



Brussel, 15.5.2024
COM(2024) 196 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de werking van de Europese klimaatwet en de verordening inzake de verdeling van
de inspanningen, en over de ETS-richtlijn in het kader van de algemene inventarisatie**

1. Inleiding

Bij Verordening (EU) 2021/1119 (de Europese klimaatwet)¹ is een kader vastgesteld voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit in de hele economie. Die verordening bevat een juridisch bindend streefdoel om uiterlijk in 2050 broeikasgasneutraliteit te bereiken, en een tussentijdse doelstelling om de nettobroeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Ook moeten de instellingen van de Unie en de lidstaten voortdurende vooruitgang boeken wat betreft aanpassing aan de klimaatverandering. De Europese klimaatwet is in juli 2021 in werking getreden.

In Verordening (EU) 2018/842 (de verordening inzake de verdeling van de inspanningen)² is voor iedere lidstaat een nationaal streefcijfer vastgesteld voor de reductie van hun broeikasgasemissies in 2030 in verhouding tot hun niveau van 2005, in de volgende sectoren: binnenlands vervoer (met uitzondering van luchtvaart), gebouwen, landbouw, kleine industrie en afvalstoffen. De verordening inzake de verdeling van de inspanningen is vastgesteld in 2018 en in 2023 herzien als onderdeel van een pakket dat erop gericht is de nettobroeikasgasemissies van de Unie tegen 2030 met 55 % te verminderen (het “Fit for 55”-pakket).

Het emissiehandelssysteem van de Unie (EU-ETS) is vervat in Richtlijn 2003/87/EG (de ETS-richtlijn)³. Het EU-ETS van de Unie is een hoeksteen van het beleid van de Unie voor het tegengaan van de klimaatverandering. Het stelt een plafond vast voor broeikasgasemissies in de energie-, productie- en luchtvaartsector en geeft zo een prijssignaal af waarmee innovatie en het terugdringen van de emissies worden gestimuleerd. De ETS-richtlijn is in 2023 herzien om deze af te stemmen op de nieuwe klimaatambitie om de nettobroeikasgasemissies van de Unie tegen 2030 met 55 % te verminderen. Met de herziene ETS-richtlijn wordt koolstofbeprijzing geleidelijk uitgebreid tot nieuwe sectoren van de economie, met name wegvervoer, verwarmingsbrandstoffen en maritiem vervoer, om de emissiereducties in die sectoren te ondersteunen.

Met dit verslag wordt voldaan aan de verplichtingen die voor de Commissie zijn vastgesteld in artikel 11 van de Europese klimaatwet, in artikel 15, lid 2, van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en in artikel 30, lid 3, van de ETS-richtlijn. Krachtens deze bepalingen moet de Commissie een verslag over de werking van de Europese klimaatwet en de verordening inzake de verdeling van de inspanningen bij het Europees Parlement en de Raad indienen, en wat de ETS-richtlijn betreft bij elke uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs afgesproken algemene inventarisatie verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad.

In aanvulling op dit verslag zal de Commissie ook een verslag opstellen over de werking van Verordening (EU) 2018/841 (de verordening landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, LULUCF-verordening) overeenkomstig de verplichtingen die in dit verordening zijn vastgesteld⁴. Ook zal de Commissie een verslag aan het Europees Parlement en de Raad opstellen over Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie (de

¹ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit (“Europese klimaatwet”) (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

² 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 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 26).

³ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

⁴ Artikel 17, lid 2, van 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 energiekader 2030 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 1).

governanceverordening)⁵ om informatie te verschaffen over de werking van de verordening en de bijdrage daarvan aan de energie-unie en de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs.

De eerste algemene inventarisatie in het kader van de Overeenkomst van Parijs werd eind 2023 tijdens de conferentie van de Verenigde Naties over klimaatverandering (COP28) afgesloten. Uit de algemene inventarisatie bleek dat de partijen een steeds doeltreffender klimaatbeleid voeren, maar dat er dringend aanvullende maatregelen nodig zijn om de wereld volledig op koers te brengen om de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te verwezenlijken. De partijen zijn overeengekomen dat, om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken, de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen drastisch, snel en duurzaam moet worden verminderd met 43 % tegen 2030 en 60 % tegen 2035 ten opzichte van het niveau van 2019, en dat de wereldwijde CO₂-uitstoot tegen 2050 netto nul moet zijn. Tijdens de algemene inventarisatie werd benadrukt dat het tijdperk van fossiele brandstoffen moet eindigen en werd erkend dat iedereen van fossiele brandstoffen moet afstappen. In de overeenkomst worden de partijen ook opgeroepen om tegen 2030 de wereldwijde capaciteit voor hernieuwbare energie te verdrievoudigen en het tempo van de verbeteringen van de energie-efficiëntie te verdubbelen, en om de wereldwijde inspanningen op het gebied van emissievrije energiesystemen te versnellen door ruim vóór of rond het midden van deze eeuw gebruik te maken van emissievrije en koolstofarme brandstoffen. Bovendien wordt het belang van een rechtvaardige transitie onderstreept en wordt het besluit over een werkprogramma voor de rechtvaardige transitie verwelkomd. Daarnaast wordt erop aangedrongen om nog dit decennium de inspanningen op te voeren om steenkool zonder emissiereducties en emissies van wegvervoer te verminderen en methaan en andere niet-CO₂-emissies aan te pakken, en om inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen die niet dienen om energiearmoede tegen te gaan of bestemd zijn voor kwetsbare groepen zo snel mogelijk uit te faseren. Dit vereist een verschuiving van de investeringspatronen over de hele wereld om ervoor te zorgen dat de geldstromen worden afgestemd op emissiearme en klimaatbestendige ontwikkelingstrajecten.

2. Werking van de Europese klimaatwet

In de richting van klimaatneutraliteit

De Commissie heeft in haar voortgangsverslag 2023 over klimaatactie⁶ beoordeeld in hoeverre alle lidstaten collectieve vooruitgang hebben geboekt bij de verwezenlijking van de klimaatneutraliteitsdoelstelling en in hoeverre hun nationale maatregelen in overeenstemming zijn met die doelstelling, zoals vereist uit hoofde van de Europese klimaatwet. De eerste beoordeling van de Europese klimaatwet werd uitgevoerd samen met de beoordeling van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen uit hoofde van de verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie. Hoewel de broeikasgasemissies in de EU blijven afnemen en er bemoedigende tekenen zijn dat in de praktijk tot actie wordt overgegaan, is de Commissie van oordeel dat de uitvoeringsinspanningen aanzienlijk moeten worden opgevoerd en de emissies sneller moeten worden afgebouwd om op koers te blijven om de doelstelling voor 2030 te halen en tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Er is vooral actie nodig op gebieden waar nog steeds aanzienlijke emissiereducties nodig zijn (bv. gebouwen en vervoer), waar de voortgang traag verloopt (bv. landbouw) of waar de situatie de afgelopen jaren is verslechterd, zoals het geval is voor de koolstofput (bv. landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw). De lidstaten moeten ook sneller actie ondernemen om een einde te maken aan subsidies voor fossiele brandstoffen⁷, zoals ook is bevestigd in

⁵ Artikel 45 van 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 (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1).

⁶ Voortgangsverslag 2023 over klimaatactie in de EU (COM(2023) 653).

⁷ Verslag 2023 over energiesubsidies in de EU, gehecht aan het verslag over de staat van de energie-unie 2023 (COM(2023) 651).

de analyse van de Commissie van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen⁸. Op basis van de beoordeling van de klimaatwet heeft de Commissie in december 2023 aanbevelingen aan de lidstaten gedaan⁹. Nu is het aan de lidstaten om de Commissie in kennis stellen van de wijze waarop zij voornemens zijn terdege rekening te houden met de aanbevelingen.

De Commissie heeft in het voortgangsverslag van 2023 over klimaatactie ook de verenigbaarheid van de maatregelen van de Unie met de doelstelling van klimaatneutraliteit geëvalueerd. Het “Fit for 55”-pakket wijst de Unie de weg naar een eerlijke, kosteneffectieve en concurrerende verwezenlijking van haar klimaatdoelstellingen. Nu de meeste belangrijke voorstellen van het “Fit for 55”-pakket door de medewetgevers zijn vastgesteld¹⁰, is het beleid van de Unie gericht op de in de Europese klimaatwet vastgelegde geactualiseerde doelstelling voor 2030 om de nettobroeikasgasemissies met ten minste 55 % te verminderen, maar is er ook ruimte om de samenhang van het beleid van de Unie met de klimaatdoelstellingen verder te verbeteren. De Commissie heeft in 2022 en 2023 aanvullende voorstellen gedaan die bijdragen tot het verwezenlijken van de klimaatdoelstellingen van de Unie¹¹. Zoals vermeld in het voortgangsverslag over klimaatactie, zijn er, ondanks dat er vooruitgang is geboekt op het gebied van groene financiering uit particuliere bronnen, aanzienlijke extra investeringen nodig om de groene transitie te financieren. Daarvoor zijn maatregelen nodig, met name om de financiering meer te richten op de transitie van zeer schadelijke activiteiten en sectoren naar duurzamere economische modellen.

De Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering heeft een verslag aangenomen waarin de voortgang en beleidssamenhang worden beoordeeld¹², zoals hierna verder toegelicht.

In de Europese klimaatwet is bepaald dat de Commissie uiterlijk zes maanden na de algemene inventarisatie in het kader van de Overeenkomst van Parijs een tussentijdse doelstelling moet voorstellen. Op 6 februari 2024 heeft de Commissie een mededeling over de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040¹³, waarin een pad wordt uitgestippeld van de reeds overeengekomen doelstelling voor 2030 naar klimaatneutraliteit in 2050. In die mededeling wordt, in overeenstemming met het wetenschappelijk advies van de Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering¹⁴ en op basis van een gedetailleerde effectbeoordeling, een nettobroeikasgasemissiereductie van ten minste 90 % ten opzichte van het niveau van 1990 voorgesteld als aanbevolen doelstelling voor 2040. Deze doelstelling stemt overeen met een algemene broeikasgasemissiebegroting voor de EU die in overeenstemming is met de bepalingen van de Europese klimaatwet op grond waarvan een geraamde indicatieve broeikasgasbegroting van de Unie voor de periode van 2030 tot en met 2050 moet worden gepubliceerd, die wordt gedefinieerd als het indicatieve totale volume aan nettobroeikasgasemissies die naar verwachting in die periode zullen worden uitgestoten zonder de verbintenissen van de Unie uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs in gevaar te brengen. Om die doelstelling te bereiken moet worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden die in de mededeling zijn uiteengezet. De mededeling

⁸ 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 (COM(2023) 796).

⁹ Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Europese klimaatwet.

¹⁰ Voor de voorgestelde herziening van de energiebelastingrichtlijn loopt de wetgevingsprocedure nog.

¹¹ Zie voor een overzicht van recent vastgestelde beleidsmaatregelen om het beleid van de EU af te stemmen op de klimaatdoelstellingen hoofdstuk 2 van de technische informatie bij het voortgangsverslag 2023 over klimaatactie (COM(2023) 653).

¹² European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024*, DOI: 10.2800/216446.

¹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Onze toekomst veiligstellen — De klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040 en de weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050 met het oog op de totstandbrenging van een duurzame, rechtvaardige en welvarende samenleving” (COM(2024) 63).

¹⁴ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050*, DOI: 10.2800/609405.

dient om het politieke debat op gang te brengen en als input voor de voorbereiding van het kader voor de periode na 2030. De mededeling vormt het startpunt van een dialoog en een uitgebreide raadpleging over het juiste traject naar de doelstelling voor 2040 en klimaatneutraliteit in 2050. De volgende Commissie zal dit gebruiken voor haar wetgevingsvoorstel om de doelstelling voor 2040 in de Europese klimaatwet op te nemen en om een passend kader voor de periode na 2030 te ontwikkelen.

De Commissie heeft ook een verslag over de geraamde indicatieve broeikasgasbegroting van de Unie voor de periode van 2030 tot en met 2050¹⁵ goedgekeurd, zoals vereist krachtens artikel 4, lid 4, van de Europese klimaatwet.

Aanpassing aan de klimaatverandering

De Commissie heeft in haar voortgangsverslag voor 2023 over klimaatactie en in een afzonderlijk werkdocument van haar diensten over de nationale vooruitgang wat aanpassing aan de klimaatverandering betreft¹⁶, beoordeeld in hoeverre alle lidstaten collectieve vooruitgang hebben geboekt op dit gebied en in hoeverre de maatregelen van de Unie in overeenstemming zijn met die doelstelling. De Unie heeft brede vooruitgang geboekt op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering, met name door de lopende uitvoering van de aanpassingsstrategie van de EU¹⁷. Niet op alle gebieden is echter evenveel vooruitgang geboekt. Uit de beoordeling van de vooruitgang op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering op nationaal niveau blijkt dat de lidstaten aanzienlijk meer actie moeten ondernemen om zich aan de klimaatverandering aan te passen, bijvoorbeeld op het gebied van bestuur, financiering, risicobeoordeling, op de natuur gebaseerde oplossingen en monitoring, verslaglegging en evaluatie, om hun sociale en economische kwetsbaarheid voor de toenemende klimatrisico's te verminderen. Op basis van de beoordeling heeft de Commissie in december 2023 aanbevelingen aan de lidstaten gedaan. De lidstaten moeten gevolg geven aan de aanbevelingen¹⁸, en moeten als eerste stap de Commissie in kennis stellen van de wijze waarop zij voornemens zijn terdege rekening te houden met de aanbevelingen.

Voorts worden in de mededeling van de Commissie van 12 maart 2024 “Klimatrisico's beheren — De bevolking en de welvaart beschermen”¹⁹ op basis van de Europese klimaatricobeoordeling van het Europees Milieuagentschap²⁰ de belangrijkste stappen uiteengezet om ervoor te zorgen dat burgers en ondernemingen, ondanks de ernstiger wordende klimatrisico's, kunnen vertrouwen op de EU en haar lidstaten om de maatschappelijke functies en de permanente toegang tot basisdiensten te behouden. Doel is te verduidelijken wie de verantwoordelijkheid draagt om moeilijke keuzes te maken, op basis van de best beschikbare informatie. De mededeling laat zien hoe de EU de komende jaren doeltreffend kan inspelen op de klimaateffecten en hoe weerbaarheidsmaatregelen de verwezenlijking van andere beleidsdoelstellingen goedkoper en gemakkelijker maken.

Daarnaast heeft de Commissie, zoals voorgesteld in de aanpassingsstrategie van de EU, in maart 2021 de Europese waarnemingspost voor klimaat en gezondheid opgericht. Dit unieke interdisciplinaire partnerschap ondersteunt kennisdeling, biedt toegang tot relevante informatie en instrumenten, en voorziet in opleidingen en capaciteitsopbouw op het gebied van klimaat en gezondheid. Met de werkzaamheden van deze waarnemingspost wordt tegemoetgekomen aan de oproep van het Europees

¹⁵ SWD(2024) 63, Impact Assessment Report, Annex 14: GHG budget.

¹⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie, “Assessment of progress on climate adaptation in the individual Member States according to the European Climate Law” (SWD(2023) 932).

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen — de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering” (COM(2021) 82).

¹⁸ Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Europese klimaatwet.

¹⁹ COM(2024) 91.

²⁰ EEA (2024), *European Climate Risk Assessment* (ISSN 1977-8449), <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

Parlement om klimaatgerelateerde bedreigingen voor de volksgezondheid aan te pakken²¹, aan de doelstellingen en toezeggingen in de verklaring van de zevende Ministeriële Conferentie over milieu en gezondheid²² en aan de verklaring van de COP28 in de VAE over milieu en gezondheid, die de Commissie namens de EU heeft onderschreven²³.

Bij de uitvoering van de EU-missie voor aanpassing aan de klimaatverandering²⁴, die bedoeld is om innovatieve aanpassingsmaatregelen op lokaal en regionaal niveau te versnellen, is goede vooruitgang geboekt. Meer dan 300 regio's en gemeenschappen, die samen ongeveer 40 % van de EU vertegenwoordigen, hebben toegezegd de transformatie naar klimaatveerkracht te versnellen door het missiehandvest te ondertekenen. Via het platform voor uitvoering van de missie²⁵, dat sinds het voorjaar van 2023 online is, wordt kennis over klimaatadaptatie verspreid en wordt een technische ondersteuningsfaciliteit geboden, terwijl de praktijkgemeenschap voor klimaatadaptatie verschillende mogelijkheden voor capaciteitsopbouw en netwerken biedt. In januari 2023 is begonnen met de eerste projecten die in het kader van Horizon Europa-missies zijn gefinancierd. Die projecten helpen regio's en lokale overheden met het opstellen van klimaatrisico- en kwetsbaarheidsbeoordelingen en het aantonen van transformatieve aanpassingsoplossingen.

De Commissie heeft in september 2021 richtsnoeren voor klimaattoetsing²⁶ verstrekt. Deze richtsnoeren ondersteunen de integratie van klimaatoverwegingen in toekomstige investeringen en de toekomstige ontwikkeling van infrastructuurprojecten. De richtsnoeren helpen investeerders om met kennis van zake beslissingen te nemen over projecten die verenigbaar worden geacht met de Overeenkomst van Parijs en de klimaatdoelstellingen van de Unie.

In juli 2023 heeft de Commissie richtsnoeren voor de aanpassingsstrategieën en -plannen van de lidstaten²⁷ verstrekt om de lidstaten te helpen bij het actualiseren en uitvoeren van uitvoerige nationale aanpassingsstrategieën, -plannen en -beleidsmaatregelen die in overeenstemming met de Europese klimaatwet en de aanpassingsstrategie van de EU. De Commissie wil de lidstaten ondersteunen bij de hantering van een overheidsbrede aanpak van de beleidsvorming inzake aanpassing aan de klimaatverandering door middel van coördinatie en mainstreaming op meerdere niveaus. In de richtsnoeren wordt gepleit voor het creëren van wettelijke kaders in plaats van zacht beleid, voor het regelmatig bijwerken van aanpassingsstrategieën en -plannen, voor het uitvoeren van klimaatrisicobeoordelingen met alle relevante belanghebbenden, en voor het monitoren en evalueren van alle aanpassingsmaatregelen. In de richtsnoeren worden ook onderwerpen aangedragen waar rekening mee moet worden gehouden, zoals op de natuur gebaseerde oplossingen en rechtvaardige veerkracht.

Wetenschappelijk advies over klimaatverandering

²¹ Resolutie van het Europees Parlement van 15 september 2022 over de gevolgen van droogte, brand en andere extreme weersverschijnselen: meer inspanningen van de EU ter bestrijding van de klimaatverandering (2022/2829(RSP)).

²² <https://www.who.int/europe/publications/i/item/EURO-Budapest2023-6>.

²³ <https://www.cop28.com/en/cop28-uae-declaration-on-climate-and-health>.

²⁴ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/adaptation-climate-change_en.

²⁵ <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission>.

²⁶ Mededeling van de Commissie, Technische richtsnoeren voor de klimaattoetsing van infrastructuur in de periode 2021–2027 (2021/C 373/01, PB C 373 van 16.9.2021, blz. 1), ter uitvoering van artikel 5, lid 5, van de Europese klimaatwet.

²⁷ Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren voor de aanpassingsstrategieën en -plannen van de lidstaten (C/2023/4802, PB C 264 van 27.7.2023, blz. 1).

Bij de Europese klimaatwet is, door middel van een wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009²⁸, de Europese adviesraad inzake klimaatverandering (“de adviesraad”) opgericht. De leden van de adviesraad zijn in 2022 benoemd om onafhankelijk wetenschappelijk advies te verstrekken over de maatregelen en klimaatdoelstellingen van de Unie. Het secretariaat van de adviesraad is ondergebracht bij het Europees Milieuagentschap. De adviesraad heeft wetenschappelijk advies verstrekt voor de vaststelling van een klimaatdoelstelling voor 2040 voor de hele EU en een broeikasgasbegroting voor de periode 2030-2050²⁹, en heeft sinds zijn oprichting verschillende andere verslagen goedgekeurd. De Commissie heeft bij de presentatie van de aanbevolen klimaatdoelstelling voor 2040 van de Unie terdege rekening gehouden met het advies van de adviesraad.

In zijn verslag over de voortgang, beleidslacunes en kansen op weg naar klimaatneutraliteit in de EU³⁰ geeft de Europese adviesraad inzake klimaatverandering aan dat in alle sectoren, en met name in de gebouwen-, vervoer-, landbouw- en bosbouwsector, meer inspanningen moeten worden geleverd om de klimaatdoelstellingen van de Unie voor de periode 2030-2050 te verwezenlijken. In dat verslag wordt het potentieel van het “Fit for 55”-pakket erkend om de EU sneller koolstofvrij te maken en wordt opgeroepen tot de volledige en snelle uitvoering ervan, maar wordt er ook op gewezen dat aanvullende maatregelen absoluut noodzakelijk zijn als de EU haar doelstelling inzake klimaatneutraliteit wil verwezenlijken. De adviesraad raadt een reeks maatregelen aan om de EU op weg te helpen naar klimaatneutraliteit. Daarbij gaat met onder meer om het voorstellen van duidelijke plannen en tijdschema’s om subsidies voor schadelijke fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen, het volledig in overeenstemming brengen van het EU-beleid met de noodzaak om fossiele brandstoffen uit te faseren, hervormingen van het bestaande EU-beleid voor de periode na 2030, waaronder verdere aanpassingen van het EU-ETS en het EU-ETS 2 en het algemene kader voor klimaatgovernance (bijvoorbeeld met betrekking tot nationale langetermijnstrategieën) en voor handhaving van de naleving door de lidstaten, het invoeren van nieuw beleid om de vraag naar materiaal-, energie- en broeikasgasintensieve producten sterker te verminderen, het beter afstemmen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU op haar klimaatambities door een vorm van emissiebegroting in de sectoren landbouw en landgebruik in te voeren, en het zorgen voor een rechtvaardige transitie en een maatschappelijk draagvlak. Wat de luchtvaart betreft, beveelt de adviesraad aan dat de EU ervoor zorgt dat voor alle vluchten (ook naar bestemmingen in derde landen) dezelfde koolstofprijs geldt. De Commissie zal het advies van de adviesraad onder meer in aanmerking nemen bij de uitvoering van het “Fit for 55”-pakket en bij de voorbereiding van het beleidskader voor de periode na 2030.

In de Europese klimaatwet wordt elke lidstaat verzocht een nationaal adviesorgaan voor het klimaat op te richten. Nog niet alle lidstaten hebben een dergelijk orgaan opgericht. De adviesraad beveelt aan de oprichting van dergelijke organen verplicht te stellen³¹.

Klimaatconsistentiecontrole

In november 2021 heeft de Commissie haar instrumenten voor beter wetgeven geactualiseerd om ervoor te zorgen dat nieuw beleid van de Unie consistent is met de klimaatdoelstellingen. Alle voorgestelde maatregelen van de Unie moeten nu in het kader van hun effectbeoordelingen worden beoordeeld op hun verenigbaarheid met de klimaatdoelstellingen (de doelstelling van klimaatneutraliteit en de

²⁸ Verordening (EG) nr. 401/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (PB L 126 van 21.5.2009, blz. 13).

²⁹ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050*, DOI: 10.2800/609405.

³⁰ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024*, DOI: 10.2800/216446.

³¹ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024*, als hierboven vermeld.

doelstelling om vooruitgang te boeken op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering). Bij de uitvoering van deze controle is goede vooruitgang geboekt. In 2022 bleek uit 19 van de 26 effectbeoordelingen die relevant werden geacht voor deze beoordeling dat de verenigbaarheid van het initiatief met de klimaatdoelstellingen naar behoren te zijn beoordeeld, terwijl in 7 effectbeoordelingen de klimaataspecten onvoldoende aan bod kwamen. In 73 % van de relevante gevallen werd de controle dus naar behoren uitgevoerd, waaruit blijkt dat het om een nieuwe vereiste ging. De situatie is in 2023 verder verbeterd. In 13 van de 16 effectbeoordelingen die relevant werden geacht voor deze beoordeling was de verenigbaarheid met de klimaatwet naar behoren beoordeeld, terwijl dat aspect in 3 effectbeoordelingen onvoldoende aan bod kwam. Ditmaal werd 81 % van de relevante gevallen naar behoren gecontroleerd — een toename ten opzichte van 2022. Met meer ervaring met de uitvoering van de klimaatconsistentiecontrole en met het oog op een betere integratie van toekomstige klimaatrisico's in al het beleid, zouden de uitwerking en naleving van deze nieuwe effectbeoordelingsvereiste verder kunnen worden verbeterd. De adviesraad beveelt de Commissie aan de consistentie van ontwerpmaatregelen of wetgevingsvoorstellen systematischer te beoordelen³².

Participatie van het publiek

Uit opiniepeilingen in de hele EU blijkt dat een overweldigende meerderheid van de EU-burgers zich zorgen maakt over klimaatverandering, voorstander is van EU-maatregelen om deze aan te pakken en zelf ook actie onderneemt³³.

De betrokkenheid en inzet van burgers, regio's, lokale gemeenschappen en alle andere belanghebbenden is van cruciaal belang voor het welslagen van de Europese Green Deal. Om burgers te informeren over en te betrekken bij klimaatverandering en klimaatactie en om desinformatie over het klimaat aan te pakken, heeft de Commissie haar publieksvoorlichting voortgezet en verbeterd, onder meer via websites, sociale media en gerichte communicatieactiviteiten. In december 2020 heeft de Commissie het Europese klimaatpact³⁴ gelanceerd om burgers een grotere rol te geven bij het ontwikkelen van zowel mitigatie- als aanpassingsmaatregelen, en om hen hiervoor een doeltreffend platform te bieden. Om de eerste twee jaar van het pact te vieren, heeft de Commissie in 2023 een conferentie georganiseerd waar ambassadeurs van het klimaatpact, deskundigen en activisten aan deelnamen. Tijdens het evenement bespraken meer dan 6 600 deelnemers manieren om een duurzamer Europa voor de toekomst tot stand te brengen. Tegen december 2023 waren meer dan 750 ambassadeurs van het pact bezig met het informeren, inspireren en ondersteunen van klimaatactie in hun gemeenschappen en netwerken, en werd een oproep gedaan om organisaties uit te nodigen partner van het pact te worden. Het pact is ook partnerschappen aangegaan met mondiale campagnes ter aanmoediging van individuele actie op het gebied van klimaatverandering³⁵ en organiseerde evenementen en activiteiten op nationaal niveau in alle lidstaten.

In overeenstemming met de regels voor betere regelgeving heeft de Commissie verschillende openbare raadplegingen en evenementen met belanghebbenden georganiseerd, bijvoorbeeld om standpunten te verzamelen over de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040. Tijdens de Europese klimaatinventarisatie in oktober 2023 bespraken beleidsmakers en belanghebbenden de vooruitgang en de resultaten die geboekt zijn ten aanzien van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs om zo bij te dragen tot de discussie in de aanloop naar de algemene inventarisatie. Meer dan 350 mensen waren in Brussel op de conferentie aanwezig, en nog eens 7 400 mensen volgden de conferentie online vanuit 93 landen over de hele wereld.

³² European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024*, als hierboven vermeld.

³³ Speciale Eurobarometer over klimaatverandering, juli 2023.

³⁴ Website van het Europees klimaatpact, https://climate-pact.europa.eu/index_en.

³⁵ De campagne “Count Us In” in 2020-2023, en de VN-campagne “Act Now” van 2023.

Voorts wordt de dialoog aangegaan met de industrie via de dialogen over een schone transitie, en is er een strategische dialoog met landbouwers en andere actoren in de voedselketen opgestart over de toekomst van de landbouw.

In 2023 ondertekenden het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gezamenlijke verklaring, waarin 15 juli werd uitgeroepen tot EU-dag voor de slachtoffers van de wereldwijde klimaatcrisis. Op deze dag zullen elk jaar slachtoffers in Europa en in de rest van de wereld worden herdacht en zal de aandacht worden gevestigd op concrete stappen die mensen zelf kunnen nemen om klimaatrampen te helpen voorkomen en daarop voorbereid te zijn en te reageren.

Tot slot voorziet de mededeling over de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040 in het versterken van een gestructureerde dialoog met de sociale partners om hun bijdrage en betrokkenheid te waarborgen, met de nadruk op werkgelegenheid, vaardigheden en een rechtvaardige transitie.

Sectorale routekaarten

Sinds de bekendmaking van de geactualiseerde industriestrategie in 2021³⁶ is de Commissie in contact getreden met verschillende Europese industriële ecosystemen om sectorale transitietrajecten voor te bereiden. Daartoe hebben de Commissie en het industrieel forum van de EU een blauwdruk voor de transitietrajecten van industriële ecosystemen³⁷ ontwikkeld, die ook een addendum³⁸ bevat over de behoefte aan een versnelde groene transitie waarmee tegelijkertijd wordt gezorgd voor meer diversificatie van de voorziening (met inbegrip van energie), betaalbare energie, meer energie-efficiëntie en — naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne — een grotere mate van controle over strategische waardeketens.

Momenteel zijn er transitietrajecten³⁹ opgesteld voor de volgende ecosystemen: toerisme, chemische stoffen, bouw, buurt- en sociale economie, textiel, mobiliteit, agrovoeding en detailhandel. Er bestaan in het kader van andere industriële strategieën vergelijkbare transitietrajecten voor de energie-intensieve sector, hernieuwbare energiebronnen, gezondheidszorg, de creatieve en culturele sector, de digitale sector en elektronica. Daarnaast worden transitietrajecten voor de ecosystemen van de lucht- en ruimtevaartsector en de metaalsector voorbereid.

Om het koolstofvrij maken van de Europese industrie bij de uitvoering van de Europese Green Deal te ondersteunen, heeft de Commissie op het hoogste niveau dialogen voor een schone transitie georganiseerd met een aantal sectoren en hun waardeketens om belangrijke knelpunten voor het aanjagen van hun investeringen in decarbonisatie in kaart te brengen en na te gaan hoe de industriële dimensie van de Europese Green Deal in het algemeen kan worden versterkt. Tot nu toe hebben over de volgende onderwerpen dialogen voor een schone transitie plaatsgevonden: waterstof, energie-intensiteit, schone technologie, kritieke grondstoffen, infrastructuur voor de Green Deal, bosbouw en beseigenaren, steden, staalindustrie, en schone mobiliteit. Een aantal sectoren binnen de cluster energie-intensieve industrieën hebben sectorale decarbonisatiemanifesten gepresenteerd. De Commissie heeft voorafgaand aan de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad in april van dit jaar de inventarisatie van de dialogen voor een schone transitie gepresenteerd⁴⁰.

Een van de belangrijkste onderliggende problemen blijft de beschikbaarheid en betaalbaarheid van schone energie, nu en in de toekomst. Andere belangrijke uitdagingen zijn de totstandbrenging van markten voor klimaatneutrale producten van de circulaire economie, de behoefte aan meer geschoolde arbeidskrachten voor de transitie, en onvoldoende beschikbaarheid van particuliere financiering en

³⁶ Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa (COM(2021) 350).

³⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49407>.

³⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/53357>.

³⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/transition-pathways_en.

⁴⁰ COM(2024) 163.

particulier kapitaal voor gerichte steun voor het opschalen van baanbrekende technologieën en opkomende markten voor decarbonisatie.

3. Werking van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen

In de verordening inzake de verdeling van de inspanningen zijn voor alle lidstaten nationale broeikasgasemissiereductiestreefcijfers voor 2030 vastgesteld, die samen bijdragen tot een emissiereductie op EU-niveau van 40 % ten opzichte van het niveau van 2005. Deze streefcijfers zijn eerlijk gedifferentieerd op basis van het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking van de lidstaten en kosteneffectiviteit. Om de doelstellingen voor 2030 te halen, worden in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen ook jaarlijkse emissiegrenswaarden vastgesteld, uitgedrukt in jaarlijkse emissieruimten voor de jaren 2021 tot en met 2030.

De verordening is herzien in het kader van het “Fit for 55”-pakket, waarbij het ambitieniveau is verhoogd om dit in overeenstemming te brengen met de bij de Europese klimaatwet geactualiseerde doelstelling voor 2030 om de nettobroeikasgasemissies met ten minste 55 % te verminderen. De gewijzigde verordening inzake de verdeling van de inspanningen heeft tot doel de broeikasgasemissies in 2030 met 40 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 2005, waarmee de ambitie met 11 procentpunten wordt verhoogd. De jaarlijkse emissiegrenswaarden werden ook in overeenstemming gebracht met het verhoogde ambitieniveau⁴¹. Het toepassingsgebied van de verordening werd niet gewijzigd en de verordening blijft dus van toepassing op broeikasgasemissies van de sectoren binnenlands vervoer (met uitzondering van CO₂-emissies van de luchtvaart), gebouwen, landbouw, afvalstoffen en kleine industrie. De verordening inzake de verdeling van de inspanningen gaat vergezeld van maatregelen op EU-niveau om de lidstaten te helpen emissies in de sectoren die onder de verordening vallen, te verminderen, bijvoorbeeld CO₂-emissienormen voor auto's en busjes⁴² en zware bedrijfsvoertuigen⁴³, de internalisering van externe CO₂-kosten in tolheffingen⁴⁴, en energiewetgeving⁴⁵. De lidstaten stellen beleid en maatregelen op nationaal niveau vast, waarbij zij rekening houden met hun specifieke nationale omstandigheden.

Om de lidstaten te helpen hun streefcijfers op kosteneffectieve wijze te halen, biedt de verordening inzake de verdeling van de inspanningen de lidstaten een zekere mate van flexibiliteit om hun emissies die onder die verordening vallen geleidelijk af te stemmen op hun jaarlijkse emissieruimte. Daarnaast mogen sommige lidstaten een beperkte hoeveelheid EU-ETS-emissierechten annuleren in ruil voor een gelijkwaardig aantal jaarlijkse emissieruimte-eenheden. De lidstaten kunnen ook een beperkt aantal kredieten uit hoofde van de LULUCF-verordening gebruiken om aan hun nationale emissiegrenswaarden van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te voldoen om aanvullende maatregelen in de sector landgebruik te stimuleren. De flexibiliteit is groter voor lidstaten waar een groter deel van emissies afkomstig is van de landbouw.

⁴¹ In 2023 heeft de Commissie bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1319 van de Commissie Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/2126 van de Commissie gewijzigd, waarbij de jaarlijkse emissieruimten van de lidstaten voor de jaren 2023-2025 zijn bijgewerkt. De jaarlijkse emissieruimten van de lidstaten voor de jaren 2026-2030 zijn ook herzien, maar moeten nog worden vastgesteld na een uitgebreide evaluatie van de emissies van de lidstaten die onder de verordening inzake de verdeling van de inspanningen vallen in de jaren 2021, 2022 en 2023, die het uitgangspunt vormen voor de emissiegrenswaarden voor de lidstaten voor de periode 2026-2030.

⁴² Verordening (EU) 2019/631 (PB L 111 van 25.4.2019, blz. 13).

⁴³ Verordening (EU) 2019/1242 (PB L 198 van 25.7.2019, blz. 202).

⁴⁴ Richtlijn 1999/62/EG (PB L 187 van 20.7.1999, blz. 42).

⁴⁵ Bijvoorbeeld de richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001), de energie-efficiëntierichtlijn (Richtlijn (EU) 2023/1791), en de richtlijn energieprestatie van gebouwen (Richtlijn 2010/31/EU).

Volgens de evaluatie van de Commissie in haar voortgangsverslag voor 2023 over klimaatactie, wordt, op basis van de broeikasgasinventarisgegevens en de emissieprognoses van de lidstaten, in de eerste jaren waarin de verordening inzake de verdeling van de inspanningen wordt uitgevoerd op EU-niveau een overschot aan jaarlijkse emissieruimte-eenheden verwacht. De geraamde emissies die onder de verordening vallen, waren in 2021 3,3 % en in 2022 2 % lager dan de geaggregeerde emissiegrenswaarde van de lidstaten⁴⁶. Hoewel voor 2023 nog steeds een klein overschot aan jaarlijkse emissieruimte wordt verwacht, zal er in de jaren daarna waarschijnlijk sprake zijn van een tekort. Er zullen mogelijk dus nog maar weinig jaarlijkse emissieruimte-eenheden tussen de lidstaten kunnen worden verhandeld. Voor de periode 2021-2030 wordt vanaf 2027 een cumulatief tekort aan emissieruimte verwacht.

De flexibiliteiten kunnen sommige lidstaten helpen om de kloof tussen hun geschatte broeikasgasemissies en de emissiegrenswaarden van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te dichten of te verkleinen. Aangezien de flexibiliteit tussen de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en de LULUCF-verordening twee kanten op werkt, kunnen de maatregelen van de lidstaten in de landsector zowel negatieve als positieve effecten hebben op hun vermogen om hun streefcijfers te halen. Hoewel flexibiliteiten beschikbaar zijn, zijn er verdere inspanningen nodig om de doelstelling van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen voor 2030 te verwezenlijken.

Uit het voortgangsverslag over klimaatactie blijkt dat de broeikasgasemissies die onder de verordening inzake de verdeling van de inspanningen vallen in 2030 naar verwachting met 32 % zullen zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 2005, hetgeen beduidend minder is dan de doelstelling van 40 %. Tegelijkertijd zijn de lidstaten bezig met het bijwerken van hun nationale energie- en klimaatplannen om deze in overeenstemming te brengen met de geactualiseerde energie- en klimaatdoelstellingen. Dit houdt ook in dat zij hun bijgewerkte nationale energie- en klimaatplannen afstemmen op de geactualiseerde streefcijfers van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen. De lidstaten moesten het ontwerp van hun geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen uiterlijk op 30 juni 2023 indienen, en moeten uiterlijk op 30 juni 2024 hun definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen indienen.

Uit de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen blijkt enige verbetering ten opzichte van het voortgangsverslag, met een verwachte broeikasgasemissiereductie tegen 2030 van 33,8 %, maar dit is nog steeds beduidend minder dan de EU-doelstelling van 40 %⁴⁷. Aangezien de geactualiseerde streefcijfers van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen pas eind 2022 werden overeengekomen, kunnen de lidstaten hun prognoses nog steeds bijstellen en kunnen zij aanvullend beleid en aanvullende maatregelen vaststellen om rekening te houden met het verhoogde ambitieniveau en om ervoor te zorgen dat de EU haar in die verordening vastgestelde doelstelling voor 2030 verwezenlijkt.

Naar aanleiding van de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen heeft de Commissie de lidstaten aanbevelingen gedaan voor verbeteringen in hun definitieve geactualiseerde

⁴⁶ De emissies van 2021 zijn gebaseerd op definitieve inventarisatieverslagen en de emissies van 2022 zijn gebaseerd op rapportage van de geschatte inventarisatie en de berekeningen van het EEA van emissies die onder de verordening inzake de verdeling van de inspanningen vallen. De definitieve emissies die onder de verordening inzake de verdeling van de inspanningen vallen voor 2021 en 2022 worden pas vastgesteld na een uitgebreide evaluatie in 2027.

⁴⁷ Mededeling van de Commissie over de 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 (COM(2023) 796 final van 18.12.2023).

ationale energie- en klimaatplannen. De Commissie heeft de meeste lidstaten aanbevolen voldoende aanvullend beleid en aanvullende maatregelen vast te stellen om het verschil met de doelstellingen van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te overbruggen. De Commissie wees op het gebrek aan emissiereducties op het gebied van gebouwen en vervoer en riep de lidstaten op tot verdere actie op dit gebied. De Commissie merkte op dat slechts enkele lidstaten het nieuwe ETS voor gebouwen en wegvervoer (het zogeheten ETS 2, zoals uitgelegd in hoofdstuk 4, dat in 2027 operationeel zal worden) in aanmerking hebben genomen bij hun verwachte emissiereducties tegen 2030. Zoals hieronder wordt toegelicht, zal het ETS 2 de lidstaten helpen hun broeikasgasemissiereductiedoelstellingen in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te verwezenlijken.

Op EU-niveau zijn de totale landbouwemissies sinds 2010 stabiel gebleven. De prognoses van de lidstaten in de nationale energie- en klimaatplannen laten een meer gediversifieerd beeld zien. De verwachte landbouwemissies lijken zeer langzaam af te nemen, en er zullen meer inspanningen op dit gebied nodig zijn.

De doelstellingen van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen voor de hele EU zijn in overeenstemming met de tussentijdse EU-doelstelling in de Europese klimaatwet om de nettobroeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990, hetgeen weer in overeenstemming is met de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050⁴⁸. De mededeling over de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040 dient als uitgangspunt voor de dialoog over het juiste traject naar 2040 en klimaatneutraliteit tegen 2050. Nadat de klimaatdoelstelling voor 2040 is vastgesteld, zal de noodzaak worden onderzocht van concrete aanvullende beleidsinitiatieven en maatregelen van de Unie voor de nodige broeikasgasemissiereducties door de Unie en haar lidstaten om die doelstelling te verwezenlijken, ook wat nationale streefcijfers betreft.

4. ETS-richtlijn

Ook het EU-ETS is herzien in het kader van het “Fit for 55”-pakket, waarbij het in overeenstemming is gebracht met de bij de Europese klimaatwet geactualiseerde doelstelling voor 2030 om de nettobroeikasgasemissies met ten minste 55 % te verminderen, het toepassingsgebied ervan is verbreed en de emissiereducties ervan worden verhoogd.

Om de emissies op kosteneffectieve wijze te verminderen, is het EU-ETS versterkt en is het toepassingsgebied ervan uitgebreid tot maritiem vervoer en aanvullende luchtvaartemissies. Het algehele emissieplafond wordt verlaagd om de emissies tegen 2030 met 62 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 2005. Tegelijkertijd zijn de operationele parameters van de bij Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad ingestelde marktstabiliteitsreserve afgestemd om een evenwichtige koolstofmarkt in de EU te blijven bevorderen. In de eerste plaats wordt het opnamepercentage van de marktstabiliteitsreserve van 24 % gehandhaafd en wordt de drempel voor ongeldigverklaring vastgesteld op 400 miljoen emissierechten. Daarnaast is het mechanisme voor het opnamepercentage aangepast om drempel effecten te beperken. Wanneer het totale aantal emissierechten in omloop tussen 833 miljoen en 1 096 miljoen emissierechten bedraagt, wordt het mechanisme voor het opnamepercentage niet geactiveerd. In plaats daarvan wordt een kleiner deel van

⁴⁸ Op 18 juli 2023 heeft Polen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep ingesteld tegen de wettigheid van Verordening (EU) 2023/857 van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2023 tot wijziging van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (zaak C-451/23). Op 23 augustus 2023 hebben Global Legal Action Network clg en Climate Action Network Europe asbl de Commissie overeenkomstig de Aarhus-verordening verzocht om interne herziening van Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1319 van de Commissie. Na een gedetailleerde beoordeling van de herziening heeft de Commissie de verzoekers op 29 november 2023 meegedeeld dat zij het verzoek ongegrond achtte.

de emissierechten in mindering gebracht op de te veilen hoeveelheden en in de reserve opgenomen. Bovendien zal de nettovraag van de luchtvaart vanaf 2024 worden meegenomen in de berekening van het totale aantal emissierechten in omloop. De in artikel 29 bis bedoelde maatregelen in geval van buitensporige prijschommelingen zijn eveneens aangescherpt.

Om de sectorale decarbonisatie te helpen bevorderen, zijn de regels voor kosteloze toewijzing aangepast. Dit omvat conditionaliteitsvereisten voor de toegang van industriële installaties tot kosteloze toewijzing (in de vorm van energieaudits en voor sommige installaties klimaatneutraliteitsplannen) en een geleidelijke afschaffing van kosteloze toewijzingen in de luchtvaartsector. Twintig miljoen emissierechten zullen worden gebruikt ter ondersteuning van het gebruik van duurzame alternatieve luchtvaartbrandstoffen voor vluchten die onder het EU-ETS vallen.

Ook in energie-intensieve industriële sectoren voor de productie van bepaalde goederen (cement, aluminium, meststoffen, elektriciteit, waterstof, ijzer en staal, evenals sommige uitgangsstoffen en een beperkt aantal downstreamproducten) wordt kosteloze toewijzing geleidelijk afgeschaft. Dit is het gevolg van de invoering van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie bij Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad, dat van toepassing is op deze goederen om het risico op koolstoflekkage te beperken nu de EU haar klimaatambitie versterkt.

Bij alle emissies van reizen naar en vanuit de EU is het maritiem vervoer een grote en toenemende bron van broeikasgasemissies (meer dan 124 miljoen ton CO₂ in 2021) en verantwoordelijk voor ongeveer 3-4 % van de totale CO₂-emissies van de EU⁴⁹. De opnemng van maritiem vervoer in het EU-ETS zorgt ervoor dat de sector bijdraagt aan de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen van de EU. Overeenkomstig de herziene EU-ETS-richtlijn bestrijkt het EU-ETS vanaf januari 2024 ook broeikasgasemissies van maritiem vervoer. In eerste instantie gaat het alleen om CO₂-emissies, en vervolgens vanaf 2026 ook om emissies van CH₄ (methaan) en N₂O. De emissies van alle grote schepen (met een brutotonnage van 5 000 of meer) die EU-havens aandoen, zijn inbegrepen, ongeacht de vlag die zij voeren, met betrekking tot:

- 50 % van de emissies van reizen die buiten de EU beginnen of eindigen (ervan uitgaande dat het derde land passende maatregelen treft voor het resterende deel van de emissies);
- 100 % van de emissies van schepen die tussen twee EU-havens varen en schepen die een EU-haven aandoen.

Om kosteneffectieve emissiereducties in de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren (met name kleine industrie die niet onder het bestaande EU-ETS valt) te stimuleren, is een nieuw emissiehandelssysteem voor in die sectoren verbrande brandstoffen ingevoerd (het ETS 2). Het ETS 2 zal een aanvulling vormen op ander beleid van de Europese Green Deal in de desbetreffende sectoren en de lidstaten zo helpen hun emissiereductiestreefcijfers uit hoofde van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen te halen. De emissiereducties in die sectoren zijn tot dusverre onvoldoende om de EU stevig op schema te zetten om haar doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 te verwezenlijken. De aanvullende aanpak van het ETS 2 en de verordening inzake de verdeling van de inspanningen behoudt de stimulansen voor de lidstaten om marktfalen en gescheiden prikkels aan te pakken, en stimuleert de kosteneffectieve reductie van emissies. De in het ETS 2 vastgestelde koolstofprijs zal een verdere marktprikkel bieden voor investeringen in de renovatie van gebouwen en emissiearme mobiliteit. Hoewel het ETS 2 net als het bestaande EU-ETS een systeem van handel onder een absoluut emissieplafond (“cap and trade”) is, zal dit betrekking hebben op upstreamemissies en dus brandstofleveranciers in plaats van consumenten reguleren. Het ETS 2 zal vanaf 2027 operationeel zijn,

⁴⁹ Verslag van de Commissie, *Fourth Annual Report from the European Commission on CO₂ Emissions from Maritime Transport (period 2018-2021)* (SWD(2023) 54 final van 13.3.2023).

en is ontworpen met verschillende elementen om ervoor te zorgen dat het vanaf het begin ordelijk, soepel en efficiënt kan functioneren. De monitoring en rapportage van emissies begint al in 2025.

Een deel van de inkomsten uit de veiling van emissierechten in het kader van het ETS 2 zal worden gebruikt voor het nieuwe Sociaal Klimaatfonds dat bij Verordening (EU) 2023/955 van het Europees Parlement en de Raad is opgericht en waarmee de maatschappelijke gevolgen van het nieuwe systeem voor kwetsbare groepen worden aangepakt. Samen met de bijdragen van de lidstaten zal het Sociaal Klimaatfonds tussen 2026 en 2032 86,7 miljard EUR mobiliseren.

Om sectoren te helpen de uitdaging van decarbonisatie aan te gaan, zijn meer middelen vanuit het ETS-kader gebruikt voor de groene transitie. Van zowel het Innovatiefonds als het moderniseringsfonds is de omvang vergroot. Beide worden gefinancierd vanuit het EU-ETS. Om recht te doen aan de aanzienlijke bijdrage van de EU-ETS-inkomsten aan de klimaattransitie en om de acceptatie door het publiek te vergroten, moeten de lidstaten en de Commissie ervoor zorgen dat duidelijk wordt aangegeven waar de steun afkomstig is van EU-ETS-inkomsten, bijvoorbeeld van het Innovatiefonds en het moderniseringsfonds. Baanbrekende technologieën voor de groene transitie, ook in de maritieme sector en sectoren die onder het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie vallen, zullen worden ondersteund met aanvullende middelen vanuit het Innovatiefonds. Die middelen kunnen nu ook worden toegekend via openbare aanbestedingsprocedures, met name om innovatieve processen en technologieën op te schalen om deze vervolgens in de hele EU op brede schaal in te zetten. De transformatie van de energiesector in de oorspronkelijke tien begunstigde lidstaten, plus Griekenland, Portugal en Slovenië, zal mede worden gefinancierd met aanvullende middelen vanuit het moderniseringsfonds.

Tot slot moeten de lidstaten sinds 5 juni 2023 alle opbrengsten uit het huidige ETS en het ETS 2 (of het equivalent in financiële waarde) besteden aan de bevorderen van klimaatactie, de energietransitie en een rechtvaardige transitie, volgens de doeleinden als bedoeld in artikel 3 octies bis, lid 3, artikel 10, lid 3, en artikel 30 quinquies, lid 6, van de ETS-richtlijn.

Het merendeel van de genoemde wijzigingen geldt vanaf 1 januari 2024 of het begin van de tweede periode van kosteloze toewijzing (2026-2030), maar sommige gelden al sinds de inwerkingtreding van Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de ETS-richtlijn op 5 juni 2023. Verschillende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die essentieel zijn voor de werking van het EU-ETS zijn gewijzigd of worden momenteel gewijzigd om de bij Richtlijn (EU) 2023/959 ingevoerde wijzigingen toe te passen.

Zoals werd geconcludeerd in de mededeling over de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040, zal de verhoogde ambitie die in het EU-ETS is vastgesteld in overeenstemming met de geactualiseerde doelstelling voor 2030 alleen worden verwezenlijkt als het rechtskader correct wordt uitgevoerd en verdere wijzigingen die kunnen leiden tot instabiliteit voor investeringen in de sectoren die onder het EU-ETS vallen, worden vermeden. In die mededeling worden acht bouwstenen genoemd voor de verwezenlijking van de doelstelling voor 2040. Het EU-ETS is een belangrijk beleidsinstrument voor vijf van deze bouwstenen: i) een veerkrachtig en koolstofvrij energiesysteem voor onze gebouwen, ons vervoer en onze industrie; ii) een industriële revolutie gericht op concurrentievermogen op basis van onderzoek en innovatie, circulariteit, efficiënt gebruik van hulpbronnen, industriële decarbonisatie en productie met schone technologie; iii) infrastructuur voor het leveren, het vervoer en de opslag van waterstof en CO₂; iv) klimaatbeleid als investeringsbeleid, en v) een rechtvaardig, solidair en sociaal beleid dat centraal staat bij de transitie. Een aantal van deze bouwstenen houdt nauw verband met de elementen van de ETS-richtlijn die tegen juli 2026 zullen worden herzien.

Nadat de klimaatdoelstelling voor 2040 is vastgesteld, zal de noodzaak worden onderzocht van concrete aanvullende beleidsinitiatieven en maatregelen van de Unie voor de nodige broeikasgasemissiereducties door de Unie en haar lidstaten om die doelstelling te verwezenlijken, ook wat betreft het EU-ETS en de in artikel 9 van de ETS-richtlijn vastgestelde lineaire verminderingsfactor.

5. Conclusies

Hoewel de Europese klimaatwet zich nog in de beginfase van de uitvoering bevindt, is met het verankeren van de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 in wetgeving en het voorzien in voortdurende vooruitgang op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering de langetermijnkoers uitgezet en meer voorspelbaarheid voor investeringen geboden. Sinds de inwerkingtreding van de klimaatwet is veel actie ondernomen, zoals beschreven in dit verslag. De verordening inzake de verdeling van de inspanningen en de ETS-richtlijn zijn herzien in het kader van het “Fit for 55”-pakket, waarbij zij in overeenstemming zijn gebracht met de bij de Europese klimaatwet geactualiseerde doelstelling voor 2030 om de nettobroeikasgasemissies met ten minste 55 % te verminderen, en er zijn aanvullende initiatieven genomen om de transitie naar klimaatneutraliteit te versnellen.

Zoals uiteengezet in de mededeling over de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040, is de stabiliteit en volledige uitvoering van het huidige wetgevingskader voor het verwezenlijken van de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 een voorwaarde om de EU om op koers te houden voor de doelstelling voor 2040 en de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 en zo het volledige potentieel van de transitie te benutten. In de mededeling wordt het startsein gegeven voor de vaststelling van de klimaatdoelstelling van de EU voor 2040. Zij dient als uitgangspunt voor een politiek debat over de keuzes van Europese burgers en regeringen voor de toekomst, en als input voor de volgende Commissie bij het opstellen van het wetgevingsvoorstel om de doelstelling voor 2040 in de Europese klimaatwet op te nemen en het passende beleidskader voor de periode na 2030 vorm te geven.

Tegelijkertijd wordt actie ondernomen om het vermogen tot aanpassing te vergroten, de veerkracht te versterken en de kwetsbaarheid voor de klimaatverandering te verminderen, zoals overeenkomstig de Europese klimaatwet is vereist. In de mededeling over het beheren van klimaatrisico's wordt gewezen op belangrijke maatregelen die de EU en de lidstaten kunnen nemen om beter kunnen anticiperen op toenemende klimaatrisico's en deze beter te begrijpen en beheren, met name door te verduidelijken wie verantwoordelijk is voor de risico's. De mededeling biedt een krachtig en tijdig antwoord op het duidelijke en actuele gevaar van meer klimaatrampen, en onderstreept de noodzaak van uitvoering van bestaande beleid. De Commissie zal ervaringen, kennis en instrumenten van de EU op internationaal niveau delen, en zal met de lidstaten, het publiek, het bedrijfsleven en andere EU-instellingen blijven samenwerken om de paraatheid en weerbaarheid van de samenleving en de economie van de EU te vergroten.