



Brussel, 18.12.2023
COM(2023) 796 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-brede beoordeling van de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en
klimaatplannen**

**Een belangrijke stap in de richting van de ambitieuzere energie- en
klimaatdoelstellingen voor 2030 in het kader van de Europese Green Deal en
REPowerEU**

1 INLEIDING — GEACTUALISEERDE GEÏNTEGREERDE NATIONALE ENERGIE- EN KLIMAATPLANNEN: EEN BELANGRIJKE STAP NAAR DE UITVOERING VAN DE GREEN DEAL EN HET REPOWEREU-PLAN

De afgelopen jaren is duidelijk gebleken dat de EU op koers moet blijven en sneller naar klimaatneutraliteit moet toewerken, en een veerkrachtig energiesysteem en een concurrerende en duurzame economie moet opbouwen. De nieuwe wereldwijde temperatuurrecords en de frequentere extreme weersomstandigheden zijn het bewijs dat de klimaatcrisis in een stroomversnelling is geraakt. Na een pandemie hebben een nieuwe oorlog op het Europese continent en de ergste wereldwijde energiecrisis in decennia de energiezekerheid, de betaalbaarheid van energie en de economische stabiliteit in Europa in gevaar gebracht. Als reactie op deze bedreigingen heeft de EU **resoluut actie** ondernomen door de uitvoering van de Europese Green Deal te versnellen en in recordtijd het “Fit for 55”-pakket en het REPowerEU-plan in te voeren. Het is nu tijd dat de Unie, samen met de lidstaten, deze toezeggingen nakomt en tegelijkertijd huishoudens en bedrijven ondersteunt en de economie van de EU toekomstbestendig en veerkrachtig maakt.

Sinds 2018 gebruiken de EU-lidstaten de **verordening inzake de governance van de energie-unie en klimaatactie**¹ als basis voor een alomvattend governancestelsel om de EU-streefcijfers en -doelstellingen op het gebied van klimaat en energie voor 2030 te halen en een veerkrachtige energie-unie op te bouwen die opgewassen is tegen toekomstige uitdagingen.

De nationale energie- en klimaatplannen zijn voor de lidstaten het belangrijkste instrument voor strategische beleidsplanning om te beschrijven op welke manier zij de doelstellingen en streefcijfers van de energie-unie zullen halen en op koers zullen blijven om tegen 2050 klimaatneutraliteit en veerkracht te bewerkstelligen. De plannen bieden voorspelbaarheid voor investeringen op korte, middellange en lange termijn en zijn een belangrijk instrument om de massale investeringen aan te trekken die nodig zijn om de collectieve doelstelling van klimaatneutraliteit te verwezenlijken. De plannen dragen er mede toe bij dat de transitie van de EU sociaal rechtvaardig is en zorgt voor energiezekerheid en betaalbaarheid.

Eind 2019 hebben de lidstaten hun definitieve nationale energie- en klimaatplannen ingediend. In 2023 hebben zij hun nationale energie- en klimaatplannen voor het eerst geëvalueerd en geactualiseerd met het oog op de verwezenlijking van de verhoogde streefcijfers en doelstellingen op het gebied van energie en klimaat in het kader van de Europese Green Deal, de Europese klimaatwet, het “Fit for 55”-pakket en het REPowerEU-plan 2022. In de geactualiseerde plannen wordt rekening gehouden met de toegenomen uitdagingen voor een veerkrachtigere energie-unie, waaronder de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, en worden de internationale verbintenissen van de EU in het kader van de Overeenkomst van Parijs weerspiegeld.

In de nasleep van de vele mondiale uitdagingen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, heeft de Commissie ook de herstel- en veerkrachtfaciliteit opgericht om duurzamere en veerkrachtigere EU-economieën op te bouwen. Met 23 goedgekeurde REPowerEU-

¹ 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 Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

hoofdstukken in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten en 27 herziene herstel- en veerkrachtplannen, zal meer dan 42 % (275 miljard EUR) van de totale herziene toewijzing vanuit de herstel- en veerkrachtfaciliteit dienen voor de financiering van investeringen en hervormingen ter ondersteuning van de groene transitie en het REPowerEU-plan. Deze hervormingen dragen rechtstreeks bij tot de doelstellingen van de nationale energie- en klimaatplannen. In de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen moet met name aandacht worden besteed aan synergieën met de herstel- en veerkrachtplannen.

De geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen bieden de lidstaten het juiste kader om hun verbintenissen waar te maken en de doelstellingen voor 2030 te verwezenlijken, te weten een nettovermindering van de broeikasgasemissies met ten minste 55 %; een aandeel hernieuwbare energie van minimaal 42,5 %, waarbij ernaar wordt gestreefd een aandeel van 45 % te bereiken; en een vermindering van het eindenergieverbruik op EU-niveau met 11,7 %.

Met gedegen plannen kunnen de klimaat- en de energietransitie een economische groeistrategie voor ons continent worden, zodat de transitie verenigbaar wordt met een stabiele, innovatieve en welvarende economische toekomst die toekomstbestendige en veerkrachtige banen oplevert. In de iteratieve dialoog met de lidstaten over hun geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen zal de Commissie **hernieuwde en sterkere nadruk leggen op concurrentievermogen, innovatie en investeringen binnen de energie-unie, met inbegrip van een vereenvoudigd regelgevingskader**.

De Commissie heeft thans de 21 ontwerpen van geactualiseerde plannen beoordeeld die medio november door de lidstaten waren ingediend². Hoewel de meeste lidstaten nu hun ontwerp van geactualiseerd plan hebben ingediend, **betreurt de Commissie de aanzienlijke vertraging bij de indiening van een aantal ontwerpplannen³ waardoor het proces aanzienlijk wordt belemmerd, en roept zij alle lidstaten op de termijn voor de indiening van de definitieve plannen in juni 2024 in acht te nemen**.

Uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat de lidstaten op de goede weg zijn, maar dat er nog steeds ambitiekloven zijn om de onlangs overeengekomen verhoogde streefcijfers en doelstellingen voor 2030 in het klimaat- en energiebeleid te halen. Dit is niet verwonderlijk gezien de korte tijd tussen de afronding van het “Fit for 55”-pakket en de indiening van de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen. De lessen die tijdens het constructieve en iteratieve proces van de lidstaten en de Commissie bij het opstellen van de ontwerpen van nationale energie- en klimaatplannen zijn geleerd, zullen nuttig zijn om beste praktijken vast te stellen en te bepalen waar verdere maatregelen nodig zijn.

² Cyprus, Duitsland, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden. In deze mededeling is slechts gedeeltelijk rekening gehouden met het op 30 november 2023 ingediende ontwerp van geactualiseerd nationaal energie- en klimaatplan van België en met de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen van Ierland en Letland, die beide op 8 december 2023 zijn ingediend. De Commissie is voornemens de beoordeling en aanbevelingen voor België, Ierland en Letland begin 2024 te publiceren. Oostenrijk, Bulgarije en Polen hebben hun ontwerp van geactualiseerd nationaal energie- en klimaatplan nog niet ingediend. Daarom ontvangen deze zes lidstaten nu alleen aanbevelingen op basis van de klimaatwet, onverminderd verdere stappen van de Commissie ten aanzien van de lidstaat die geen ontwerp van nationaal energie- en klimaatplan indient.

³ Zie voetnoot ibidem.

Samen met deze mededeling publiceert de Commissie **individuele beoordelingen en landspecifieke aanbevelingen⁴ voor 21 lidstaten**. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de ontbrekende elementen die in de definitieve nationale energie- en klimaatplannen aan bod moeten komen om de lidstaten te helpen de meest recente klimaat- en energiedoelstellingen van het “Fit for 55”-pakket en REPowerEU te verwezenlijken.

Overeenkomstig de Europese klimaatwet heeft de Commissie ook een beoordeling uitgevoerd van de collectieve ambitie en de vooruitgang die de 27 lidstaten hebben geboekt bij de verwezenlijking van de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050, en van de collectieve vooruitgang op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering. De beoordeling door de Commissie van de samenhang van de nationale maatregelen met deze doelstellingen ligt ten grondslag aan een reeks aanbevelingen die in het kader van dit beleidspakket aan de lidstaten zijn gedaan.

⁴ De aanbevelingen van de Commissie doen geen afbreuk aan de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU, met name wat betreft de verplichting voor de lidstaten om maatregelen die als staatssteun kunnen worden aangemerkt, ter goedkeuring aan de Commissie voor te leggen, tenzij zij onder groepsvrijstellingen vallen.

Kader 1. Belangrijkste bevindingen van de beoordeling van de ontwerpen van geactualiseerde plannen

- Ondanks een aanzienlijke vermindering in de afgelopen jaren liggen de **nettobroeikasgasemissies** in 2030 naar schatting 51 % lager dan in 1990, 4 procentpunt minder dan het in de klimaatwet vastgestelde streefcijfer van 55 %. Hoewel maatregelen van de Unie de lidstaten helpen bij het bereiken van deze streefcijfers, zijn ondersteunende maatregelen van de lidstaten nodig om adequate beleids- en andere maatregelen op het gebied van vervoer, gebouwen en landbouwafval te nemen en om de koolstofverwijdering uit te breiden. Deze extra inspanning is nodig om de lacunes bij het behalen van de streefcijfers in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en de LULUCF-verordening⁵ op te vullen.
- **Het aandeel hernieuwbare energie** in het eindenergieverbruik zou in 2030 op het niveau van de Unie kunnen uitkomen op 38,6 % tot 39,3 %. Dit is aanzienlijk hoger dan de 32 % die in RED II is vastgesteld, maar lager dan het bindende streefcijfer van 42,5 % met het collectieve streven om het in de herziene RED II van 2023 vastgestelde streefcijfer van 45 % te bereiken. Zeer weinig lidstaten⁶ hebben een bijdrage ingediend die in overeenstemming is met hun verwachte nationale bijdrage in het kader van de governanceverordening en de herziene RED II.
- **Wat betreft energie-efficiëntie** zou het eindenergieverbruik op Unieniveau in 2030 kunnen uitkomen op 814,3 Mtoe, wat neerkomt op een vermindering van 5,8 % ten opzichte van de prognoses voor 2030. Dit is lager dan het in de richtlijn energie-efficiëntie van 2018 vastgestelde niveau van 956 Mtoe eindenergieverbruik, maar hoger dan de in de herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie van 2023 vastgestelde 763 Mtoe die overeenkomt met een vermindering van 11,7 % ten opzichte van de prognoses voor 2030. Slechts enkele lidstaten stellen een toereikend ambitieniveau voor wat betreft primair energieverbruik, eindenergieverbruik of beide⁷.
- **Energiezekerheid** wordt in de ontwerpplannen zeer verschillend behandeld. De invoer van energie uit Rusland in de EU is aanzienlijk afgenomen: zo is de invoer van Russisch aardgas gedaald van ongeveer 45 % van de EU-invoer in 2021 tot 15 % in de eerste tien maanden van 2023. Slechts enkele lidstaten verstrekken echter gedetailleerde plannen voor een gediversifieerde toegang tot gas of koolstofarme energiebronnen. Voor de toekomst wordt, ondanks het toenemende belang van flexibiliteit, onvoldoende aandacht besteed aan de vraagzijde van de elektriciteitssector en energieopslag. Weinig lidstaten hebben aangegeven op welke manier zij rekening houden met de geleidelijke afname van het oliegebruik en de gevolgen daarvan voor de energiezekerheid en de olie-infrastructuur.

⁵ Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013, en Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energieakkoord 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU.

⁶ Zie punt 2.1.2.

⁷ Zie punt 2.1.3.

- Alle lidstaten zijn begonnen met het uitfaseren van **fossiele brandstoffen** voor energieopwekking, met name vaste fossiele brandstoffen, maar slechts enkele zijn al steenkoolvrij en niet alle lidstaten zijn van plan om vóór 2030 steenkoolvrij te worden. Sommige lidstaten lijken terug te krabbelen van eerdere toezeggingen in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie die de Commissie in 2022 heeft goedgekeurd. Wat **subsidies voor fossiele brandstoffen** betreft, is een collectieve inspanning van de lidstaten nodig om een duidelijk en geloofwaardig tijdschema vast te stellen voor het geleidelijk afbouwen ervan.
- De meeste lidstaten beschouwen de toepassing van flexibiliteit en vraagrespons als een essentieel kenmerk van de **interne energiemarkt** om een snelle penetratie van hernieuwbare energie te waarborgen, en sommige lidstaten hebben duidelijke nationale doelstellingen voorgesteld om de invoering van dergelijke diensten te bevorderen. Niettemin ontbreken in een aantal plannen nog steeds duidelijke doelstellingen en een alomvattend regelgevingskader om elektriciteitsnetten te versterken met het oog op de integratie van hernieuwbare energiebronnen en technologische innovaties ter bevordering van het gebruik van flexibiliteitsinstrumenten.
- Om **energiearmoede** aan te pakken, moeten verreweg de meeste lidstaten nog steeds duidelijke doelstellingen en een methode vaststellen voor de definitie en beoordeling van kwetsbare huishoudens. Synergieën met structureel energiebeleid, en met name energie-efficiëntiemaatregelen en een sterker kader voor de empowerment van consumenten om energiearmoede te verminderen, worden evenmin voldoende onderzocht.
- Gezien al deze uitdagingen zal de Commissie opnieuw en sterker de nadruk leggen op onderzoek, innovatie en concurrentievermogen, met inbegrip van de ontwikkeling van geschoolde arbeidskrachten. De Commissie zal met de lidstaten samenwerken bij het opstellen van hun nationale energie- klimaatplannen met het oog op **hervormingen die erop gericht zijn de prijzen van schone energie betaalbaar te houden voor burgers en huishoudens**. In deze plannen moet extra aandacht worden besteed aan concurrentievermogen en innovatie, in een vereenvoudigd regelgevingskader, zodat het bedrijfsleven in de EU productiecapaciteit voor schone technologieën kan ontwerpen, ontwikkelen en uitbreiden en **de levering van onderdelen en materialen in de hele waardeketen kan veiligstellen**, in overeenstemming met de verordening voor een nettonulindustrie en de verordening kritieke grondstoffen.
- In de meeste plannen ontbreekt nog steeds een gedegen beoordeling van de investeringsbehoeften, ondersteund door concrete maatregelen om **particuliere financiering** aan te trekken, aangezien het grootste deel van de investeringen die nodig zijn om de klimaat- en energiedoelstellingen van de Unie te halen, uit particuliere bronnen moet komen.
- Ter ondersteuning van de **rechtvaardige transitie** hebben de lidstaten de sociaal-economische gevolgen van de klimaat- en energietransitie voor personen, huishoudens en bedrijven slechts gedeeltelijk beoordeeld, en in de desbetreffende beleids- en andere maatregelen ontbreekt het vaak aan een strategische en toekomstgerichte visie.
- Om de pijlers van de energie-unie veilig te kunnen stellen, is ook bestendigheid tegen fysieke klimaatgevolgen vereist. In de definitieve plannen moet meer worden

gedaan om de relevante kwetsbaarheden van het klimaat en klimaatrisico's te analyseren, **aanpassingsdoelstellingen** op te nemen in alle dimensies van de energie-unie en daaraan solide beleids- en andere maatregelen te koppelen.

2 BEOORDELING VAN DE ONTWERPEN VAN GEACTUALISEERDE GEÏNTEGREERDE NATIONALE ENERGIE- EN KLIMAATPLANNEN

2.1 EU-brede beoordeling van de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen aan de hand van de streefcijfers en doelstellingen op het gebied van energie en klimaat voor 2030 voor de vijf dimensies van de energie-unie

2.1.1 Decarbonisatie

De ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen brengen de EU dichterbij de nagestreefde vermindering van de broeikasgasemissies met 55 % tegen 2030. Er zijn echter duidelijk meer inspanningen van de lidstaten nodig om de EU-acties aan te vullen met adequaat beleid om de resterende kloof te dichten. Op basis van de informatie in de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen liggen de nettobroeikasgasemissies in 2030 naar schatting 51 % lager dan in 1990⁸, 4 procentpunt minder dan het in de klimaatwet vastgestelde streefcijfer van 55 %⁹. Wanneer rekening wordt gehouden met de totale bijdrage van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) boven de grens van 225 Mt CO₂-equivalent, zou dat resulteren in een vermindering van 51,7 %. Het in de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen vastgestelde traject zal naar verwachting niet volstaan om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken¹⁰. Hoewel de broeikasgasemissies in de EU sinds 1990 met 32,5 %¹¹ zijn gedaald, blijkt uit de analyse van de verwachte broeikasgasemissies in de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen dat het tempo moet worden opgevoerd. De vermindering van de emissies tot 2030 moet nu bijna verdrievoudigen ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse vermindering die de afgelopen tien jaar is gerealiseerd.

De ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen zijn een stap in de goede richting om de verhoogde ambitie krachtens de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR) te verwezenlijken, maar in de definitieve nationale energie- en klimaatplannen moet nog een aanzienlijke kloof worden gedicht. Krachtens de ESR moeten de emissies van binnenlands vervoer (exclusief luchtvaart), gebouwen, landbouw, kleine industrie en afval tegen 2030 met 40 % worden verminderd ten opzichte van 2005. Als de beschikbare prognoses worden samengevoegd, blijkt dat de emissies in 2030 met 33,8 % zullen dalen (ten opzichte van het niveau van

⁸ Totale nettobroeikasgasemissies, met inbegrip van LULUCF en exclusief internationaal vervoer.

⁹ Zie de bijlage bij deze mededeling. Een ambitieuzere EU-brede reductie van 52 % (met de LULUCF-grenswaarde) zou worden berekend aan de hand van de prognose met aanvullende maatregelen in het geïntegreerde nationale energie- en klimaatvoortgangsverslag voor Duitsland en Ierland. Zonder de LULUCF-grenswaarde komt de reductie uit op 52,6 %.

¹⁰ In het voortgangsverslag over klimaatactie 2023 wordt geraamd dat de EU-lidstaten nog steeds aanvullende mitigatiemaatregelen moeten nemen met het oog op klimaatneutraliteit in 2050 om een reductie van ongeveer 1 600 miljoen ton CO₂-equivalent (of 34 procentpunt) te bewerkstelligen. De in de nationale energie- en klimaatplannen verstrekke gegevens zijn in overeenstemming met deze bevinding.

¹¹ Met inbegrip van LULUCF en exclusief internationaal vervoer.

2005), 6,2 procentpunt te weinig om het EU-streefcijfer te halen¹². Alleen Griekenland, Hongarije, Kroatië, Luxemburg, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden verwachten geen kloof met hun nationale ESR-doelstelling voor 2030, zonder rekening te houden met de flexibiliteitsinstrumenten die zij uit hoofde van de ESR kunnen gebruiken¹³. Tegelijkertijd nemen slechts enkele lidstaten het nieuwe emissiehandelssysteem (ETS2) in hun plannen en prognoses scenario's in aanmerking (Cyprus, Estland, Frankrijk, Hongarije, Litouwen, Roemenië en Tsjechië). Het ETS2, dat voornamelijk betrekking heeft op brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de sectoren gebouwen en wegvervoer, biedt verdere stimulansen om de ESR-doelstellingen te halen.

In de meeste ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen wordt onvoldoende ambitie en actie op het land getoond. Zeer weinig lidstaten laten een concreet traject zien om hun nationale streefcijfers voor nettoverwijderingen¹⁴ te halen, of voldoende maatregelen om landbouwers, bosbouwers en andere belanghebbenden bij te staan bij het ontwikkelen van duurzame bedrijfsmodellen overeenkomstig deze streefcijfers. Als de LULUCF-prognoses worden samengevoegd, blijkt dat de totale nettoverwijderingen nog steeds zouden leiden tot een kloof van ongeveer –40 tot –50 Mt CO₂-equivalent ten opzichte van de doelstelling voor 2030 van –310 Mt CO₂-equivalent¹⁵. Er blijft bijzondere bezorgdheid bestaan met betrekking tot Estland, Finland, Frankrijk en Tsjechië, waar de algemene neerwaartse trend van nettoverwijderingen tot 2025 gevolgen kan hebben voor de verwezenlijking van de streefcijfers voor 2030, zowel op nationaal als op EU-niveau. Andere plannen laten in plaats daarvan de juiste ambitie zien wat betreft de kwantificering van de effecten van verschillende beleids- en andere maatregelen op het gebied van klimaatmitigatie (Litouwen) en waardevol beleid zoals vernatting of hersteldoelstellingen voor veengebieden (Denemarken, Spanje, Nederland en Duitsland). Bijna alle lidstaten moeten hun monitoring, rapportage en verificatie verbeteren om de robuustheid en betere beleidsintegratie van de herziene wetgeving te waarborgen. Tot slot moeten biodiversiteit, natuurherstel en op de natuur gebaseerde oplossingen beter in de plannen worden geïntegreerd om de koolstofputten en de veerkracht te vergroten. De doeltreffende uitvoering van de EU-verordening inzake ontbossingsvrije producten zal ook helpen deze trend te keren¹⁶.

Vanwege het gebrek aan emissiereductie op het gebied van vervoer zijn verdere specifieke maatregelen nodig. Slechts enkele plannen bevatten een algemeen streefcijfer voor broeikasgasemissies in de vervoersector (Estland, Nederland en Zweden). Toch hebben de meeste lidstaten veel uiteenlopende maatregelen opgenomen, variërend van de elektrificatie van het vervoer en de invoering van emissievrije infrastructuur voor wegen, spoorwegen, havens en luchthavens, tot maatregelen ter bevordering van verschuivingen

¹² Een EU-brede ESR-reductie van 33,8 % vloeit voort uit de prognoses in de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen. De lacunes werden opgevuld met de meest recente prognoses die in maart 2023 zijn gerapporteerd voor het geïntegreerde nationale energie- en klimaatvoortgangsverslag. Een ambitieuzere EU-brede reductie van 35,4 % zou worden berekend aan de hand van de prognose met aanvullende maatregelen in het geïntegreerde nationale energie- en klimaatvoortgangsverslag voor Duitsland en Ierland, en door uit te gaan van de meest ambitieuze prognose met aanvullende maatregelen binnen de bandbreedte in het ontwerp van nationaal energie- en klimaatplan van Italië.

¹³ Zie de bijlage bij deze mededeling.

¹⁴ Verordening (EU) 2023/839.

¹⁵ Zie de bijlage bij deze mededeling.

¹⁶ Verordening (EU) 2023/1115 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010.

tussen vervoerswijzen, onder meer naar openbaar vervoer en zachte mobiliteit. Dergelijke maatregelen zorgen ervoor dat de uitstoot van uitlaatgassen afneemt en zullen dus ook rechtstreeks voordelen opleveren door een betere luchtkwaliteit. Alle lidstaten hebben maatregelen opgenomen voor het gebruik van **e-mobiliteit**, waarvan sommige (bv. Spanje en Nederland) met specifieke streefcijfers voor elektrische voertuigen tegen 2030. Enkele lidstaten (bv. Italië, Frankrijk en Duitsland) hebben echter nog steeds steunregelingen voor voertuigen op fossiele brandstoffen. Bovendien bevatte een aantal plannen geen specifieke maatregelen ter ondersteuning van de productie en uitrol van duurzame luchtvaartbrandstoffen om bij te dragen tot de verordening ReFuelEU Luchtvaart¹⁷. De REPowerEU-hoofdstukken van de lidstaten in het kader van de nationale herstel- en veerkrachtplannen dragen ook bij tot duurzame mobiliteit, en de definitieve nationale energie- en klimaatplannen moeten in overeenstemming zijn met dergelijke investeringen en hervormingen.

Wat betreft de acties ten aanzien van niet-CO₂-emissies, die goed zijn voor 30 % van de ESR-emissies in 2021¹⁸, geven de ontwerpen van nationale energie- en klimaatplannen blijk van uiteenlopende inspanningen. De plannen van Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Kroatië, Litouwen en Nederland hebben betrekking op een relatief volledige reeks niet-CO₂-bronnen. Litouwen formuleert ook duidelijke doelstellingen voor niet-CO₂-emissies bij afvalbeheer en landbouwemissies. Andere lidstaten, zoals Estland, Hongarije, Slovenië en Roemenië, hebben echter aanvullende maatregelen nodig om de niet-CO₂-emissies terug te dringen.

Op EU-niveau stagneren de totale emissies door de landbouw, ook al laten de nationale plannen een meer gediversifieerd beeld zien. Zelfs wanneer de plannen een uitgebreide reeks beleids- en andere maatregelen bevatten, en in verschillende gevallen ook specifieke doelstellingen voor het terugdringen van de landbouwemissies, lijken de verwachte emissies zeer langzaam af te nemen, mede gezien de stagnatie ervan in het afgelopen decennium. Derhalve zijn aanvullende maatregelen vereist om de landbouwemissies aan te pakken en de verwachte gevolgen ervan te kwantificeren. Bij het afronden van de nationale energie- en klimaatplannen moeten de lidstaten de synergieën met hun nationale strategische plannen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (strategische GLB-plannen) beter beschrijven en een toelichting geven op de geïntegreerde nationale aanpak om de inspanningen op te voeren.

Door de voordelen van het milieubeleid verder te onderzoeken, kunnen de definitieve nationale energie- en klimaatplannen worden versterkt, met name op het gebied van luchtverontreiniging, water en de circulaire economie. Meer dan de helft van de ontwerpplannen bevat niet de vereiste informatie over het effect van het beleid op de verwachte emissies van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen die onder de richtlijn inzake nationale emissiereductieverbintenissen¹⁹ vallen, noch over de afstemming van het nationale programma ter beheersing van de luchtverontreiniging op de energie- en klimaatprogramma's. Evenzo zouden de meeste plannen gebaat zijn bij de integratie van de beginselen en praktijken van het beleid inzake water en de circulaire economie, met het oog op het potentieel ervan om de broeikasgasemissies te verminderen en strategische autonomie en aanpassing aan de klimaatverandering te bevorderen. In de plannen moet ook rekening worden gehouden met andere praktijken van de circulaire economie dan

¹⁷ Verordening (EU) 2023/2405.

¹⁸ Met inbegrip van methaanemissies, distikstofoxide, gefluoreerde gassen.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2016/2284.

afvalbeheer, zoals ecologisch ontwerp en circulaire bedrijfsmodellen, om broeikasgasemissies doeltreffender te voorkomen en terug te dringen.

Hoewel hun plannen blijken geven van enige inzet om het concurrentievermogen van de industrie gedurende het hele decarbonisatieproces te ondersteunen, maken de lidstaten geen optimaal gebruik van het kader van nationale energie- en klimaatplannen om een alomvattende geïntegreerde strategie uit te stippelen. In ongeveer de helft van de plannen wordt een dergelijke strategie echter ten minste geschetst. De meeste lidstaten hebben maatregelen opgenomen voor de uitrol van **waterstof** en ter verbetering van de energie-efficiëntie van energie-intensieve industrieën, in sommige gevallen gekoppeld aan hun herstel- en veerkrachtplannen.

Koolstofafvang en -opslag (CCS) zal hoe dan ook bijdragen tot het bereiken van klimaatneutraliteit, met name voor emissies van moeilijk koolstofvrij te maken industriële processen, waar dit het concurrentievermogen van de industrie kan ondersteunen. Acht lidstaten hebben prognoses verstrekt van de af te vangen CO₂-volumes (België, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Italië, Litouwen, Nederland en Tsjechië), te beginnen vanaf 2025 (geaggregeerd tot 15,2 Mt CO₂ per jaar). In totaal zijn de lidstaten van plan om tegen 2030 jaarlijks 34,1 Mt CO₂ af te vangen, waarvan 5,1 Mt CO₂ uit biogene bronnen. Daartegenover staat een door de lidstaten geraamde totale injectiecapaciteit van 39,3 Mt per jaar in 2030. Verschillende geactualiseerde plannen weerspiegelen de noodzaak om een CO₂-pijpleidingnet te ontwikkelen.

De COP28²⁰, die voortbouwt op het klimaatpact van Glasgow²¹, gaf een krachtige impuls aan de overgang van fossiele brandstoffen naar andere energiebronnen, aan de geleidelijke afschaffing van subsidies voor fossiele brandstoffen en de ondersteuning van het besluit om de capaciteit voor hernieuwbare energie wereldwijd te verdrievoudigen en het wereldwijde gemiddelde jaarlijkse tempo van de verbetering van de energie-efficiëntie tegen 2030 te verdubbelen. De ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen bevestigen dat alle lidstaten zijn begonnen met de uitfasering van het gebruik van vaste fossiele brandstoffen, met name voor energieopwekking. Sommige lidstaten zijn al steenkoolvrij en enkele lidstaten hebben zich ertoe verbonden steenkool tegen 2030 uit te faseren. Sommige lidstaten (zoals Duitsland, Kroatië en Roemenië) zijn echter van plan om tot ver na 2030 vaste fossiele brandstoffen te gebruiken.

Subsidies voor fossiele brandstoffen blijven een groot obstakel voor de transitie naar schone energie en een rem op het vermogen van de EU om haar klimaatdoelstellingen te verwezenlijken. Net als andere milieuschadelijke subsidies zijn zij in strijd met de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt en verstoren zij de marktmechanismen. Op basis van de analyse van de Commissie is een collectieve inspanning van alle lidstaten nodig om aan te geven op welke manier zij de subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk willen afbouwen en een duidelijk en geloofwaardig tijdschema vast te stellen voor de snelle uitfasering ervan, en tegelijkertijd de aanvullende maatregelen te nemen die nodig zijn om kwetsbare huishoudens te beschermen en het concurrentievermogen te vrijwaren.

In de definitieve plannen moet meer worden gedaan om de relevante kwetsbaarheden van het klimaat en klimaatrisico's te analyseren en om aanpassingsdoelstellingen op te nemen in alle dimensies van de energie-unie, en daaraan solide beleids- en andere maatregelen te koppelen. Alleen Finland, Luxemburg en Spanje hebben de meest relevante

²⁰ <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>

²¹ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf

kwetsbaarheden van het klimaat en klimaatrisico's geanalyseerd en daarmee verband houdende beleids- en andere maatregelen voorgesteld. Verder hebben alleen Griekenland, Luxemburg en Spanje het verband tussen de doelstellingen van de energie-unie en de aanpassing aan de klimaatverandering naar behoren uiteengezet. Slechts vijf lidstaten (Finland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg en Portugal) hebben met hun aanpassingsbeleid en -maatregelen een voldoende brede basis gelegd om aan hun nationale strategische doelstellingen te voldoen. De meeste lidstaten hebben hun beleid en maatregelen op het gebied van waterbeheer en in verband met de gevolgen van seizoensgebonden waterschaarste, warmte, droogte of weersomstandigheden voor de energieproductie en energieonderbrekingen onvoldoende gedetailleerd uiteengezet.

De aspecten van rampenrisicovermindering moeten in de definitieve plannen worden aangescherpt. De meeste lidstaten hebben enige informatie verstrekt over verbanden tussen de nationale energie- en klimaatplannen en hun kaders voor rampenrisicobeheer, door bijvoorbeeld te verwijzen naar risicoparaatheidsplannen voor de elektriciteitssector, het in aanmerking nemen van cyberbeveiligingsrisico's en de opname van risico's voor de voorzieningszekerheid. Cyprus, Estland, Slowakije en Nederland hebben dit aspect niet behandeld.

2.1.2 Hernieuwbare energie

De Unie voldoet aan alle noodzakelijke voorwaarden om ervoor te zorgen dat zij een concurrerende mondiale speler blijft en neemt reeds het voortouw bij de wereldwijde inspanningen wat betreft de uitrol van hernieuwbare energie. De Unie heeft zich er nu toe verbonden haar algemene streefcijfer voor hernieuwbare energie te verhogen tot ten minste 42,5 % en ernaar te streven tegen 2030 op 45 % uit te komen.

Het door de lidstaten voorgestelde ambitieniveau²² komt overeen met een aandeel hernieuwbare energie tussen 38,6 % en 39,3 % in 2030 op Unieniveau. Dit is aanzienlijk hoger dan de 32 % in de richtlijn hernieuwbare energie (RED II)²³; het is echter lager dan het bindende aandeel van 42,5 % dat in de herziene RED II is vastgesteld²⁴. De inspanningen van bepaalde lidstaten die verder gaan dan wat nodig is, volstaan niet om de bijdragen te compenseren van de lidstaten die geen plannen hebben ingediend of die hun vereiste ambitieniveau niet halen. Als gevolg daarvan is er een ambitiekloof voor de EU-27 en **moeten de lidstaten hun bijdragen in hun definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen verhogen om gezamenlijk het bindende EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie voor 2030 te halen.**

Er bestaan grote verschillen tussen de bijdragen van de lidstaten aan het EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie zoals ingediend en het aandeel hernieuwbare energie dat resulteert uit de formule in bijlage II bij de governanceverordening²⁵. Slechts zeven lidstaten (Denemarken, Spanje, Estland, Griekenland, Italië, Litouwen en

²² Zie de bijlage bij deze mededeling.

²³ Richtlijn (EU) 2001/2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, vóór de wijziging bij Richtlijn (EU) 2023/2413.

²⁴ Richtlijn (EU) 2001/2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 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.

²⁵ Zie de bijlage bij deze mededeling.

Luxemburg) hebben een bijdrage ingediend die overeenkomt met of hoger is dan de verwachte nationale bijdrage.

Bijna alle lidstaten hebben trajecten aangegeven voor hernieuwbare-energietechnologieën tot 2030 en in sommige gevallen tot 2040 en 2050, waarbij veel lidstaten sterk de nadruk leggen op de toenemende invoering van installaties voor de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, met name voor wind- en zonne-energie. Zo zijn Litouwen en Estland van plan in 2030 een aandeel van 100 % hernieuwbare energie in hun elektriciteitssector te bereiken, en Denemarken verwacht dit met 117 % zelfs te zullen overtreffen. Veel lidstaten beseffen hoe belangrijk **zonne-energie** is en hebben plannen om het gebruik ervan vooral in de residentiële sector te bevorderen door middel van stimulansen en vereenvoudigde vergunningsprocedures. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd tot de doelstellingen van de EU-strategie voor zonne-energie²⁶. Alleen Portugal komt met een indicatief streefcijfer van 0,2 GW voor de ontwikkeling van **oceaanenergie om bij te dragen tot de doelstelling van 1 GW oceaanenergie tegen 2030**²⁷. De lidstaten worden aangemoedigd de ontbrekende trajecten, een gedetailleerde planning en gerichte geïnstalleerde capaciteit voor de uitrol van hernieuwbare technologieën voor de komende tien jaar, met vooruitzichten tot 2040, op te nemen in hun definitieve nationale energie- en klimaatplannen. Dit is vooral van belang voor windenergie in het kader van de doelstellingen van het actieplan voor windenergie²⁸.

De lidstaten zetten de beleids- en andere maatregelen niet allemaal even gedetailleerd uiteen in hun ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen. Het wegnemen van belemmeringen voor **stroomafnameovereenkomsten (PPA's)** is van essentieel belang om een marktgebaseerde uitrol van hernieuwbare energie te waarborgen. Zo willen Estland en Spanje particuliere investeringen in de uitrol van hernieuwbare energie stimuleren via dergelijke overeenkomsten.

Wat de vergemakkelijking van de vergunningverlening voor hernieuwbare energie betreft, hebben verschillende lidstaten maatregelen opgenomen om de vergunningverleningsprocedures te stroomlijnen door één digitaal contactpunt op te zetten (bv. Cyprus), individuele vergunningen samen te voegen tot één vergunning (bv. Nederland) en meer middelen toe te wijzen aan vergunningverlenende autoriteiten (bv. Finland). Bovendien **hebben sommige lidstaten solide ontwerpplannen om de aanwijzing van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie te ondersteunen** (bv. Estland, Kroatië, Italië en Portugal). Sommige lidstaten hebben ook informatie verstrekt over het in kaart brengen van specifieke technologieën (bv. windenergie door Zweden).

Ongeveer de helft van de ontwerpplannen bevat streefcijfers of prognoses²⁹ voor de toename van het aandeel hernieuwbare energie in **verwarming en koeling die duidelijk in overeenstemming zijn met de bindende verhoging**³⁰. Daarnaast zijn er slechts zes plannen met passende streefcijfers voor stadsverwarming en -koeling, zes met een

²⁶ COM(2022) 221 final.

²⁷ Europese Commissie, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "De ambities van de EU voor hernieuwbare offshore-energie waarmaken", COM(2023) 668 final van 24 oktober 2023.

²⁸ COM(2023) 669 final.

²⁹ Informatie over of en in welke mate zij afvalwarmte en -koude zullen gebruiken om die streefcijfers te halen, ontbrak, en de rol van hernieuwbare elektriciteit in de boekhouding blijft ook onduidelijk.

³⁰ Vereiste om het aandeel hernieuwbare energie te doen toenemen met ten minste 0,8 procentpunt als een jaarlijks gemiddelde berekend voor de periode 2021-2025 en met ten minste 1,1 procentpunt als jaargemiddelde berekend voor de periode 2026-2030 overeenkomstig artikel 23 van de herziene RED II.

streefcijfer voor **gebouwen** en slechts vijf met een streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de **industrie**. **Warmtepompen** worden in verschillende plannen genoemd als de belangrijkste bijdrage aan het aandeel hernieuwbare energie voor verwarming en koeling, terwijl er meer informatie nodig is over het mogelijk maken van integratie tussen elektriciteitsnetten en verwarmings- en koelingsnetwerken. **Geothermische** energiebronnen worden in meerdere ontwerpplannen op verschillende plaatsen vermeld, met name voor verwarming en koeling (bv. Duitsland, Frankrijk, Hongarije en Slowakije), maar zonder noemenswaardige details over de maatregelen om deze uit te rollen.

De meeste lidstaten nemen trajecten op voor het aandeel hernieuwbare energie in het vervoer, terwijl slechts enkele (bv. Frankrijk en Tsjechië) informatie verstrekken over het traject voor de vermindering van de broeikasgasintensiteit in het vervoer. Zeer weinig lidstaten (bv. Italië) hebben hun plannen afgestemd op de nieuwe streefcijfers van de herziene RED II en de wijzigingen in de doelstructuur.

Bovendien is er nog steeds een groot onbenut potentieel om de elektrolyse-capaciteit voor hernieuwbare waterstof³¹ en aanverwante producten in vraagsectoren verder te bevorderen, onder meer via internationale partnerschappen voor de invoer van waterstof overeenkomstig de doelstellingen van het REPowerEU-plan. Verscheidene lidstaten zijn echter van plan op dit gebied verdere stappen te ondernemen. Duitsland heeft bijvoorbeeld al een overeenkomst met Noorwegen gesloten om de langetermijninvoer van hernieuwbare waterstof mogelijk te maken. Denemarken, Duitsland, Nederland, Spanje en Portugal alleen al streven ernaar om in totaal tussen 38 en 40 GW elektrolysecapaciteit te ontwikkelen ter bevordering van hernieuwbare waterstof.

De meeste lidstaten vermelden niet expliciet de nationale maatregelen die de duurzaamheid van bio-energie waarborgen, met inachtneming van de duurzaamheidscriteria van de herschikte RED II. Wat de prognoses betreft, hebben de meeste ontwerpplannen betrekking op de vraag naar **levering van biomassa** per sector tot 2030 of zelfs tot 2040, en op het aanbod van biomassa, uitgesplitst op basis van grondstof en oorsprong. Slechts enkele lidstaten verwijzen echter naar het cascadebeginsel. De meeste ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen omvatten niet de binnenlandse **levering van bosbiomassa** voor energiedoeleinden in 2021-2030, noch het verwachte gebruik van bosbiomassa voor energieproductie krachtens de herziene LULUCF-verordening, met name voor 2026-2030. Bijna **alle lidstaten noemen biomethaan**, maar slechts minder dan de helft van de lidstaten heeft de nationale doelstellingen voor biomethaan voor 2030 gekwantificeerd en dit levert een totaal op van slechts ongeveer 15 miljard m³³². Frankrijk presenteert de snelst groeiende biomethaanmarkt met een goed uitgewerkt kader voor de ontwikkeling van biomethaan. Italië en Denemarken maken beide melding van hoeveelheden van in totaal meer dan een derde van het totaal van de EU, waardoor de invoer van fossiel gas tegen 2030 verder kan worden teruggedrongen.

³¹ In de meeste ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen ontbrak ook informatie over de uitrol van waterstofproductiecapaciteit en de bijbehorende klimaatadaptatiescenario's, met name over de beschikbaarheid van water.

³² Het formaat van de gerapporteerde cijfers over biomethaan was niet coherent en consistent, waardoor een nauwkeurige aggregatie niet mogelijk is.

2.1.3 Energie-efficiëntie

In het kader van het “Fit for 55”-pakket en het REPowerEU-plan heeft de EU de doelstelling vastgesteld om het energieverbruik tegen 2030 met 11,7 % te verminderen ten opzichte van de prognoses van het in 2020 vastgestelde EU-referentiescenario, zoals vastgelegd in de onlangs vastgestelde energie-efficiëntierichtlijn (herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie)³³. In het licht van dit nieuwe ambitieniveau lag het energieverbruik in de EU in 2021 31,9 % hoger dan het indicatieve streefcijfer voor 2030 voor primair energieverbruik en 26,9 % hoger dan het bindende streefcijfer voor 2030 voor eindenergieverbruik.

De meeste lidstaten dienen in hun ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen nationale bijdragen aan de energie-efficiëntiestreefcijfers van de EU voor 2030 in, maar slechts enkele lidstaten stellen een toereikend ambitieniveau voor wat betreft primair energieverbruik (te weten Duitsland en Nederland) of eindenergieverbruik (bv. Estland en Roemenië), of beide (te weten Tsjechië, Frankrijk, Italië en Litouwen), overeenkomstig deerschikking van de richtlijn energie-efficiëntie.

Op basis van de door de lidstaten ingediende nationale bijdragen³⁴ wordt verwacht dat de EU in 2030 een eindenergieverbruik van 814,3 Mtoe zal bereiken, wat lager is dan het in de richtlijn energie-efficiëntie van 2018 vastgestelde eindenergieverbruik van 956 Mtoe³⁵, maar hoger dan de 763 Mtoe van de herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie. **Dit komt overeen met een vermindering van 5,8 % ten opzichte van de prognoses voor 2030, een aanzienlijk lager percentage dan de vermindering van 11,7 % die in de herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie is vastgesteld.** De afname is voornamelijk het gevolg van de inspanningen van de lidstaten die voor 2030 verdere verminderingen van het energieverbruik hebben toegezegd. Deze inspanning volstaat echter niet om de bijdragen te compenseren van de lidstaten die niet ambitieus genoeg zijn of die geen nationale bijdragen inzake energie-efficiëntie hebben verstrekt in hun ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen.

Uit de voorlopige geaggregeerde beoordeling blijkt dat de verwezenlijking van de energie-efficiëntiestreefcijfers van de EU voor 2030 voor zowel het primaire als het eindenergieverbruik nog ver weg is. Voor het primaire energieverbruik bedraagt het verschil 75 Mtoe ten opzichte van het indicatieve streefcijfer van de EU voor 2030. Voor het eindenergieverbruik bedraagt het verschil 53,1 Mtoe ten opzichte van het bindende streefcijfer van de Unie voor 2030.

In de definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen moeten ambitieuzere energie-efficiëntiebijdragen voor 2030 worden opgenomen en moeten duidelijke trajecten worden aangegeven om het energieverbruik te verminderen. De lidstaten moeten ook de algemene nationale beleidskaders die aan de nationale bijdragen ten grondslag liggen, beter definiëren om een geloofwaardig plan op te stellen om het door de EU voorgestelde ambitieniveau te halen. Dit geldt met name voor de **uitvoering van de energiebesparingsverplichting**, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de herziene cumulatieve besparing op het eindverbruik van energie die tegen 2030 moet

³³ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PB L 231 van 20.9.2023, blz. 1).

³⁴ Zie de bijlage bij deze mededeling.

³⁵ Richtlijn (EU) 2018/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie.

worden gerealiseerd, en met de voorbeeldfunctie van de overheidssector, door in detail de relevante informatie over de geplande vermindering van het energieverbruik van alle overheidsinstanties en de renovatie van openbare gebouwen te vermelden.

De strategie van de Unie inzake energie-efficiëntie is gebaseerd op het **beginsel “energie-efficiëntie eerst”**³⁶, waardoor energie-efficiëntie in alle beleidsvorming een topprioriteit wordt. Het is belangrijk dat in de definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen explicieter wordt uitgewerkt op welke manier de lidstaten dit beginsel zullen toepassen. Het energie-efficiëntiebeginsel komt in het ontwerp van het geactualiseerde nationale energie- en klimaatplan van Cyprus op verschillende beleidsterreinen tot uiting, terwijl Griekenland, Spanje, Litouwen, Luxemburg en Roemenië in hun ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen ten minste op een aantal beleidsterreinen rekening met het beginsel hebben gehouden. Tegelijkertijd werd het beginsel in meerdere ontwerpplannen op geen enkele wijze genoemd.

Wat de bouwsector betreft, wordt in het klimaatdoelstellingsplan van de EU en het “Fit for 55”-pakket de visie uiteengezet om tegen 2050 een emissievrij gebouwenbestand tot stand te brengen³⁷. De huidige cyclus voor de actualisering van de nationale energie- en klimaatplannen **biedt de lidstaten de gelegenheid om hun langetermijnrenovatiestrategieën voor 2020 te actualiseren**³⁸. In het kader van de geactualiseerde ambitie moeten onder meer tussentijdse mijlpalen voor 2030 en 2040 worden vastgesteld, alsook indicatoren zoals het totale energieverbruik in de bouwsector, broeikasgasemissies en renovatiepercentages. Deze ambitie moet worden geschraagd door voldoende beleids- en andere maatregelen en financiële steun, rekening houdend met de capaciteiten van de sector en de belangrijkste belemmeringen.

Tot dusver hebben alleen Cyprus, Griekenland, Luxemburg en Nederland het ambitieniveau van hun langetermijnrenovatiestrategieën geactualiseerd. Deze landen houden ook op coherente en systematische wijze rekening met de beschikbare richtlijn energie-efficiëntie, de herziene richtlijn hernieuwbare energie en de komende richtlijn energieprestatie van gebouwen. Nederland verhoogt het ambitieniveau dat is vastgesteld in zijn mijlpaal voor het koolstofvrij maken van gebouwen in 2030 en 2050. Luxemburg en Griekenland hebben een herziene energiebesparingsambitie ingediend en Cyprus heeft nieuwe en geactualiseerde maatregelen ingediend. De meeste lidstaten verwijzen echter alleen naar de belangrijkste aspecten van de langetermijnrenovatiestrategieën voor 2020. Daarom **moeten de lidstaten in hun definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen een duidelijkere beschrijving en een kwantitatieve raming geven van de beleids- en andere maatregelen in verband met gebouwen in termen van financiering, kosten en effecten op energiebesparingen en emissiereducties.**

³⁶ Artikel 3, lid 3, punt d), van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, en artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/1791 (“herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie”).

³⁷ Gebouwen waren in 2022 verantwoordelijk voor meer dan 23 % van de broeikasgasemissies van de ESR-sectoren (bron: EES). Er zijn aanzienlijke renovatie-inspanningen nodig om de ESR-doelstellingen te halen en bij te dragen tot klimaatneutraliteit.

³⁸ Zie het verslag van het JRC over de beoordeling van de langetermijnrenovatiestrategie van 2020 (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128067>) en SWD(2022) 375 final, waarin de nationale langetermijnrenovatiestrategieën voor 2020 voor alle EU-landen worden geanalyseerd (<https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-12/SWD-Analysis-of-2020-LTRS.PDF>).

2.1.4 Energiezekerheid

In de afgelopen twee jaar is met name gebleken hoe belangrijk strategische planning is voor de energiezekerheidsdimensie van de energie-unie. Energiezekerheid wordt in de beoordeelde ontwerpplannen zeer verschillend behandeld, waardoor geen alomvattende analyse op EU-niveau kan worden gemaakt. De definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen zouden gebaat zijn bij het gebruik van meer geharmoniseerde indicatoren, zoals ook wordt aangegeven in de richtsnoeren van de Commissie van december 2022³⁹.

Aardgas was in 2021 nog steeds goed voor 24 % van de primaire-energiemix van de EU⁴⁰. Rusland was vroeger de belangrijkste gasleverancier van de EU en was in 2021 goed voor ongeveer 45 % van de EU-invoer. Na de aanvalsoorlog tegen Oekraïne was Rusland in de eerste tien maanden van 2023 goed voor 15 % of 32 miljard m³ van alle gasinvoer in de EU⁴¹. **Op basis van de ontwerpen van geactualiseerde plannen zal de nationale gasproductie toenemen** in Kroatië, Italië en Slowakije. Deze landen zijn, samen met Roemenië, ook van plan de ondergrondse gasopslagcapaciteit of gasinterconnecties uit te breiden, wat de gasleveringszekerheid van de EU zal versterken.

Slechts enkele lidstaten verstrekken in hun plannen voldoende details over het waarborgen van een gediversifieerde portefeuille van gasleveranciers (bv. Finland, Italië, Portugal), ook al stellen zij in verschillende gevallen hoge ambities voor de ontwikkeling van hernieuwbare en koolstofarme gassen (bv. Denemarken, Frankrijk en Italië voor biomethaan). Wat de risico- en crisisparaatheid in de gassector betreft, merkt de Europese Commissie op dat, ten tijde van de opstelling van deze mededeling, **sommige lidstaten te laat zijn met de indiening van hun gemeenschappelijke en nationale risicobeoordelingen, hun preventieve actieplannen en hun noodplannen, en spoort zij die lidstaten aan hun plannen zo spoedig mogelijk in te dienen**⁴².

Wat de **elektriciteitsvoorziening** betreft, moeten de meeste lidstaten in hun definitieve geactualiseerde plannen uiteenzetten wat de gevolgen zijn van de geleidelijke vervanging van met fossiele brandstoffen gestookte centrales (voornamelijk steenkool en gas) door hernieuwbare energiebronnen (voornamelijk wind- en zonne-energie), met name voor de stabiliteit van hun elektriciteitssysteem, met inbegrip van de gevolgen voor onderling verbonden lidstaten, en deze aanpakken. Bovendien **stellen de meeste lidstaten de kant van de elektriciteitsopwekking aan de orde, maar weinig lidstaten beoordelen de vraagkant afdoende**. Flexibiliteitsoplossingen zoals energieopslag en vraagrespons zijn essentieel voor de integratie van variabele hernieuwbare energiebronnen in het energiesysteem. Het is positief dat sommige lidstaten, zoals Spanje, duidelijke routekaarten en streefdoelen voor energieopslag hebben uitgewerkt.

³⁹ Streefcijfers en prognoses voor onder meer indicatoren voor de afhankelijkheid van de invoer van energie uit derde landen, het verbruik en de productie van olie en gas, de vraag naar elektriciteit, de gas- en energieopslagcapaciteit, de naleving van het N-1-criterium, de verwachte niet-geleverde energie en de waarschijnlijkheid dat niet aan de vraag kan worden voldaan.

⁴⁰ Europese Commissie, directoraat-generaal Energie, *EU energy in figures — Statistical pocketbook 2023*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/502436>.

⁴¹ Gegevens van de hoofdeconoom van ENER.

⁴² Ten tijde van de opstelling van deze mededeling waren vijf nationale risicobeoordelingen (Bulgarije, Frankrijk, Kroatië, Letland, Slowakije) en één gemeenschappelijke risicobeoordeling (voor de noordoostelijke regionale risicogroep) nog steeds niet ingediend, terwijl die uiterlijk op 1 oktober 2022 werden verwacht, en waren zes preventieve actieplannen (Bulgarije, Duitsland, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Nederland) en vier noodplannen (Bulgarije, Kroatië, Litouwen, Nederland) evenmin ingediend, terwijl die uiterlijk op 1 maart 2023 werden verwacht.

Kernenergie speelt in bepaalde lidstaten een sleutelrol om de decarbonisatie-doelstellingen te halen en de energiezekerheid te waarborgen. Twaalf lidstaten gebruiken momenteel kernenergie voor de productie van koolstofarme elektriciteit met een totale geïnstalleerde capaciteit van 97 GWe⁴³. Volgens de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen overwegen of plannen negen lidstaten een verlenging van de levensduur van de bestaande reactoren en overwegen elf lidstaten de uitrol van nieuwe kernenergie. Tien lidstaten geven ook aan eventueel belangstelling te hebben voor de uitrol van technologieën voor kleine modulaire reactoren om de stabiliteit en betaalbaarheid van hun energiemix te ondersteunen.

Met betrekking tot de voorzieningszekerheid hebben Tsjechië, Finland en Slowakije, om de toeleveringsketen van kernenergie te diversifiëren, alternatieve leveranciers van splijtstof gevonden en hun afhankelijkheid van Rusland voor de levering van splijtstof en diensten in verband met de splijtstofkringloop aanzienlijk verminderd.

Olie blijft de belangrijkste energiebron in de EU, goed voor 34 % van de primaire-energiemix in 2021. **Verwacht wordt dat het aandeel van olie in de energiemix van de EU tegen 2030 licht zal dalen en tegen 2040 drastisch zal afnemen.** Weinig plannen (bv. Frankrijk) bevatten prognoses van het nationale olieconsumptie tegen 2030 en in weinig plannen wordt beoordeeld of de olie-infrastructuur na 2030 (havens, raffinaderijen, pijpleidingen en olievoorraden) toereikend is voor de verwachte verandering in de vraag naar olie als gevolg van decarbonisatie.

Verschillende lidstaten geven weliswaar aan dat digitalisering het mogelijk maakt om hernieuwbare energie in het net te integreren, maar **cyberbeveiliging** zal een eerste vereiste zijn voor een veilig en robuust energiesysteem. Het is dan ook positief dat verschillende lidstaten (bv. Spanje) in hun ontwerpen van geactualiseerde plannen adequate verwijzingen naar de NIS 2-richtlijn⁴⁴ hebben opgenomen of zelfs aanvullende maatregelen uitwerken.

2.1.5 Interne energiemarkt

Gezien het hogere EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie en de noodzaak om ervoor te zorgen dat consumenten er snel van kunnen profiteren, **zal de voltooiing van een geïntegreerde EU-energiemarkt een cruciale troef zijn.** In het licht van de impuls om de integratie van het energiesysteem te versnellen⁴⁵ en de verplichtingen die zijn vastgelegd in Richtlijn (EU) 2019/944 (de elektriciteitsrichtlijn)⁴⁶, en meer recentelijk in de herziene RED II⁴⁷, zullen de lidstaten degelijk beleid moeten voeren en ervoor moeten zorgen dat gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden voor flexibiliteit, zoals vraagrespons en opslag. Volledige en ongehinderde markttoegang voor deze diensten moet gepaard gaan met uitvoeringsprojecten en duidelijke faciliterende regelgevingskaders.

⁴³ In 2021 werd 25,4 % van alle in de EU geproduceerde elektriciteit opgewekt door kerncentrales (Eurostat).

⁴⁴ Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/172 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn).

⁴⁵ COM(2020) 299 final.

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2019/944 (de elektriciteitsrichtlijn) bevat verplichtingen voor de lidstaten om volledige en vlotte toegang tot de markt voor flexibiliteitsdiensten, vraagrespons en opslag mogelijk te maken, met name met een robuust faciliterend regelgevingskader.

⁴⁷ Artikel 20 bis van Richtlijn (EU) 2018/2001 zoals gewijzigd ("herziene RED II").

Verskillende ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen bevatten strategieën om de resterende prijsverstoringen weg te nemen en marktbelemmeringen uit de weg te ruimen om de niet-discriminerende deelname van nieuwkomers op de markt te bevorderen, en om rekening te houden met verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit op de energiemarkten. Met name wordt in de meeste ontwerpen van geactualiseerde plannen de nadruk gelegd op essentiële maatregelen voor meer flexibiliteit door gebruik te maken van vraagrespons, slimme netwerken en aankoopgroeperingen. Een voorbeeld hiervan is Griekenland, waar de uitrol van energieopslag is opgenomen in het ontwerpplan. Denemarken en Portugal hebben maatregelen voorgesteld ter bevordering van slim opladen van elektrische voertuigen. Zweden heeft ook duidelijke nationale doelstellingen voor flexibiliteitsoplossingen vastgesteld. **Verskillende lidstaten vermelden in hun ontwerpplannen dat digitalisering de verdere integratie van hernieuwbare energie en netuitbreiding mogelijk maakt.**

Niettemin **bevatten de geactualiseerde plannen van de meeste lidstaten nog steeds geen duidelijke nationale doelstellingen voor flexibiliteit van het energiesysteem.** Indien er wel nationale doelstellingen zijn opgenomen, verschilt de aanpasbaarheid en meetbaarheid ervan. Veel lidstaten hebben in hun plannen weliswaar maatregelen opgenomen om marktbelemmeringen weg te nemen, maar in sommige ontbreekt het nog steeds aan duidelijke streefcijfers en tijdschema's voor hun doelstellingen, met name het tijdsbestek waarbinnen hun elektriciteitsmarkt volledig concurrerend en geliberaliseerd zal zijn. Er zijn ook specifieke maatregelen nodig voor de uitrol van aggregatie- en flexibiliteitsdiensten die door transmissiesysteembeheerders (TSB's) en distributiesysteembeheerders (DSB's) worden ingekocht.

Om de Europese burgers centraal te stellen bij deze structurele veranderingen, is het van essentieel belang consumenten mondiger te maken en hun rol in de transitie naar schone energie te versterken. Met name bevorderen de Litouwse DSB's een faciliterend kader voor actieve afnemers⁴⁸ en richt Luxemburg een energiegegevensplatform op om de daadwerkelijke deelname van consumenten aan de energiemarkt te begeleiden. In de meeste ontwerpen van geactualiseerde plannen staan echter onvoldoende bijzonderheden (gevolgen en kwantitatieve doelstellingen) over maatregelen ter bevordering van zelfverbruik en een faciliterend kader voor de ontwikkeling van hernieuwbare-energiegemeenschappen en het delen van energie, en van de toepassing van technologische innovaties om het energiegebruik efficiënter te maken.

In het licht van de recente energiecrisis moet de interne energiemarkt kwetsbare consumenten en huishoudens voldoende bescherming bieden⁴⁹. Daarom moeten alle definitieve geactualiseerde plannen meer maatregelen op dit gebied bevatten. De meeste lidstaten hebben nog steeds geen duidelijke definitie van energiearmoede of moeten een goede beoordeling maken van het aantal huishoudens dat met energiearmoede kampt, en

⁴⁸ Op grond van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/944 luidt de definitie van "actieve afnemer": een eindafnemer, of een groep gezamenlijk optredende eindafnemers, die op eigen terrein binnen afgebakende grenzen of, indien toegestaan door een lidstaat, op andere terreinen opgewekte elektriciteit verbruiken of opslaan, die door henzelf opgewekte elektriciteit verkopen, of die deelnemen aan flexibiliteits- of energie-efficiëntieregelingen, mits die activiteiten niet hun belangrijkste commerciële of professionele activiteit vormen.

⁴⁹ Ongeveer 40 miljoen mensen in de EU-lidstaten, wat overeenkomt met 9,3 % van de bevolking, waren in 2022 niet in staat hun woning voldoende te verwarmen. Dit betekent een sterke stijging sinds 2021, toen 6,9 % van de bevolking zich in die situatie bevond. Het percentage is meer dan verdubbeld voor mensen in de lagere inkomenscategorieën.

waar nodig een doelstelling vaststellen om dat aantal terug te dringen. In de ontwerpplannen zijn verschillende goede praktijken te vinden, zoals de wettelijk vastgelegde definitie van energiearmoede in Frankrijk of de lopende werkzaamheden in Slowakije om een methode te ontwikkelen voor het definiëren van energiearmoede.

In de meeste nationale energie- en klimaatplannen ontbreekt het nog steeds aan structurele beleids- en andere maatregelen ter bestrijding van energiearmoede, met name maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie en decarbonisatie ter ondersteuning van kwetsbare groepen en financieringsbronnen, onder meer uit het sociaal klimaatfonds.

Robuuste en toereikende interconnecties zijn een voorwaarde om de veerkracht en integratie van het Europese energiesysteem te vergroten. Met het oog hierop is het Europees kader nuttig gebleken en hebben de lidstaten goede vooruitgang geboekt bij het vergroten van de grensoverschrijdende capaciteit⁵⁰. In de ontwerpplannen erkennen alle lidstaten het belang van het bereiken of handhaven van het streefcijfer inzake elektriciteitsinterconnectie van 15 %.

Wat grensoverschrijdende regionale samenwerking betreft, zijn slechts acht van de veertig vereiste bilaterale overeenkomsten voor de veiligstelling van de gasvoorziening tussen naburige lidstaten ondertekend en opgenomen in de beoordeelde ontwerpplannen, wat wijst op een structurele kwetsbaarheid in de EU-architectuur voor voorzieningszekerheid⁵¹. De ontwerpen van geactualiseerde plannen bevatten geen details over de status van dergelijke overeenkomsten en de betrokken lidstaten worden aangemoedigd hun inspanningen voort te zetten om deze onderhandelingen vooruit te helpen.

In de meeste ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen wordt melding gemaakt van **vooruitgang bij de voltooiing van verschillende projecten van gemeenschappelijk belang**. Er is echter nog aanzienlijke actie nodig om het interconnectiviteitsniveau te bereiken en te handhaven in het licht van de doelstellingen voor 2030. Sommige lidstaten (bv. Denemarken, Finland, Hongarije, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Slowakije en Slovenië) hebben het EU-streefcijfer al gehaald of overtroffen. Andere verbinden zich in hun ontwerpplannen tot het ontwikkelen van interconnecties met buurlanden door te investeren in nieuwe transmissiecapaciteit en interconnectoren, vooral in regio's die van oudsher afhankelijk zijn van één enkele leverancier en nu de diversificatie willen verbeteren. Bovendien zijn sommige lidstaten (bv. Estland, Finland, Italië en Portugal) van plan hun energiemix te diversifiëren door **gezamenlijke waterstofinfrastructuurprojecten** uit te voeren.

2.1.6 Onderzoek, innovatie, concurrentievermogen en vaardigheden

Het is nu meer dan ooit van cruciaal belang dat alle lidstaten meer actie ondernemen op het gebied van onderzoek, innovatie en concurrentievermogen om de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU voor 2030 te halen en te zorgen voor een veerkrachtige,

⁵⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie. Evaluatie van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie en klimaatactie bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de stand van de energie-unie 2023 (op grond van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie) (SWD(2023) 646 final).

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A572%3AFIN&qid=1696502521767>

circulaire en koolstofvrije Europese economie. Hiervoor zijn in economisch opzicht interessante mogelijkheden voor de industrie en het bedrijfsleven nodig in een vereenvoudigd regelgevingsklimaat, en moeten er toekomstbestendige banen worden gecreëerd. Daarom zou het goed zijn als in de definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen meer aandacht uitgaat naar deze dimensie van onze energie-unie.

In hun ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen vermelden de meeste lidstaten **nationale strategieën en maatregelen ter ondersteuning van onderzoek, innovatie en concurrentievermogen**. Bij het merendeel ontbreken echter doelstellingen en financieringsdoelen met specifieke trajecten tot 2030 en 2050 om de uitrol van specifieke schone-energietechnologieën te versnellen en de transitie naar een circulaire nettonuleconomie te bevorderen. Met uitzondering van Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk en Litouwen ontbreken in de ontwerpen van geactualiseerde plannen specifieke maatregelen om de productie van schone-energietechnologieën, apparatuur en onderdelen op te schalen en de veerkracht van de toeleveringsketens van de lidstaten te waarborgen.

Er moet ook worden nagegaan op welke manier nationale energie- en klimaatplannen kunnen bijdragen tot een **vereenvoudigd regelgevingsklimaat om investeringen in schone technologieën aan te trekken en de opschaling ervan op de eengemaakte markt te vergemakkelijken**. Belangrijk is dat de Unie en de lidstaten ook moeten samenwerken om ervoor te zorgen dat er in de energie- en klimaattransitie, waarbij fossiele energie wordt uitgefaseerd, betaalbare schone alternatieven verkrijgbaar zijn. De nationale energie- en klimaatplannen zijn belangrijke instrumenten om ervoor te zorgen dat er, bijvoorbeeld nu er vóór 2030 aanzienlijke investeringen in het elektriciteitsnet nodig zijn, een dialoog wordt gevoerd over hervormingen en andere maatregelen om bedrijven en huishoudens tegen betaalbare prijzen toegang te bieden tot schone energie. De Commissie wil deze kwesties gaan aanpakken via het iteratieve proces met de lidstaten over hun nationale energie- en klimaatplannen.

De meeste plannen bevatten informatie over **regionale samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie** in het kader van Horizon Europa en het strategisch plan voor energietechnologie, maar geen meetbare doelstellingen die met gezamenlijke projecten moeten worden bereikt. Maar er zijn ook goede voorbeelden, zoals de plannen van Denemarken om samenwerking op het gebied van CCS/CCU met de Noordse landen te onderzoeken, de samenwerking tussen Spanje en Portugal met betrekking tot een gezamenlijk centrum voor onderzoek naar energieopslag en het plan van Luxemburg om samen te werken met de andere Benelux-landen met betrekking tot onderzoek en innovatie op het gebied van waterstof.

Over het algemeen ontbreken in de ontwerpen van geactualiseerde plannen van de lidstaten de maatregelen en middelen om het **EU-actieplan voor de digitalisering van het energiesysteem**⁵² uit te voeren. Er zijn echter ook positieve voorbeelden, zoals de plannen van Italië voor onderzoek naar cyberveiligheid in de elektriciteitssector, het project van gemeenschappelijk belang van Slowakije en Tsjechië (“ACON Smart Grids”) inzake de digitalisering van het distributiesysteem en de maatregelen van Portugal om het aantal slimme meters uit te breiden en slimme netwerken te ontwikkelen.

Het wordt steeds belangrijker om de tekorten aan vaardigheden voor de transitie naar schone energie aan te pakken, zoals opgemerkt in verschillende initiatieven van de

⁵² COM(2022) 552 final.

Commissie, waaronder het pact voor vaardigheden en het voorstel voor een verordening voor een nettonulindustrie met de academies voor vaardigheden. Meerdere lidstaten, waaronder Denemarken, Spanje, Estland, Portugal en Slowakije, geven duidelijk aan in welke sectoren de acties gericht moeten zijn op om- en bijscholing. De meeste lidstaten hebben echter geen doelstellingen of maatregelen met gerichte financiering voorgesteld om de vastgestelde vaardighedentekorten in strategische sectoren aan te pakken.

2.2 Investerings voor een concurrerende Europese Green Deal

Om de ambitieuze doelstellingen voor 2030 te halen, **zullen de investeringen aanzienlijk moeten toenemen**, terwijl de overheidsmiddelen naar verwachting beperkt zullen zijn. In haar strategisch prognoseverslag 2023⁵³ schatte de Commissie dat er **jaarlijks een bedrag van 620 miljard EUR aan aanvullende investeringen** nodig is om de doelstellingen van de Europese Green Deal en REPowerEU te behalen⁵⁴.

In hun ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen geven de meeste lidstaten geen **overzicht van de totale investeringen die naar verwachting nodig zijn voor de periode 2020-2030**. Negen lidstaten (Cyprus, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland en Roemenië) hebben ten minste een gedeeltelijke raming van de investeringsbehoeften opgenomen. Geen enkele lidstaat geeft een raming van de kloof tussen deze behoeften en de beschikbare financieringsbronnen. De meeste lidstaten maken echter melding van energiegerelateerde investeringsbehoeften in de sectoren bouw, industrie en vervoer. Enkele lidstaten melden verwachte investeringsbehoeften in de landbouwsector om landbouwers te helpen duurzame bedrijfsmodellen op te zetten. **Al met al is het op basis van de informatie die de lidstaten nu in de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen hebben opgenomen, niet mogelijk om de investeringsbehoeften op EU-niveau te aggregeren.**

Solide ramingen van de investeringsbehoeften en van de macro-economische gevolgen daarvan zijn nog belangrijker geworden in het kader van de voorgestelde hervorming van het EU-kader voor economische governance, waarbij in het voorstel van de Commissie de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn in overeenstemming moeten zijn met de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen.

De nationale energie- en klimaatplannen bieden de gelegenheid om te zoeken naar manieren waarop de regelgeving kan worden verbeterd om particuliere investeringen aan te trekken, en om na te gaan op welke manier overheidsmiddelen (nationale en EU-financieringsbronnen) kunnen worden gebruikt als impuls voor particuliere investeringen. Dit betreft onder meer de manier waarop de lidstaten de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het cohesiebeleid (met inbegrip van het Fonds voor een rechtvaardige transitie), het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het innovatiefonds en het moderniseringsfonds zullen gebruiken om de doelstellingen van de nationale energie- en klimaatplannen te ondersteunen. Voorts zullen aanzienlijke inkomsten worden gegenereerd door de veiling van EU-ETS-emissierechten, eveneens ter ondersteuning van de klimaattransitie.

De informatie over de financieringsbronnen moet in de definitieve geactualiseerde plannen verder worden aangevuld, aangezien slechts enkele lidstaten informatie

⁵³ COM(2023) 376 final.

⁵⁴ COM(2023) 376 final; gebaseerd op SWD(2023) 68 final en COM(2022) 438 final. Daarnaast vereist de verordening voor een nettonulindustrie in totaal 92 miljard EUR voor de periode 2023-2030.

verstrekken over het soort bronnen (publieke versus particuliere bronnen, EU- versus nationale bronnen). Bovendien gaan slechts enkele lidstaten uitdrukkelijk in op het aantrekken van particuliere investeringen. Vermeldenswaardige uitzonderingen zijn Estland en Italië, die maatregelen opnemen ter ondersteuning van de ontwikkeling van durfkapitaal, Luxemburg, dat voornemens is overheidsmiddelen te gebruiken om particuliere investeringen aan te trekken, en de Finse testplatforms en innovatie-ecosystemen.

Het is van essentieel belang dat de lidstaten **in hun definitieve geactualiseerde plannen ten volle rekening houden met** de hervormingen en investeringen in verband met energie en klimaat ingevolge andere relevante financieringsinstrumenten van de EU, met name de **nationale herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk**. De 27 herziene herstel- en veerkrachtplannen en de 23 REPowerEU-hoofdstukken zullen investeringen en hervormingen in alle dimensies van de energie-unie ondersteunen, bijvoorbeeld door meer dan 46 miljard EUR te reserveren voor energiebesparende renovaties van gebouwen, boven op de 66 miljard EUR in de oorspronkelijke herstel- en veerkrachtplannen. Andere voorbeelden zijn de modernisering van meer dan 3 000 km aan transmissie- en distributielijnen voor elektriciteit en meer dan 2,5 miljard EUR aan investeringen in de productie van hernieuwbare waterstof.

De lidstaten moeten nagaan of zij bij de afronding en/of uitvoering van de nationale energie- en klimaatplannen ook kunnen profiteren van het instrument voor technische ondersteuning, dat op maat gesneden expertise en capaciteit kan bieden ter ondersteuning van de uitvoering van de beleids- en andere maatregelen in die plannen, en voor het vinden en mobiliseren van de belangrijkste financieringsbronnen.

2.3 Rechtvaardige transitie

Het waarborgen van een rechtvaardige klimaat- en energietransitie is van cruciaal belang om te garanderen dat de voordelen van dit proces eerlijk worden gedeeld, terwijl de negatieve effecten worden verzacht. Dit is nodig om blijvende steun van het publiek te verkrijgen voor de uitvoering van de ambitieuze hervormingen die in alle sectoren van de economie zullen doorwerken.

De lidstaten hebben tot dusver de sociaal-economische gevolgen van de klimaat- en energietransitie voor personen, huishoudens en bedrijven slechts gedeeltelijk beoordeeld. De gevolgen van de beleids- en andere maatregelen inzake de transitie voor de inkomensverdeling, het scheppen, omvormen en schrappen van banen, en energiearmoede worden in de ontwerpplannen zelden besproken. Over het geheel genomen omvatten de ontwerpplannen geen adequate kwantitatieve analyse en wordt onvoldoende rekening gehouden met de verdelingseffecten op de verschillende bevolkingsgroepen. Bovendien bevat geen van de plannen voldoende informatie voor het opstellen van de toekomstige sociale klimaatplannen en over de manier waarop de samenhang tussen de twee plannen wordt gegarandeerd.

Uit de analyse van de plannen blijkt dat het in de meeste gevallen ontbreekt aan een uitgebreide reeks gerichte beleidsmaatregelen om de sociale en werkgelegenheidsgevolgen van de transitie op te vangen. De opgenomen beleidsmaatregelen zijn veelal onvolledig en gaan vaak niet verder dan het aanpakken van de negatieve gevolgen van de transitie in steenkoolgebieden en koolstofintensieve regio's. In de meeste plannen wordt slechts gedeeltelijk gewezen op de synergieën tussen de verschillende instrumenten en fondsen ter ondersteuning van de rechtvaardige transitie,

waaronder het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF), dat afhankelijk is van de doeltreffende uitvoering van de transitie.

Zeven lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië en Slowakije) hebben hun verbintenissen inzake de uitfasering van fossiele brandstoffen uitgesteld, terwijl vier lidstaten (Cyprus, Estland, Finland en Roemenië) deze verbintenissen niet noemen in hun goedgekeurde territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie. In sommige gevallen is niet duidelijk welke gevolgen dit zal hebben voor de geplande maatregelen.

De lidstaten worden daarom aangemoedigd om de ontwikkeling van alomvattende nationale strategieën voor een rechtvaardige transitie te bevorderen, ondersteund door bewijsmateriaal in hun definitieve nationale energie- en klimaatplannen. Daarnaast moeten de lidstaten ook nadere informatie verstrekken over beleidsmaatregelen inzake een rechtvaardige transitie, waaronder met name maatregelen die reeds zijn gemeld in het kader van de eerste monitoring van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit⁵⁵.

Uit onderzoek blijkt dat de klimaat- en energietransitie vrouwen anders treft dan mannen: vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in sectoren die baat zullen hebben bij de transitie (groene banen) en hebben vaker te maken met vervoers- en energiearmoede. Zij kunnen echter ook de drijvende kracht achter de transitie zijn vanwege gedragsverschillen op het gebied van energieverbruik en broeikasgasemissies⁵⁶. Daarom is het belangrijk om het genderaspect van de rechtvaardige transitie in de nationale energie- en klimaatplannen te versterken. **In slechts vier plannen wordt gesproken over gendergelijkheid in het energiebeleid en zijn daarmee verband houdende verbintenissen en maatregelen opgenomen** (Tsjechië, Spanje, Malta en Portugal). Drie daarvan bevatten ook verbintenissen (Tsjechië, Spanje, Malta) en alleen Spanje nam specifieke beleidsmaatregelen op⁵⁷.

⁵⁵ Zoals aangegeven in de kernboodschappen voor de Raad van de evaluatie door het EMCO en het SPC van de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit, <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/epsco/2023/11/27-28/> De monitoring, die in oktober 2023 werd afgerond, was met name toegespitst op: i) de actieve ondersteuning van hoogwaardige werkgelegenheid in de context van de groene transitie; ii) de belasting- en uitkeringsstelsels en de socialebeschermingsstelsels in de groene transitie; en iii) horizontale bepalingen (maatschappijbrede benadering; empirisch onderbouwde beleidsvorming, optimaal gebruik van financiering).

⁵⁶ Volgens een enquête van EIGE kiest een hoger percentage vrouwen dan mannen voor milieuvriendelijke opties zoals recycling, hernieuwbare energie en milieuvriendelijke producten. Bovendien hebben mannen een grotere koolstofvoetafdruk als gevolg van vrijetijdsactiviteiten dan vrouwen. Zie EIGE (2023), Gendergelijkheidsindex 2023. Naar een groene transitie in vervoer en energie, Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

⁵⁷ Ter vergelijking: in 2020 werd gendergelijkheid genoemd in tien nationale energie- en klimaatplannen.

2.4 Inspraak van het publiek, lokale en regionale actoren en de rol van grensoverschrijdende regionale samenwerking voor een alomvattend plan voor iedereen

Op grond van de governanceverordening⁵⁸ en de verplichting van de lidstaten uit hoofde van het Verdrag van Aarhus⁵⁹ is vroegtijdige en inclusieve inspraak van het publiek vereist bij de opstelling van de nationale energie- en klimaatplannen, met inbegrip van de ontwerpplannen.

De meeste lidstaten hebben openbare raadplegingen georganiseerd over de ontwerpplannen, **maar de kwaliteit van de raadplegingsprocessen varieert** en veel ervan hadden geen betrekking op alle bovengenoemde verplichtingen. In het bijzonder bevatten de plannen weinig gegevens over de communicatiekanalen die worden gebruikt om het publiek te bereiken en over de methoden die worden gebruikt om veel verschillende belangengroepen, waaronder de sociale partners⁶⁰ en gewone burgers, erbij te betrekken. In veel plannen ontbreken redelijke termijnen om het publiek in staat te stellen zijn mening kenbaar te maken.

De meeste ontwerpplannen bevatten geen **samenvatting van de standpunten van het publiek en de manier waarop deze in aanmerking zijn genomen**. Bovendien waren de details over de aan het publiek verstrekte informatie en de manier waarop de raadplegingen hebben bijgedragen tot de definitieve inhoud van de ontwerpplannen niet erg uitgebreid. Enkele lidstaten (Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Slowakije en Zweden) geven aan dat zij brede openbare raadplegingen hebben gehouden over de belangrijkste nationale beleidsmaatregelen die in het ontwerp van geactualiseerd plan zijn opgenomen, maar niet over het ontwerpplan als geheel. Litouwen is daarentegen een goed voorbeeld van het waarborgen van inspraak van het publiek tijdens de voorbereiding van het ontwerp van nationaal energie- en klimaatplan.

De lokale en regionale overheden zijn belangrijk voor de uitvoering van het energie- en klimaatbeleid. Er zijn echter maar heel weinig lidstaten die aan de hand van concreet bewijsmateriaal laten zien hoe zij hen bij het opstellen van het ontwerp van geactualiseerd nationaal energie- en klimaatplan betrekken, en nog minder lidstaten maken voor dit proces gebruik van een permanente dialoog op verschillende niveaus.

Weinig lidstaten vermelden de sturende rol en het effect van regionale samenwerking en de werkzaamheden die in het kader van de groepen op hoog niveau zijn verricht⁶¹. Evenzo noemen weinig lidstaten de mogelijkheid om gebruik te maken van de samenwerkingsmechanismen op basis van hernieuwbare energie om hun nationale bijdragen aan hernieuwbare energie te leveren. Goede voorbeelden zijn Luxemburg met de deelname aan het financieringsmechanisme voor hernieuwbare energie, de

⁵⁸ Artikel 10 van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.

⁵⁹ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden — Verklaringen (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 4).

⁶⁰ Overeenkomstig overweging 28 van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie en de aanbeveling van de Raad van 12 juni 2023 over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie.

⁶¹ De Europese Commissie heeft vier groepen op hoog niveau opgericht om strategische sturing te geven en beleidsrichtsnoeren te verschaffen voor de ontwikkeling van regelgeving en infrastructuur en om de voortgang van projecten van gemeenschappelijk belang in prioritaire regio's te monitoren. Dit zijn: de Noordzee-energiesamenwerking (North Seas Energy Cooperation — NSEC); interconnecties voor Zuidwest-Europa; interconnectieplan voor de energiemarkt in het Oostzeegebied (Bemip); energieconnectiviteit voor Centraal- en Zuidoost-Europa (Cesec).

gezamenlijke projecten van Estland voor offshore- en onshorewindenergie die steun hebben aangevraagd in het kader van de Connecting Europe Facility, en de overeenkomst van Denemarken en Duitsland over de ontwikkeling van het Bornholm Energy Island als gezamenlijk project voor hernieuwbare energie uit hoofde van artikel 9 van RED II.

3 BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG IN HET KADER VAN DE EUROPESE KLIMAATWET

In het voortgangsverslag over klimaatactie⁶² zijn de maatregelen van de Unie en de lidstaten reeds getoetst aan de doelstellingen voor 2050 en is de vooruitgang bij de aanpassing aan de klimaatverandering op EU-niveau beoordeeld. Klimaatneutraliteit wordt hier, en ook in punt 2 van dit document, kort besproken aan de hand van de nieuwe informatie in de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen. De vooruitgang bij de aanpassing aan de klimaatverandering op nationaal niveau wordt hier en in een specifiek werkdocument van de diensten van de Commissie⁶³ geanalyseerd. De aanbevelingen over de doelstellingen inzake klimaatneutraliteit en aanpassing aan de klimaatverandering zijn op deze beoordelingen gebaseerd.

De uitstoot van broeikasgassen blijft gestaag dalen, zoals blijkt uit de meest recente gegevens, en er zijn bemoedigende tekenen dat er daadwerkelijk actie wordt ondernomen. Uit de beoordeling blijkt echter dat er onvoldoende vooruitgang is geboekt in de richting van de EU-doelstelling inzake klimaatneutraliteit.

Volgens de beoordeling van de vorderingen van de lidstaten op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering staan aanpassing en de behoefte aan meer veerkracht steeds hoger op de politieke agenda. Dit staat echter niet gelijk aan beleidsmatige gereedheid.

Er bestaan nog steeds aanzienlijke lacunes, waardoor de lidstaten worden blootgesteld aan klimaatrisico's die het aanpassingsvermogen overstijgen, de kwetsbaarheid vergroten en de veerkracht in gevaar brengen.

De meeste lidstaten hebben klimaatrisicobeoordelingen uitgevoerd: 14 lidstaten hebben onlangs hun risicobeoordelingen bijgewerkt en verwacht wordt dat andere lidstaten dit in de toekomst zullen doen. Robuuste uitgebreide klimaatrisicobeoordelingen in meer dan vijf sectoren zijn echter eerder uitzondering dan regel. Alle lidstaten hebben nationale aanpassingsstrategieën of -plannen vastgesteld en veel daarvan zijn onlangs herzien of worden momenteel herzien. De governancestructuren en -mechanismen verschillen van lidstaat tot lidstaat, met een grote mate van diversiteit in institutionele regelingen en enkele opvallende lacunes in de expliciete afstemming op milieugovernancemechanismen. Er bestaan zelden passende mechanismen voor interministeriële coördinatie inzake aanpassing. Acht lidstaten hebben elementen van het aanpassingsbeleid opgenomen in nationale rechtskaders.

Er is enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van aanpassingsmaatregelen, maar er bestaan nog steeds lacunes bij de beoordeling van de investeringsbehoeften en landen voorzien niet in speciale budgetten. Er worden slechts in beperkte mate op de natuur gebaseerde oplossingen opgenomen in sectorale strategieën en plannen, wat het systemische gebruik ervan belemmert. De beoordeling van het effect van

⁶² Voortgangsverslag 2023 over klimaatactie, COM(2023) 653 final.

⁶³ Beoordeling van de vooruitgang bij de aanpassing aan de klimaatverandering in de afzonderlijke lidstaten overeenkomstig de Europese klimaatwet, SWD(2023) 932 final.

aanpassingsmaatregelen op het verminderen van kwetsbaarheden en risico's is beperkt, aangezien deze taak zowel conceptueel als praktisch gezien moeilijk blijft. In verschillende lidstaten moeten nog monitoring-, rapportage- en evaluatiemechanismen worden ingesteld. De algemene vooruitgang op het gebied van het aanpassingsvermogen blijft onduidelijk. Als horizontale randvoorwaarden moet onder meer de financiële steun worden opgevoerd en moeten administratieve competenties worden opgebouwd, ook om aanpassingen met ongewenste gevolgen te voorkomen.

In de lidstaten bestaan goede voorbeelden voor elk onderdeel van de aanpassingsbeleidscyclus en voor concrete structuren, benaderingen en beleidsmaatregelen. Deze moeten worden benut om de paraatheid voor klimaatgerelateerde effecten te versnellen. Ruimtelijke ordening en geplande herplaatsingen zouden vanuit politiek oogpunt misschien wel eens tot de moeilijkste uitdagingen kunnen behoren, en goede indicatoren behoren tot de in technisch opzicht uitdagende obstakels, maar zelfs in deze gevallen zijn er initiatieven die verder kunnen en moeten worden ontwikkeld.

Deze bevindingen zullen samen met de komende Europese klimaatrisicobeoordeling als input dienen voor de mededeling van de Commissie over het beheer van klimaatrisico's in de EU, die gepland is voor maart 2024.

4 CONCLUSIE EN VOLGENDE STAPPEN — NAAR DE DEFINITIEVE GEACTUALISEERDE NATIONALE PLANNEN

De algehele geaggregeerde beoordeling en analyse van de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen is over het algemeen positief. Uit de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen blijkt dat de lidstaten zich er uitdrukkelijk toe verbinden te werken op basis van deugdelijke energie- en klimaatplannings- en monitoringprocessen, en dat zij vastbesloten zijn om de maatregelen op nationaal en regionaal niveau op te voeren, hetgeen nodig is om de overeengekomen beleidsdoelstellingen van de energie- en klimaatagenda te halen.

In de beoordeling worden echter ook verschillende lacunes vastgesteld, zowel wat betreft de handhaving van de algemene ambitie van de EU als wat betreft het voldoen aan de specifieke eisen krachtens de EU-wetgeving. Dit is een punt van grote zorg en een kwestie van geloofwaardigheid voor veel lidstaten.

De Commissie verwacht dan ook dat de lidstaten bij het opstellen van hun definitieve geactualiseerde geïntegreerde plannen naar behoren rekening houden met de aanbevelingen, en verzoekt de lidstaten die hun ontwerpen van geactualiseerde plannen nog niet hebben ingediend, dringend om dit onverwijld te doen.

De Commissie staat klaar om de lidstaten te ondersteunen bij de transitie naar klimaatneutraliteit, de totstandbrenging van meer energieonafhankelijkheid, de aanpassing aan de klimaatverandering en het blijven versnellen van de uitrol van no-regretmaatregelen, met name technologieën op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. Zij is bereid de bevordering en financiering van schone technologieën te ondersteunen en te helpen particuliere investeringen te genereren, onder meer in geschoolde arbeidskrachten. Het is van cruciaal belang om tijdige en goed georganiseerde openbare raadplegingen over de plannen te houden om ervoor te zorgen dat ze inclusief zijn en om draagvlak te creëren voor de maatregelen die vervolgens worden genomen.

Om de voltooiing van de plannen en de daadwerkelijke uitvoering ervan te ondersteunen, zal de Commissie het contact met elke afzonderlijke lidstaat intensiveren en gebruikmaken van relevante fora om de uitwisseling van beste praktijken te vergemakkelijken, onder meer op het gebied van horizontale kwesties zoals investeringen en netplanning in aansluiting op het onlangs door de Commissie goedgekeurde EU-plan voor netten⁶⁴. De Commissie zal nauw overleg voeren met het Europees Parlement en de Raad over de vorderingen van de energie-unie wat betreft alle aspecten van het energie- en klimaatbeleid.

⁶⁴ Netten, de ontbrekende schakel — Een EU-actieplan voor netten, COM(2023) 757 final.