



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 8 maart 2022
(OR. fr)

6668/22

Interinstitutionele dossiers:

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

ENV 161
CLIMA 81
ENER 81
TRANS 129
AGRI 77
COMPET 139
ECOFIN 198
CODEC 248

NOTA

van:	het voorzitterschap
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 (ESR) c) Herziening van Verordening (EU) 2018/841 inzake broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) d) Herziening van Verordening (EU) 2019/631 tot vaststelling van CO ₂ -emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen e) Verordening tot oprichting van een sociaal klimaatfonds – Oriënterend debat

1. Als leidraad voor het in hoofde genoemde debat in de volgende zitting van de Raad Milieu, op 17 maart 2022, heeft het voorzitterschap een nota met daarin twee vragen opgesteld (zie de bijlage).
 2. Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht kennis te nemen van de nota en de vragen van het voorzitterschap, en deze met het oog op het bovengenoemde debat toe te zenden aan de Raad.
-

**"Fit for 55"-pakket
- Nota van het voorzitterschap -**

ACHTERGROND

Op 14 juli 2021 heeft de Commissie het eerste deel van het "Fit for 55"-pakket bekendgemaakt, dat op 14 december 2021 werd aangevuld met een tweede deel bestaande uit drie energiedossiers.

De Raden Milieu, Vervoer en Energie hebben tijdens hun zittingen in december de voorstellen van het pakket die betrekking hebben op hun domein bestudeerd.

Het Sloveense voorzitterschap heeft op 22 november 2021 een voortgangsverslag gepubliceerd over het gehele "Fit for 55"-pakket (document 13977/21), waarin de focus ligt op de horizontale aspecten van het pakket en de belangrijkste vragen die naar voren kwamen tijdens de besprekingen. In dit verslag stelt het Sloveense voorzitterschap vast dat de werkzaamheden voor de meeste dossiers zich nog in een voorbereidend stadium bevinden, met name vanwege de omvang, de complexiteit en het politieke belang van de voorstellen. Gezien de verscheidenheid aan voorstellen zijn de besprekingen over de verschillende dossiers niet in hetzelfde tempo verlopen. Er lijkt meer vooruitgang te zijn geboekt met sommige van de voorstellen inzake vervoer en energie uit het eerste deel van het pakket, dan met de dossiers die onder de bevoegdheid van de Raad Milieu en de Raad Economische en Financiële Zaken vallen.

VOLGENDE STAPPEN

Het voorzitterschap heeft aangegeven voornemens te zijn tot het einde van het eerste kwartaal door te gaan met technische besprekingen in de groepen, teneinde zo snel mogelijk herziene versies van elke tekst te kunnen voorleggen, zoveel mogelijke technische zaken binnen de groepen te behandelen, en mogelijke oplossingen voor de meer politieke kwesties op een rij te zetten.

Deze nota is bedoeld om voor de vijf teksten die onder de bevoegdheid van de Raad Milieu vallen vast te stellen 1) op welke punten vooruitgang is geboekt tijdens die technische besprekingen binnen de groepen, zodat snel compromissen kunnen worden gevonden; 2) welke punten nog onder bespreking zijn, maar waarvoor het wenselijk lijkt de technische besprekingen binnen de groepen voort te zetten met het oog op een compromis; en 3) welke punten eerder van politieke aard zijn en waarvoor mogelijk bemiddeling nodig is.

1. EU-ETS-richtlijn (emissiehandelssysteem van de EU - ETS)

Het voorzitterschap heeft de besprekingen over de herziening van de ETS-richtlijn en gerelateerde voorstellen (besluit inzake de marktstabiliteitsreserve, MRV-verordening voor de scheepvaart) voortgezet. Dankzij deze werkzaamheden kon op een aantal vooral technische punten vooruitgang worden geboekt en konden de besprekingen over bepaalde meer politieke kwesties worden voorbereid.

Wat het ETS voor vaste installaties betreft, heeft het voorzitterschap vastgesteld dat er met betrekking tot bepaalde technische aspecten van het Commissievoorstel vooruitgang is geboekt. Ook sommige bepalingen inzake de marktstabiliteitsreserve (drempel effecten ondervangen, opname van luchtvaart- en scheepvaartemissies) en de niet-financiële aspecten van het moderniseringsfonds en het innovatiefonds (lijst van prioritaire investeringen die via het moderniseringsfonds worden ondersteund, verhoging van het percentage van het moderniseringsfonds dat in prioritaire investeringen wordt geïnvesteerd) worden breed gesteund door de delegaties.

Andere bepalingen, inzake de kosteloze toewijzing van emissierechten en de verhoging van het maximale jaarlijkse verminderingspercentage van de benchmarks, worden gesteund door de meerderheid van de delegaties, met name omdat de meerderheid van de delegaties wil voorkomen dat de transsectorale correctiefactor wordt geactiveerd. Veel delegaties hebben aangegeven dat ze kunnen instemmen met de voorstellen van de Commissie: installaties met een vermogen van minder dan 20 MW blijven onder het ETS vallen, en de drempelwaarde van 95 % emissies uit biomassa om als installatie van het ETS te worden uitgesloten, wordt gehandhaafd. Ook waren veel delegaties ingenomen met de voorstellen van het voorzitterschap om het beheer van het moderniseringsfonds en het innovatiefonds transparanter en doeltreffender te maken. Sommige delegaties plaatsen nog steeds vraagtekens bij de voorwaarden voor kosteloze toewijzing. Deze bepalingen moeten nog grondig worden bestudeerd tijdens de technische besprekingen.

Het voorzitterschap heeft ook vastgesteld welke kwesties meer politiek van aard zijn en nog nader moeten worden bekeken. Dit geldt met name voor: de parameters van het plafond en de marktstabiliteitsreserve, het interventiemechanisme in geval van buitensporige prijsstijgingen (dit punt maakte geen deel uit van het Commissievoorstel maar stond in verschillende schriftelijk voorgestelde wijzigingen), het gebruik van opbrengsten uit het ETS door de lidstaten, onder meer via het innovatiefonds en het moderniseringsfonds, de financiering van deze fondsen en het traject van gratis emissierechten in verband met het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

Wat het voorstel om het ETS uit te breiden tot de maritieme sector betreft, heeft het voorzitterschap vastgesteld dat er brede steun is voor het Commissievoorstel. Het voorgestelde geografische toepassingsgebied van deze uitbreiding werd gesteund door de delegaties.

Tijdens de besprekingen werd de tekst ook nader besproken op technisch niveau. Hierbij kwamen de volgende zaken aan bod: het toepassingsgebied, hoeveel tijd de geleidelijke invoering van voorschriften voor maritiem vervoer in beslag zal nemen, de bepalingen inzake verslaglegging en evaluatie (ook de afstemming op door de OMI beoogde maatregelen), de administratieve uitvoering van de regeling en wijzigingen in de verordening betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer (MRV-verordening). Bepaalde delegaties wilden graag de definitie van "gereguleerde entiteit" bespreken. Meerdere delegaties benadrukten dat daadkrachtiger moet worden opgetreden om het risico op koolstoflekkage te voorkomen en beperken. Daarnaast wezen sommige delegaties erop dat de opbrengsten uit het ETS moeten worden gebruikt om het koolstofvrij maken van de sector te ondersteunen. Bepaalde delegaties gaven aan dat ze de gevolgen van de opname van eilandgebieden nog willen analyseren, met name voor de vervoersdiensten die deze gebieden bedienen. Andere delegaties stelden voor rekening te houden met de uitdagingen voor de scheepvaart in de winter.

Wat het ETS voor de luchtvaartsector en de toepassing van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) betreft, heeft het voorzitterschap vastgesteld dat er onder de delegaties brede steun is voor het voorstel van de Commissie, namelijk om vluchten binnen Europa (en van en naar het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland) op te nemen in het ETS en alleen op internationale vluchten van en naar derde landen Corsia toe te passen, en hier dus een onderscheid tussen te maken. Het door de Commissie voorgestelde traject om de gratis emissierechten af te schaffen wordt door veel delegaties gesteund. Meerdere delegaties pleiten voor versnelde afschaffing van de gratis emissierechten, terwijl andere delegaties voorstander zijn van een meer geleidelijk proces. Sommige delegaties maken zich zorgen over connectiviteitsproblemen en het concurrentievermogen van de sector in verband met het cumulatieve effect van het "Fit for 55"-pakket voor de luchtvaartsector, waarbij ze wel toegeven dat de sector ook zijn eerlijk aandeel op zich neemt.

Wat het voorstel om een nieuw ETS in te voeren voor gebouwen en wegvervoer betreft, dat op 7 februari is besproken in de groep op technisch niveau en op 4 maart in het Coreper, heeft het voorzitterschap vastgesteld dat de meningen over het Commissievoorstel op dit moment ver uiteenlopen en dat er een belangrijke politieke dimensie zit aan de gerelateerde sociale, economische en financiële vraagstukken. Meerdere delegaties maakten in dit stadium bezwaar tegen of voorbehoud bij het voorstel van de Commissie omdat het maatschappelijk draagvlak ontbeert, met name voor de gevolgen voor huishoudens. De meeste delegaties zien echter wel in dat de groeiende uitstoot in de wegvervoer- en bouwensector een reëel probleem is.

Sommige delegaties vinden het mechanisme als zodanig ongeschikt om de doelstellingen van het "Fit for 55"-pakket te verwezenlijken, waarbij bepaalde delegaties voorstellen te onderzoeken of de doelstelling van de Europese Unie om de uitstoot van broeikasgassen tussen nu en 2030 te verminderen, gehaald kan worden door strengere normen en streefcijfers in de andere voorstellen van het pakket. Andere delegaties lijken van mening te zijn dat het probleem te wijten is aan een gebrek aan middelen om huishoudens te ondersteunen. Tot slot vinden sommige delegaties dat de datum van inwerkingtreding te vroeg is, of de uitvoering te snel.

Anderzijds achten verschillende delegaties het van essentieel belang om voor deze twee sectoren een nieuw ETS in te voeren, ter aanvulling van bestaande instrumenten, om de klimaatdoelstellingen van de Unie en haar lidstaten te kunnen verwezenlijken. Deze delegaties wijzen bovendien op het nut van het instrument als middel om opbrengsten te genereren. Bepaalde delegaties steunen ook de uitbreiding van het nieuwe ETS tot alle fossiele brandstoffen.

2. Verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)

Het Franse voorzitterschap heeft de technische besprekingen over de herziening van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen voortgezet. Er is onder de delegaties brede steun voor de nieuwe EU-emissiereductiedoelstelling voor de sectoren die onder de ESR vallen. Het voorzitterschap constateerde tevens dat er algemene steun is van de delegaties om het toepassingsgebied van de verordening, de handhaving van de geldende regels voor de jaarlijkse emissieruimten in 2021 en 2022, en de vergroting van de maximale ETS-flexibiliteit voor Malta naar 7 %, te handhaven. Het voorstel om een facultatieve aanvullende reserve aan te leggen krijgt brede steun van de delegaties, hoewel sommige delegaties vraagtekens hebben bij de toegevoegde waarde ervan.

Het voorzitterschap heeft vastgesteld over welke kwesties nog verdere technische besprekingen moeten worden gevoerd voordat een compromistekst kan worden opgesteld. Een aantal delegaties benadrukte dat de convergentie, teneinde in 2050 tot klimaatneutraliteit te komen, beter tot uiting moet komen in de tekst. In verband met het voorstel om in 2025 het traject voor de jaren 2026 tot en met 2030 te herzien in het licht van de gevolgen van de COVID-19-pandemie, wezen meerdere delegaties op het belang van voorspelbaarheid met betrekking tot de jaarlijkse emissieruimten. Wat de flexibiliteit betreft zijn verschillende mogelijkheden het onderzoeken waard, zonder het evenwicht met de milieu-integriteit van het voorstel uit het oog te verliezen. Sommige delegaties stellen voor te zorgen voor meer transparantie over de overdrachten van jaarlijkse emissieruimten tussen de lidstaten. Een aantal delegaties wenst te onderzoeken of de flexibiliteit vanuit het ETS kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld door de voorwaarden voor het gebruik van die flexibiliteit te versoepelen, waarbij enkele delegaties erop wezen dat het effect op het ETS moet worden onderzocht. De delegaties verschillen van mening over het voorstel om de LULUCF-flexibiliteit op te splitsen in twee perioden, wat belangrijke consequenties lijkt te hebben voor de naleving van de Europese klimaatwet wat betreft de maximale bijdrage van putten.

Daarnaast uitten verschillende delegaties hun bezorgdheid over het ambitieniveau van hun voorgestelde nationale streefcijfer, terwijl andere aangaven te kunnen instemmen met het door de Commissie voorgestelde streefcijfer.

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

Het Franse voorzitterschap heeft de technische besprekingen over de herziening van de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw voortgezet. Tijdens de besprekingen werd er voortgang gemaakt bij de behandeling van het voorstel, werden bepaalde technische aspecten van het voorstel verduidelijkt en werden de eerste mogelijke compromissen van het voorzitterschap bekeken. Het streefcijfer voor de Unie om tussen nu en 2030 310 miljoen ton CO₂-equivalent nettoverwijderingen te verwezenlijken, geniet brede steun van de delegaties. Het voorzitterschap constateerde tevens dat er algemene overeenstemming is over een bepaald aantal door de Commissie voorgestelde bepalingen, met name over: het toepassingsgebied tot 2030, de toezeggingen voor de periode 2021-2025, het gebruik van de opbrengsten uit de LULUCF-kredieten en het verband tussen LULUCF-overdrachten en specifieke mitigatieprojecten, de aanvullende compensaties van artikel 13 bis of andere veeleer technische aanpassingen. Daarnaast werd door het voorzitterschap en de Commissie verduidelijkt hoe de technische correctie werkt, zodat er stappen gezet konden worden richting overeenstemming over dit mechanisme.

Het voorzitterschap heeft vastgesteld over welke kwesties nog verdere technische besprekingen moeten worden gevoerd voordat een eerste herziene versie van een deel van het voorstel kan worden opgesteld. Het heeft een pakket compromisvoorstellen voorgelegd, waarbij het heeft geprobeerd om een evenwicht te vinden tussen aan de ene kant extra flexibiliteit, om tegemoet te komen aan zorgen over het ambitieniveau van de doelstellingen, in te spelen op de jaarlijkse variabiliteit in de LULUCF-sector en in het bijzonder rekening te houden met natuurlijke verstoringen, en aan de andere kant de milieu-integriteit van de LULUCF-verordening. De delegaties reageerden positief op de eerste voorstellen van het voorzitterschap inzake het lineair traject en de governance van de streefcijfers, waarin meer rekening wordt gehouden met de jaarlijkse variabiliteit in de sectoren die onder de verordening vallen. Verschillende delegaties benadrukten dat flexibiliteit vanuit een breder kader moet worden bekeken, waarbij ook rekening gehouden wordt met de samenhang met het ESR-voorstel. Vanuit meerdere delegaties kwam het voorstel om de maatregel inzake de governance van de streefcijfers in artikel 13 quater te schrappen. De delegaties denken verschillend over het afschaffen van de mogelijkheid om LULUCF-kredieten van de periode 2021-2025 te reserveren voor de periode 2026-2030. Een aantal delegaties gaf aan zich te kunnen vinden in de voorstellen van het voorzitterschap om de maximale hoeveelheid compensatie in het kader van het flexibiliteitsmechanisme als bedoeld in bijlage VII te herverdelen, de voorwaarden voor gebruikmaking van het in artikel 13 ter bedoelde flexibiliteitsmechanisme te versoepelen, en het toepassingsgebied van de bepalingen inzake natuurlijke verstoringen tot alle soorten grond uit te breiden. Verscheidene delegaties toonden aan geïnteresseerd te zijn in de optie om de boekhoudkundige bepalingen die van toepassing zijn in geval van natuurlijke verstoringen te handhaven voor de periode 2026-2030. Er moet nog verder overlegd worden over hoe het best rekening kan worden gehouden met de gevolgen van natuurlijke verstoringen. Op 4 maart bevestigde het Coreper dat er op technisch niveau nog verder moet worden gekeken naar manieren waarop meer flexibiliteit kan worden ingebouwd in de verordening, zonder afbreuk te doen aan haar milieu-integriteit.

Bovendien gaven meerdere delegaties tijdens de technische besprekingen aan bezorgd te zijn over de voor 2030 voorgestelde nationale streefcijfers, met name over het ambitieniveau, de criteria voor de berekening ervan en het jaarlijkse traject. De delegaties verschillen van mening over het voorgestelde kader voor de periode na 2030. Meerdere delegaties vinden het voorbarig om bepalingen vast te stellen voor na 2030; andere vinden dit juist wel een goed idee. In een later stadium kunnen deze kwesties verder worden besproken.

4. Verordening inzake CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens

Tijdens het eerste kwartaal heeft het Franse voorzitterschap de besprekingen over de herziening van de verordening inzake CO₂-normen voortgezet. Het lijkt erop dat het leeuwendeel van de onopgeloste kwesties van politieke aard is.

De besprekingen werden gevoerd aan de hand van drie hoofdthema's: de streefcijfers voor CO₂-emissiereductie voor auto's en bestelwagens; de afschaffing van afwijkende streefcijfers voor fabrikanten waarvan slechts een klein aantal voertuigen is geregistreerd en van het stimuleringsmechanisme voor emissievrije en emissiearme voertuigen; en de inhoud en het tijdschema van de voortgangs- en evaluatieverslagen waarin het verordeningsvoorstel voorziet.

Meerdere delegaties gaven aan de door de Commissie voorgestelde streefcijfers voor auto's en bestelwagens voor 2025, 2030 en 2035 te steunen. Een aantal delegaties pleit er echter voor bepaalde streefcijfers te verhogen en/of in de tijd naar voren te halen, of tussentijdse streefcijfers vast te stellen. Weer andere delegaties zijn juist voorstander van een meer geleidelijke aanpak, of willen het besluit over een emissiereductiedoelstelling van 100 % vanaf 2035, voor alle lichte voertuigen of enkel voor bestelwagens, uitstellen.

Het voorstel van de Commissie om het stimuleringsmechanisme voor emissievrije en emissiearme voertuigen af te schaffen in 2030, wordt door meerdere delegaties gesteund. Sommige delegaties willen het mechanisme ook na 2030 handhaven, maar wel gericht maken, terwijl andere delegaties het mechanisme willen behouden, zonder specifieke wijzigingen. Weer andere delegaties willen juist dat het mechanisme al eerder wordt afgeschaft. Het voorstel van de Commissie om in 2030 de afwijkende streefcijfers voor fabrikanten waarvan slechts een klein aantal voertuigen is geregistreerd af te schaffen, wordt door meerdere delegaties gesteund. Enkele delegaties willen de huidige regeling daarentegen behouden, terwijl andere haar al eerder willen afschaffen.

Het voorstel van de Commissie om in 2028 een evaluatie uit te voeren van de verordening kan op de instemming van verscheidene delegaties rekenen. Enkele delegaties geven de voorkeur aan een evaluatie vóór 2028. Tot slot willen meerdere delegaties de inhoud van de in de verordening voorziene voortgangsverslagen verder uitwerken.

5. Verordening tot oprichting van een sociaal klimaatfonds

Het Franse voorzitterschap is begonnen met de artikelsgewijze bespreking van de tekst over de verordening inzake het sociaal klimaatfonds. Tijdens de eerste besprekingen op technisch niveau gaven sommige lidstaten aan over het algemeen voorstander te zijn van het idee en principe van een sociaal klimaatfonds. Andere delegaties hebben hun twijfels over het voorgestelde ontwerp. Een derde groep is terughoudend tegenover de oprichting van een nieuw fonds, terwijl een laatste groep ook negatief reageerde op dit voorstel, maar dan omdat zij tegen een ETS voor wegvervoer en gebouwen zijn, of reeds een soortgelijk systeem voor koolstofbelasting hebben.

Het voorzitterschap stelde vast dat de delegaties het over een aantal punten wél eens zijn: de inhoud van de sociale klimaatplannen moet worden beperkt tot het strikt nodige om buitensporige administratieve lasten te voorkomen; er moet worden verduidelijkt dat het fonds bestaande en nieuwe regelingen van de lidstaten kan ondersteunen; er moet worden verwezen naar een methode van de Commissie om te lidstaten te helpen de effecten van het nieuwe ETS in te schatten.

Het voorzitterschap heeft geconstateerd dat er verdere technische besprekingen nodig zijn over een aantal onderwerpen om tot een eerste compromistekst te kunnen komen: de mogelijkheid voor de lidstaten om uitgaven voor technische ondersteuning bij het beheer van en het toezicht op het fonds, waarvan de omvang moet worden besproken door de ter zake van begroting bevoegde voorbereidende instanties, te financieren; de goedkeuringsprocedure voor de plannen; de inhoud van de plannen; en een evenredige rapportagelast.

Het voorzitterschap heeft ook vastgesteld welke kwesties meer politiek van aard zijn en nog nader moeten worden bekeken, met name: de wijze waarop het fonds wordt beheerd, de reikwijdte van het fonds en de mogelijkheid van rechtstreekse inkomenssteun (deze laatste twee kwesties hebben gevolgen voor de begroting).

VRAGEN VOOR HET DEBAT

- 1. In welke mate is een emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegvervoer (ETS-BRT) volgens u een doeltreffend instrument om in 2030 de doelstelling van 55 % emissiereductie te halen? Naar welke opties en belangrijke parameters (tijdschema, reikwijdte, etc.) moet er, naargelang het geval, volgens u zeker worden gekeken om het draagvlak voor dit instrument te vergroten, zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid ervan? Indien er ernstige bezwaren zijn tegen een dergelijk instrument, welke andere concrete opties op Europees niveau heeft u dan voor ogen om ervoor te zorgen dat deze sectoren hun steentje bijdragen aan de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen van de Unie?*

 - 2. Mocht er een ETS-BRT worden ingevoerd, welke parameters van het sociaal klimaatfonds moeten dan in overweging worden genomen om ervoor te zorgen dat dit fonds de meest kwetsbare groepen doeltreffend ondersteunt?*
-