

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen

(COM(2021) 555 final — 2021/0200(COD))

(2022/C 152/31)

Rapporteur: **Veselin MITOV**

Corapporteur: **Udo HEMMERLING**

Raadpleging	Europees Parlement, 13.9.2021 Raad, 17.9.2021
Rechtsgrondslag	Artikelen 304 en 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	25.11.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	8.12.2021
Zitting nr.	565
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	220/4/8

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie tot wijziging van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR) — Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten — om de bijdrage van de ESR af te stemmen op de verwezenlijking van de verhoogde ambitie voor 2030, die door de Europese Green Deal wordt nagestreefd en door het Klaar voor 55-pakket in concrete maatregelen wordt omgezet.

1.2. Hoewel de ambitieuzere emissiereductiedoelstellingen van de EU internationaal gezien respectabel zijn, kan het zijn dat zelfs deze versterkte inspanningen niet volstaan om een rijke economie die van oudsher een belangrijke bron van uitstoot is, een zinvolle bijdrage te laten leveren aan een scenario waarin de opwarming tegen het einde van de eeuw beperkt blijft tot maximaal 1,5 °C, mede gezien de dramatische prognoses in het onlangs gepubliceerde AR6 -verslag van de IPCC (2021) ⁽²⁾. Het is dan ook van essentieel belang dat nu werk wordt gemaakt van de doelstelling om de emissies vóór 2030 in de hele EU met 55 % te reduceren, en de inspanningen van de lidstaten op dit gebied zijn doorslaggevend. Het EESC erkent derhalve dat ambitieuze en bindende doelstellingen voor de verdeling van de inspanningen tussen lidstaten moeten worden vastgesteld.

1.3. Het hoge niveau van de klimaatambitie van het Klaar voor Fit 55-pakket staat dus buiten kijf. Tegelijkertijd kunnen de noodzakelijke klimaatmaatregelen aanzienlijke herverdelingseffecten hebben (zowel tussen als binnen de lidstaten), die naar behoren moeten worden aangepakt.

⁽¹⁾ 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 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 26).

⁽²⁾ IPCC (2021): Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [MassonDelmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press.

1.4. Het EESC is het er dan ook mee eens dat rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten om een optimale billijkheid en kosteneffectiviteit te waarborgen. Om echter op een billijke manier tot een reële kosteneffectiviteit te komen, moeten bij de berekeningen van de verdeling van de inspanningen idealiter beide aspecten tegelijk in aanmerking worden genomen, en moeten de doelstellingen op een zodanige wijze worden vastgesteld dat elk land in verhouding tot zijn bbp dezelfde emissiereductielasten moet dragen. Om de tekortkomingen bij de verdeling van de inspanningen te compenseren, zijn flexibiliteitsmechanismen volgens het EESC van cruciaal belang en verdienen zij bijzondere aandacht.

1.5. De integratie moet op zodanige wijze plaatsvinden dat de vooruitgang naar klimaatneutraliteit op lange termijn wordt bevorderd, en daarom moet rekening worden gehouden met zowel de emissiereductie als de koolstofvastlegging, alsook met de uitdagingen op het gebied van aanpassing en voedselzekerheid.

1.6. Met het oog op de invoering van een nieuw ETS voor het wegvervoer en gebouwen steunt het EESC het huidige voorstel van de Commissie om deze sectoren onder het toepassingsgebied van de ESR te houden, ook na de invoering van een nieuw systeem voor de handel in emissierechten voor de sectoren wegvervoer en gebouwen. Het neemt er nota van dat de emissiereducties die voortvloeien uit de handel in emissierechten in deze sectoren zullen meetellen voor de inspanningen van de lidstaten om aan de ESR-verplichtingen te voldoen. Het wijst erop dat de Commissie en de lidstaten het raakvlak tussen de twee systemen op een soepele en transparante manier moeten aanpakken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Als onderdeel van het Klaar voor 55-pakket dat de Europese Commissie op 14 juli 2021 heeft voorgelegd, beoogt dit voorstel de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR) te wijzigen om de bijdrage ervan aan de verwezenlijking van de 55 %-emissiereductiedoelstelling voor 2030 in overeenstemming te brengen met de Europese klimaatwetgeving. De totale reductie zou ongeveer 11 procentpunten hoger moeten liggen dan de in 2018 vastgestelde ESR-reductiedoelstelling van 29 % voor 2030. In dit advies zet het EESC zijn standpunt uiteen over de voorgestelde verordening betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030.

2.2. Het ESR-voorstel maakt deel uit van de uitvoering van de verbintenis van de EU om haar broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen in vergelijking met het niveau van 1990. Zoals voorgesteld door de Commissie vereist de doelstelling voor 2030 om een vermindering met 61 % in de sectoren die onder het huidige EU-emissiehandelssysteem (ETS) vallen, een vermindering met 43 % in het voorgestelde afzonderlijke ETS voor vervoer en gebouwen en met 40 % in de overige sectoren (die niet onder het ETS vallen), telkens ten opzichte van de niveaus van 2005.

2.3. De voorgestelde verordening is van toepassing op wegvervoer en gebouwen, die onder een afzonderlijk emissiehandelssysteem zouden vallen, zoals vermeld in het Klaar voor 55-pakket, op binnenlandse scheepvaart in de EU, en op niet-ETS-sectoren en -activiteiten zoals landbouw en afval. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om de ESR voor bovengenoemde sectoren te handhaven. De verwachte meerwaarde hiervan is, volgens de effectbeoordeling van de Commissie, dat ervoor wordt gezorgd dat deze sectoren de vereiste emissiereducties zullen realiseren en dat een (uitgebreid) emissiehandelssysteem moet worden gezien als aanvullende steun voor het bereiken van de verhoogde ambitie voor 2030. In de effectbeoordeling wordt er ook op gewezen dat het verhogen van de nationale streefcijfers in het kader van de ESR een heroverweging van de beginselen van billijkheid en kostenefficiëntie vereist. Aanvullende instrumenten (markt en regelgeving) zouden dan ook nodig kunnen zijn voor sectoren die kampen met marktrigiditeiten (gebrek aan toegang tot betaalbare koolstofarme oplossingen) en waar de bevolking (met name lage-inkomensgroepen) rechtstreeks wordt getroffen. Door deze sectoren binnen de regelgevingsmogelijkheden van de lidstaten te houden die in het kader van de ESR optreden, wordt gegarandeerd dat de beoogde resultaten worden bereikt en kan voor een betere bescherming en billijkheid worden gezorgd. Daarom steunt het EESC het huidige voorstel van de Commissie om deze sectoren onder het toepassingsgebied van de ESR te houden, ook na de invoering van een nieuw systeem voor de handel in emissierechten voor de sectoren wegvervoer en gebouwen. Het wijst erop dat de Commissie en de lidstaten het raakvlak tussen de twee systemen op een soepele en transparante manier moeten aanpakken.

2.4. De Commissie stelt voor gedifferentieerde nationale emissiereductiedoelstellingen te handhaven teneinde te voldoen aan de beginselen van billijkheid en kosteneffectiviteit waartoe de Europese Raad heeft opgeroepen. De herziene broeikasgasreductiedoelstellingen van de afzonderlijke lidstaten in ESR-sectoren voor 2030 variëren met 10 % tot 50 % ten opzichte van de niveaus van 2005. Het EESC is er een groot voorstander van dat de lidstaten die economisch het best zijn toegerust om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, relatief meer moeten doen, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het kosteneffectieve emissiereductiepotentieel, en is van mening dat flexibiliteitsmechanismen daartoe een belangrijke bijdrage moeten leveren.

2.5. Wat de flexibiliteitsmechanismen betreft, moet er ook ruimte zijn voor flexibiliteit tussen lidstaten en flexibiliteit in de tijd door middel van reserves of leningen, rekening houdend met de verschillende mogelijkheden en capaciteiten van de lidstaten, kosteneffectieve oplossingen en het effect van economische cycli.

2.6. De Commissie stelt voor de bestaande flexibiliteit, die voorziet in de overdracht van emissieruimten tussen lidstaten en in de tijd, voort te zetten. Ook stelt de Commissie nieuwe vormen van flexibiliteit voor die bepaalde compensaties tussen de sector van gedeelde inspanningen en de ETS- en LULUCF-sectoren mogelijk maken.

2.7. Het voorgestelde Klaar voor 55-pakket heeft ook betrekking op de bewaking en rapportage van de uitstoot van broeikasgassen, met inbegrip van rapportageregels voor landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. De Commissie houdt in haar voorstel terecht rekening met de beginselen van billijkheid en kosteneffectiviteit. Het EESC is het er volledig mee eens dat de verschillen tussen de lidstaten in aanmerking moeten worden genomen om te zorgen voor zowel billijkheid als kosteneffectiviteit. Dit om rekening te houden met de specifieke kenmerken en de verschillende uitgangspunten van de lidstaten, en met hun economische mogelijkheden voor het terugdringen van emissies.

3.2. Wat betreft de nationale emissiereductiedoelstellingen en de vraag hoe deze op een eerlijke en kosteneffectieve manier kunnen worden verwezenlijkt, benadrukt het EESC dat de bestaande overheids subsidies voor de opwekking en het verbruik van fossiele energie op een doordachte manier moeten worden afgebouwd.

3.3. Het EESC stelt echter met bezorgdheid vast dat in de voorgestelde aanpak billijkheid en kosteneffectiviteit als twee afzonderlijke aspecten worden beschouwd. Om op EU-niveau het meest doeltreffende resultaat te bereiken en op billijke wijze voor een reële kosteneffectiviteit te zorgen, moeten de berekeningen in alle lidstaten idealiter beide aspecten bestrijken.

3.4. Wat landgebruik en bosbouw betreft — die het onderwerp zijn van een apart voorstel, maar ook voor andere sectoren relevant kunnen zijn — stelt de Commissie voor dat de broeikasgasemissies en -verwijderingen, die worden berekend volgens de boekhoudregels, in alle lidstaten in evenwicht moeten zijn. Met de opname van koolstofputten in de broeikasgasreductiedoelstelling van de EU voor 2030 zouden de netto-broeikasgasverwijderingen in de LULUCF-sector worden opgetrokken tot 310 miljoen ton CO₂-equivalent. Hoewel het EESC een hoger ambitieniveau noodzakelijk acht, wijst het erop dat koolstofverwijderingen niet mogen worden gezien als een mechanisme voor het compenseren van emissiereducties in andere sectoren.

3.5. Het EESC is van mening dat er een doeltreffend en transparant systeem moet komen om toezicht te houden op het resultaat van de flexibiliteit. Daarom moet het huidige monitoringskader dat werkt via het register dat is ingesteld bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1124 van de Commissie⁽³⁾, worden versterkt om ervoor te zorgen dat transactiegegevens, met inbegrip van het gebruik van flexibiliteit, volledig beschikbaar zijn voor het publiek⁽⁴⁾.

3.6. Wat de nationale emissiereductiedoelstellingen betreft, moedigt het EESC de Commissie aan na te gaan met welke andere kenmerken van de lidstaten dan alleen het bbp per hoofd van de bevolking rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van nationale doelstellingen (bijv. koolstofintensiteit, kwetsbare regio's), ook met het oog op ondersteuning via de EU-faciliteit voor herstel en veerkracht.

Brussel, 8 december 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽³⁾ Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1124 van de Commissie van 13 maart 2019 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1122 wat betreft de werking van het EU-register overeenkomstig Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 177 van 2.7.2019, blz. 66).

⁽⁴⁾ Momenteel zijn transactiegegevens, met inbegrip van het gebruik van flexibiliteit, beschikbaar voor het publiek via het (Union Registry). Bovendien brengt de Commissie jaarlijks verslag uit over de naleving van alle EU-klimaatwetgeving, via het Voortgangverslag over klimaatactie.