

Brussel, 22 november 2021
(OR. en)

13977/21

Interinstitutionele dossiers:

2021/0197(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0202(COD)
2021/0203(COD)
2021/0205(COD)
2021/0206(COD)
2021/0207(COD)
2021/0210(COD)
2021/0211(COD)
2021/0213(CNS)
2021/0214(COD)
2021/0218(COD)
2021/0223(COD)

CLIMA 388
ENV 893
ENER 504
TRANS 681
AGRI 550
FORETS 72
IND 354
COMPET 832
ECOFIN 1102
MI 850
AVIATION 283
MAR 217

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de delegaties
Betreft:	"Fit for 55"-pakket
	– Overzicht van de vorderingen met de wetgevingsvoorstellen van het "Fit for 55"-pakket

I. INLEIDING

1. Dit verslag bevat een algemene stand van zaken en een overzicht van de vorderingen die in de Raad zijn gemaakt met betrekking tot het "Fit for 55"-pakket. Het betreft dan ook de horizontale aspecten ervan, zoals de onderlinge verbanden tussen dossiers, en de voornaamste kwesties die tot dusver in de besprekingen aan de orde zijn gekomen, waaronder, waar relevant, het ambitieniveau en het toepassingsgebied van de voorstellen. De vorderingen met betrekking tot elk dossier worden meer in detail beschreven in afzonderlijke voortgangsverslagen die aan elke Raadsformatie zullen worden voorgelegd.

2. Het "Fit for 55"-pakket werd op 14 juli 2021 door de Europese Commissie ingediend. Dit pakket wetgevingsvoorstellen heeft tot doel het klimaat- en energiebeleidskader van de EU af te stemmen op haar nieuwe klimaatdoelstelling voor de hele economie voor 2030, namelijk vermindering van de netto-uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 %, en het op koers te brengen om in 2050 haar doelstelling inzake klimaatneutraliteit te halen.
3. De onderliggende aanname van de Commissievoorstellen is dat de klimaatambitie in alle dossiers moet worden gehandhaafd opdat de doelstelling van klimaatneutraliteit, die door de Europese Raad is onderschreven en vervolgens juridisch bindend is vastgelegd in de door het Europees Parlement en de Raad aangenomen Europese klimaatwet, kan worden verwezenlijkt.
4. Gecombineerd moeten de voorstellen ervoor zorgen dat de EU haar doelstellingen op een eerlijke, kosteneffectieve en concurrerende manier kan verwezenlijken en kan bijdragen tot een groene en rechtvaardige transitie en tot meer innovatie in de EU-economie in lijn 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 toezeggingen volgens 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. Voorts moeten de Commissievoorstellen bijdragen tot het herstel van de Europese economie na covid en tot een veerkrachtige Europese Unie voor de lange termijn.
5. 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. Naar verwachting zal kort na de publicatie van dit verslag nog een aantal voorstellen worden ingediend. De verwachte voorstellen over de herziening van het meerjarig financieel kader en over de eigen middelen, die op 22 december 2021 zullen worden ingediend, zullen een belangrijke rol spelen bij de verdere werkzaamheden met betrekking tot bepaalde onderdelen van het pakket (namelijk het emissiehandelssysteem, het sociaal klimaatfonds en het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie).

6. Daartoe stelt de Commissie voor gebruik te maken van een mix van beleidsmaatregelen die elkaar versterken, met de volgende vier bouwstenen:
- a) **Koolstofbeprijzing:**
 - i) Verhogen van de ambitie van het EU-emissiehandelssysteem (ETS).
 - ii) Introduceren van koolstofbeprijzing voor de invoer vanuit bepaalde sectoren die in de EU onder het ETS vallen, teneinde het risico op koolstoflekkage te verminderen door het vaststellen van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.
 - b) Bepalen van ambitieuzere **EU- en nationale doelstellingen:**
 - i) Verhogen van de nationale emissiereductiedoelstellingen in de niet-ETS-sectoren via de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR).
 - ii) Vergroten van de natuurlijke putten, onder meer door het bepalen van nationale doelstellingen voor landgebruik en bosbouw (LULUCF-verordening).
 - iii) Verhogen van de algemene EU-doelstellingen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie via de richtlijn hernieuwbare energie (RED) en de energie-efficiëntierichtlijn (EED), waardoor met name sectoren die zowel onder het ETS als de ESR vallen, bij hun decarbonisatie-inspanningen zullen worden ondersteund.
 - iv) Afstemmen van de belasting op energieproducten en elektriciteit krachtens de energiebelastingrichtlijn (ETD) op de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU.
 - c) **Regels (normen):**
 - i) Verhogen van de CO₂-emissiereductiedoelstellingen voor nieuwe auto's en bestelwagens in de verordening betreffende CO₂-normen voor auto's en bestelwagens, hetgeen de lidstaten onder meer zal helpen hun verhoogde ESR-doelstellingen te halen.

- ii) De voorgestelde doelstellingen voor de uitrol van gemakkelijk te gebruiken en interoperabele oplaad- en tankinfrastructuur in de verordening infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR), die onder meer zullen helpen bij het halen van de bovengenoemde emissiereductiedoelstellingen.
- iii) De voorstellen ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart bevatten verplichtingen voor duurzame brandstoffen in deze sectoren ter aanvulling van hun inspanningen, met name met betrekking tot koolstofbeprijzingsmaatregelen (ETS).

d) **Ondersteunende maatregelen:**

- i) Om de sociale en de verdelingseffecten van het voorgestelde afzonderlijke emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegvervoer te beperken, stelt de Commissie voor een sociaal klimaatfonds dat met een deel van de veilingopbrengsten wordt gefinancierd, op te richten ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers, met name voor investeringen ter vermindering van emissies en energiekosten en voor tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun.
- ii) De verhoogde ambitie voor het ETS gaat gepaard met een verhoging van het moderniseringsfonds die overeenstemt met 2,5 % van het ETS-plafond om de energietransitie van een aantal lage-inkomenslidstaten te ondersteunen.
- iii) Het ETS-Innovatiefonds zal ook worden verhoogd om de investeringen in innovatieve technologieën en oplossingen in alle sectoren die onder het ETS vallen te versnellen.
- iv) Alle veilingopbrengsten van de lidstaten zullen gaan naar de ondersteuning van klimaat- en energiegerelateerde projecten, waaronder decarbonisatie in de sectoren wegvervoer en gebouwen.

7. Binnen de Raad worden de voorstellen in vier Raadsformaties behandeld: Milieu, TTE (Energie), TTE (Vervoer) en Ecofin.

8. In het Europees Parlement worden de voorstellen van het pakket door vijf Commissies (ENVI, ITRE, TRAN, EMPL en ECON¹) behandeld. Deze werken samen met of raadplegen een aantal andere Commissies volgens verschillende procedurevoorschriften. De meeste rapporteurs en schaduwrapporteurs voor de voorstellen zijn reeds aangewezen. De werkzaamheden bevinden zich in een zeer vroeg stadium, en volgens de beschikbare informatie is voor geen enkel voorstel een definitief tijdschema formeel vastgesteld.

II. WERKZAAMHEDEN DIE TIJDENS HET VOORZITTERSCHAP ZIJN VERRICHT

9. De voorstellen van het "Fit for 55"-pakket waren een belangrijke prioriteit voor het voorzitterschap, dat in de verschillende betrokken Raadsformaties zijn uiterste best heeft gedaan om zo veel mogelijk vooruitgang te boeken binnen de algemene aanpak om het pakket samenhangend te maken.
10. Naast het intensieve werk op groepsniveau heeft de Raad Milieu in oktober een oriënterend debat gehouden over de voorstellen die onder zijn bevoegdheid vallen. Hij zal in zijn zitting van december een vervolg hieraan geven. De Raad Energie en de Raad Vervoer zullen in hun respectieve zittingen in december de voorstellen op hun bevoegdheidsterreinen bespreken.
11. Naast de werkzaamheden die in het kader van de bevoegde Raadsformaties zijn verricht, hebben de Raad Landbouw en Visserij en de Raad Concurrentievermogen politieke besprekingen over het pakket gehouden met betrekking tot actuele kwesties die onder hun bevoegdheid zijn behandeld. Op 29 september 2021 hield de Raad Concurrentievermogen een oriënterend debat over het pakket vanuit het oogpunt van het concurrentievermogen van de industrie bij de uitvoering van de geactualiseerde nieuwe industriestrategie voor Europa. Op 12 oktober 2021 wisselde de Raad Landbouw en Visserij van gedachten over de bijdrage van de land- en bosbouw aan de wetgevingsinitiatieven van het "Fit for 55"-pakket. Voorts zal de Raad Concurrentievermogen (Onderzoek) op 26 november 2021 een debat houden over de bijdrage van onderzoek en innovatie aan het halen van sectoroverschrijdende doelstellingen, waaronder de "Fit for 55"-doelstellingen voor vervoer, energie, industrie, landgebruik en bosbouw.

¹ ENVI and EMPL zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het sociaal klimaatfonds. ECON is verantwoordelijk voor het voorstel van energiebelastingrichtlijn. Het Parlement wordt evenwel alleen geraadpleegd over dat voorstel (bijzondere wetgevingsprocedure).

12. Gezien het grote aantal voorstellen en de omvang, complexiteit, onderlinge samenhang en politieke betekenis ervan, bevinden de werkzaamheden voor de meeste dossiers zich nog in een pril stadium. Hoewel de delegaties zich er goed van bewust zijn dat het in de klimaatwet overeengekomen ambitieniveau met het geheel van voorstellen moet worden waargemaakt, hebben zij de Commissie om verduidelijking gevraagd bij de voorstellen en de gevolgen daarvan, onder meer op nationaal niveau. Zij hebben ook om meer informatie verzocht over de rol, respectievelijk de bijdrage van de afzonderlijke voorstellen in en aan de algemene ambitie voor de hele economie om in 2030 een netto-emissiereductie van ten minste 55 % te realiseren; en over de wisselwerking tussen de voorstellen.
13. Zoals te verwachten viel gezien het grote aantal voorstellen, zijn de besprekingen voor alle dossiers niet even ver gevorderd. Het ziet er naar uit dat de werkzaamheden het verst staan voor een aantal van de voorstellen inzake vervoer en dat ook goede vooruitgang is geboekt met de energiedossiers. Het is echter vrij duidelijk dat de delegaties meer tijd nodig hebben om de voorstellen voor de dossiers die onder de bevoegdheid van de Raad Milieu en de Raad Ecofin vallen, volledig te beoordelen en dat de grootste vorderingen zijn gemaakt bij het verduidelijken van verschillende aspecten van de voorstellen. In dat verband wordt eraan herinnerd dat een aantal voorstellen nieuwe maatregelen in de toolbox van de EU betreffen, zoals het sociaal klimaatfonds en het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie. Andere, zoals het ETS- en het LULUCF-voorstel, bevatten verschillende nieuwe elementen.
14. Omdat op technisch niveau goede vooruitgang is geboekt met de voorstellen inzake vervoer, heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel) er op 12 november 2021 over van gedachten gewisseld, en het voorzitterschap sturing voor de verdere werkzaamheden gegeven. Op de vraag of de delegaties er voorstander van zijn om eind van het jaar tot een algemene oriëntatie te komen over een van de vervoersdossiers, antwoordde een ruime meerderheid dat het pakket coherent moet blijven en dat er duidelijke onderlinge verbanden zijn tussen deze dossiers en andere voorstellen. Deze onderlinge verbanden betreffende niet alleen technische aspecten maar vooral de ambitie van het hele pakket. De lidstaten benadrukten met name dat, voordat verder wordt gewerkt aan de dossiers in kwestie, de koers voor alle nauw verwante dossiers duidelijk moet zijn. De onderhandelingen over sommige voorstellen bevinden zich momenteel echter nog maar in het beginstadium.

1) Raad Milieu

15. De Raad Milieu heeft op 6 oktober 2021 een eerste keer van gedachten gewisseld over de vijf dossiers die onder zijn bevoegdheid vallen, en heeft zich daarbij vooral op de algemene en horizontale aspecten geconcentreerd.
16. Op groepsniveau worden vier van die dossiers behandeld door de Groep milieu. Het voorstel over het sociaal klimaatfonds wordt door een specifieke ad-hocgroep besproken. Over elk voorstel is een aantal keer vergaderd, en de eerste voorbereidende lezing van de voorstellen en de bijbehorende effectbeoordelingen is of wordt afgerond. Van het voorstel inzake CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens heeft een eerste artikelsgewijze lezing plaatsgevonden. In dit vroege stadium bestuderen de meeste delegaties de voorstellen nog en zijn hun visies of standpunten dus (meestal) voorlopig. Met name aan de vier dossiers over de ETS-hervorming, de verdeling van de inspanningen, LULUCF en het sociaal klimaatfonds is vanwege de complexiteit en de invoering van nieuwe elementen, en – wat het ETS betreft – vanwege de omvang, nog veel technisch werk.

ii) Hervorming van het EU-emissiehandelssysteem (ETS)²

De delegaties blijven het ETS als de kern van het klimaatbeleid van de EU beschouwen. Algemeen lijkt te worden erkend dat het ETS op kostenefficiënte manier zal moeten bijdragen aan de verhoogde ambitie van de EU. In dit verband is gevraagd om mogelijkheden tot verdere verhoging van de ambitie voor het ETS te bestuderen. Ook waren er vragen over de mogelijke effecten van bepaalde delen van de voorstellen op zowel economische sectoren als huishoudens, waarbij werd benadrukt dat rekening moet worden gehouden met de verschillende situaties van de lidstaten.

Met name de voorgestelde invoering van emissiehandel voor de sectoren gebouwen en wegvervoer was aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de sociale gevolgen daarvan voor huishoudens met een lager inkomen en het risico op toenemende energiearmoede. Gevraagd werd of het voorgestelde sociaal klimaatfonds zal volstaan om die gevolgen te beperken. Er werd echter ook op gewezen dat de emissiehandel in deze sectoren een middel zal zijn om ze op een kostenefficiënte manier koolstofvrij te maken, en tegelijkertijd de lidstaten zal helpen hun verhoogde nationale doelstellingen conform de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te halen.

-
- ² Drie voorstellen worden behandeld in het kader van de ETS-hervorming:
- het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (doc. 10875/21 + ADD 1-7);
 - het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel (doc. 10917/21 + ADD 1-3);
 - het voorstel voor een besluit tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden opgenomen (doc. 10902/21 + ADD 1).

Er is op 14 juli 2021 ook een vierde voorstel betreffende het ETS ingediend: het voorstel voor een besluit tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de kennisgeving inzake compensatie in het kader van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel voor in de Unie gevestigde vliegtuigexploitanten. Dit wordt afzonderlijk behandeld door de Raad TTE (Vervoer).

Met betrekking tot de voorgestelde elementen ter versterking van het bestaande ETS en de ambitie daarvoor lag de nadruk in eerste instantie onder meer op het beoordelen van het effect van de aanpassing van het plafond en op de bepalingen over koolstoflekage/kosteloze toewijzing. Met name zijn er vragen gerezen over de voorgestelde bepaling van de voorwaarden voor kosteloze toewijzing en de snelheid en modaliteiten van de uitfasering van de kosteloze toewijzing in het ETS voor sectoren die onder het voorgestelde mechanisme voor koolstofgrenscorrectie vallen. De eerste opmerkingen over de voorstellen voor de marktstabiliteitsreserve (MSR) gingen onder meer over het effect van de reserve op de koolstofbeprijzing. In dat verband willen sommige delegaties terugkomen op artikel 29a over maatregelen in geval van buitensporige prijschommelingen (niet in het Commissievoorstel).

Met betrekking tot de scheepvaart- en de luchtvaartsector lag de nadruk op een volledige beoordeling van de voorstellen, met name wat betreft hun bijdrage aan de emissiereducties en hun gevolgen voor de sectoren en het concurrentievermogen, waarbij de internationale context werd benadrukt, evenals de noodzaak om rekening te houden met de nationale omstandigheden. Voorts verzochten de delegaties, met betrekking tot de onderlinge verbanden met andere dossiers, om een beoordeling van de cumulatieve effecten van de voorstellen inzake het ETS, ReFuelEU Luchtvaart, FuelEU Zeevaart en energiebelasting.

De besprekingen over de financiële bepalingen gingen vooral over de omvang, de financiering, de reikwijdte en de verdeling van het moderniseringsfonds en het Innovatiefonds. Ook de voorgestelde stopzetting van de steun voor vloeibare fossiele brandstoffen uit het moderniseringsfonds en de verplichte reservering van alle veilingopbrengsten zullen nog nader moeten worden bekeken.

iii) Verordening inzake de verdeling van de inspanningen³ (ESR)

De belangrijkste problemen die tot nu toe in beeld zijn gebracht betreffen de voorgestelde doelstellingen, de flexibiliteit en de nieuwe aanvullende reserve, onder meer in verband met andere "Fit for 55"-voorstellen. Verscheidene delegaties hebben te kennen gegeven dat zij hun respectieve nieuwe doelstellingen zeer uitdagend vinden. Een aantal delegaties heeft de Commissie om meer informatie en gegevens over de berekening van de nationale streefcijfers verzocht, en om verduidelijking van de wijze waarop met de beginselen van eerlijkheid, kostenefficiëntie of meer convergentie rekening is gehouden.

³ Voorstel voor een verordening tot wijziging 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 (doc. 10867/21 + ADD 1-4).

Wat de flexibiliteit betreft, zijn de delegaties het er in het algemeen over eens dat deze een belangrijke rol zal spelen om de lidstaten te helpen hun nationale streefcijfers op kosteneffectieve wijze te halen en tevens de milieu-integriteit te eerbiedigen. De delegaties zijn met name geïnteresseerd in verdere verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen in de flexibiliteit die de lidstaten nu hebben om nettoverwijderingen uit de LULUCF-sector te gebruiken om hun streefcijfers in het kader van de ESR te verwezenlijken. Verscheidene delegaties wilden ook meer informatie over de nieuwe aanvullende reserve, die zal bestaan uit mogelijke extra nettoverwijderingen die in de periode van 2026 tot en met 2030 zijn gegenereerd. Naast de vragen over de gelijktijdige werking van de flexibiliteit waarin in het ESR- en in het LULUCF-voorstel is voorzien, vroeg een aantal delegaties ook of meer flexibiliteit tussen ETS en ESR mogelijk is. De delegaties verzochten ook om extra informatie over de interactie tussen de ESR en het voorgestelde nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegvervoer.

iv) Verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)⁴

De besprekingen op technisch niveau over het Commissievoorstel waren voornamelijk gericht op de verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen van de bestaande verordening, met name gelet op de aanzienlijke wijzigingen in de algemene regeling vanaf 2026. De besprekingen tot dusver hebben echter enkele belangrijke kwesties zichtbaar gemaakt, namelijk de toewijzing van nationale streefcijfers voor 2030 (ter vervanging van de huidige "geen debet"-toezegging vanaf 2026), de voorgestelde procedure om nationale streefcijfers te bepalen voor de periode na 2030, en de flexibiliteit die de lidstaten moet helpen hun streefcijfers te halen.

⁴ Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de nalegingsvoorschriften, vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030 en de verbintenis tot de collectieve verwezenlijking van klimaatneutraliteit in de sector landgebruik, bosbouw en landbouw tegen 2035, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling (doc. 10857/20 + ADD 1-4).

De delegaties erkennen in het algemeen de belangrijke rol van de LULUCF-sector in het klimaatbeleid van de EU en de verhoogde algemene ambitie ervan. Er zijn enkele vragen gerezen over de voor 2030 voorgestelde nationale toewijzingen, inclusief het ambitieniveau ervan en de bij de berekening ervan gehanteerde criteria, het voorgestelde nieuwe nalevingsmechanisme, alsook de voorgestelde procedure voor de vaststelling van jaarlijkse nationale streefcijfers voor de periode 2026-2029. In dit stadium zijn er enkele vragen over het voorstel om met ingang van 2031 één enkele landsector te creëren waarin netto-verwijderingen in de LULUCF-sector en niet-CO₂-emissies uit de landbouw worden gecombineerd, en over het doel van klimaatneutraliteit voor de gecombineerde sector in 2035. In het algemeen erkennen de delegaties dat flexibiliteit, met name voor natuurlijke verstoringen, van groot belang zal zijn om ervoor te zorgen dat de lidstaten zich na 2025 gemakkelijker aan de verhoogde ambitie kunnen houden. De besprekingen waren toegespitst op de verduidelijking van de technische aspecten en de wijzigingen in de bestaande flexibiliteit na 2025, en op het verkrijgen van een beter inzicht in de onderlinge verbanden tussen de flexibiliteit in het ESR- en in het LULUCF-voorstel.

v) Verordening over CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens⁵

Er is algemene overeenstemming over het feit dat de automobielsector moet bijdragen aan de verhoogde ambitie van de EU. Voor een aantal delegaties is het voorstel van cruciaal belang voor de algehele ambitie en voor het verwezenlijken van hun verhoogde nationale streefcijfers in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen. De besprekingen gingen met name over het ambitieniveau van het streefcijfer voor zowel auto's als bestelwagens, met inbegrip van de 100 %-doelstelling voor 2035, die vereist dat alle nieuwe auto's en bestelwagens dan emissievrij zijn. De belangrijkste kwestie die aan de orde werd gesteld, was het tempo van de overstap naar emissievrije voertuigen, m.a.w.: biedt het Commissievoorstel in dit verband het juiste evenwicht of kan en moet de transitie sneller (2030) plaatsvinden, of is het nog te vroeg en is er meer tijd nodig? Er werd gevraagd of er bij het beoordelen of voertuigfabrikanten aan hun streefcijfers voldoen rekening kan worden gehouden met de bijdrage van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen. Er werd gewezen op de noodzaak om verder rekening te houden met het verschil tussen de lidstaten wat betreft het gebruik van emissievrije en emissiearme voertuigen, dat voornamelijk is toe te schrijven aan betaalbaarheid en een trage uitrol van infrastructuur, en de tijd die nodig is voor de omschakeling van de productie. Daarnaast zullen kwesties als het onderscheid tussen auto's en bestelwagens, de wenselijkheid om een einde te maken aan de afwijking voor kleine volumes en de stimulansen voor emissievrije en emissiearme voertuigen in 2030 evenals het effect op de markt voor tweedehandsauto's in bepaalde lidstaten, verder moeten worden besproken.

De delegaties benadrukten dat de samenhang met andere voorstellen van het "Fit for 55"-pakket gehandhaafd moet blijven, en dat de streefcijfers moeten stroken met de ambitie van het voorstel inzake infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR).

⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/631 wat betreft de aanscherping van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen in overeenstemming met de verhoogde klimaatambitie van de Unie (doc. 10906/21 + ADD 1-5).

vi) Verordening over het sociaal klimaatfonds⁶ (SCF)

Hoewel algemeen wordt erkend dat een groene transitie nodig is waarbij niemand achterblijft, is het voorstel op gemengde reacties onthaald. Er waren verscheidene zorgpunten van en verzoeken om verduidelijking met betrekking tot met name de volgende aspecten van het voorstel: a) het ontbreken van een individuele effectbeoordeling en bijbehorende gegevens, b) de rechtsgrond, c) de wisselwerking met de aanstaande voorstellen over de eigen middelen van de Raad en de herziening van het meerjarig financieel kader, d) financiële en begrotingsvraagstukken (met name de omvang van het SCF, de financiering, de toewijzingsmethode en de gekozen criteria), e) uitvoering en beheer, f) overlappingen met andere fondsen.

Voor de meeste delegaties is het voorstel onlosmakelijk verbonden met de opnemings van de sectoren gebouwen en wegvervoer in het ETS, terwijl andere de oprichting van het SCF steunen ongeacht of er voor die sectoren een afzonderlijk ETS komt.

Overeenkomstig het mandaat van de Ad-hocgroep sociaal klimaatfonds⁷ heeft het voorzitterschap de betrokken bepalingen in het voorstel en de bijlagen daarbij, met betrekking tot de financiële aspecten, die verband houden met het meerjarig financieel kader en de eigen middelen van de Unie, tussen vierkante haken gezet. Het is de bedoeling om onder het Franse voorzitterschap te beginnen met de artikelsgewijze bespreking van het voorstel.

2) Raad TTE (Energie)

17. De twee dossiers die onder de bevoegdheid van de Raad TTE (Energie) vallen (richtlijn hernieuwbare energie en energie-efficiëntierichtlijn), zijn van juli tot november intensief besproken in een aantal vergaderingen van de Groep energie, waarbij eerst de belangrijkste beginselen en bepalingen, en vervolgens alle artikelen en bijlagen, onder de loep werden genomen. Er is op verschillende punten een sterke wisselwerking tussen de twee voorstellen en andere voorstellen van het "Fit for 55"-pakket (met name AFIR, RefuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart) en met aanstaande wetgeving (herziening van het derde energiepakket voor gas en herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen).

⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds (doc. 10920/21 + ADD 1).

⁷ Doc. 11402/21.

Het voorzitterschap is voornemens om, naast een voortgangsverslag, een eerste herziene tekst voor beide dossiers op te stellen, die als uitgangspunt kan dienen voor verdere werkzaamheden onder het Franse voorzitterschap.

vii) Richtlijn hernieuwbare energie (RED)⁸

Met betrekking tot de RED ziet het ernaar uit dat de delegaties het doel van het voorstel en het voorgestelde algemene ambitieniveau onderschrijven. De delegaties onderstrepen echter het belang van flexibiliteit voor de lidstaten bij het toepassen van de meest kostenefficiënte maatregelen, van samenhang met bestaande wetgeving en van eerbiediging van de beginselen subsidiariteit en technologie-neutraliteit.

In het licht van de besprekingen zal waarschijnlijk meer flexibiliteit nodig zijn, met name wat betreft de voorgestelde deelstreefcijfers voor hernieuwbare energie voor verwarming en koeling, stadsverwarming en -koeling, vervoer en industrie en de duurzaamheidscriteria voor biomassa's.

viii) Richtlijn energie-efficiëntie (EED)⁹

Met betrekking tot de EED erkennen de delegaties de noodzaak van verdere energie-efficiëntiemaatregelen en het belang van het beginsel "energie-efficiëntie eerst". Zij pleiten echter in het algemeen voor flexibiliteit en voor de inachtneming van specifieke nationale omstandigheden en kosteneffectiviteit bij de bepaling van hun indicatieve nationale bijdragen en bij de uitvoering van hun beleidsmaatregelen inzake energie-efficiëntie.

De lidstaten steunen het algemene doel om gebouwen in de publieke sector efficiënter te maken en kwetsbare consumenten te steunen. In dit verband wezen de lidstaten op de extra administratieve lasten en hadden zij kritiek op de overdreven gedetailleerde regels op EU-niveau inzake energiearmoede. De lidstaten dringen aan op verdere werkzaamheden met betrekking tot de definitie van een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling om hun nationale situatie beter weer te geven en om de juiste stimulansen te bieden voor het gebruik van hernieuwbare energie in verwarming en koeling.

⁸ Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (doc. 10746/21 + ADD 1-6).

⁹ Voorstel voor een richtlijn betreffende energie-efficiëntie (herschikking) (doc. 10745/21 + ADD 1-8).

Het ambitieniveau voor de EED hangt samen met verschillende andere bepalingen van het "Fit for 55"-pakket, waaronder de mogelijke uitbreiding van het EU-ETS tot gebouwen.

3) Raad TTE (Vervoer)

18. Over de drie dossiers die onder de bevoegdheid van de Raad TTE (Vervoer) vallen (verordening infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart) heeft een groot aantal vergaderingen plaatsgevonden van, respectievelijk, de Groep intermodale vraagstukken en netwerken, de Groep luchtvaart en de Groep zeescheepvaart, tijdens welke een grondige analyse van de drie voorstellen en de bijbehorende effectbeoordelingen kon worden gemaakt. In aanvulling op de intensieve besprekingen op technisch niveau wisselde het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel) op 12 november 2021 van gedachten over de drie vervoersdossiers. Bij die gelegenheid onderstreepten de delegaties het belang van de voorstellen en de noodzaak om de samenhang van het pakket te handhaven, aangezien de vervoersdossiers duidelijke onderlinge verbanden hebben met andere voorstellen.

ix) Verordening infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR)¹⁰

Op groepsniveau was er algemene overeenstemming over het feit dat er meer infrastructuur nodig is om sneller te kunnen overstappen op alternatieve brandstoffen in het vervoer. Er was ook algemene overeenstemming over de algemene doelstellingen van het voorstel en de principiële aanpak van de maatregelen waarin is voorzien om die doelstellingen te verwezenlijken, waaronder de vaststelling van bindende streefcijfers voor de uitrol van infrastructuur. De meeste lidstaten steunen in principe de vaststelling van verplichte op het wagenpark en op de afstand gebaseerde streefcijfers voor de uitrol van infrastructuur voor lichte wegvoertuigen, en van op de afstand en op de locatie gebaseerde streefcijfers voor zware wegvoertuigen.

¹⁰ Voorstel voor een verordening betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad (doc. 10877/21 + ADD 1-7).

Het voorzitterschap heeft gepoogd om de belangrijkste opmerkingen van de delegaties in de voorgestelde compromisteksten mee te nemen. Naast tal van voorstellen over technische aspecten werden ook aanpassingen voorgesteld met betrekking tot een aantal streefcijfers voor oplaad- en tankinfrastructuur, inclusief mogelijke flexibiliteit om in te spelen op de specifieke omstandigheden van delen van het TEN-T-netwerk met een zeer lage verkeersdichtheid. De delen van de tekst over de algemene ambitie voor oplaad- en tankinfrastructuur op het TEN-T-netwerk blijven echter tussen vierkante haken staan. Er is in dit stadium namelijk nog niet voldoende consensus over.

x) Verordening ReFuel Luchtvaart¹¹

Tijdens de besprekingen van het "ReFuel Luchtvaart"-voorstel bleek dat het voorstel algemene steun geniet. Met betrekking tot drie compromisvoorstellen is vooruitgang geboekt met technische kwesties, onder meer een eventuele opt-in voor kleinere luchthavens, die niet onder het toepassingsgebied van het voorstel vallen, en verduidelijkingen over de maatregelen tegen tankering.

De tekst van de bepalingen over rapporteringsverplichtingen en de rol van de bevoegde autoriteiten is eveneens aangepast. Voorts werden het voorgestelde ambitieniveau en de beschikbaarheid van duurzame vliegtuigbrandstoffen in Europa besproken.

In verband met het derde compromisvoorstel heeft het voorzitterschap zich gebogen over het ambitieniveau, met name de definitie van duurzame alternatieve brandstoffen, de EU-brede ambities met betrekking tot het aanbod van duurzame alternatieve brandstoffen en de duur van de overgangsperiode tijdens welke er flexibiliteit is voor brandstofleveranciers. De standpunten van de lidstaten lopen sterk uiteen, omdat verschillende ervan meer ambitie en eventueel nationale flexibiliteit wensen, terwijl andere het toepassingsgebied van de in aanmerking komende brandstoffen willen verruimen of het niveau van de EU-brede verplichtingen willen verlagen.

¹¹ Voorstel voor een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (doc. 10884/21 + ADD 1-3).

xi) Verordening FuelEU Zeevaart¹²

Uit de besprekingen is gebleken hoe belangrijk de lidstaten dit voorstel vinden. Het wordt echter ook als uiterst complex gezien, zowel vanuit technisch als vanuit politiek oogpunt, en er is meer tijd nodig voor een grondige bestudering door de lidstaten.

De voornaamste politieke kwesties die tijdens de besprekingen aan de orde kwamen, hebben betrekking op de volgende aspecten: 1) het toepassingsgebied, zoals gespecificeerd in zowel het "materiële" toepassingsgebied (d.w.z. de toepassing op alle schepen van meer dan 5 000 brutoton) en het "geografische" toepassingsgebied (d.w.z. de toepassing van de voorgestelde verordening op 50 % van de energie die wordt gebruikt door schepen die vertrekken uit of aankomen in een haven onder de jurisdictie van een lidstaat, als de vorige of de volgende haven onder de jurisdictie van een derde land valt); 2) het ambitieniveau van de streefcijfers voor de vermindering van de broeikasgasintensiteit; 3) de reikwijdte van de voorschriften voor walstroom; of alternatieve emissievrije technologieën voor schepen in havens, 4) de certificering van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen; en 5) de governance van het voorstel (met inbegrip van de handhavings- en sanctioneringsaspecten). De onderlingen verbanden met andere voorstellen werden ook besproken, zowel binnen als buiten het pakket, met name die met het AFIR-, het RED-, het ETS- en het MRV-voorstel.

Het voorzitterschap werkt momenteel aan een compromistekst die beperkt blijft tot redactionele aspecten.

4) Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin)

19. De twee voorstellen die onder de bevoegdheid van de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) vallen, namelijk het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) en de energiebelastingrichtlijn (ETD), worden behandeld door respectievelijk een ad-hocgroep (CBAM) en de Groep belastingvraagstukken (indirecte belasting – accijnzen/energiebelasting). Nadere bijzonderheden over de stand van zaken omtrent deze dossiers zullen worden opgenomen in het verslag van het voorzitterschap, dat op 7 december 2021 aan de Raad Ecofin zal worden voorgelegd.

¹² Voorstel voor een verordening betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (doc. 10327/21 + ADD 1-3).

xii) Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie¹³

Het Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) heeft als voornaamste doel het aanpakken van het risico op koolstoflekkage als gevolg van asymmetrisch klimaatbeleid van niet-EU-landen (waar het beleid ter bestrijding van klimaatverandering minder ambitieus is dan dat van de EU).

Het Comité van permanente vertegenwoordigers (2e deel) heeft op 22 juli 2021 een Ad-hocgroep koolstofgrenscorrectie ingesteld, die tot taak heeft de voorbereidende werkzaamheden voor de onderhandelingen over dit wetgevingvoorstel te verrichten en de horizontale kwesties in dit dossier efficiënt te behandelen. De ad-hocgroep werkt aan het ontwerp van een koolstofgrenscorrectie overeenkomstig haar mandaat¹⁴, en maakt in voorkomend geval gebruik van de expertise van gedelegeerden van de lidstaten die op de betrokken gebieden werkzaam zijn.

Onder het huidige voorzitterschap waren de vergaderingen van de ad-hocgroep voornamelijk gewijd aan een gedetailleerde presentatie van het Commissievoorstel en de bijbehorende effectbeoordeling, gevolgd door een artikelsgewijze bespreking van het voorstel. De eerste lezing van het voorstel werd afgerond, en er vonden nadere besprekingen plaats over een aantal technische aspecten.

De klimaatdoelstellingen van het voorstel worden niet betwist. Uit de besprekingen in de ad-hocgroep is wel gebleken dat de lidstaten er veel belang aan hechten met betrekking tot de internationale handel, het concurrentievermogen van de EU-industrie en de gevolgen voor de economie, met inbegrip van de arbeidsmarkt. Er zal rekening worden gehouden met een aantal reeds door de Europese Raad onderschreven leidende beginselen voor de uitvoering van het "Fit for 55"-pakket.

¹³ Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (doc. 10871/21 + ADD 1-6).

¹⁴ Doc. 10846/21.

De werkzaamheden op basis van het Commissievoorstel zullen worden voortgezet, en aangezien de voorgestelde maatregel nieuw is, zal de ad-hocgroep verdere technische besprekingen moeten houden, omdat de delegaties moeten nagaan hoe de koolstofgrens-correctie in de praktijk zal functioneren en zich ook over de aspecten in verband met de algemene opzet en het beheer van het nieuwe mechanisme moeten buigen.

xiii) Richtlijn energiebelasting (ETD)¹⁵

Tijdens de vergadering van de informele Groep belastingvraagstukken op hoog niveau (GHN) in juli, die gewijd was aan de "toekomstige uitdagingen op belastinggebied", hebben de delegaties in de werksessie "Belastingaspecten van de Green Deal" reeds hun voorlopige standpunten over de rol van belastingheffing bij de groene transitie kenbaar gemaakt.

De Groep belastingvraagstukken (indirecte belasting – accijnzen/energiebelasting) is bezig met de technische bespreking van het ETD-voorstel. Tegen het einde van het voorzitterschap zal de groep vijf keer vergaderd hebben over dit voorstel. Deze vergaderingen waren gewijd aan een gedetailleerde presentatie van het Commissievoorstel en de effectbeoordeling, gevolgd door een artikelsgewijze bespreking van het voorstel. Er werd een aantal vragen gesteld over diverse aspecten van het voorstel, zoals de overschakeling van belastingen op volume naar belastingen volgens energie-inhoud, de invoering van een ranglijst van tarieven op basis van milieuprestaties, de belasting van nieuwe producten, indexering, de lucht- en de scheepvaartsector en de verbanden met andere dossiers van het "Fit for 55"-pakket. De eerste artikelsgewijze lezing van het voorstel zal naar verwachting tegen het einde van het voorzitterschap afgerond zijn.

De besprekingen op basis van het Commissievoorstel zullen worden voortgezet en er zullen verdere technische besprekingen in de groep moeten worden gevoerd.

¹⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking) (doc. 10872/21 + ADD 1-7).

III. CONCLUSIE

Dit overzicht van de vorderingen met de voorstellen van het "Fit for 55"-pakket zal worden gevoegd bij of vermeld in de voortgangsverslagen die voor de bevoegde Raadsformaties apart zullen worden uitgebracht over de afzonderlijke voorstellen.

Gezien de nauwe onderlinge verbanden tussen voorstellen in het pakket, is het voorzitterschap van oordeel dat een dergelijk overzicht van de vorderingen met het volledige pakket van essentieel belang is voor een coherente aanpak van deze complexe onderhandelingen.

Hoewel de onderhandelingen over de voorstellen in verschillend tempo vorderen, blijkt uit het overzichtsverslag dat er over de hele lijn goede technische vooruitgang is geboekt.
