



Brussel, 14.7.2021
SWD(2021) 612 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

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} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de herziening van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
De verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR of Effort Sharing Regulation) omvat nationale broeikasgasreductiestreefcijfers voor de sectoren die momenteel niet onder het EU-systeem voor de handel in emissierechten vallen, zoals gebouwen, wegvervoer, landbouw en afval. Door de ambitieuzere nieuwe algemene doelstelling voor de hele EU-economie van nettobroeikasgasemissiereducties van ten minste 55 % ten opzichte van 1990 tegen 2030 zijn de huidige streefcijfers uit hoofde van de ESR ontoereikend om voldoende tot de verhoogde algemene EU-doelstelling bij te dragen. Ten tweede vormen de mogelijke uitbreiding van het emissiehandelssysteem en de mogelijke wijziging van het toepassingsgebied van de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw voldoende aanleiding om het toepassingsgebied van de ESR zelf, als onderdeel van de overkoepelende structuur van het klimaatbeleid, te heroverwegen. Ten derde is de ESR in haar opzet gebaseerd op billijkheid, solidariteit en kostenefficiëntie, en moeten deze kenmerken ook na de herziening behouden blijven.
Wat is het doel?
De algemene doelstelling van dit initiatief is bij te dragen tot een nettobroeikasgasemissiereductie van ten minste 55 % tegen 2030 ten opzichte van 1990, teneinde op een geleidelijke en evenwichtige manier tegen 2050 tot klimaatneutraliteit (d.w.z. broeikasgasneutraliteit) te komen. Er zijn drie specifieke doelstellingen voor de herziening van de ESR: ten eerste, ervoor te zorgen dat het toepassingsgebied en de collectieve ambitie van de ESR binnen het “Klaar voor 55”-pakket samenhangend gedefinieerd worden en met name een mogelijke nieuwe uitbreiding van het emissiehandelssysteem te overwegen waarin sectoren zoals gebouwen en wegvervoer worden meegenomen; ten tweede, ervoor te zorgen dat aanvullende inspanningen op een consistente, billijke en evenwichtige manier tussen de lidstaten worden gedeeld; ten derde, kostenefficiënte oplossingen voor emissiereductie te bevorderen in de sectoren waarvoor de inspanningsverdeling geldt, aan de hand van aanpassingen van de streefcijfers en vormen van flexibiliteit.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Klimaatverandering is een grensoverschrijdend probleem en een gecoördineerd EU-optreden is een effectieve aanvulling op en versterking van de nationale en lokale maatregelen. Gecoördineerd optreden maakt een gelijkmatig hoog ambitieniveau voor de hele EU mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met subsidiariteit en de verschillen tussen de lidstaten wat betreft mogelijkheden om op te treden, aangezien de ESR in de eerste plaats gericht is op de lidstaten, waarnaast de kostenefficiëntie kan worden vergroot door middel van passende vormen van flexibiliteit binnen en tussen de lidstaten en met andere sectorale wetgeving (emissiehandelssysteem, verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw).
B. Oplossingen
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom niet?
De belangrijkste opties van deze effectbeoordeling hebben betrekking op mogelijke wijzigingen van het toepassingsgebied van de ESR:

- o optie 1: het huidige sectorale toepassingsgebied van de ESR aanhouden en tegelijkertijd de handel in emissierechten uitbreiden, met twee varianten: 1.1 met een veel ambitieuzere ESR en 1.2 met een in beperkte mate ambitieuzere ESR;
- o optie 2: de ESR aanhouden met alleen die sectoren die niet onder de emissiehandel vallen, oftewel met een beperkt toepassingsgebied zonder gebouwen en vervoer, met twee varianten: 2.1 waarbij de streefcijfers voor de resterende ESR-sectoren in lijn met prognoses op kostenefficiëntie worden verhoogd; 2.2 waarbij de huidige ESR-streefcijfers worden gehandhaafd;
- o optie 3: geleidelijke uitfasering van de ESR en vervanging door andere beleidsinstrumenten.

Naast de opties voor het toepassingsgebied wordt in de beoordeling ook onderzocht of de bestaande vormen van flexibiliteit binnen de ESR toereikend zijn om de klimaatambitie op kosteneffectieve wijze te vergroten.

Gezien de sterke rol van subsidiariteit in veel van de beleidsmaatregelen van de EU die in de betrokken sectoren van toepassing zijn, wordt een ambitieuzere ESR in overeenstemming met de algemene klimaatambitie, waarbij het huidige toepassingsgebied van de ESR wordt behouden, als de voorkeursoptie beschouwd, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de lidstaten verantwoording afleggen en de juiste stimulansen hebben om zowel nationaal als EU-beleid op ambitieuze wijze uit te voeren en de lidstaten de flexibiliteit krijgen om rekening te houden met hun nationale omstandigheden.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Wat de ambitie betreft, was de overgrote meerderheid van de belanghebbenden die op de openbare raadpleging hebben gereageerd, het ermee eens dat de lidstaten hun inspanningen moeten opvoeren en ambitieuzere doelstellingen moeten nastreven. Wat het toepassingsgebied betreft, was 60 % van de respondenten er voorstander van dat sectoren die in de toekomst onder een uitgebreid emissiehandelssysteem vallen, ook onder de ESR moeten blijven vallen, en was 26 % tegen. Indien een uitgebreid emissiehandelssysteem wordt ingevoerd, vonden veel respondenten een testperiode noodzakelijk, alvorens wordt besloten of het toepassingsgebied van het ESR moet worden gewijzigd. Op 1 juni 2021 hebben uitvoerend vicevoorzitter Timmermans en commissaris Schmit een hoorzitting met de sociale partners gehouden om de economische en sociale dimensie van het “Klaar voor 55”-pakket te bespreken. De sociale partners steunden de reductiedoelstelling van 55 % en gaven hun mening over de verschillende voorstellen in het pakket.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie voorziet in een beleidskader dat een hoog niveau van milieu-integriteit, billijkheid en solidariteit bij de verdeling van de inspanningen waarborgt en voorziet in voldoende vormen van flexibiliteit om de doelstellingen op een kostenefficiënte manier te verwezenlijken.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeursoptie is, anders van de belangrijkste opties)?

De totale kosten van de voorkeursoptie worden uitgezocht als onderdeel van de algehele economische analyse van de verhoogde ambitie om emissiereducties van ten minste 55 % tot stand te brengen. Volgens prognoses voor de hele economie waarin zowel regelgevingsmaatregelen als de invoering van een uitgebreid emissiehandelssysteem zijn meegenomen, stijgen de kosten van het energiesysteem in het komende decennium met 0,3 % tot 0,6 % van het bbp (dit laatste percentage wanneer rekening wordt

gehouden met het effect van koolstofbeprijzing) in vergelijking met het referentiescenario. Deze kosten omvatten zowel extra investeringskosten aan zowel de vraag- als de aanbodzijde, alsook de brandstofbesparingen. De macro-economische effecten zijn beperkt en kunnen positief uitvallen, afhankelijk van hoe bijvoorbeeld de inkomsten uit koolstofbeprijzing terug in de economie worden gepompt.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?

De ESR is in de eerste plaats gericht op de lidstaten als institutionele actoren en heeft dus vooral rechtstreeks gevolgen voor hun nationale overheden. Voor ondernemingen in het algemeen en kmo's in het bijzonder zijn er in het kader van de ESR geen directe rapportageverplichtingen en de beleidsopties zouden hieraan niets wijzigen. Veel kmo's, bijvoorbeeld in de sectoren vervoer, energie en landbouw, behoren echter tot sectoren die onder de ESR vallen. In het algemeen wordt in alle sectoren van de economie verwacht dat grotere ambitie op het gebied van broeikasgassen zal bijdragen tot een modernisering van de economie, maar sommige sectoren zullen ook achteruitgang zien, bijvoorbeeld waar het gaat om de winning en distributie van fossiele brandstoffen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De praktische gevolgen voor de lidstaten als gevolg van de uitvoering van nationale beleidslijnen en maatregelen in ESR-sectoren hangen af van de maatregelen die in elk specifiek land zijn gekozen en in hun geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen (NECP's) zijn opgenomen en door de Europese Commissie in overeenstemming met de governanceverordening zijn beoordeeld.

Zijn er andere significante gevolgen?

De ESR zal ertoe leiden dat de nationale autoriteiten aanvullende maatregelen nemen om de broeikasgasemissies in sectoren als gebouwen, wegvervoer, kleine industrie en landbouw terug te dringen. De transformatie zal vaak gepaard gaan met grotere investeringsbehoeften en vervolgens leiden tot grotere efficiëntie en/of lagere exploitatiekosten. De gevolgen zullen dus te maken hebben met investeringsuitdagingen en hoe deze kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld in huishoudens met een laag inkomen. In het kader van de ESR wordt dit opgelost door streefcijfers vast te stellen op een gedifferentieerde wijze, grotendeels op basis van het bbp per hoofd van de bevolking, in plaats van louter van kostenefficiëntie uit te gaan, wat tot verhoudingsgewijs grotere gevolgen in lage-inkomenslidstaten zou leiden.

Evenredigheid

Voor ambitieuzere broeikasgasemissiereducties zijn aanvullende maatregelen nodig, zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten. De ESR is een instrument waarmee maatregelen in de EU-lidstaten op flexibele en passende wijze kunnen worden gestimuleerd, in samenhang met andere EU-wetgeving. De voorgestelde actie is evenredig om de klimaatdoelstellingen waartoe de EU zich heeft verbonden, te verwezenlijken.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De ESR zal naar verwachting ten minste tot 2030 van kracht zijn. De voortgang wordt beoordeeld in het kader van het systeem voor de jaarlijkse bewaking, rapportage en verificatie van broeikasgasemissies. De

wetgeving zal in een regelmatige evaluatie voorzien. Deze wordt afgestemd op de herziening van andere klimaatwetgeving zoals de EU-richtlijn inzake het emissiehandelssysteem, de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw en de verordening tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens.