deze vaststelling worden verzameld door het Europese Milieu Agentschap. Dit agentschap assisteert de Europese Commissie met het verzamelen van gegevens over de uitvoering van de Europese milieuwetgeving.<sup>40</sup> In de – administratief uiterst ingewikkelde – Bewakings- en rapportageverordening worden aan het Europese

35 Hierboven reeds genoemd: het betreft het voorstel met nummer COM(2020) 80.

36 Zie daarover eerder: M. Chamon & M. Peeters, ‘De Europese Klimaatwet: meer macht voor de Europese Commissie?’, Blog gepubliceerd maandag 30 maart 2020 op: [www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vl7alostwzjk?pk\\_campaign=hofv-2003&pk\\_kwd=vl7alostwzjk](http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vl7alostwzjk?pk_campaign=hofv-2003&pk_kwd=vl7alostwzjk).

37 Art. 6 lid 3 van de voorgestelde Europese klimaatwet.

38 Art. 3 van de voorgestelde Europese klimaatwet.

39 Zie met name art. 4 en 6 van de voorgestelde Europese klimaatwet.

40 Verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk; deze frequent gewijzigde verordening is in 2009 ingetrokken en vervangen door een gecodificeerde versie: Verordening (EG) nr. 401/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk, *PbEU* 2009, L 126/13. Par. 72 van de preambule vermeldt dat de intrekking geldt vanaf 1 januari 2021; niettemin, bepaalde onderdelen blijven van toepassing, zie precies art. 57 en 58 van de Verordening).

Milieu Agentschap hiervoor taken toebedeeld.<sup>41</sup> Artikel 24 van deze verordening bepaalt dat het agentschap de Commissie zal bijstaan met het ‘opmaken van de broeikasgasinventaris van de Unie en het opstellen van het broeikasgasinventarisatierapport van de Unie’. De verordening legt voorts verplichtingen op aan lidstaten voor het bijhouden van een nationaal inventarisatiesysteem en het opstellen van de nationale broeikasgasrapportages.<sup>42</sup> Deze verordening zal echter voor het overgrote deel niet meer van betekenis zijn vanaf 1 januari 2021, omdat zij is ingetrokken door de Verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie – hierna – in geangliseerde vorm maar daarmee de vertaling van de EU volgend – de Governanceverordening genoemd.<sup>43</sup>

Volgens huidige gegevens van het Europees Milieu Agentschap (EMA) gaat de EU de doelstelling van minus 20% emissies in 2020 halen: in het jaar 2017 zijn de broeikasgasemissies gedaald naar 21,7% beneden het niveau van 1990, en vermoedelijk zal dit reductiepercentage zijn opgelopen tot 23,8% in 2018.<sup>44</sup> Met andere woorden, collectief gezien gaat het de Unie lukken om de gestelde beleidsdoelstelling van 20% reductie in 2020 te halen. Juridisch gezien is de reductie echter anders vormgegeven, namelijk in enerzijds de individuele emissiereductieverplichtingen voor de lidstaten,<sup>45</sup> en, anderzijds, via de EU-wijde regeling van verhandelbare emissierechten. Uit de rapportages van het EMA blijkt dat de emissies onder het ETS – als groep – sterker zijn gedaald dan onder de inspanningsverdelingsbeschikking. Dat is op zich niet vreemd omdat de juridische verplichting voor de ETS-sector zwaarder was, namelijk 21% in 2020 ten opzichte van 2005, terwijl de inspanningsverdelingssector 10% diende te reduceren ten opzichte van 2005. Overigens zijn er grote verschillen

41 Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG, *PbEU* 2013, L 165/13. Een geconsolideerde versie (in het Engels) is beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0525-20181224&from=NL>.

42 Zie bijvoorbeeld art. 5 van de bewakings- en rapportageverordening.

43 Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013, *PbEU* 2018, L 328/1.

44 Ik baseer mij op het rapport van de European Environmental Agency, ‘Trends and projections in Europe 2019. Tracking progress towards Europe’s climate and energy target’, 2019, [www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-1](http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-1). De rapportages waarop het rapport is gebaseerd zijn met name van 2017 en 2018 (p. 7 en p. 20).

45 De inspanningsverdelingsbeschikking resulteert, bij correcte naleving, in ten minste 9.3% reductie gemeten aan het emissieniveau van 2005, EEA 2019, p. 32.

wanneer men de EU ETS-actoren vergelijkt: de luchtvaartemissies, met name, zijn met 19% gestegen in het jaar 2018 in vergelijking met vijf jaar daarvoor (2013).<sup>46</sup> Niettemin is het met betrekking tot het EU ETS een belangrijke vraag of het systeem van emissierapportages door de onder het ETS vallende emittenten, tezamen met verificatie van deze rapportages door verificateurs, sluitend is. Op dat punt bevat het EMA-rapport geen gegevens, behalve dan de algemene stelling dat ‘the system covers sectors and gases that can be measured, reported and verified with a high level of accuracy’.<sup>47</sup> Het zou echter, naar mijn opvatting gebaseerd op de meldingen van fraude op andere terreinen van het milieurecht, naïef zijn te veronderstellen dat er geen verleidingen zijn te frauderen met de emissierapportages; voorts kunnen er ook vergissingen plaatsvinden vanwege de technische complexiteit.<sup>48</sup>

Voor de individuele emissiereductieverplichtingen van de lidstaten geldt tot en met het jaar 2020 Beschikking 406/2009, waarin in annex I de specifieke lidstatelijke emissiereductieverplichtingen zijn vermeld.<sup>49</sup> Voor Nederland geldt, ten opzichte van het peiljaar 2005, een emissiereductieverplichting van 16%. Overigens moeten de lidstaten via een lineair traject reeds hun emissies reduceren.<sup>50</sup> Het is uiteraard cruciaal voor de milieu-effectiviteit dat ook deze tussentijdse emissiereducties worden gehaald – anders zouden er immers gedurende het traject toch nog meer emissies zijn dan wettelijk geregeld. Voor het behalen van de emissiereductieverplichtingen – ook de tussentijdse – is het de lidstaten toegestaan om van de zogenoemde flexibele instrumenten gebruik te maken. Een voorbeeld van een flexibel instrument is in de volgende bepaling opgenomen in artikel 3 lid 4:

‘Een lidstaat mag maximaal 5% van zijn jaarlijkse emissieruimte voor een bepaald jaar overdragen aan andere lidstaten. De ontvangende lidstaat mag deze

46 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 3.

47 European Environment Agency (EEA) report 2019, p. 24.

48 Deze opmerking bouwt voort op: M. Peeters & H. Chen, ‘Enforcement of Emissions Trading: Sanction regimes of greenhouse gas emissions trading in the EU and China’, in: S.E. Weishaar (red.), *Research Handbook on Emissions Trading, Environmental Law Series*, Cheltenham: Edward Elgar 2016. Zie voor onderzoek naar handhaving van het EU ETS: J. Verschuuren & F.M. Fleurke, *Report on the Legal Implementation of the EU ETS at Member State Level*, Tilburg University 2014, <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/report-on-the-legal-implementation-of-the-eu-ets-at-member-state-> (bezoekt 7 april 2020).

49 Deze zijn gespecificeerd door de Commissie, zie Besluit van de Commissie van 26 maart 2013 tot vaststelling van de jaarlijkse emissieruimte van de lidstaten voor de periode 2013 tot en met 2020 overeenkomstig Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* 2013, L 90/106, later gewijzigd, een geconsolideerde versie is beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:02013D0162-20170812>. De emissieruimte voor het jaar 2020 voor Nederland is vastgesteld op 109.226.752 ton kooldioxide-equivalent.

50 Art. 3 lid 2 Beschikking 406/2009.

hoeveelheid gebruiken om zijn verplichtingen uit hoofde van dit artikel voor het betrokken jaar of latere jaren tot 2020 na te komen. Een lidstaat mag geen deel van zijn jaarlijkse emissieruimte overdragen als die lidstaat op het tijdstip van de overdracht niet aan de bepalingen van deze beschikking voldoet.’

Artikel 3 en 5 Beschikking 406/2009 bevatten een conglomeraat aan flexibele instrumenten, waaronder, naast bovengenoemd voorbeeld, ook de mogelijkheid om reeds de emissieruimte van een toekomstig jaar in te zetten, dan wel een overschot aan emissieruimte in te zetten in een later jaar.<sup>51</sup> Artikel 5 regelt de mogelijkheid om projectkredieten die gegenereerd zijn in landen buiten de EU in te zetten om een tekort aan emissiereductie te compenseren. Voor zover bekend is daarvan nog geen gebruik gemaakt door lidstaten.<sup>52</sup>

### 3.2 Dreigende – individuele – nalevingstekorten voor 2020

Met betrekking tot de naleving van de inspanningsverdelingsbeschikking valt zowel een positieve ontwikkeling als ook een negatieve ontwikkeling te melden. De positieve ontwikkeling is dat Nederland voldoet aan de vereiste reductiedoelstelling. Dit is bijvoorbeeld het geval in 2017 (de vaststelling van de emissiedata verloopt met ongeveer twee jaar vertraging ten opzichte van het jaar waarvoor het emissiereductiedoel geldt).<sup>53</sup> Echter, *tien* lidstaten, waaronder Duitsland, Ierland en Polen – behaalden in 2017 hun emissiereductiedoel niet.<sup>54</sup> De lidstaten die niet in naleving waren, konden volgens het Europees milieugentschap het tekort oplossen door van de flexibiliteitsmogelijkheden gebruik te maken, met name het gebruiken van eerder bereikte extra reducties.<sup>55</sup> Het enige land dat rechten van een andere lidstaat heeft overgenomen is Malta.<sup>56</sup> De rechten zijn afkomstig van Bulgarije, het land met de zachtste verplichting (toename van 20% ten opzichte van 2005).<sup>57</sup> Opvallend is de keuze van Zweden: dit land heeft ervoor gekozen om gerealiseerde overschotten te annuleren, hetgeen bijdraagt aan de totale reductie op EU-niveau, en roept andere landen op dat ook te doen.<sup>58</sup> Een dergelijke keuze impliceert echter dat lidstaten

51 Art. 3 lid 3 Beschikking 406/2009.

52 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 13.

53 EEA-rapport 2019, p. 32-33.

54 EEA-rapport, p. 32, dit waren: Oostenrijk, Bulgarije, Cyprus, Estland, Duitsland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta en Polen. Voor het jaar 2018 zouden negen lidstaten een nalevingstekort vertonen: zie p. 33.

55 EEA-rapport 2019, p. 32-33.

56 EEA-rapport 2019, p. 33.

57 Zie bijlage II bij de Lastenverdelingsbeschikking.

58 EEA-rapport 2019, p. 33. Alle lidstaten met een emissiereductieoverschot hebben ervoor gekozen dit overschot naar een volgend jaar over te hevelen, behalve Zweden. Verder heeft Zweden de overschotten gegenereerd in vier achtereenvolgende jaren geannuleerd: ‘For the period 2013-2016, Sweden cancelled its annual surpluses and intends to do so for 2017.’

die een nalevingstekort hebben dit niet kunnen oplossen door de emissierechten van Zweden over te nemen.

Dat laatste had een belangrijk punt kunnen worden met betrekking tot de individuele doelstellingen voor 2020: voorafgaande aan de coronacrisis werd voor dat jaar verwacht dat *tien lidstaten* tekort zouden schieten met het terugdringen van hun nationale emissies: ‘Ten Member States (Austria, Belgium, Cyprus, Finland, France, Germany, Ireland, Luxembourg, Malta and Poland) miss their 2020 target considering existing measures.’<sup>59</sup> De begin 2020 uitgebarsten coronacrisis heeft geleid tot minder economische en andere activiteiten, zoals minder transport. De precieze gevolgen hiervan dienen nog in kaart te worden gebracht. Het rampzalige coronavirus kan er met andere woorden toe leiden dat de lidstaten waarvoor het problematisch was de emissies terug te dringen, via het externe effect van de coronacrisis in een gunstigere situatie komen met betrekking tot het behalen van hun emissiereductieverplichting voor 2020. Niettemin is van belang om scherp te zien dat zonder zo een extern effect, diverse lidstaten niet op koers lagen om hun verplichting na te leven. Voor diverse landen stelt het EEA immers dat – indien er geen (sterke) – emissiereductie plaatsvindt op hun territorium, het nodig is om emissierechten van andere landen aan te kopen. Dit betreft zeven lidstaten: Oostenrijk, Estland, Duitsland, Finland, Ierland, Malta en Polen.<sup>60</sup> De Europese Commissie stelt dat Malta, Duitsland, Ierland en Oostenrijk waarschijnlijk emissieruimte tekort komen, en dat bij een nettotekort de lidstaten ‘moeten’ gebruikmaken van de flexibiliteitsmechanismen, in het bijzonder het benutten van extra reducties gerealiseerd in overschotten bereikt door andere landen.<sup>61</sup> Indien echter andere landen het voorbeeld van Zweden zouden volgen, zouden er – bij een wijde toepassing hiervan – te weinig rechten kunnen zijn voor de tekortschietende landen om via de aankoop van rechten tot naleving te komen.

Ook voor Nederland is dit een belangrijke beleidsbeslissing; daarbij moet nog worden nagedacht over de vraag of de uitspraak in de zaak *Urgenda/Staat der Nederlanden* gevolgen heeft voor het gebruik van de door de Lastenverdelingsbeschikking mogelijk gemaakte flexibiliteit, met name het overdragen van een overschot aan

59 EEA-rapport 2019, p. 35 – zie daar ook de nuanceringen ter zake van Frankrijk en België. Voorts dringt zich ook de vraag op of de keuze van de emissiereductiedoelstellingen in de beslissing van 2009 in relatie staat tot de economische crisis die in 2008 startte: een economische crisis brengt immers, doorgaans, minder emissies met zich mee. Onder de Lastenverdelingsbeschikking zijn de emissies in de periode 2014-2017 zelfs licht gestegen; mogelijk is de bloei van de economie hier mede debet aan. Dit verband (of, in andere woorden, een analyse van de oorzaak van de stijging van de emissies) wordt niet gegeven in het verslag van de commissie waarin de lichte toename wordt gemeld: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 3 en p. 10.

60 EEA-rapport 2019, box 2.7 op p. 34 en 35.

61 Zie precies: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, p. 10.

reducties aan een andere lidstaat.<sup>62</sup> Indien dat de implicatie zou zijn van de rechterlijke uitspraak, impliceert dit een blokkade voor het gebruikmaken van de door de EU-wetgever vormgegeven flexibiliteitsconstructie. Zoals hierboven aangegeven heeft Zweden deze handelwijze reeds politiek besloten. Hoe zich dit verhoudt met de grondgedachte dat de EU als één geheel wordt gezien, en met het idee dat via het flexibiliteitsmechanisme naleving kan worden verzekerd, is een heel lastig te beantwoorden vraag waaraan nog nauwelijks aandacht is besteed. De beantwoording speelt zich af in het spanningsveld tussen enerzijds de mogelijkheid voor lidstaten om, conform artikel 193 VWEU, stringentere milieumaatregelen te nemen, en, anderzijds, het principe zoals neergelegd in de inspanningsverdelingsbeschikking om een kosteneffectief beleid te voeren. Overweging 10 van deze beschikking luidt:

‘Om de verschillen in emissiereductiekosten voor de lidstaten gelijk te trekken, meer geografische flexibiliteit mogelijk te maken en om tegelijk de algemene kosteneffectiviteit van de totale verbintenissen van de Gemeenschap te verhogen, moeten de lidstaten een deel van hun jaarlijkse broeikasgasemissieruimte aan andere lidstaten kunnen overdragen.’

Politiek gezien echter lijkt de Europese Commissie er geen punt van te maken indien een lidstaat ertoe besluit een surplus te annuleren.<sup>63</sup> Waarschijnlijk moet de Inspanningsverdelingsbeschikking zo worden uitgelegd dat het een recht is van een lidstaat om te kunnen kiezen voor overdracht van een overschot aan emissieruimte dan wel een annulering daarvan – maar uiteindelijk is het aan het Hof van Justitie om uitsluitsel te geven over de vraag of en zo ja, op welke gronden een lidstaat beperkt kan worden in het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen.

Ter zake van Nederland geldt overigens wel dat er een zeer ernstige tekortkoming is opgetreden met betrekking tot het naleven van de hernieuwbare-energieverplichting:

62 Backes en Van der Veen stelden al dat de EU-rechtelijke aspecten onderbelicht zijn in het arrest van de Hoge Raad (zie hun hierboven aangehaalde annotatie). Een van de vragen die mijns inziens nog onvoldoende beantwoord zijn is: kan Nederland het surplus (of een deel van het surplus) aan emissiereductie dat gerealiseerd zou worden conform het Urgenda-bevel – en dus meer is dan EU-rechtelijk is vereist – op grond van de lastenverdelingsbenadering – overdragen aan een andere lidstaat? Het lijkt mij niet in de geest van het rechterlijk bevel, maar deze kwestie is niet in concreto besproken, ook niet in het licht van de samenwerkingsgedachte die ten grondslag ligt aan de inspanningsverdelingsbeschikking, waarbij de flexibiliteitsmechanismen bedoeld zijn om in de Unie als geheel op een kosteneffectieve wijze de emissiereductie te behalen. Overigens is het natuurlijk zeker mogelijk om kritische kanttekeningen bij deze reguleringsbenadering te stellen; een van de vragen is bijvoorbeeld in hoeverre lidstaten als rationale actoren kunnen worden gezien.

63 Bijvoorbeeld niet in het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 final, waar op p. 13 de annulering van de extra emissiereductie door Zweden neutraal, zonder oordeel, wordt vermeld.



terwijl de EU als geheel mogelijk de doelstelling voor 2020 (net) gaat missen, loopt Nederland ver achter.<sup>64</sup> In het jaar 2017 misten zeven lidstaten hun doelstelling, waaronder Nederland met een zeer ernstig nalevingstekort.<sup>65</sup> Deze cijfers laten zien dat een lidstaat enerzijds dus wel in naleving kan zijn met de emissiereductiedoelstelling, maar een nalevingstekort kan vertonen met de hernieuwbare energiedoelstelling.<sup>66</sup> Voor de periode tot 2030 worden er echter geen individuele hernieuwbare-energie-doelstellingen meer opgelegd aan de lidstaten: het wettelijk kader van de EU richt zich op bindende emissiereductiedoelstellingen, aangevuld met verplichte planvorming door de lidstaten.<sup>67</sup>

### 3.3 Naleving van reductiedoelstellingen: een blik op de tekortschietende plannen voor 2030

Hierboven is uiteengezet dat volgens de gegevens van het Europees Milieuagentschap in zijn rapport van 2019 sommige lidstaten vermoedelijk een nalevingstekort zouden hebben voor de geldende emissiereductieverplichting voor 2020; deze gegevens hebben evenwel nog niet de effecten van de coronacrisis verdisconteerd. Voor de periode tot 2030 is met Verordening (EU) 2018/842 een nieuwe regeling met lidstatelijke emissiereductieverplichtingen vastgesteld (de Lastenverdelingsverordening). Indien een lidstaat een onvoldoende reductie heeft doorgevoerd voor het jaar 2020, dan wordt dit reductietekort verrekend met de verplichtingen die gelden voor de periode tot 2030.<sup>68</sup> Voorts is voor het regime geldend vanaf 2021 van belang dat de lidstaten een compensatiemogelijkheid krijgen gekoppeld aan het LULUCF-regime: een

64 EEA-rapport 2019, p. 40.

65 EEA-rapport 2019, p. 40 en de tabel op p. 48.

66 Overigens wordt door de Nederlandse regering verkend om het nalevingstekort aan te pakken met de zogenoemde statistische overdracht, hetgeen een flexibiliteitsmechanisme is geregeld door de Richtlijn hernieuwbare energie 2009/28: ‘Om de resterende opgave (...) in te vullen, kan statistische overdracht een noodzakelijk sluitstuk zijn van een breder pakket aan maatregelen om de Europese doelstelling te realiseren en een eventueel boete en dwangsom te voorkomen. Daarom verken ik op dit moment de ruimte en voorwaarden voor statistische overdracht (...)’, brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer, 12 november 2019, kenmerk DGKE-E / 19259536. Een statistische overdracht is een technische naam (gehanteerd in de Richtlijn hernieuwbare energie 2009/28, zie bijvoorbeeld met name art. 6) voor de mogelijkheid voor lidstaten om overschotten en tekorten met betrekking tot hun hernieuwbare-energie-doelstelling aan elkaar over te dragen (een vorm van emissiehandel dus, maar dan met hernieuwbare-energieverplichtingen). Zie daarover eerder: M. Peeters, ‘Governing towards renewable energy in the EU: competences, instruments and procedures’, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 21 MJ 1, 2014, p. 39-63 (p. 49 e.v.).

67 Zie overigens over de complexiteit met betrekking tot de projecties in de plannen: EEA-rapport, p. 21.

68 Art. 4 lid 2 Lastenverdelingsverordening waarvan de tekst precies luidt: ‘rekening houdend met een eventuele verkleining van de emissieruimte ingevolge artikel 7 van Beschikking nr. 406/2009/EG’. De emissieruimte voor de periode 2021-2030 wordt dus verkleind met het teveel aan emissies in de vorige periode. De Commissie zal in een

lidstaat kan een tekort met betrekking tot naleving van een emissiereductiedoelstelling compenseren door meer reducties te hebben bereikt via LULUCF1; dit wordt ook wel de LULUCF-flexibiliteit genoemd.<sup>69</sup> Verder blijven ook de flexibele instrumenten bestaan door middel van lenen, reserveren en overdragen van emissiebudgetten.<sup>70</sup> De flexibiliteitsmogelijkheden lijken van groot belang gelet op de voorlopig tekortschietende inspanningen van de lidstaten: ‘aggregated projections from Member States are not yet in line with the minimum required 40% reduction target’.<sup>71</sup> Het behalen van de doelstellingen zal moeten gebeuren, primair, door maatregelen op eigen territorium. De flexibiliteitsmogelijkheden bieden de ruimte om binnen het territorium te schuiven met overschotten in reducties (zoals een extra reductie bereikt in de LULUCF-sector) of om rechten van andere landen te verkrijgen. Een lidstaat die daarvan gebruik wil maken zal dit in het integrale klimaat- en energieplan moeten vermelden.<sup>72</sup> Daarnaast wordt een eenmalige flexibiliteit ingevoerd die bestaat uit de annulering van EU ETS-rechten.<sup>73</sup>

Overigens is het – uiteraard – van groot belang dat er geen onjuistheden voorkomen in de weergave van de emissies door de lidstaten. De regeling van de rapportage van de emissies door lidstaten is van complexe aard, en ik vraag mij af of de gangbare mechanismes om het optreden van de overheid te controleren (zoals de democratische controlemechanismen, maar ook het toezicht door de Europese Commissie, en de maatschappelijke controle via actieve journalistiek en actieve belangenorganisaties, met inbegrip van milieuorganisaties en de mogelijkheid van de gang naar de rechter in het licht van art. 9 lid 3 Verdrag van Aarhus) voldoende effectief zijn om eventuele vergissingen dan wel bewuste onjuistheden bloot te leggen.

---

besluit moeten specificeren wat de jaarlijkse emissiebudgetten zijn voor de lidstaten (art. 4 lid 3).

69 Verordening (EU) 2018/842, par. 22 (er ‘moet in deze verordening een LULUCF flexibiliteit worden opgenomen voor een maximale hoeveelheid van 280 miljoen ton CO<sub>2</sub>-equivalent van die verwijderingen, verdeeld over de lidstaten, als een eventuele aanvullende mogelijkheid voor de lidstaten om aan hun toezeggingen te voldoen’) en art. 7.

70 Lastenverdelingsverordening art. 5.

71 EEA-rapport 2019, p. 7.

72 Art. 30 lid 2 Governanceverordening. Het betreft een tamelijk vage bepaling, en interessant zou zijn te onderzoeken welke inspraak ten minste nodig is gelet op het Verdrag van Aarhus.

73 Lastenverdelingsverordening par. 21 en art. 6.

## 4 Maatregelen bij (dreigende) niet naleving

### 4.1 Handhaving door de Commissie

Het Europese milieurecht heeft een enorm nalevingstekort. Dit beleidsterrein stond in 2018 op plaats 1 met de meeste lopende ingebrekestellingsprocedures.<sup>74</sup> Het is voor een effectief Europees klimaatbeleid bemoedigend dat de Europese Commissie in haar voorstel voor de Europese Groene Deal aankondigt om krachtig te gaan handhaven.<sup>75</sup> Tot op heden<sup>76</sup> zijn er geen ingebrekestellingsprocedures gerapporteerd met betrekking tot tekortschietende lidstaten, ook niet met betrekking tot de tekortkomingen met betrekking tot de hernieuwbare-energie-doelstelling door bijvoorbeeld een ambitieuzer nationaal plan af te dwingen.

Voor handhaving zijn voldoende duidelijke en concrete normen nodig. In het kader van de Governanceverordening wordt echter met name een dialoog geregeld, waarbij lidstaten plannen dienen in te leveren die vastgestelde onderwerpen moeten behandelen.<sup>77</sup> De handhaving zou zich hierbij vooral kunnen richten op het tijdig indienen van een plan, dan wel op het verplichten van een lidstaat om de juiste onderdelen in het plan op te nemen. Dit systeem wordt in essentie voortgezet met het voorstel voor de Verordening voor de 2050-doelstelling. De Commissie kan in dit systeem aanbevelingen doen waarmee de lidstaat rekening moet houden. Onduidelijk is of het zin heeft een ingebrekestellingsprocedure te starten indien een lidstaat naar het oordeel van de Commissie onvoldoende rekening houdt met de Commissieaanbevelingen.

De Lastenverdelingsbeschikking en de Lastenverdelingsverordening bevatten daarentegen wel bindende verplichtingen in de vorm van emissiereductiedoelen.<sup>78</sup> Voorts bevat de Lastenverdelingsbeschikking een bijzonder regime voor corrigerende maatregelen in geval een lidstaat tekortschiet: er vindt dan onder meer een verkleining

74 Europese Commissie, Monitoring the application of EU law, factsheet 28 Member States, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_en.pdf).

75 De Groene Deal, p. 7: ‘De Commissie blijft ervoor zorgen dat alle relevante wetgeving krachtig wordt gehandhaafd.’

76 Peildatum 31 december 2019. Gezocht kan worden in dit register: [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=en](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en).

77 Overigens zijn veel lidstaten te laat geweest met het inleveren van hun eerste concept nationaal klimaat- en energieplan, zie F. Simon, ‘EU to name and shame climate plan laggards in the coming days’, 22 (23 update) januari 2020, [www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eu-to-name-and-shame-climate-plan-laggards-in-the-coming-days/](http://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eu-to-name-and-shame-climate-plan-laggards-in-the-coming-days/).

78 Verwarrend is het feit dat de Commissie ook wel spreekt over streefdoelen (zoals in het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, De weg effenen voor ambitieuze langetermijndoelstellingen. Voortgangsverslag 2019 over klimaatactie in de EU, Brussel 31 oktober 2019, COM(2019) 559 fin COM(2019)559, p. 7) over streefdoelen wordt gesproken; het gaat bij beide wetten om bindende verplichtingen, zie de officiële titel van de lastenverdelingsverordening, en art. 1 daarvan.

plaats van de emissieruimte van de lidstaat voor het volgende jaar die gelijk is aan de omvang van deze overschrijding, uitgedrukt in ton kooldioxide-equivalent, vermenigvuldigd met een kortingsfactor van 1,08 (art. 9 Lvb). Met deze corrigerende maatregel wordt beoogd de milieu-effectiviteit te verzekeren.<sup>79</sup> Indien een lidstaat echter onwillig blijft om de emissies voldoende te reduceren (inclusief het aankopen van emissiebudgetten van andere lidstaten) staat de Commissie niets anders open dan uiteindelijk te proberen een boete te laten opleggen door het Hof van Justitie, met een dwangsom voor de tijd dat de lidstaat in gebreke blijft.<sup>80</sup> Een bijzonder aspect van een dergelijke potentiële procedure is de berekening van de hoogte van deze financiële sancties: juist omdat de EU, in navolging van het Kyoto Protocol, een marktconform systeem heeft ingericht, heeft een tekort aan naleving een marktprijs, namelijk de prijs die betaald zou moeten worden aan een andere lidstaat in geval van een overdracht van emissierechten.<sup>81</sup> Indien er echter geen overdrachten plaatsvinden, maar wel tekortkoming ontstaat, rijst de vraag hoe dan de hoogte van de financiële maatregelen bepaald wordt. Voor zover mij bekend zijn daaraan nog geen nadere overwegingen of onderzoek gewijd.

Ook de Lastenverdelingsverordening – waarin dus het regime voor de periode 2021-2030 is neergelegd – bevat corrigerende maatregelen, namelijk in artikel 8 en 9. Een verschil met de vorige regeling is dat de Commissie de beoordeling slechts één keer per vijf jaar zal uitvoeren, namelijk in 2027 en 2032.<sup>82</sup> In die zin lijkt er een verzwakking plaats te vinden van de controle op de lidstaten. Wel is het zo dat voor ieder jaar dat een lidstaat een tekortkoming laat zien, de correctie zal worden uitgevoerd. De verzachting houdt dus met name in dat de Commissie om de vijf jaar dat expliciet beoordeelt. Ik verwacht dat het Europees Milieuagentschap echter jaarlijks de aandacht kan vestigen op eventueel tekortschietende lidstaten, zodat er toch vaker

79 Voor de effectiviteit van de lastenverdelingsbenadering is het van groot belang dat ook de jaarlijkse emissieruimte niet wordt overschreden door lidstaten. Ook al bereikt een lidstaat aan het eind (zoals in 2020 of in 2030) het opgelegde doel, indien in de tussentijd meer wordt geëmitteerd dan volgens het lineaire traject is toegestaan, dan heeft de lidstaat een hoger emissiebudget benut. Kortom: het louter naleven van de eindverplichting voor 2020 of 2030 is niet het enige waarop de handhaving zich moet concentreren: ook de tussentijdse doelen zijn van belang.

80 Bijzonder aan de EU is dat dit sanctiemiddel bestaat: een dergelijke sanctie ontbreekt doorgaans in internationale verdragen. Het is echter wel een tijdrovend proces, waarbij twee opeenvolgende uitspraken nodig zijn van het Hof van Justitie. Zie over de procedure M. Smith, 'Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process', *European Law Review* 2008, nr. 6, p. 777-802, en S. Peers, 'Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon', *European Public Law* 2012, nr. 1, p. 33-64.

81 Interessant zou zijn om meer informatie te verkrijgen over de tegenprestaties, misschien zouden die ook anders kunnen zijn dan louter een financiële. Dit kan pas onderzocht worden indien daadwerkelijk zulke afspraken worden gemaakt. De regelgeving specificeert de vorm van de tegenprestatie niet.

82 Zie art. 9.

dan slechts eenmaal per vijf jaar een publiekelijke *namings, faming and shaming* van lidstaten kan plaatsvinden.

## 4.2 Handhaving (en aanscherping) via de nationale rechter

Natuurlijk kan in de nationale rechtsordes worden getracht om lidstaten te dwingen tot naleving van de ingestelde EU-rechtelijke emissiereductieverplichtingen. De mogelijkheid tot handhaving van het Europese milieurecht – waaronder ook, zo lijkt mij, een bindende emissiereductieverplichting – is onlangs nog eens opvallend verscherpt door de erkenning door het Hof van Justitie dat onder omstandigheden de gijzelneming van weigerende bestuurders mogelijk is (indien het nationale recht daarin voorziet, en indien onder meer de grondrechten in acht worden genomen).<sup>83</sup> Ook kan worden getracht lidstaten te dwingen tot verdergaande reducties dan EU-rechtelijk is vereist. Dat laatste is in ieder geval mogelijk gebleken in Nederland. In Duitsland is een actie gericht op het naleven van een hogere ambitie vooralsnog niet succesvol gebleken.<sup>84</sup>

Met claims ter aanscherping van de nationale ambitie kan ook worden getracht te bewerkstelligen dat een eventuele extra reductie (dus meer reductie dan EU-rechtelijk is toegestaan) *niet* zou mogen worden overgedragen aan een tekortschietende lidstaat. Daarbij kan de nationale rechter overwegen om in zo een geval aan het Hof van Justitie de vraag te stellen of zo een verbod nationaal mag worden ingesteld.<sup>85</sup> In de zojuist genoemde Duitse uitspraak van 31 oktober 2019 wordt in ieder geval door de rechter gesteld dat er geen verplichting voortvloeit uit de Lastenverdelingsbeschikking om de emissiereducties in eigen land te behalen.<sup>86</sup> Voorts lijkt de rechter niet tot het opleggen van een bevel tot een verbeterd emissiereductieplan te willen overgaan omdat dit mede afhangt van de vraag of de nationale

83 HvJ EU 19 december 2019, C 752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, *M en R* 2020, afl. 2, m.nt. M. Peeters; zie ook: T. Barkhuysen, ‘Lijfsdwang tegen autoriteiten die weigeren vereiste milieumaatregelen te nemen’, *NJB* 2020/123.

84 Verwaltungsgericht Berlin, VG K 412.18, veertien eisers tegen de Bondsrepubliek Duitsland, 31 oktober 2019. Op p. 27 (p. 28 nummering onderaan) van de uitspraak wordt uitgelegd dat het rechterlijk bevel inzake de Urgenda-eis een lichtere is dan de eis voor de onderhavige zaak ingediend (32%). Voorts gaat de rechter uitdrukkelijk in op de marge van 10 tot 40% reductie (terwijl bij Urgenda de 25% als een ondergrens werd gezien).

85 Ook kan worden gedacht aan vragen omtrent de rechtmatigheid van de flexibiliteitsregels. Indien deze bijvoorbeeld onvoldoende zorgvuldig van aard zijn, en daardoor onbetrouwbaarheid in de hand werken, dan druisen zij in tegen het doel van de milieurechtelijke regelgeving, een hoog niveau van milieubescherming, en vormen zij potentieel een bedreiging voor het bereiken van de klimaatdoelen. Daartegen kan worden opgeworpen dat indien de flexibiliteitsarrangementen correct zijn vormgegeven, deze tot kosteneffectiviteit zouden kunnen leiden.

86 P. 28 bovenaan, p. 29 onderaan van de bovengenoemde uitspraak van het Verwaltungsgericht Berlin.

regering erin zal slagen voldoende emissieruimte van andere lidstaten te verwerven.<sup>87</sup> De rechter stelt in die zaak dat de regeling in de Lastenverdelingsbeschikking duidelijk is, en ziet dus geen aanleiding om over de interpretatie (of rechtmatigheid) vragen te stellen aan het Hof van Justitie.<sup>88</sup> Ook in een andere uitspraak, ditmaal in Ierland, wordt ingegaan op het EU-kader, waaronder de flexibiliteitsarrangementen van de Lastenverdelingsbeschikking.<sup>89</sup> Het eventuele gebruik van de flexibiliteitsmogelijkheden door Ierland om zo naleving te verzekeren met de 2020-doelstelling wordt in deze *niet* als een onrechtmatigheid gezien.<sup>90</sup>

## 5 Conclusie: de positie van Nederland in het licht van de Europese lidstatelijke emissiereducties

Nederland zal, volgens de projecties van het Europees milieuoagentschap, de emissiereductieverplichting voor 2020 gaan behalen. Tot zover is er geen Europeesrechtelijk probleem. Helaas schetst het Europees milieuoagentschap voor veel andere lidstaten echter een veel minder rooskleurig beeld met betrekking tot de naleving van de emissiereductienormen die gelden voor de periode 2013-2020. Dit is een belangrijke waarschuwing, ook met het oog op de reeds van kracht zijnde lidstatelijke emissiereductieverplichtingen voor de periode 2021-2030: zijn de Europese lidstaten werkelijk bereid voldoende maatregelen te nemen om hun jaarlijkse emissiereductieverplichtingen na te leven? En zal de Europese Commissie haar belofte om rigoureuus te gaan handhaven nakomen?<sup>91</sup> Voorts is er geen reden voor Nederland om op zijn lauweren te rusten: er zal veel inspanning moeten worden verricht om ook in de periode 2021-2030 de gestelde jaarlijkse emissiereductieverplichtingen na te komen.

Maar ook voor de naleving van de 2020-normen duiken interessante vragen op, met name indien we – op basis van de gegevens van het Europees milieuoagentschap – uitgaan van de situatie dat Nederland zijn 2020-emissiereductieverplichting behaalt, terwijl één of meer andere lidstaten tekortschieten met hun binnenlandse maatregelen.

Indien andere lidstaten inderdaad tekortschieten met hun binnenlands beleid met betrekking tot het behalen van de voor hen geldende emissiereductiedoelstelling voor

87 Indien ik althans de rechterlijke overwegingen goed begrijp, zie p. 30 bovenaan, p. 31 onderaan van de bovengenoemde uitspraak van het Verwaltungsgericht Berlin.

88 P. 30 bovenaan, p. 31 onderaan van de bovengenoemde uitspraak van het Verwaltungsgericht Berlin.

89 High Court, Ireland, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, 2017 No. 793 JR, zie met name par. 105. Status: On appeal <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>

90 Zie met name par. 105 tot en met 116 van bovengenoemde uitspraak van de Ierse High Court.

91 Europese Commissie, Mededeling, *De Europese Green Deal*, COM/2019/640 final Brussel, 11 december 2019, p. 7: ‘De Commissie blijft ervoor zorgen dat alle relevante wetgeving krachtig wordt gehandhaafd.’

met name het jaar 2019 of 2020, ontstaat specifiek voor Nederland immers de vraag of het juridisch gelegitimeerd zou zijn om het Nederlandse emissiereductieoverschot (de gerealiseerde emissiereductie bovenop hetgeen EU-rechtelijk verplicht is) over te dragen aan een andere lidstaat. Europeesrechtelijk is dat, zoals uitgelegd in paragraaf 3, een uitdrukkelijk geschapen mogelijkheid in de Lastenverdelingsbeschikking; nationaalrechtelijk gezien is de mogelijkheid van overdracht echter niet zo zeker in het licht van de *Urgenda*-uitspraak. Het rechterlijk bevel bevat geen precieze uitleg hoe de emissiereductie van minimaal 25% in 2020 moet worden gezien in het licht van het geldende EU-recht, in het bijzonder van de flexibiliteitsregelingen in de Lastenverdelingsbeschikking.<sup>92</sup> In het bevel staat dat ‘het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen’ zodanig dient te worden beperkt dat ‘dit volume aan het einde van het jaar 2020 met ten minste 25% zal zijn verminderd in vergelijking met het niveau van het jaar 1990.’<sup>93</sup> Tekstueel gezien wordt niet verboden om het in Nederland gerealiseerde overschot over te dragen aan een andere lidstaat; de vraag is echter of zo een overdracht recht doet aan de geest van de uitspraak. De overdracht zou wel passend zijn in het licht van de Lastenverdelingsbeschikking, omdat deze uitdrukkelijk uitgaat van de flexibiliteitsmogelijkheden, inclusief overdracht tussen lidstaten. Alleen een precieze rechterlijke uitspraak kan hier uitsluitel verschaffen.

Voorts leidt het bereiken van een Nederlands overschot in de naleving van de emissiereductieverplichting voor 2020 nog tot een tweede belangrijke vraag, namelijk of Nederland het gerealiseerde overschot aan emissiereducties wenst te annuleren, zoals Zweden reeds heeft gedaan. De consequenties van zo een annulering moeten nog verder worden doordacht in EU-perspectief. Vermoedelijk zal de EU een extra reductie bereikt door een lidstaat – die dan vervolgens wordt geannuleerd – meenemen in de beleidsmatige vaststelling of de EU als geheel op koers ligt voor 2020. Het kan zich dan voordoen dat gelet op het totaal aan *feitelijk* gerealiseerde emissiereducties de EU als geheel wel aan de 2020-doelstelling voldoet, maar dat op individueel niveau een staat tekortschiet vanwege een nalevingstekort met betrekking tot de individuele verplichting voortvloeiend uit het lastenverdelingsregime zonder dat deze is gecompenseerd. Misschien zou de Europese Commissie die lidstaat dan via een handhavingsactie (inbreukprocedure) willen aanzetten alsnog van de flexibiliteitsmogelijkheden gebruik te maken, maar indien de landen met een emissiereductieoverschot alle hun overschot zouden annuleren, dan kan de tekortschietende

92 Ik verwijs nogmaals naar de noot van Backes en Van Veen waarin wordt gesteld dat de EU-rechtelijke dimensie onderbelicht is; zie voorts M. Peeters, ‘Case Note Urgenda Foundation and 886 Individuals vs The State of The Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States’, *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)* 2016, nr. 1, p. 123-129, DOI: 10.1111/reel.12146, en eerder met een uitleg van het Europese klimaatrecht: M. Peeters, ‘Europees klimaatrecht en nationale beleidsruimte’, *NJB* 2014/2109, p. 2918-2925.

93 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, *AB* 2015/336, m.nt. Chris Backes (*Stichting Urgenda/Staat der Nederlanden*), r.o. 5.1.

lidstaat feitelijk niet van deze hersteloptie gebruikmaken – en daartoe dus ook niet verplicht worden.<sup>94</sup>

Voor de lange termijn heeft de Nederlandse regering de Tweede Kamer reeds laten weten dat Nederland niet bereid is emissiereductietekorten van Polen – dit land stelt zich vooralsnog op het standpunt klimaatneutraliteit in 2050 niet te willen gaan implementeren – te gaan compenseren.<sup>95</sup> Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat Nederland dus – politiek gezien, althans volgens de opvatting van de huidige regering – het overschot niet ter beschikking wil stellen aan tekortschietende lidstaten, althans niet aan Polen. Het jaar 2050 is echter nog ver weg. De volgende periode met emissiereductieverplichtingen start reeds in 2021, en voor de periode tot 2030 ligt er dus de beleidsvraag of Nederland een eventueel jaarlijks emissiereductieoverschot dat het eventueel zou bereiken onder de inspanningsverdelingsverordening zou willen overdragen aan een tekortschietende lidstaat. Tegelijkertijd rijst ook de vraag of Nederland, indien niet wordt voldaan aan een jaarlijkse emissiereductieverplichting, dan inderdaad van een andere lidstaat een overschot wil of kan overnemen.<sup>96</sup> Daarbij speelt het volgende. Voor de heel korte termijn is Nederland, voor de naleving van de voor 2020 geldende hernieuwbare-energie-doelstelling, afhankelijk van de bereidwilligheid van andere lidstaten om een eventueel overschot in de naleving dat zij hebben bereikt over te dragen aan Nederland.<sup>97</sup> De praktijk zal leren of Nederland aanloopt tegen de omstandigheid dat er minder bereidheid zal bestaan bij andere lidstaten om Nederland te helpen in het hernieuwbare-energie-nalevingstekort, als Nederland andersom lidstaten immers niet *kan*<sup>98</sup> of wil helpen met het overdragen van het surplus aan emissiereductie.

Voor dergelijke overdrachten van een nalevingssurplus – ook voor de periode 2021-2030 zoals geregeld door de Lastenverdelingsverordening – lijkt voorts cruciaal dat de Europese Commissie bereid is de gestelde lidstatelijke doelstellingen te handhaven: indien die handhaving niet plaatsvindt, verdwijnt een impuls voor tekortschietende lidstaten om de emissiereductieoverschotten van andere lidstaten over te nemen. Bovendien: indien de Europese Commissie zou nalaten tekortschietende lidstaten ter

94 Daarmee rijst ook de vraag of het annuleren van emissieoverschotten in alle gevallen Europeesrechtelijk gezien geoorloofd is. Uiteindelijk zal dit door het Hof van Justitie beantwoord moeten worden.

95 Zoals hierboven reeds genoemd: Europese Raad, *Kamerstukken II* 2019/20, 21501-20, nr. 1508.

96 Overigens zal dit mede afhankelijk zijn van een eventuele aanscherping van de Europese doelen voor het jaar 2030, zoals hiervoor beschreven.

97 Na het afsluiten van het onderzoek voor dit hoofdstuk verscheen op 19 juni 2020 een persbericht waarin wordt bekendgemaakt dat ‘Denemarken 8 tot 16 terawattuur (TWh) hernieuwbare energie’ overdraagt aan Nederland, ‘waarvoor een passende vergoeding wordt betaald’. Zie daarvoor: [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/19/nederland-en-denemarken-sluiten-overeenkomsten-over-energiesamenwerking-en-statistische-overdracht](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/19/nederland-en-denemarken-sluiten-overeenkomsten-over-energiesamenwerking-en-statistische-overdracht).

98 Als dat inderdaad de juiste lezing of consequentie is van de *Urgenda*-uitspraak. Dit moet eventueel in een vervolprocedure bevestigd worden.



verantwoording te roepen, dan wordt daarmee, heel fundamenteel, het uitgangspunt van de *rule of law*, als fundamentele basis van de Europese Unie, aangetast.<sup>99</sup>

Tot slot: de coronacrisis is waarschijnlijk de nare oorzaak waarom lidstaten – die met een nalevingsprobleem voor hun doelstelling voor 2020 kampen – uiteindelijk toch nog aan hun emissiereductieverplichting onder de Lastenverdelingsbeschikking kunnen voldoen. De cijfers zullen dat moeten uitwijzen. Tegelijkertijd moet onmiskenbaar een belangrijke les worden geleerd: de ervaring tot dusver met de periode 2013-2020 laat helaas EU-wijd geen optimistisch beeld zien waar het gaat om het nalevingsgedrag van een aantal lidstaten. En specifiek voor Nederland wordt het spannend of in deze nieuwe periode een correct nalevingsgedrag wordt bereikt, al dan niet met gebruikmaking van de flexibiliteitsopties zoals geboden door het Europese klimaatrecht. Bovendien zal dat nalevingsgedrag extra spannend kunnen worden indien de doelen voor 2030 inderdaad worden aangescherpt.

---

99 Art. 1 Verdrag Europese Unie; in de Nederlandse versie staat ‘rechtsstaat’, in de Engelse versie ‘*rule of law*’.