



Brussel, 20 september 2021
(OR. en)

11840/21

Interinstitutionele dossiers:

2021/0211(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)

ENV 636
CLIMA 242
ENER 380
TRANS 553
ECOFIN 845
AGRI 422
FORETS 45
MI 672
CODEC 1230

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Pakket Fit for 55 a) Herziening van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, teneinde de ambitie van het nieuwe klimaatdoel voor 2030 en van gerelateerde voorstellen waar te maken b) Herziening van Verordening (EU) 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen c) Herziening van Verordening (EU) 2018/841 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030 d) Herziening van Verordening (EU) 2019/631 tot de vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen e) Verordening tot vaststelling van een sociaal klimaatfonds – Gedachtewisseling

Met het oog op de gedachtewisseling tijdens de zitting van de Raad Milieu op 6 oktober 2021, gaat in bijlage dezes een achtergrondnota met vragen die het voorzitterschap ter structurering van de besprekingen heeft opgesteld.

Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht kennis te nemen van bijgaande achtergrondnota en de vragen, en deze voor de bovengenoemde gedachtewisseling aan de Raad te doen toekomen.

- Pakket Fit for 55
Achtergrondnota voor de gedachtewisseling
tijdens de Raad (Milieu) op 6 oktober 2021

INLEIDING

De Europese Commissie heeft op 14 juli 2021 het zogeheten "Fit for 55"-pakket wetgevingsvoorstellen ingediend, dat tot doel heeft het klimaat- en energiebeleidskader van de EU in overeenstemming te brengen met haar nieuwe ambitieuze klimaatdoelstelling voor 2030, namelijk de netto-uitstoot van broeikasgassen (BKG's) met ten minste 55 % verminderen en de Unie op koers brengen voor het behalen van haar doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het pakket bestaat uit een reeks nauw met elkaar verweven voorstellen tot wijziging van bestaande wetgeving of tot invoering van nieuwe initiatieven op verschillende beleidsterreinen en in uiteenlopende economische sectoren, waaronder klimaat, energie, vervoer, gebouwen, landgebruik en bosbouw. Daarnaast zal naar verwacht eind 2021 een aantal energiegerelateerde voorstellen worden ingediend. De meeste daarvan houden direct of indirect verband met andere delen van het pakket en zijn erop gericht elkaar wederzijds te versterken.

Samen moeten de voorstellen ervoor zorgen dat de EU haar doelstellingen op een eerlijke, kosteneffectieve en concurrerende manier kan verwezenlijken en bijdragen tot een groene en rechtvaardige transitie van de EU-economie die spoort met de doelstellingen van de Europese Green Deal. Daarnaast moet de herziening van haar wetgevingskader inzake klimaat en energie de EU ook in staat stellen haar internationale verbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs na te komen, met name wat betreft het afstemmen van haar geactualiseerde nationaal vastgestelde bijdrage op de verhoogde ambitie voor 2030. Het Commissievoorstel moet ook bijdragen tot het herstel van de Europese economie na Covid en tot een veerkrachtige Europese Unie voor de lange termijn.

Binnen de Raad zullen de voorstellen in vier Raadsformaties worden besproken: Milieu, Energie, Vervoer en Economie en Financiële zaken. De vijf klimaatgerelateerde initiatieven die door de Raad Milieu zullen worden besproken, vormen de kern van het "Fit for 55"-pakket. Daarin is een hogere ambitie voor het EU-emissiehandelssysteem (ETS) de belangrijkste motor, samen met hogere nationale streefcijfers voor de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR) en maatregelen om door middel van de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) het aantal natuurlijke putten op te voeren. De voorgestelde aanscherping van de CO₂-normen voor wagens en bestelwagens moeten de lidstaten helpen om hun hogere nationale streefcijfers te halen en tegelijk technische vernieuwingen in de sector stimuleren. Het voorstel voor een nieuw sociaal klimaatfonds (SKF) heeft tot doel de sociaal-economische gevolgen aan te pakken die het voorgestelde nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegvervoer met zich brengt.

De besprekingen van deze initiatieven en de bijbehorende effectbeoordelingen zijn recentelijk op technisch niveau aangevat. De delegaties bekijken de voorstellen nog en hebben tot dusver alleen algemene of voorlopige opmerkingen geformuleerd. Hieronder volgt een overzicht van de initiatieven.

BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN DE VOORSTELLEN

Hervorming van het EU-emissiehandelssysteem (ETS)¹

Voor het **bestaande ETS** stelt de Commissie een omvangrijke reeks wijzigingen voor die in de sectoren die onder het ETS vallen, in 2030 ten opzichte van 2005 een algemene emissiereductie van 61% moeten opleveren (huidige doelstelling is 43%). Die hogere ambitie moet worden gerealiseerd door het toepassingsgebied van het ETS uit te breiden en de huidige bepalingen ervan te versterken.

¹ De hervorming van het ETS bestaat uit drie voorstellen: twee voorstellen tot wijziging van de ETS-richtlijn (een daarvan tot wijziging van de verordening inzake monitoring, de rapportage en de verificatie van zeevervoer en van het besluit inzake de marktstabiliteitsreserve) en een afzonderlijk voorstel tot wijziging van de marktstabiliteitsreserve.

Tot dusver is de **maritieme sector** niet onderworpen aan bindende maatregelen inzake broeikasgasemissiereducties. De Commissie stelt voor om de emissies van de maritieme sector in het ETS op te nemen, met een aanlooperperiode van 2023 tot 2026. Aldus zullen alle emissies van reizen binnen de EU zijn afgedekt en 50% van de emissies van reizen buiten de EU².

Belangrijkste element in het **versterken van de ambities van het ETS** is het voorstel om de lineaire reductiefactor te verhogen van 2,2 tot 4,2% per jaar, waardoor het reductietraject van het aantal emissierechten in het systeem wordt versneld. Daarnaast komt er een eenmalige verlaging van het plafond van het totale aantal emissierechten en worden er emissierechten toegevoegd om ermee rekening te houden dat de regeling wordt uitgebreid tot de maritieme sector.

De huidige bepalingen over **koolstoflekage (kostenloze toewijzingen)** zullen in het algemeen van toepassing blijven, zij het met bepaalde aanpassingen. In de sectoren waarvoor wordt voorgesteld het nieuwe mechanisme voor koolstofgrenscorrectie toe te passen zal de kostenloze toewijzing geleidelijk worden afgeschaft - in 2035 volledig - ter weerspiegeling van de geleidelijke invoering van de heffing die vanaf 2026 via het mechanisme voor ingevoerde producten zal gelden.

Het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie zal van toepassing zijn op de volgende sectoren: ijzer en staal, cement, meststoffen, aluminium, en elektriciteit.

De kostenloze toewijzing van rechten aan het **luchtverkeer** zal geleidelijk worden afgeschaft en vanaf 2027 zullen alle rechten geveild worden. De hogere lineaire reductiefactor zal ook van toepassing zijn op het luchtverkeer. Het ETS dient van toepassing te blijven op vluchten binnen Europa (ook naar het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland), en voorgesteld wordt het mondiale marktmechanisme, Corsia, toe te passen op EU-operatoren voor vluchten buiten Europa naar derde landen die aan Corsia deelnemen.

² Er wordt niet voorgesteld om reizen buiten de EU te laten meetellen om de doelstelling van -55% te halen.

Om deze hogere ambitie te schragen, zullen het **moderniseringsfonds** en het **innovatiefonds** worden aangevuld: aan het moderniseringsfonds wordt 2,5% extra toegewezen, te verdelen over 12 lidstaten met een bbp per capita dat lager is dan 65% van het EU-gemiddelde, en voor het innovatiefonds zullen nieuwe financieringsbronnen worden aangelegd. De regels voor het besteden van middelen uit de fondsen worden aangepast, onder meer in overeenstemming met de wijzigingen van het ETS en de beleidsdoelstellingen van de Green Deal. Daarnaast wordt voorgesteld dat alle veilingsinkomsten van de lidstaten verplicht worden **voorbehouden** voor klimaatgerelateerde doeleinden.

De Commissie stelt voor om als aanvulling op de maatregelen in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen, in de sectoren **gebouwen en wegvervoer** op EU-niveau koolstofbeprijzing voor fossiele brandstoffen toe te passen, om in die sectoren de nodige emissiereducties te verwezenlijken overeenkomstig de algemene 55%-doelstelling voor 2030. Vanaf 2025 dient een **nieuw, op zichzelf staand emissiehandelssysteem** voor gebouwen en wegvervoer te worden ingevoerd, met vanaf 2026 nalevingsverplichtingen die in die sectoren in 2030 een emissiereductie van 43% ten opzichte van 2005 moeten opleveren. De met dit nieuwe emissiehandelssysteem gerealiseerde reducties zullen meetellen voor de nationale streefcijfers van de lidstaten in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen. Het vaststellen van het plafond (totale aantal rechten) zal aanvankelijk gebaseerd zijn op gegevens die in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen zijn verzameld, met initieel een lineaire reductiefactor die is vastgesteld op 5,15%. Er wordt niet voorzien in een regeling voor kostenloze toewijzing. Alle veilingsinkomsten moeten worden gebruikt voor klimaat- en energiegerelateerde doelen en 25% van de inkomsten zal worden toegewezen aan het sociaal klimaatfonds.

Om een stabiel en goed functionerend ETS te kunnen blijven garanderen, wordt voorgesteld de **marktstabiliteitsreserve** te herzien, onder meer met nieuwe bepalingen inzake het nieuwe, op zichzelf staand emissiehandelssysteem. Een apart voorstel is erop gericht om tot 2030 het opnamepercentage van het totale aantal in omloop zijnde emissierechten op 24% te handhaven.

Verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)

Het voorstel strekt tot wijziging van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (2018), teneinde die in overeenstemming te brengen met het nieuwe EU-streefcijfer inzake broeikasgasemissiereductie voor 2030. In de ESR zijn bindende nationale streefcijfers voor BKG's vastgesteld voor lidstaten die niet onder de ETS-richtlijn of de LULUCF-verordening vallen. Het **toepassingsgebied van de ESR wordt niet gewijzigd**, ofschoon de voorgestelde herziening van de ETS-richtlijn het handelssysteem uitbreidt tot de sectoren vervoer en gebouwen, die ongeveer de helft van de bij het ESR gereguleerde emissies omvatten.

In hoofdzaak hebben de wijzigingen van de huidige ESR betrekking op streefcijfers en flexibiliteit. Het totale emissiereductiestreefcijfer voor de betrokken sectoren (EU-27) **stijgt in de periode tot 2030 van 29 naar 40%** ten opzichte van 2005. Derhalve worden ook de bijdragen van de lidstaten tot het bereiken van het totale streefcijfer verhoogd, **van 10 tot 50%** onder de niveaus van 2005. De berekeningsmethode blijft uitgaan van **bbp per capita**, met een beperkt aantal **gerichte correcties** om rekening te houden met bezwaren inzake kosteneffectiviteit en met de specifieke omstandigheden in een aantal lidstaten. Voorts mag de toename van de streefcijfers voor een lidstaat maximaal 12 procentpunten bedragen. Wat het jaarlijkse emissieplafond per lidstaat betreft, zijn drie verschillende regelingen van toepassing: geen wijziging van de huidige verordening in de periode 2021-2022; aanpassing van het traject aan het nieuwe reductiestreefcijfer van 40% in de periode 2023-2025; en een tweede herberekening van het traject voor de periode 2026-2030, op basis van actuele emissiegegevens.

De Commissie stelt voor de bestaande **flexibiliteit** op bepaalde punten te wijzigen, meer in het bijzonder om de LULUCF-flexibiliteit te splitsen over twee perioden van vijf jaar, waarin de lidstaten de helft van hun thans beschikbare flexibiliteit gedurende elk van deze twee perioden kunnen gebruiken. Daarnaast stelt de Commissie voor een nieuwe **aanvullende reserve** in het leven te roepen door niet-gebruikte LULUCF-rechten na 2030 toe te wijzen aan lidstaten in nood, om hen te helpen hun individuele streefcijfers in het kader van de ESR te halen. Voor het gebruiken van de reserve gelden specifieke voorwaarden; zij wordt slechts operationeel wanneer de EU-reductiedoelstelling van 55% wordt bereikt en het in de Europese klimaatwet vastgelegd plafond voor bijdragen aan de netto-verwijderingen wordt nageleefd.

Verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)

Doel van de herziening van de bestaande verordening is te komen tot eenvoudigere, transparantere en doeltreffende regels inzake naleving en streefcijfers, in 2030 in de EU ten minste 310 miljoen ton CO₂-equivalent te verwijderen en in 2035 in de EU tot een klimaatneutraal landgebruik te komen.

Tot 2025 blijven de regels van de huidige LULUCF-verordening goeddeels ongewijzigd, vooral dan de zogenaamde "geen debet"-toezegging en de boekhoudbeginselen. Voor de periode **2026 tot 2030 worden daarentegen meerdere ingrijpende wijzigingen** voorgesteld. De doelstelling om **in de EU tot 2030 de verwijderingen tot 310 Mt CO₂-equivalent te verhogen**, wordt onder de lidstaten verdeeld in het kader van de **nationale streefcijfers** en weerspiegelt de prestatie op mitigatiegebied in de LULUCF-sector van elke lidstaat alsook zijn aandeel in het in de EU beheerde landoppervlak. Het streefcijfer wordt van toepassing op de verslaglegging over alle categorieën landgebruik, en de naleving is gebaseerd op gerapporteerde emissies en verwijderingen, in plaats van op boekhoudkundige emissies en verwijderingen in broeikasgasinventarissen. De voorgestelde procedure omvat het omschrijven van een lineair traject naar het algemene EU-streefcijfer voor 2030, met voor elke lidstaat via uitvoeringshandelingen vastgestelde jaarlijkse substreefcijfers.

De bepalingen van het voorstel hebben ook betrekking op de **periode na 2031**. Vanaf 2031 zal het toepassingsgebied van de verordening ook **niet-CO₂-emissies van de landbouw** omvatten en zal derhalve met één beleidsinstrument de gehele landsector worden bestreken om synergie tussen landgebonden mitigatiemaatregelen te stimuleren. Het voorstel legt ook vast dat **de sector in 2035 collectief klimaatneutraal moet zijn**. De omvang van koolstofverwijderingen zal daardoor aanzienlijk moeten toenemen om de resterende emissies van de landbouw te kunnen compenseren. De Commissie is voornemens om later de streefcijfers voor de afzonderlijke lidstaten voor te stellen, alsook de EU-brede maatregelen voor de periode na 2030, onder voorbehoud van een effectbeoordeling en een nieuw wetgevingsvoorstel.

CO₂-normen voor wagens en bestelwagens

De bijdrage van CO₂-normen voor wagens en bestelwagens aan de hogere klimaatambitie van de EU bestaat hoofdzakelijk uit **hogere reductiedoelen** voor 2030 **voor de gehele EU** en het vaststellen van een nieuw streefcijfer voor 2035, namelijk 100%. Dit impliceert dat vanaf 2035 wagens en bestelwagens met een interne verbrandingsmotor niet langer in de EU op de markt zullen worden gebracht. In de voor 2030 voorgestelde streefcijfers blijft het onderscheid tussen wagens en bestelwagen gehandhaafd: het streefcijfer voor wagens wordt verhoogd van 37,5 naar 55%, dat voor bestelwagens van 31 naar 50%.

Bovendien loopt de zogenaamde **regeling ter stimulering van emissievrije en emissiearme voertuigen** af in 2029 en kunnen producenten die vanaf 2030 niet meer gebruiken om hun specifieke emissiereductiestreefdoelen te bereiken.

Verordening tot vaststelling van een sociaal klimaatfonds (SCF)

De Commissie stelt voor **het sociaal klimaatfonds** op te richten om **de sociaal-economische gevolgen** aan te pakken **van het emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegvervoer**.

Het fonds is erop gericht om op basis van de door de lidstaten opgestelde sociale klimaatplannen **maatregelen en investeringen te ondersteunen** ten gunste van kwetsbare huishoudens, voor micro-ondernemingen of vervoersgebruikers, energie-efficiëntere gebouwen, het koolstofvrij maken van de verwarming en koeling in gebouwen, het integreren van hernieuwbare energie en de toegang tot emissievrije en emissiearme mobiliteit. Het fonds kan ook **tijdelijke directe inkomenssteun** dekken.

In het voorstel wordt voor de periode 2025-2032 **72,2 miljard EUR** toegewezen aan het fonds, via een toewijzingsmethode die erop gericht is de uiteenlopende gevolgen aan te pakken die de voorgestelde ETS-uitbreiding in de Unie en in de lidstaten naar verwacht zal meebrengen. De lidstaten moeten minstens 50% van de totale kosten van de sociaal klimaatplannen zelf financieren met inkomsten uit de veiling van rechten binnen het nieuwe systeem.

Voor de oprichting van het fonds zullen het **meerjarig financieel kader 2021-2027 en het eigenmiddelenbesluit moeten worden gewijzigd.**

VRAGEN VOOR DE MINISTERS

De ministers wordt verzocht om tegen deze achtergrond in de Raad (Milieu) op 6 oktober 2021 op basis van de volgende twee vragen van gedachten te wisselen.

- *In aanmerking nemend dat de vijf hierboven vermelde klimaatgerelateerde initiatieven deel uitmaken van het algemene "Fit for 55"-pakket en nauw met elkaar zijn verweven, vormen deze initiatieven een evenwichtige beleidsmix die ervoor zorgt dat de vereiste emissiereducties op een kosteneffectieve manier worden bereikt en de lasten tussen economische sectoren, de lidstaten en de burgers eerlijk worden verdeeld?*
- *Meer in het bijzonder, bieden deze initiatieven, waaronder het nieuwe emissiehandels-systeem voor wegvervoer en gebouwen, de gepaste synergie en stimulansen om zowel op EU- als op nationaal niveau de vereiste ambitie waar te maken? Hoe schat u in dit verband de bijdrage van de individuele voorstellen in om de hogere ambities te realiseren zoals die neergelegd zijn in de Europese klimaatwet?*
