



Brussel, 6 december 2021
(OR. en)

14585/21

Interinstitutionele dossiers:

2021/0211(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)
2021/0202(COD)
2021/0207(COD)

ENV 953
CLIMA 420
ENER 548
TRANS 737
ECOFIN 1212
AGRI 610
FORETS 83
MI 920
RESPR 42
CODEC 1595

NOTA

van: het secretariaat-generaal van de Raad

aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad

Betreft: "Fit for 55"-pakket

- 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
- Voortgangsverslag
 - Oriënterend debat
-

I. INLEIDING

1. De Europese Commissie heeft op 14 juli 2021 de in hoofde genoemde voorstellen ingediend, als onderdeel van het pakket wetgevingsvoorstellen "Fit for 55". Dit pakket heeft tot doel het klimaat- en energiebeleidskader van de EU af te stemmen op haar nieuwe ambitieuze klimaatdoelstelling 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.
2. Binnen de Raad worden de voorstellen behandeld in vier Raadsformaties: Milieu, Energie, Vervoer, en Economische en Financiële zaken.
3. Het voorzitterschap heeft een verslag opgesteld met een overzicht van de gemaakte vorderingen met de voorstellen van het "Fit for 55"-pakket (doc. 13977/21). In het verslag wordt ingegaan op de horizontale aspecten van het pakket, zoals de onderlinge verbanden tussen de dossiers, en de belangrijkste kwesties die tot dusver in de besprekingen aan bod kwamen. Het werd voorgelegd aan de bevoegde Raadsformaties, samen met afzonderlijke voortgangsverslagen over de verschillende voorstellen.
4. De Raad Milieu heeft op 6 oktober 2021 een eerste gedachtewisseling gehouden over het "Fit for 55"-pakket. Dit verslag is bedoeld om meer details te verschaffen over de vijf dossiers van de Raad Milieu en, waar mogelijk, de voorlopige standpunten van de delegaties te schetsen over de belangrijkste vraagstukken, met het oog op de zitting van de Raad (Milieu) op 20 december 2021.
5. Deze dossiers vormen de kern van het "Fit for 55"-pakket. Daarin is een hogere ambitie voor het EU-emissiehandelssysteem (ETS) de belangrijkste motor, samen met bijgewerkte 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) de natuurlijke putten te verbeteren. De voorgestelde aanscherping van de CO₂-normen voor wagens en bestelwagens moet 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 sociale en verdelingseffecten van het voorgestelde nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegvervoer aan te pakken.

6. Wat de algemene vooruitgang met deze dossiers betreft, is het voorzitterschap van oordeel dat de meeste dossiers nog veel werk vergen op technisch vlak vanwege hun complexiteit en de nieuwe elementen die worden geïntroduceerd, en, voor het ETS, de omvang van het dossier.

II. WERKZAAMHEDEN TIJDENS HET VOORZITTERSCHAP

i) Hervorming van het EU-emissiehandelssysteem (ETS)

7. Er worden drie voorstellen behandeld in het kader van de hervorming van het ETS¹: ten eerste een voorstel tot wijziging van de ETS-richtlijn, van het besluit inzake de marktstabiliteitsreserve (MSR) en van de verordening betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie (MRV) wat betreft de scheepvaart (het "algemene ETS"), ten tweede een voorstel tot wijziging van de ETS-richtlijn wat betreft de luchtvaart (het "luchtvaart-ETS") en ten derde een voorstel tot wijziging van het besluit inzake de marktstabiliteitsreserve (MSR).

¹ 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); 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); 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).

De voorstellen hebben tot doel ervoor te zorgen dat het ETS bijdraagt aan de verhoogde algemene EU-ambitie door koolstofbeprijzing in te voeren voor sectoren die nog niet onder het ETS vallen (maritiem vervoer, en gebouwen en wegvervoer) en de bestaande bepalingen aan te scherpen. Het voorstel inzake het "luchtvaart-ETS" dient ook ter uitvoering van de Corsia². Met de voorstellen wordt de emissiereductiedoelstelling voor 2030 voor de sectoren waarop het bestaande ETS reeds van toepassing is, verhoogd van 43 % naar 61 % ten opzichte van 2005. Het voorgestelde afzonderlijke ETS voor gebouwen en wegvervoer moet ervoor zorgen dat in deze sectoren een emissiereductie van 43 % ten opzichte van de niveaus van 2005 wordt gehaald. Dit moet de lidstaten helpen om hun nationale streefcijfers van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te halen.

In het Europees Parlement is de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid bevoegd voor deze voorstellen. De Commissie industrie, onderzoek en energie is medeverantwoordelijk voor het voorstel inzake het "algemene ETS". Peter Liese (PPE, DE) werd benoemd tot rapporteur voor het "algemene ETS"-voorstel, Sunčana Glavak (PPE, HR) tot rapporteur voor het "luchtvaart-ETS"-voorstel en Cyrus Engerer (S&D, MT) tot rapporteur voor het afzonderlijke voorstel inzake de marktstabiliteitsreserve. De werkzaamheden voor de voorstellen bevinden zich nog in een vroeg stadium en voor zover bekend zijn er nog geen definitieve tijdschema's meegedeeld.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zijn geraadpleegd over de voorstellen maar hebben nog geen advies uitgebracht.

De Groep milieu wijdde tijdens het Sloveense voorzitterschap acht vergaderingen aan de drie voorstellen voor de hervorming van het ETS en de bijbehorende effectbeoordelingen. Bij de besprekingen werden de voorstellen per thema besproken. Tijdens een eerste lezing werd vooral aandacht besteed aan het verduidelijken van bepaalde kwesties, zodat de delegaties de details van de voorstellen beter konden begrijpen. In dat verband vroegen delegaties om meer informatie over de gevolgen van de voorstellen voor de lidstaten en opheldering over de links met andere voorstellen van het "Fit for 55"-pakket. De meeste delegaties zijn nog bezig de voorstellen te bestuderen. Hun visies of standpunten zijn dus meestal nog niet definitief.

² Regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart, in 2016 overeengekomen door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

De delegaties beschouwen het ETS nog steeds als de kern van het klimaatbeleid van de EU. Hoewel algemeen lijkt te worden erkend dat het ETS op kostenefficiënte manier zal moeten bijdragen aan de verhoogde ambitie van de EU, wordt er verschillend gedacht over de voorgestelde wijzigingen. In dit verband is gevraagd om mogelijkheden tot verdere verhoging van de ambitie voor het ETS te bestuderen. Er waren echter ook zorgen over de mogelijke gevolgen van bepaalde delen van de voorstellen voor zowel economische sectoren als huishoudens, waarbij werd benadrukt dat rekening moet worden gehouden met de verschillende situaties van de lidstaten.

Vaststelling van een afzonderlijk ETS voor gebouwen en wegvervoer

De besprekingen gingen tot dusver over de sterke vervlechting tussen het voorgestelde ETS voor gebouwen en wegvervoer en andere onderdelen van het "Fit for 55"-pakket, met name de verordening inzake het sociaal klimaatfonds, de verordening inzake de verdeling van de inspanningen, de energiebelastingrichtlijn, de verordening over CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens en de energie-efficiëntierichtlijn.

Algemeen wordt erkend dat verdere inspanningen nodig zijn om gebouwen en wegvervoer koolstofvrij te maken. Een groot aantal delegaties had echter bedenkingen tegen het Commissievoorstel en een aantal van hen twijfelde sterk of op deze sectoren wel emissiehandel moet worden toegepast. Deze delegaties maken zich vooral zorgen over hogere energieprijzen en grotere sociale en verdelingseffecten op huishoudens met een lager inkomen, waardoor het risico op energiearmoede verder toeneemt en de verschillen binnen en tussen de lidstaten groter worden. Met deze overwegingen in het achterhoofd betwistten sommige delegaties ook de veronderstelling dat een ETS voor deze sectoren het meest doeltreffende middel is om deze sectoren koolstofvrij te maken. Zij stellen dat de kosten hiervan simpelweg bij de consumenten zullen komen te liggen. Verscheidene delegaties vroegen zich af of het sociaal klimaatfonds voldoende zal zijn om de sociale en verdelingseffecten op te vangen. Sommige delegaties vrezen dat dit fonds zal leiden tot een verlies aan inkomsten, onder meer verwijzend naar de bestaande nationale belastingregelingen. Daarnaast hebben bepaalde delegaties vraagtekens bij de uitvoering en de administratieve lasten.

Een aantal delegaties is daarentegen ingenomen met de voorgestelde invoering van een ETS voor gebouwen en wegvervoer. Zij benadrukken dat dit systeem meer kans maakt om deze sectoren op een kostenefficiënte manier koolstofvrij te maken, en dat de lidstaten via de verordening inzake de verdeling van de inspanningen worden ondersteund bij het halen van hun verhoogde nationale streefcijfers. Deze delegaties erkennen wel dat er maatregelen moeten worden genomen om de sociale en verdelingseffecten op te vangen. Een aantal van hen geeft toe dat alternatieve maatregelen een soortgelijk effect zullen sorteren, maar stelt dat een koolstofbeprijzing ook inkomsten genereert die weer kunnen worden gebruikt voor dergelijke maatregelen. Sommige delegaties uitten twijfels bij het sociaal klimaatfonds.

Wat betreft de fossiele brandstoffen die onder het afzonderlijke ETS vallen, staan sommige delegaties open voor een ruimer toepassingsgebied dat alle fossiele brandstoffen bestrijkt. Er zijn echter ook delegaties die ervoor pleiten minder sectoren op te nemen, door bijvoorbeeld bij gebouwen woningen buiten beschouwing te laten.

De voorgestelde emissiehandel voor gebouwen en wegvervoer is relatief nieuw, en de eerste besprekingen waren daarom vooral gericht op het verkrijgen van gedetailleerde uitleg over de impact van het voorstel per sector en per lidstaat, onder meer op veilingaandelen en -inkomsten per lidstaat, en over verschillende elementen die te maken hebben met de opzet van het systeem. De delegaties zijn ingenomen met het doel van de bepalingen voor een vlotte start van het afzonderlijke ETS. Sommige delegaties vroegen om opheldering, met name over de berekening en uitsplitsing van gegevens over het voorgestelde plafond, waaronder het emissieaandeel per lidstaat en per sector, en de voorgestelde vervroegde terbeschikkingstelling van 30 % van de emissierechten voor veiling in 2026. Hoewel ze de voorstellen nog bestuderen, hebben sommige delegaties al aangegeven dat ze vinden dat een nog soepelere start beter zou zijn. Zij vragen zich af of het vervroegd ter beschikking stellen van emissierechten niet tot problemen zal leiden in een later stadium.

Met betrekking tot het afzonderlijke voorstel over de marktstabiliteitsreserve (MSR) vroegen de delegaties diverse verduidelijkingen over de logica achter de voorgestelde parameters en werking, onder meer wat betreft de initiële omvang en de drempels voor het plaatsen van emissierechten in de reserve of het vrijgeven ervan uit de reserve. Sommige delegaties twijfelden aan de doeltreffendheid van het voorgestelde op prijsverhogingen gebaseerde mechanisme om het risico op buitensporige prijsschommelingen te beperken. Enkele delegaties wilden graag weten of de koolstofprijs van het bestaande ETS de koolstofprijs van de voorgestelde emissiehandel voor gebouwen en wegvervoer kan beïnvloeden.

Het bestaande ETS verbeteren en meer ambitie tonen

De delegaties zijn van mening dat de voorstellen om het plafond te herzien en de lineaire verminderingsfactor te verhogen van essentieel belang zijn om het ETS ambitieuzer te maken. Meerdere delegaties waren ingenomen met de voorstellen en een aantal van hen pleitte ervoor om na te gaan hoe het ambitieniveau nog verder zou kunnen worden verhoogd. Wat de herziening van het plafond betreft, waren er een aantal vragen over de berekening, de verwachte waarde in cijfers en de impact ervan. Sommige delegaties zijn bezorgd dat een herziening zou kunnen leiden tot een sterke stijging van de koolstofprijs in het jaar waarin het nieuwe plafond wordt ingevoerd (ook te bezien in het licht van de MSR-voorstellen). Bij de besprekingen over de 79 miljoen extra emissierechten voor de maritieme sector onder het plafond werd in het begin vooral gevraagd om verduidelijking van de berekening en de methode. Er werden enkele vraagtekens geplaatst bij de gevolgen van de verhoogde lineaire verminderingsfactor.

Wat de bepalingen inzake koolstoflekkage/kosteloze toewijzing van rechten betreft, wilden de delegaties vooral meer inzicht krijgen in alle details van de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen. De doelstelling om te voorkomen dat de uniforme transsectorale correctiefactor wordt toegepast, werd positief onthaald door de delegaties. Verschillende delegaties benadrukten in dat verband uitdrukkelijk dat ze voor een gerichtere kosteloze toewijzing van rechten zijn. Er waren echter ook vragen en bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen. Met name het voorstel om volledige kosteloze toewijzing aan installaties afhankelijk te maken van de uitvoering van de aanbevelingen van de in de energie-efficiëntierichtlijn bedoelde energie-audit, was voor meerdere delegaties problematisch en een aantal van hen uitte ernstige bedenkingen hiertegen. Sommige delegaties voerden aan dat dit zou leiden tot een verschillende en oneerlijke behandeling van onder het systeem vallende installaties, en merkten hierbij op dat het doen opvolgen van de aanbevelingen van de in de energie-efficiëntierichtlijn bedoelde energie-audit niet het doel is van de kosteloze toewijzing. Enkele delegaties waren het eens met de doelstelling van het voorstel, maar stelden vragen bij de mogelijke administratieve lasten in verband met de uitvoering ervan. Bepaalde delegaties plaatsten vraagtekens bij de verhoging van het maximale actualiseringspercentage van de benchmark voor kosteloze toewijzing omdat ze zich zorgen maken over de gevolgen voor de industrie in hun land. Verder is er gesproken over de omvang van de kosteloze toewijzing en de vraag of bepaalde installaties die anders buiten het toepassingsgebied zouden vallen omdat ze maatregelen hebben genomen om hun energieverbruik en emissies te beperken, voor vijf jaar onder het ETS moeten blijven vallen.

Er is met name aandacht besteed aan het voorstel om de kosteloze toewijzing in het ETS geleidelijk af te schaffen voor sectoren die onder het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) vallen. Dat mechanisme is bedoeld om ervoor te zorgen dat de EU-maatregelen tegen koolstoflekkage verenigbaar zijn met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Er werden verschillende initiële opmerkingen geformuleerd: van de suggestie om een snellere afschaffing te verkennen (wat een snellere toepassing van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie mogelijk zou maken) tot een terughoudendere benadering, waarbij sommige delegaties aangaven dat het besluit over de geleidelijke afschaffing pas moet worden genomen tijdens de evaluatie na de proeffase van het CBAM. De delegaties wilden onder meer opheldering over kwesties in verband met de vraag of producten van installaties die onder het ETS vallen en geïmporteerde producten op dezelfde manier behandeld worden, waarbij werd benadrukt dat ervoor moet worden gezorgd dat het CBAM dezelfde bescherming zal bieden tegen koolstoflekkage als kosteloze toewijzing. Er zijn veel vragen gesteld over de gevolgen van de geleidelijke afschaffing voor het concurrentievermogen van EU-producenten op exportmarkten.

Wat de maritieme en luchtvaartsector betreft, is benadrukt dat de voorstellen in hun geheel moeten worden beoordeeld, met name wat betreft hun bijdrage aan de emissiereducties en de gevolgen ervan voor de sectoren en het concurrentievermogen, waarbij de internationale context en de nationale omstandigheden (zoals connectiviteitsvraagstukken) in aanmerking moeten worden genomen. Voorts verzochten sommige 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.

Over het algemeen erkennen de delegaties dat het maritiem vervoer moet bijdragen tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Globaal gezien stemden de delegaties ermee in dat het maritiem vervoer wordt opgenomen in het ETS, maar ze benadrukten hierbij dat het concurrentievermogen van de Europese scheepvaartsector beschermd moet worden en dat er rekening gehouden moet worden met de specifieke nationale en geografische omstandigheden. Sommige delegaties zijn echter van oordeel dat de opname in het ETS en het koolstofvrij maken van de maritieme sector grote uitdagingen en risico's met zich mee brengen. Een aantal delegaties pleitte ervoor goed te kijken naar de concrete manier waarop deze sector wordt opgenomen in het ETS (zoals geleidelijke invoering van het systeem, verdeling van veilingrechten, en de bevoegde instantie voor het inleveren van emissierechten), adequate ondersteuning te bieden voor onderzoek en innovatie en veilingopbrengsten te gebruiken voor het vergroenen van de sector.

Wat het voorgestelde toepassingsgebied en het ambitieniveau van de uitbreiding van het ETS tot maritiem vervoer betreft, verzochten de delegaties om opheldering over de voorgestelde dekking van 50 % voor reizen buiten de EU. Sommige delegaties wilden een hoger ambitieniveau verkennen (zoals emissies van andere stoffen dan CO₂ en schepen van minder dan 5000 ton opnemen in het ETS).

Een aantal delegaties betwijfelde ook of de voorgestelde maatregelen om te voorkomen dat marktdeelnemers proberen om koolstofbeprijzing te ontwijken, met name door gebruik te maken van niet-EU-havens dicht bij de lidstaten in plaats van EU-havens of door over te stappen op andere vervoerswijzen ("koolstofontduiking"), toereikend zijn en vroeg om verdere maatregelen. In dat verband benadrukten veel delegaties dat er moet worden gezorgd voor een gelijk speelveld voor de EU-scheepvaartsector.

Sommige delegaties vroegen of de herzieningsclausule de mogelijkheid biedt om de regels volledig af te stemmen op een toekomstige marktgebaseerde maatregel die binnen de Internationale Maritieme Organisatie wordt afgesproken. Zij benadrukken dat er moet worden ingespeeld op relevante ontwikkelingen op dat gebied.

Sommige delegaties verzochten om nadere informatie over de voorgestelde bepalingen inzake de gereguleerde entiteit, de administratieve autoriteit, en handhaving en sancties, met name de vraag of de sancties evenredig zijn en in overeenstemming met de internationale procedures. Verder werd er gesproken over de gevolgen voor de prijzen van het maritiem vervoer en de mogelijke toename van administratieve lasten voor bedrijven en instanties.

Bij de eerste bespreking van het voorstel inzake het luchtvaart-ETS werden vooral vrij gedetailleerde en technische vragen gesteld ter verduidelijking van de verschillende bepalingen van het voorstel en de gevolgen ervan, onder meer voor het concurrentievermogen en consumenten. Over het algemeen steunen de delegaties de doelstelling om de sector verder koolstofvrij te maken en tegelijkertijd een gelijk speelveld te waarborgen voor Europese luchtvaartmaatschappijen op een mondiale markt. Met betrekking tot de twee belangrijkste onderdelen van het voorstel, te weten een geleidelijke afschaffing van de kosteloze toewijzing voor de luchtvaart en de tenuitvoerlegging van de Corsia valt het volgende te zeggen:

- Over het algemeen wordt erkend dat de kosteloze toewijzing geleidelijk moet worden afgeschaft, maar sommige delegaties pleiten voor een langzamer tempo, ook in het licht van COVID-19, en voor adequate ondersteuning van de sector. Verschillende andere delegaties steunen het voorstel om alle rechten te veilen, of verkiezen een snellere of zelfs onmiddellijke afschaffing van de kosteloze toewijzing.
- Wat betreft het voorstel om de Corsia waar nodig via de ETS-richtlijn toe te passen, werden enkele vragen gesteld over de gekozen optie voor het toepassingsgebied (de Corsia toepassen op vluchten buiten de EER en het ETS blijven toepassen op vluchten binnen de EER en vertrekkende vluchten naar het VK en Zwitserland). De opmerkingen waren erop gericht verduidelijking te verkrijgen over de uitvoeringsregels, met name over de samenhang met de ambitie van de Overeenkomst van Parijs en de afstemming op de Corsia. De vragen hadden onder meer betrekking op de kwaliteit van de kredieten en de desbetreffende terminologie, de betrokken landen en de uitgangssituatie.

De eerste opmerkingen over de voorstellen inzake de marktstabiliteitsreserve (MSR) gingen onder meer over het effect van de voorstellen op de koolstofbeprijzing. Aan de ene kant werd er gepleit voor een sterk prijssignaal ter ondersteuning van een ambitieus ETS en, aan de andere kant, voor het nemen van maatregelen om prijsschokken op te vangen, met name sterke prijsstijgingen. Sommige delegaties stelden ook vragen over de cumulatieve effecten van de herziening van het plafond en de veranderingen aan de MSR in het jaar waarin deze herziening plaatsvindt. In dit verband zijn er ook vragen gesteld over de voorgestelde veranderingen aan de ontwerpparameters, waaronder het drempelniveau voor de activering van de MSR. Ook vroegen delegaties waarom in dat verband de drempelniveaus niet worden verlaagd. Andere delegaties vroegen of andere criteria, zoals koolstofprijsniveaus, niet geschikter zijn om te bepalen wanneer de MSR moet worden geactiveerd. Eén delegatie stelde voor de MSR te beschouwen als een instrument waarmee iets kan worden gedaan aan de onevenwichtigheden tussen de inkomsten en kosten van de ETS-installaties in de lidstaten die begunstigde zijn van het moderniseringsfonds.

Meerdere delegaties hebben hun uitdrukkelijke steun uitgesproken voor het afzonderlijke voorstel voor een MSR-besluit waarin het verdubbelde opnamepercentage van 24 % wordt aangehouden tot en met 2030. Zij herinneren eraan dat inspanningen om het historische overschot weg te werken, moeten worden voortgezet. Sommige delegaties gaven echter aan dat ze zich grote zorgen maken over de gevolgen van dit voorstel.

Gezien de recente piek in de energieprijzen benadrukte een aantal delegaties dat het versterken van artikel 29 bis, over "maatregelen in geval van buitensporige prijschommelingen" (dat geen deel uitmaakt van het Commissievoorstel), prioriteit moet krijgen, zodat er beter kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen. Sommige delegaties pleitten ervoor mogelijke speculatie op de ETS-markt aan te pakken. Anderen waarschuwden voor maatregelen die ertoe zouden kunnen leiden dat het ETS minder goed functioneert of die het ETS zelfs zouden kunnen ondermijnen. Een aantal delegaties is van mening dat de discussie over de stijgende energieprijzen niet moet plaatsvinden in het kader van het "Fit for 55"-pakket.

De besprekingen over de financiële bepalingen van het ETS gingen vooral over de omvang, de financiering, het toepassingsgebied en de verdeling van het moderniseringsfonds en het innovatiefonds, en over de bepalingen inzake oormerking.

Meerdere delegaties zijn ingenomen met de voorgestelde verhoging van het moderniseringsfonds, en een aantal van hen pleit voor een verdere verhoging. Andere delegaties verzochten om een beoordeling van het gebruik van het fonds en de verwachte gevolgen van deze verhoging voor klimaatmitigatie. Verschillende delegaties steunen uitdrukkelijk het voorstel om steun voor investeringen in verband met alle soorten fossiele brandstoffen (niet enkel vaste fossiele brandstoffen) uit te sluiten van financiering uit het moderniseringsfonds. Een aantal delegaties heeft hier echt sterke bedenkingen tegen en sommige delegaties wezen erop dat in de conclusies van de Europese Raad van december 2020 wordt gesproken over de rol van transitietechnologieën, zoals gas.

De verhoging van het innovatiefonds werd door verschillende delegaties positief onthaald, terwijl andere delegaties vragen stelden bij deze verhoging. Sommige delegaties uitten hun bezorgdheid over de financiering van het innovatiefonds, met name door middel van emissierechten uit het afzonderlijke ETS voor gebouwen en wegvervoer, en emissierechten uit de vermindering van de kosteloze toewijzing aan sectoren die onder het CBAM vallen.

Over het algemeen zijn de delegaties ingenomen met de verduidelijking dat alle onder het ETS vallende sectoren kunnen profiteren van het innovatiefonds, en met de uitbreiding van het toepassingsgebied zodat projecten kunnen worden ondersteund via concurrerende aanbestedingsmechanismen zoals koolstofcontracten ter verrekening van verschillen. Sommige delegaties zijn van mening dat met name het maritiem vervoer, als nieuwe sector voor het ETS, adequate financiering moet ontvangen, bijvoorbeeld door oormerking. Er werd ook voorgesteld om een specifiek fonds op te zetten ter ondersteuning van de groene transitie van de maritieme sector. Sommige delegaties pleiten voor een beter geografisch evenwicht bij de verdeling van projecten in het kader van het innovatiefonds.

Meerdere delegaties verzochten om opheldering over de verplichting om alle veilingopbrengsten toe te wijzen aan klimaat- en energiegerelateerde doeleinden, waarbij zij de verenigbaarheid met nationale begrotingsbeginselen aan de orde stelden. Veel delegaties benadrukten dat bij de bespreking van de financiële bepalingen rekening moet worden gehouden met het komende Commissievoorstel over het eigenmiddelenbesluit en de gevolgen ervan voor het aandeel van de lidstaten in de veilingopbrengsten. Soortgelijke opmerkingen werden gemaakt bij de verwachte inkomsten uit het voorgestelde afzonderlijke ETS voor gebouwen en wegvervoer, en hun oormerking.

Wat de andere kwesties betreft, werd duidelijk dat sommige delegaties duidelijk prioriteit geven aan installaties die biomassa gebruiken. In dit verband wezen enkele delegaties erop dat de voorgestelde lagere drempelwaarde van 95 % voor de verbranding van biomassa waarvoor het nultarief geldt, installaties zal aanzetten tot het gebruik van fossiele brandstoffen.

ii) Verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)³

8. Hoofddoel van het Commissievoorstel is de bijdrage van de ESR aan de algemene klimaatambitie van de EU voor 2030 te verhogen door een nieuw EU-streefcijfer voor broeikasgasemissiereductie vast te stellen voor de sectoren die onder deze richtlijn vallen. Voorgesteld wordt om het streefcijfer te verhogen van 29 % naar 40 % ten opzichte van 2005, en de nationale streefcijfers van de lidstaten dienovereenkomstig bij te werken.

Het Europees Parlement heeft mevrouw Jessica Polfjård (PPE, SE) benoemd tot rapporteur voor de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI). De werkzaamheden aan het dossier bevinden zich in een vroeg stadium en voor zover bekend is er nog geen definitief tijdschema meegedeeld.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zijn geraadpleegd over de voorstellen maar hebben nog geen advies uitgebracht.

Onder het Sloveense voorzitterschap werden het voorstel en de bijbehorende effectbeoordeling besproken tijdens drie vergaderingen van de Groep milieu, en werd een eerste voorlopige lezing van het voorstel afgerond. Hoewel er over het algemeen steun is voor de grotere algemene ambitie die in het voorstel wordt getoond, zijn de meeste delegaties nog bezig het voorstel nader te bestuderen. Zij hebben op dit moment dus nog geen definitief standpunt ingenomen. De besprekingen spitsten zich vooral toe op het verduidelijken van de nieuwe elementen van het voorstel ten opzichte van de bestaande ESR. Tijdens de tot dusver gehouden vergaderingen probeerde de Commissie verduidelijkingen en antwoorden te geven naar aanleiding van de vragen van de delegaties, die met name gingen over de voorgestelde doelstellingen, flexibiliteit en extra reserves, ook in verband met de andere voorstellen van het "Fit for 55"-pakket.

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).

In het voorstel wordt het huidige toepassingsgebied van de ESR, dat ook wegvervoer en gebouwen omvat, behouden. De delegaties zijn in beginsel ingenomen met het ongewijzigde toepassingsgebied, maar willen wel graag meer informatie over de interactie tussen de ESR en de voorgestelde nieuwe emissiehandel voor gebouwen en wegvervoer. Volgens de Commissie zal de gelijktijdige uitbreiding van de emissiehandel tot deze twee sectoren bij de voorgestelde herziening van de ETS-richtlijn de lidstaten helpen hun ESR-doelstellingen te halen, en niet in de plaats komen van deze doelstellingen.

De aanpak die gevolgd wordt om de voorgestelde nationale streefcijfers van de lidstaten bij te werken, blijft gebaseerd op het bbp per hoofd van de bevolking, met beperkte correcties om rekening te houden met kostenefficiëntie. Hoewel sommige delegaties ingenomen zijn met het voorstel om de berekening te blijven baseren op het bbp per hoofd van de bevolking, vrezen andere delegaties ervoor dat bij de gebruikte methode niet genoeg rekening wordt gehouden met het criterium van kostenefficiëntie en dat deze methode niet bijdraagt tot convergentie in de loop van de tijd, met name gezien het feit dat de richtwaarde van 40 procentpunten ongewijzigd is gebleven ten opzichte van de bestaande ESR. Verscheidene delegaties gaven te kennen dat zij hun respectieve nieuwe streefcijfers moeilijk haalbaar vinden. Op verzoek van de delegaties verstrekte de Commissie extra informatie en verwijzingen naar gegevens over de berekening van de nationale streefcijfers.

Verder vrezen sommige delegaties dat de voorgestelde herziening van de emissiegegevens van de nationale inventarissen in 2025, en de daaropvolgende bijstelling van de jaarlijkse emissieruimten van de lidstaten voor de jaren 2026-2030 tot onzekerheid zullen leiden voor de lidstaten. De bijstelling hoort bij de technische actualisering van het kader voor het vaststellen van de jaarlijkse emissieruimten van de lidstaten, en is voorgesteld omdat nog niet bekend is welke gevolgen de COVID-19-pandemie en het herstel ervan hebben voor de economie van de EU en het emissieniveau, en dit nog niet gemeten kan worden. Volgens de Commissie dient de bijstelling ervoor te zorgen dat de hoeveelheid jaarlijkse emissieruimten nog steeds overdrachten tussen de lidstaten toelaat, en er rekening wordt gehouden met een mogelijke opleving, terwijl de opeenstapeling van buitensporige overschotten wordt vermeden.

De delegaties zijn het er in het algemeen over eens dat de in de ESR ingebouwde flexibiliteit belangrijk zal zijn om de lidstaten te helpen hun nationale streefcijfers op kostenefficiënte wijze te halen en tevens de milieu-integriteit te eerbiedigen. In het Commissievoorstel wordt de algemene flexibiliteit (sparen en lenen, handel in jaarlijkse emissieruimten tussen de lidstaten) gehandhaafd, maar worden wel enkele wijzigingen voorgesteld in de flexibiliteit met betrekking tot het ETS (verbeterde toegang voor Malta) en de LULUCF, waardoor de lidstaten een beperkte hoeveelheid nettoverwijderingen van de LULUCF-sector kunnen gebruiken om hun doelstellingen uit hoofde van de ESR na te leven. Wat dit laatste betreft, verzochten verscheidene delegaties om nadere verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen wat betreft de LULUCF-flexibiliteit en de logica achter het opsplitsen van het totale maximale bedrag van de flexibiliteit over de twee nalevingsperiodes van vijf jaar, zonder overdragingen van de eerste periode (2021-2025) naar de tweede (2026-2030) mogelijk te maken. Volgens de Commissie houdt dit verband met de wijziging van de in de LULUCF-verordening voorgestelde boekhoudmethode voor de periode 2026-2030 en met de Europese klimaatwet.

Het voorstel bevat ook een nieuwe, vrijwillige reserve die zou bestaan uit LULUCF-kredieten die aan het einde van de tweede nalevingsperiode nog niet gebruikt zijn. De lidstaten zouden toegang tot de reserve kunnen krijgen om te voldoen aan hun ESR-doelstelling voor 2030, op voorwaarde dat de EU haar algemene doelstelling voor 2030 heeft bereikt, rekening houdend met de maximumbijdrage van nettoverwijderingen in het kader van de Europese klimaatwet. Verscheidene delegaties hebben ook om meer informatie verzocht over het doel van de nieuwe extra reserve, de verwachte werking ervan en het potentieel ervan om de lidstaten te helpen hun ESR-doelstellingen na te leven, terwijl sommige delegaties het gebrek aan voorspelbaarheid voor de lidstaten betreuren, aangezien zij pas na afloop van het nalevingsproces op de hoogte zullen zijn van de beschikbaarheid ervan.

Naast de vragen over de gelijktijdige werking van de flexibiliteit waarin de ESR- en LULUCF-voorstellen voorzien, vroegen enkele delegaties zich af of het niet mogelijk is het gebruik van of de toegang tot de eenmalige flexibiliteit tussen het ETS en de ESR te verbreden om zo de kostenefficiëntie van emissiereducties te verbeteren.

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

9. Het belangrijkste doel van het voorstel van de Commissie is de bijdrage van de LULUCF-sector aan de verhoogde algemene EU-klimaatambitie voor 2030 te versterken door het EU-streefcijfer voor nettobroeikasgasverwijderingen in de LULUCF-sector vast te stellen op 310 miljoen ton CO₂-equivalent in 2030.

In het Europees Parlement is de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) de bevoegde commissie, en werd de heer Ville Niinistö (Verts/ALE, FI) benoemd tot rapporteur. De heer Norbert Lins (PPE, DE) werd benoemd tot rapporteur voor de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling (AGRI), die medeverantwoordelijk is voor bepaalde bepalingen (artikel 2, lid 3, en artikel 4, lid 4). De werkzaamheden voor het dossier bevinden zich nog in een vroeg stadium en voor zover bekend is er nog geen definitief tijdschema meegedeeld.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zijn geraadpleegd over de voorstellen maar hebben nog geen advies uitgebracht.

⁴ Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de nalevingsvoorschriften, 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. 10857/21 + ADD 1-4).

Onder het Sloveense voorzitterschap werd het voorstel en de bijbehorende effectbeoordeling door de Groep milieu besproken tijdens vier vergaderingen, waardoor een eerste, voorlopige lezing van het voorstel kon worden afgerond. In dit stadium zijn de meeste standpunten van de delegaties nog niet definitief en de besprekingen op technisch niveau over het Commissievoorstel waren voornamelijk gericht op verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen in de bestaande verordening, met name gelet op de aanzienlijke wijzigingen in de algemene regeling vanaf 2026. Het merendeel van de tot dusver geuite vragen en bedenkingen had betrekking op de nationale streefcijfers voor 2030, het beoogde kader voor de periode na 2030, de mogelijkheden tot flexibiliteit die bedoeld zijn om de lidstaten te helpen hun streefcijfers te halen (met inbegrip van de wisselwerking tussen de verschillende mogelijkheden tot flexibiliteit en de aanvullende reserve die in de ESR wordt voorgesteld), het nalevings- en sanctiemechanisme en de monitoring- en rapportagevereisten.

In het voorstel wordt de huidige "geen debet"-toezegging gehandhaafd voor de periode 2021-2025, hetgeen betekent dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de som van de totale hoeveelheid emissies niet hoger is dan de som van de totale hoeveelheid verwijderingen door de sector na toepassing van de desbetreffende boekhoudregels en de flexibiliteit met de ESR-sector. Voor de periode 2026-2030 wordt voor de LULUCF-sector op EU-niveau een streefcijfer van 310 miljoen ton CO₂-equivalent aan nettoverwijderingen tegen 2030 vastgesteld. Dat streefcijfer wordt over de lidstaten verdeeld via bindende nationale streefcijfers op basis van de huidige mitigatieprestaties van hun LULUCF-sector en hun aandeel in het beheerd landoppervlak van de EU. De Commissie stelt voor om in 2025 een uitvoeringshandeling vast te stellen waarin voor elke lidstaat jaarlijkse streefcijfers worden vastgesteld aan de hand van een lineair traject. Voor de periode na 2031 stelt de Commissie voor om niet-CO₂-broeikasgasemissies in de landbouw te combineren met onder de LULUCF-verordening vallende verwijderingen en emissies, teneinde één enkele nieuwe pijler te creëren voor landgebruik, bosbouw en landbouw. Daarnaast bevat het voorstel als doelstelling klimaatneutraliteit tegen 2035 op EU-niveau in de gecombineerde sector. Verder wordt voorgesteld dat de Commissie tegen eind 2025 een wetgevingsvoorstel indient waarin wordt vastgesteld hoeveel de lidstaten moeten bijdragen aan de doelstelling van klimaatneutraliteit in de gecombineerde landsector.

De delegaties erkennen in het algemeen de belangrijke rol van de LULUCF-sector in het klimaatbeleid van de EU en het verhoogde algemene ambitieniveau ervan. In hun eerste opmerkingen gaf een aantal delegaties echter aan twijfels te hebben over de nationale streefcijfers die zijn voorgesteld voor 2030, met inbegrip van hun ambitieniveau, de bij de berekening gehanteerde criteria en het voorgestelde nieuwe nalevingsmechanisme. Veel delegaties vroegen zich af hoe bij de beoogde verdeling rekening is gehouden met nationale kenmerken, zoals natuurlijke geografische omstandigheden en de leeftijdsstructuur van bossen, en met de noodzaak om putten op lange termijn te verbeteren. Een meerderheid van de delegaties vreest dat het voorgestelde proces voor de daaropvolgende vaststelling van jaarlijkse streefcijfers voor de jaren 2026-2029 aan de hand van een lineair traject, niet geschikt is voor een sector die wordt gekenmerkt door grote jaar-tot-jaarfluctuaties, en dat het om dezelfde reden geen goed idee zou zijn om de naleving te toetsen aan de hand van één enkel jaar. Verscheidene delegaties uitten ook hun bezorgdheid over de toepassing van het voorgestelde mechanisme voor technische correcties en vroegen om meer informatie over het beoogde proces en de beoogde resultaten. Op dit moment zijn er nog veel vragen over het beoogde kader voor de periode na 2030, en sommige delegaties stellen dat het wellicht te vroeg is om dit kader al in dit voorstel op te nemen.

De besprekingen over de mogelijkheden tot flexibiliteit waren tot dusver toegespitst op de verduidelijking van de technische aspecten en de wijzigingen in de bestaande mogelijkheden voor de periode na 2025, en op het verkrijgen van een beter inzicht in de onderlinge verbanden tussen de mogelijkheden tot flexibiliteit in het ESR- en in het LULUCF-voorstel, ook in verband met de Europese klimaatwet. Vanaf 2026 zal het niet langer mogelijk zijn de overschotten van verwijderingen van de periode 2021-2025 te reserveren voor de periode 2026-2030. De lidstaten kunnen hun overschotten echter wel blijven verhandelen. De bestaande mogelijkheid tot flexibiliteit voor landgebruik zal in de tweede periode verruimd worden, door het toepassingsgebied ervan uit te breiden van beheerde bosgrond naar alle rapportagecategorieën voor land. De totale mogelijke hoeveelheid van het flexibiliteitsmechanisme zal in tweeën worden gedeeld en het mechanisme kan enkel worden gebruikt indien op EU-niveau de streefcijfers voor beide perioden worden nageleefd. In de tweede periode moet het flexibiliteitsmechanisme voor landgebruik één flexibiliteitsinstrument vormen, dat kan worden gebruikt om schommelingen tussen jaren uit te vlakken. Voorts zou onder bepaalde voorwaarden een aanvullend mechanisme kunnen worden gebruikt om lidstaten te helpen om te gaan met natuurlijke verstoringen in beide perioden.

In het algemeen erkennen de delegaties dat flexibiliteit, met name bij natuurlijke verstoringen, van groot belang zal zijn om ervoor te zorgen dat de lidstaten zich na 2025 gemakkelijker aan de verhoogde ambitie kunnen houden. Zij hebben echter hun bezorgdheid geuit over de vraag of de voorgestelde flexibiliteit in dit opzicht toereikend zal zijn, met name wanneer de beschikbaarheid van flexibiliteit afhankelijk wordt gesteld van de verwezenlijking van de algemene EU-doelstelling. Er zijn vragen gesteld over de stopzetting van de mogelijkheid voor de lidstaten om overschotten van LULUCF-verwijderingen uit de "geen debet"-periode 2021-2025 te reserveren voor gebruik in de periode 2026-2030, en over het feit dat het voorstel niet voorziet in de reservering van overschotten van verwijderingen binnen de tweede nalevingsperiode in de context van de jaarlijkse doelstellingen.

Het voorstel bevat wijzigingen in Verordening (EU) 2018/1999⁵ inzake de governance van de energie-unie, met daarin de regels voor monitoring en verslaglegging van broeikasgasemissies en -verwijderingen en de regels voor het volgen van de vooruitgang van de lidstaten bij het behalen van hun doelstellingen krachtens de LULUCF-verordening. Deze wijzigingen omvatten maatregelen ter verbetering van de nauwkeurigheid van de monitoring en verslaglegging, alsook vereisten voor de monitoring en verslaglegging inzake emissies en verwijderingen met behulp van geavanceerde technologieën die in het kader van Unieprogramma's zoals Copernicus beschikbaar zijn en digitale gegevens die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden verzameld. Mede dankzij de nieuwe gegevens die beschikbaar zijn na de toepassing van de nieuwe voorschriften op de inventarissystemen, zullen de lidstaten ook aanvullende informatie moeten verstrekken in hun nalevingsverslagen over de twee perioden, respectievelijk in 2027 en 2032, met daarin ook een beoordeling van synergieën en compromissen tussen nationale beleidslijnen en maatregelen, met als doel de overstap naar meer beleidsgerichte maatregelen in plaats van alleen te zorgen voor samenhang op boekhoudkundig niveau.

⁵ 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 (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1).

De delegaties vreesden dat de nieuwe monitoring- en verslagleggingsvereisten de complexiteit van de broeikasgasinventaris aanzienlijk dreigen te vergroten. Sommige delegaties gaven aan dat de vereiste informatie beperkt moet blijven tot hetgeen nodig is om de monitoring van de voortgang en de evaluatie van emissies en verwijderingen in de sector te waarborgen. Verscheidene delegaties zijn ook bang dat de nieuwe vereisten voor extra kosten, administratieve lasten of dubbel werk kunnen zorgen. In het algemeen zijn de delegaties van mening dat er meer besprekingen op technisch niveau nodig zijn om een beter inzicht te krijgen in de vereisten en de gevolgen daarvan.

iv) Verordening over CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens⁶

10. Het voorstel heeft tot doel bij te dragen tot het hogere algemene ambitieniveau door een verhoging van de CO₂-emissiereductiedoelstellingen voor nieuwe auto's en bestelwagens voor 2030 en de introductie van een streefcijfer van 100 % voor 2035, waardoor innovatie wordt gestimuleerd en ervoor wordt gezorgd dat de Europese automobielenindustrie haar mondiale concurrentievermogen behoudt en versterkt. De toegenomen ambitie zal de lidstaten onder meer helpen hun bindende nationale streefcijfers in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te halen.

In het Europees Parlement is de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) belast met dit voorstel. Jan Huitema (Renew, NL) is benoemd tot rapporteur. De werkzaamheden aan het dossier bevinden zich in een vroeg stadium en voor zover bekend is er nog geen definitief tijdschema meegedeeld.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zijn geraadpleegd over het voorstel maar hebben nog geen advies uitgebracht.

⁶ 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).

Tijdens het Sloveense voorzitterschap zijn in de Groep milieu drie vergaderingen gehouden om het voorstel en de effectbeoordeling ervan te bespreken, waaronder één artikelsgewijze bespreking. Hoewel de eerste besprekingen een groot aantal zaken hebben verduidelijkt, zijn de meeste delegaties nog bezig met het bestuderen van het voorstel en zijn hun visies of standpunten dus meestal voorlopig. Uit de eerste besprekingen zijn echter wel voorkeuren naar voren gekomen wat betreft de ambitie voor de streefcijfers. Er zijn evenwel op gewezen dat sommige delegaties geen of slechts gedeeltelijk voorlopige indicaties inzake de voorgestelde streefcijfers hebben verstrekt.

Er is algemene overeenstemming over het feit dat de automobielsector moet bijdragen aan de verhoogde algemene klimaatambitie van de EU voor 2030 en 2050. Voor een aantal delegaties is het voorstel van cruciaal belang voor het bereiken van de algemene ambitie en het halen van hun verhoogde nationale streefcijfers uit hoofde van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen. Een aantal delegaties onderstreepte dat de ambitie moet worden bekeken in samenhang met andere voorstellen in het "Fit for 55"-pakket en met name met het voorstel voor de verordening infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR).

De besprekingen waren toegespitst op de verhoogde streefcijfers, waaronder met name het streefcijfer van 100 % voor 2035, wat betekent dat alle nieuwe auto's en bestelwagens tegen die datum emissieloos moeten zijn en dat de verbrandingsmotor in feite geleidelijk wordt afgeschaft.

Verscheidene delegaties hebben gepleit voor of zouden kunnen instemmen met een hoger ambitieniveau, met het argument dat een snellere overstap naar emissievrije voertuigen in het licht van de algemene ambitie niet alleen mogelijk, maar ook noodzakelijk is. In dit verband wordt er met name op gewezen dat emissievrije voertuigen al op grote schaal beschikbaar worden en dat de marktacceptatie van deze voertuigen naar verwachting aanzienlijk zal toenemen. Meer ambitie zou helpen om zowel de beschikbaarstelling als de betaalbaarheid van deze voertuigen te versnellen, ook op de tweedehandsmarkt. Deze delegaties zouden met name de doelstelling van 100 % willen vervroegen naar 2030. Sommige delegaties hebben gevraagd naar de mogelijkheden voor de lidstaten om aanvullende maatregelen op nationaal niveau te nemen (sommige lidstaten hebben beleid/plannen voor een eerdere afschaffing dan door de Commissie is voorgesteld). Sommige delegaties stelden voor de doelstellingen voor 2025 te verhogen en een tussentijdse doelstelling vast te stellen voor de periode 2025-2030 en plaatsten ook vraagtekens bij de gedifferentieerde doelstellingen voor auto's en bestelwagens in 2030.

Andere delegaties steunden daarentegen de handhaving van de huidige doelstellingen voor 2025 en de gedifferentieerde doelstellingen voor auto's en bestelwagens, zoals voorgesteld door de Commissie.

Sommige delegaties hebben ten minste voorlopige steun voor het voorgestelde ambitieniveau uitgesproken, zij het dat sommige delegaties bepaalde voorbeholden of nuances hadden. Er is voorgesteld om de doelstelling van 100 % voor 2035 te laten samenvallen met een soort afwijking voor de best presterende emissiearme voertuigen tot 2039.

Een aantal delegaties maakt bezwaar tegen het voorgestelde ambitieniveau, met name het streefcijfer van 100 % voor 2035, dat sommige uitdrukkelijk onaanvaardbaar achten. Wat de doelstellingen voor 2030 betreft, heeft een aantal delegaties tot dusver aangegeven het niet eens te zijn met het Commissievoorstel. Daarbij ging het vooral over de vraag of een afschaffing van de verbrandingsmotor niet voorbarig is en er niet meer tijd nodig is; sommige suggereren dat een besluit over de afschaffing van de verbrandingsmotor alleen moet worden genomen in het kader van de volgende evaluatie, die kan worden vervroegd naar 2026. Deze delegaties hebben in dit verband gewezen op een aantal overwegingen, met name de noodzaak om rekening te houden met de verschillende situaties in de lidstaten wat betreft de acceptatie van emissiearme en emissievrije voertuigen als gevolg van verschillen in de terbeschikkingstelling van oplaadinfrastructuur en in koopkracht; en dat de afschaffing van de verbrandingsmotor indruist tegen het beginsel van technologische neutraliteit. Ook werd benadrukt dat de gevolgen van de verplaatsing van productiefaciliteiten en het daaruit voortvloeiende banenverlies in aanmerking moeten worden genomen, hetgeen doortastend optreden vereist, onder meer op het gebied van de bijscholing en omscholing van werknemers. Daarnaast zijn er zorgen geuit over de betaalbaarheid van elektriciteit en de beschikbaarheid van batterijen en grondstoffen.

Er is een oproep gedaan om de gevolgen van het voorstel voor de markt voor tweedehandsauto's van bepaalde lidstaten in overweging te nemen, waarbij werd benadrukt dat een snellere invoering van emissievrije en emissiearme auto's in welvarende lidstaten zou kunnen leiden tot een toename van de uitvoer van oudere, meer vervuilende auto's naar minder welvarende lidstaten. Hoewel wordt erkend dat deze kwestie niet in de onderhavige verordening kan worden geregeld, wordt voorgesteld dat de Commissie dit in de gaten houdt, bijvoorbeeld in het kader van het voortgangsverslag/evaluatieproces, en kijkt naar mogelijke oplossingen.

Sommige delegaties vroegen - of konden ermee instemmen - dat de bijdrage van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in aanmerking wordt genomen bij het beoordelen of voertuigfabrikanten aan hun streefcijfers voldoen. Een aantal delegaties stond echter pal achter de argumenten van de Commissie daartegen, aangezien zij onder meer vonden dat deze brandstoffen beter kunnen worden ingezet in andere sectoren die moeilijker koolstofvrij te maken zijn.

Enkele delegaties wensen een einde te maken aan het gebruik van de zogenoemde massaparameter bij het bepalen van de specifieke emissiedoelstellingen voor fabrikanten en dus de verdeling van de inspanningen tussen hen.

Wat betreft het mechanisme om het gebruik van emissiearme en emissievrije voertuigen te stimuleren, dat in de laatste herziening van de verordening is overeengekomen, stelt de Commissie voor dit mechanisme vóór 2030 geleidelijk af te schaffen, aangezien de striktheid van het streefcijfer de belangrijkste stimulans was om deze voertuigen te gebruiken. Uit de tot dusver gemaakte opmerkingen blijkt dat een aantal delegaties hier voorstander van is. Sommige pleiten zelfs voor een eerdere afschaffing omdat zij vinden dat het mechanisme in zijn huidige vorm de ambitie dreigt te ondermijnen. Andere zijn tegen de voorgestelde afschaffing en wijzen erop dat het mechanisme bijzondere stimulansen biedt om het gebruik van deze voertuigen in lidstaten waar ze nog weinig ingang vinden, te stimuleren. Enkele delegaties hebben een voorbehoud gemaakt bij het schrappen van de afwijking voor fabrikanten van kleine volumes omdat deze weliswaar zeer beperkte voordelen heeft wat betreft emissiereductie, maar wel rekening houdt met bepaalde marktkenmerken. Andere hebben hun steun voor het voorstel uitgesproken.

Uit de eerste besprekingen bleek dat er steun was voor vervroeging van de voor 2028 geplande evaluatie, waarbij de delegaties een aantal aanvullende punten hebben voorgesteld die moeten worden geëvalueerd of opgenomen in het beoogde voortgangsverslag. Zie hiervoor ook de besprekingen in verband met de voorgestelde ambitie.

v) Verordening over het sociaal klimaatfonds⁷ (SCF)

11. Het voorstel beoogt de maatschappelijke en verdelingsgevolgen van het emissiehandelsstelsel voor gebouwen en wegvervoer te verzachten door de oprichting van een sociaal klimaatfonds (SCF-verordening) ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers. Op basis van de door de lidstaten uit te werken sociale klimaatplannen ondersteunt het fonds maatregelen en investeringen om de emissies van kwetsbare groepen in deze sectoren terug te dringen en kan het ook tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun omvatten.

In het Europees Parlement zijn de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) en de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) de hoofdcommissies in een gezamenlijke commissieprocedure. De Begrotingscommissie (BUDG) is een medeverantwoordelijke commissie met exclusieve bevoegdheid voor aspecten die rechtstreeks betrekking hebben op de eigen middelen. Esther de Lange (PPE, NL) is benoemd tot rapporteur voor ENVI, David Casa (PPE, MT) voor EMPL en Margarida Marques (S&D, PT) voor BUDG. De werkzaamheden aan het voorstel bevinden zich in een vroeg stadium en voor zover bekend zijn er nog geen definitieve tijdschema's meegedeeld.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zijn geraadpleegd over de voorstellen maar hebben nog geen advies uitgebracht.

⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds (doc. 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD1 COR 1).

De ad-hocgroep sociaal klimaatfonds (AHWP SCF)⁸ heeft tijdens het Sloveense voorzitterschap drie vergaderingen over de SCF-verordening gehouden. De besprekingen spitsten zich toe op het verduidelijken van een aantal belangrijke algemene en begrotingsaspecten van het voorstel. Hoewel algemeen wordt erkend dat moet worden gezorgd voor een groene transitie waarbij niemand achterblijft en de maatschappelijke gevolgen van de voorgestelde emissiehandel voor gebouwen en wegvervoer worden opgevangen, kreeg het voorstel over het algemeen gemengde reacties. Sommige delegaties waren ingenomen met het algemene idee om een fonds op te richten, maar er waren ook veel delegaties die aanzienlijke bezwaren hadden en om verduidelijking vroegen, met name over de onderlinge verbanden met andere voorstellen in het "Fit for 55"-pakket, de gegevens ter onderbouwing van verschillende berekeningen in het voorstel en de impact op het niveau van de lidstaten, waarbij verscheidene lidstaten het ontbreken van een individuele effectbeoordeling betreurden. De delegaties zijn nog bezig met het bestuderen van de tekst en daarom zijn hun opmerkingen of standpunten meestal voorlopig. Onder het Franse voorzitterschap zal met een artikelsgewijze bespreking worden begonnen.

Voor de meeste delegaties houdt de SCF-verordening intrinsiek verband met de voorgestelde nieuwe emissiehandel voor de sectoren gebouwen en wegvervoer in de herziene ETS-richtlijn, waarbij sommige delegaties ook de maatschappelijke en verdelingsgevolgen van andere voorstellen uit het "Fit for 55"-pakket, waaronder de energiebelastingrichtlijn, benadrukten.

Een aantal delegaties onderstreepte dat de afronding van de nationale standpunten over de SCF-verordening afhankelijk zal zijn van de beoordeling van de komende voorstellen over het eigenmiddelenbesluit en de wijziging van het meerjarig financieel kader (2021-2027). Sommige delegaties hadden bedenkingen tegen de heropening van het meerjarig financieel kader en waren van mening dat er gebruik kon worden gemaakt van bestaande fondsen om de maatschappelijke gevolgen van de voorgestelde emissiehandel voor gebouwen en wegvervoer op te vangen. In deze context wees een aantal delegaties op de overlap tussen het toepassingsgebied van het fonds en andere instrumenten, met name de instrumenten van het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, alsook nationale maatregelen.

⁸ Het mandaat van de groep werd goedgekeurd door het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel) op 8 september 2021 (doc. 11402/2021 + COR1). Onder leiding van het Comité van permanente vertegenwoordigers rapporteert de AHWP SCF aan de Raad Milieu en, indien nodig, aan de Raad Economische en Financiële Zaken.

Met betrekking tot de voorgestelde rechtsgrondslagen, d.w.z. artikel 91, lid 1, punt d), VWEU (vervoer), artikel 192, lid 1, VWEU (milieu) en artikel 194, lid 1, punt c), VWEU (energie), vroeg een aantal delegaties zich af of deze rechtsgrondslagen passend waren en of het mogelijk was tijdelijke directe inkomenssteun te verstrekken uit hoofde van de voorgestelde rechtsgrondslagen. De Juridische Dienst van de Raad presenteerde een voorlopige analyse tijdens één van de AHWP SCF-vergaderingen.

Verscheidene delegaties hebben ook vraagtekens geplaatst bij het direct beheer van het sociaal klimaatfonds en spraken hun voorkeur uit voor gedeeld beheer. Voorts vroegen sommige delegaties zich af waarom er verplicht gebruik moet worden gemaakt van een geïntegreerd en interoperabel informatie- en toezichtstelsel, met inbegrip van een centraal datamining- en risicoscore-instrument.

Wat de inhoud van de sociale klimaatplannen betreft, hadden de delegaties vragen bij de mogelijke overlappings met andere door de lidstaten op te stellen strategieën, zoals de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie. Het feit dat de indicatoren voor voortgangsverslagen en voor toezicht en evaluatie bij gedelegeerde handeling moeten worden vastgesteld, werd door verscheidene delegaties bestreden, aangezien zij de indicatoren liever als onderdeel van de regelgevingstekst zagen, conform de aanpak voor het cohesiebeleid.

Wat de subsidiabiliteit van de acties betreft, verzochten de delegaties om een meer gedetailleerde analyse van de voor financiering in aanmerking komende maatregelen en investeringen, alsmede van de verdeling tussen maatregelen en investeringen, en van de tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun uit het fonds. De delegaties verzochten ook om verduidelijking van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" en zagen uit naar technische richtsnoeren van de Commissie over dit onderwerp.

Wat de omvang van het sociaal klimaatfonds betreft, voorziet het voorstel in een totaalbedrag van 72,2 miljard EUR voor de periode 2025-2032. Dit bedrag komt in beginsel overeen met 25 % van de verwachte inkomsten uit de voorgestelde emissiehandel voor gebouwen en wegvervoer. Een meerderheid van de delegaties vroeg naar de kalibratie van de Commissie en verzocht om aanvullende uitleg over de voorgestelde totale omvang van het fonds, waar verscheidene delegaties vraagtekens bij plaatsten.

De delegaties hadden bedenkingen bij de bepalingen inzake medefinanciering (d.w.z. de lidstaten moeten ten minste 50 % van de totale kosten van de sociale klimaatplannen financieren met een deel van hun verwachte inkomsten uit de veiling van emissierechten binnen het nieuwe systeem). In dit verband verzochten verscheidene delegaties om aanvullende uitleg over één enkel nationaal medefinancieringspercentage van 50 % dat voor alle lidstaten geldt, waarbij sommige delegaties dat percentage te hoog achtten.

Wat de voorgestelde toewijzingsmethode voor de verdeling van het fonds betreft, hadden de delegaties diverse vragen en bedenkingen bij zowel de gebruikte formule, die als te complex werd beschouwd, als de toewijzingscriteria, die veel delegaties niet geschikt achtten om hun specifieke nationale omstandigheden te weerspiegelen en voor billijkheid te zorgen. In dit verband werden ook vraagtekens geplaatst bij de keuze van indicatoren.

Wat de looptijd van het sociaal klimaatfonds betreft, wordt het feit dat het sociaal klimaatfonds twee MFK-perioden bestrijkt door verscheidene delegaties als politiek gevoelig beschouwd en nadere analyse is nodig. Sommige delegaties benadrukten dat een looptijd van acht jaar vanaf 2025 vooruitloopt op het toekomstige meerjarig financieel kader. In het huidige voorstel is het fonds zonder tijdslimiet opgericht. De begroting van het fonds bestaat momenteel uit twee delen: 1) een financiële toewijzing voor de periode 2025-2027 en 2) een financiële toewijzing voor de periode 2028-2032. Voor de periode 2025-2027 zal de Commissie een wijziging van de huidige MFK-verordening voorstellen waarover tegelijk met de basishandeling tot oprichting van het sociaal klimaatfonds en de wijziging van het eigenmiddelenbesluit overeenstemming moet worden bereikt. Voor de periode 2028-2032 wordt voorgesteld het bedrag alleen beschikbaar te stellen als in de volgende MFK-verordening overeenstemming wordt bereikt over de toewijzing van een specifiek bedrag aan het sociaal klimaatfonds.

Overeenkomstig het mandaat van de AHWP SCF 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, met inbegrip van onder meer de omvang en de duur van het fonds en de toewijzingsmethode, tussen vierkante haken gezet. De bepalingen tussen vierkante haken zijn de bepalingen die naar alle waarschijnlijkheid deel zullen uitmaken van horizontale begrotingsonderhandelingen.

III. CONCLUSIE

Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht nota te nemen van dit voortgangsverslag en van de vragen voor het oriënterend debat in bijlage dezes, en deze toe te zenden aan de Raad (Milieu) met het oog op zijn zitting op 20 december 2021.

Vragen aan de ministers voor het oriënterend debat van de Raad (Milieu)

1. *Wat zou, op basis van uw politieke beoordeling van de vooruitgang die tot dusver is geboekt met de vijf dossiers die onder de bevoegdheid van de Raad Milieu vallen, het ambitieniveau kunnen zijn voor verdere vooruitgang met betrekking tot de vijf klimaatgerelateerde initiatieven in de komende maanden, rekening houdend met de verschillende onderlinge verbanden tussen de voorstellen, onder meer met andere voorstellen uit het "Fit for 55" - pakket?*

 2. *Wat zijn volgens u de gevoeligste kwesties in deze vijf dossiers?*
-