EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.9.2024
COM(2024) 550 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de evaluatie van de verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie

{SWD(2024) 200 final}

1. EVALUATIE VAN DE GOVERNANCE VAN DE ENERGIE-UNIE EN KLIMAATACTIE: ACHTERGROND

De verordening inzake de governance van de energie-unie en klimaatactie (de "governanceverordening", hierna "de verordening") is in december 2018 vastgesteld[1]. Het doel was om een **robuust governancemechanisme te creëren waarmee de EU haar energie- en klimaatdoelstellingen en de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs van 2015 kan halen en tegelijkertijd de verplichtingen uit hoofde van de energie- en klimaatwetgeving van de EU te integreren en te vereenvoudigen**. De verordening is van toepassing op de vijf dimensies van de energie-unie: energiezekerheid, interne energiemarkt, energie-efficiëntie, koolstofvrij maken van de economie en onderzoek, innovatie en concurrentievermogen.

Met de verordening wordt de planning van het geïntegreerde nationale energie- en klimaatbeleid versterkt door een samenhangend, efficiënt en transparant kader te creëren waarmee een lange lijst van versnipperde en deels overlappende monitoringverplichtingen wordt gestroomlijnd, samengevoegd en vereenvoudigd[2]. Ten eerste ondersteunt de verordening strategische energie- en klimaat**planning** voor de middellange en lange termijn door middel van geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen en nationale langetermijnstrategieën. Ten tweede biedt zij een kader voor de lidstaten om **verslag uit te brengen** over hun voortgang met betrekking tot de doelstellingen en streefcijfers inzake energie en klimaat voor 2030 en de lange termijn[3], zowel aan de Commissie als aan het secretariaat van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC). Ten derde stelt zij de Commissie in staat om **de vorderingen van de EU en de lidstaten te beoordelen en te monitoren**, en om maatregelen te nemen als het ambitieniveau en/of de vorderingen onvoldoende zijn.

De verordening heeft tot doel **de administratieve lasten** te verminderen, investeerders **duidelijke investeringssignalen te geven** en **de transparantie en verantwoordingsplicht te verbeteren** door de toegang tot informatie over het energie- en klimaatbeleid voor het publiek eenvoudiger te maken. Met de verordening is een nieuw samenwerkingsmechanisme tussen de lidstaten en de EU tot stand gebracht. Ook worden de lidstaten op grond van de verordening ertoe verplicht om op meerdere niveaus dialogen met belanghebbenden aan te gaan, waarbij lokale en regionale overheden, het

---

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.

2 In totaal zijn met het voorstel van de Commissie voor de verordening meer dan vijftig afzonderlijke plannings-, rapportage- en monitoringverplichtingen in het kader van het acquis op het gebied van energie- en klimaatbeleid van de EU geïntegreerd, gestroomlijnd of ingetrokken (31 verplichtingen geïntegreerd en 23 verplichtingen geschrapt), zie COM(2016) 759 final/2 — 2016/0375(COD): EUR-Lex — 52016PC0759R(01) — NL — EUR-Lex (europa.eu).

3 Belangrijk is dat de verordening geen rapportageverplichtingen voor bedrijven bevat.

maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, investeerders, andere belanghebbenden en het algemene publiek werden betrokken.

Dit verslag bevat een evaluatie van het functioneren en de uitvoering van de verordening sinds de inwerkingtreding ervan in 2018, waarbij een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie[4] dient ter ondersteuning van het verslag. De evaluatie wordt uitgevoerd overeenkomstig artikel 45 van de verordening[5]. In het verslag wordt beoordeeld wat de bijdrage is geweest van de verordening aan de governance van de energie-unie, de langetermijndoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, de vorderingen op het gebied van de energiedoelstellingen voor 2030, de doelstelling van de EU voor 2050 inzake klimaatneutraliteit en de overige doelstellingen van de energie-unie. Daarnaast wordt in het verslag nagegaan in hoeverre de verordening in de toepasselijke EU- en internationale plannings-, rapportage- en monitoringverplichtingen is geïntegreerd en daarmee overeenstemt.

De evaluatie van het EU-kader voor energie- en klimaatgovernance komt op het juiste moment en is noodzakelijk. Gezien de veranderende geopolitieke omstandigheden en de prangende uitdagingen op het gebied van het klimaat, de economie, het concurrentievermogen, de samenleving en het milieu is dit politiek van belang. Een evaluatie biedt een nuttige basis om het toekomstige energie- en klimaatbeleid van de EU te helpen vormgeven en uitvoeren, met name met het oog op onze ambities voor 2040 en 2050[6].

In dit verslag wordt ook aangegeven welke gebieden voor verbetering vatbaar zijn, waaronder de mogelijkheid om de rapportageverplichtingen te vereenvoudigen en te stroomlijnen, in overeenstemming met de algemene toezegging van de Commissie om dergelijke verplichtingen met 25 % te verminderen[7].

De evaluatie is gebaseerd op een groot aantal bronnen en werd ondersteund door een externe evaluatie door een adviesbureau[8]. De bevindingen zijn gedeeltelijk gebaseerd op raadplegingen met nationale autoriteiten, maatschappelijke organisaties, het

---

4 SWD(2024) 200.

5 De algemene evaluatie is uitgevoerd in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving en is gebaseerd op vijf standaard evaluatiecriteria: doeltreffendheid, doelmatigheid, coherentie, EU-meerwaarde en relevantie.

6 In Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”) wordt klimaatneutraliteit in de EU tegen 2050 als bindende doelstelling vastgesteld en wordt, om dit te bereiken, de vaststelling vereist van een EU-brede klimaatdoelstelling voor 2040. Hiertoe heeft de Commissie in februari 2024 aanbevolen om de netto-broeikasgasemissies van de EU tegen 2040 met 90 % te verminderen ten opzichte van 1990 (EUR-Lex — 52024DC0063 — NL — EUR-Lex (europa.eu)).

7 Vandaag resultaten boeken om klaar te zijn voor morgen: Werkprogramma van de Commissie voor 2024 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_4965).

8 Ondersteunende studie voor de evaluatie van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie - eindverslag (aanstaand)

bedrijfsleven, een evenement voor belanghebbenden[9], meningen van het publiek aan de hand van een verzoek om input[10], deskresearch, de beoordelingen van nationale energie- en klimaatplannen[11] door de Commissie en de voortgangsrapportage over nationale energie- en klimaatplannen[12], een doorlichting van de plannings-, rapportage- en monitoringverplichtingen op grond van de energie- en klimaatwetgeving van de EU en casestudy's in verschillende lidstaten.

2. DE ENERGIE- EN KLIMAATGOVERNANCE VAN DE EU IN EEN VERANDERENDE BELEIDS- EN GEOPOLITIEKE CONTEXT

Sinds de vaststelling van de verordening is het Europese en internationale energie- en klimaatlandschap aanzienlijk veranderd. Enerzijds is dit het resultaat van de toenemende gevolgen van de klimaatverandering, die hebben geleid tot belangrijke beleidsreacties van de EU en de internationale gemeenschap, waaronder de Europese Green Deal, de Europese klimaatwet, het "Fit for 55"-pakket, het EU-beleid inzake klimaatrisico's en klimaataanpassing en de voortgang inzake de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs. De Europese Green Deal is tevens de nieuwe groeistrategie van de EU geworden, waarbij economische groei wordt losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen. Anderzijds is het energie- en klimaatbeleid van de EU geëvolueerd als reactie op de ongekende crises die het gevolg waren van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

Ontwikkelingen in de EU-wetgeving hebben grote gevolgen gehad voor de verordening. In het kader van de in 2021 vastgestelde Europese klimaatwet werden gerichte wijzigingen in de verordening aangebracht om de doelstelling van de EU inzake klimaatneutraliteit op te nemen. De wetswijzigingen in het kader van het "Fit for 55"-pakket brachten ook nieuwe plannings- en rapportageverplichtingen met zich mee, waarvan sommige nog niet volledig in de verordening zijn opgenomen. In de in 2022 door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren voor het actualiseren van de nationale energie- en klimaatplannen[13] werden de lidstaten aangespoord om hun plannen ambitieuzer te

---

9 Zie: https://energy.ec.europa.eu/events/workshop-evaluation-governance-energy-union-and-climate-action-regulation-2024-01-11_en.

10 Zie: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13799-Energy-Union-and-climate-action-Review-report-on-the-Governance-Regulation_nl.

11 In 2019 door de Commissie uitgevoerde EU-brede beoordeling van de ontwerpen van de nationale energie- en klimaatplannen voor 2019 (COM(2019) 285) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1565713062913&uri=CELEX:52019DC0285); in 2020 door de Commissie uitgevoerde EU-brede beoordeling van de definitieve nationale energie- en klimaatplannen voor 2020 (COM(2020) 564 final) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1600339518571&uri=COM%3A2020%3A564%3AFIN); in 2023 door de Commissie uitgevoerde EU-brede beoordeling van de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen voor 2023 (COM(2023) 796 final) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A796%3AFIN).

12 "Assessment of progress towards the objectives of the Energy Union and Climate Action" (Beoordeling van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie en klimaatactie) (SWD(2023) 646 final) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023SC0646).

13 Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren aan de lidstaten voor het actualiseren van de nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030 (2022/C 495/02).

maken en zo in overeenstemming te brengen met de klimaatwet, het "Fit for 55"-pakket en het REPowerEU-initiatief[14].

Sinds de inwerkingtreding van de verordening hebben zich ook op internationaal niveau belangrijke beleidsontwikkelingen voorgedaan. Dit betreft onder andere besluiten over de wijze van uitvoering van de Overeenkomst van Parijs, bijvoorbeeld door middel van een "versterkt kader voor transparantie". Tijdens COP 28 hebben de partijen bij de Overeenkomst van Parijs de eerste "algemene inventarisatie" uitgevoerd. Zij concludeerden dat hun klimaatbeleid weliswaar steeds effectiever wordt, maar dat er dringend meer maatregelen nodig zijn. Ook kwamen de partijen overeen om uiterlijk in 2030 de wereldwijde capaciteit voor hernieuwbare energie te hebben verdrievoudigd en de energie-efficiëntie te hebben verdubbeld en om geleidelijk een einde te maken aan het gebruik van fossiele brandstoffen in energiesystemen. Daarnaast hebben ze een kader voor wereldwijde klimaatbestendigheid opgezet en het werkprogramma van Belém gelanceerd om indicatoren voor klimaatadaptatie vast te stellen. Daarnaast hebben ze toegezegd om meer haast te maken met de maatregelen voor de geleidelijke afschaffing van ondoelmatige subsidies voor fossiele brandstoffen die geen oplossing bieden voor energiearmoede of kwetsbare groepen[15].

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot de instelling van een baanbrekend Europees economisch herstelinstrument dat ook een kans bood om de groene transitie van de EU te versnellen. Middels de *herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)*, die de kern vormt van het instrument *NextGenerationEU (NGEU)* en waarmee een bedrag van maximaal 800 miljard EUR is gemoeid, worden de lidstaten verplicht om ten minste 37 % van de financiering van hun nationale herstel- en veerkrachtplan toe te wijzen aan maatregelen die bijdragen aan klimaatdoelstellingen.[16] De RRF-verordening werd in 2022 gewijzigd om lidstaten in staat te stellen *REPowerEU*-hoofdstukken aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen toe te voegen en toegang te krijgen tot extra financiering om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen vóór 2030 te helpen beëindigen. Door middel van *REPowerEU* en noodwetgevingsinitiatieven werden de gevolgen van de energiecrisis voor huishoudens en bedrijven op een gecoördineerde manier beperkt.

Deze financieringsimpuls in combinatie met hogere ambities heeft de uitvoering versneld van het energie- en klimaatbeleid en de maatregelen die lidstaten hadden voorgesteld in hun oorspronkelijke nationale energie- en klimaatplannen voor 2020. Relevante acties die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden ondersteund, moeten

---

14 REPowerEU is het antwoord van de EU op de problemen en de verstoring van de wereldwijde energiemarkt als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne. Het is bedoeld om de energievoorziening van de EU te diversifiëren, energie te besparen en hernieuwbare energie en energie-efficiëntie verder te bevorderen en tegelijkertijd de uitstoot te verminderen, zie COM(2022) 230 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483).

15 Besluit van de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij het Protocol van Kyoto bijeenkomen - 1/CMA.5.

16 Van de gecombineerde toewijzing in het kader van NGEU en het meerjarig financieel kader van de EU voor 2021-2027 moet minstens 30 % worden besteed aan klimaatactie (ongeveer 600 miljard EUR).

nu worden opgenomen in de definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen, die uiterlijk 30 juni 2024 klaar moesten zijn. Het omgekeerde geldt ook: de bestaande nationale energie- en klimaatplannen speelden een belangrijke rol bij het in kaart brengen zowel van gebieden die voor hervorming in aanmerking komen als van de financiering van investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Het feit dat er weer een oorlog woedt aan de grenzen van de EU en de daaruit voortvloeiende grootste energiecrisis sinds de jaren 1970 waren een acute test voor de veerkracht van de EU. Deze gebeurtenissen hebben de aandacht gevestigd op het belang van energiezekerheid, de behoefte aan gediversifieerde toegang tot energievoorraden en de noodzaak om hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te bevorderen. Ook werd de rol van energiezekerheid onderstreept in het bredere kader van economische veerkracht, verscherpte wereldwijde concurrentie en de noodzaak om te zorgen voor concurrerende toegang tot grondstoffen en componenten om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn.

Het governancemechanisme van de verordening is een flexibel kader gebleken om op deze gebeurtenissen te kunnen inspelen. Zo hebben de lidstaten bij het actualiseren van hun nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030 bijvoorbeeld rekening kunnen houden met de veranderende beleids- en geopolitieke omstandigheden. Bij de beoordeling van ontwerpen van de geactualiseerde energie- en klimaatplannen[17] kwam de Commissie tot de conclusie dat, in vergelijking met de oorspronkelijke plannen, in de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen het ambitieniveau van de energie- en klimaatdoelstellingen voor 2030 aanzienlijk naar boven zijn bijgesteld.

In het licht van het geactualiseerde regelgevingskader heeft de beoordeling echter ook een gebrek aan ambitie aan het licht gebracht wat betreft de voorgenomen maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te stimuleren. Om deze lacune te verhelpen — en andere tekortkomingen in de ontwerpplannen aan te pakken — heeft de Commissie elke lidstaat aanbevelingen gedaan[18] waarmee bij het opstellen van de definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen rekening moest worden gehouden. De verordening blijft daarmee op een cruciaal moment de energie- en klimaatplanning aansturen.

3. EFFECT VAN DE GOVERNANCEVERORDENING

Doeltreffendheid: resultaten behalen in de praktijk

Dankzij de verordening is de strategische planning verbeterd die nodig is om de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 te verwezenlijken en is de weg vrijgemaakt voor het bereiken van klimaatneutraliteit tegen 2050. In het kader van deze verordening zijn meerdere nationale sectorale actieplannen samengevoegd tot één samenhangend nationaal energie- en klimaatplan dat de belangrijkste sectoren van de

[17] In 2023 door de Commissie uitgevoerde EU-brede beoordeling van de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen voor 2023 (COM(2023) 796 final) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A796%3AFIN).

[18] Zie: Nationale energie- en klimaatplannen (europa.eu).

economie bestrijkt aan de hand van duidelijke streefdoelen voor de middellange termijn. Op die manier heeft zij bijgedragen aan een verbeterde planning, zowel binnen de lidstaten — waarbij ministeries werden verplicht om de sectoroverschrijdende beleidscoördinatie te intensiveren — als tussen de lidstaten onderling door de grensoverschrijdende regionale samenwerking te vergroten, onder andere bij infrastructuurprojecten.

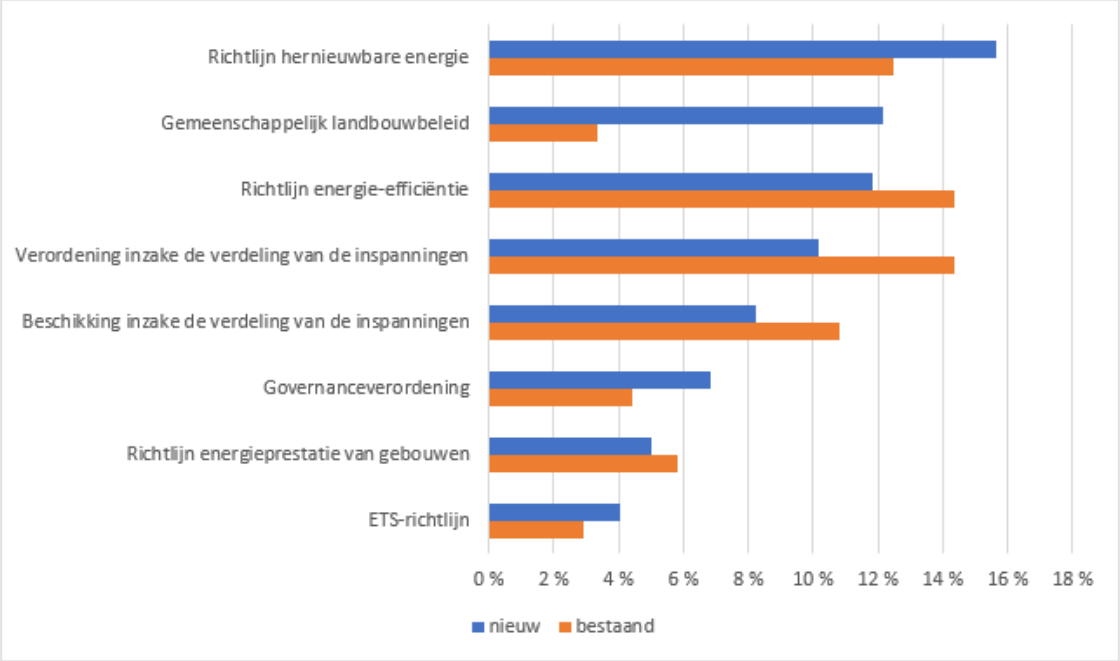
Niettemin bestaan er nog altijd aanzienlijke verschillen wat betreft de reikwijdte en kwaliteit van de plannen en strategieën van de lidstaten. Ook is de politieke betrokkenheid bij de cyclus voor de nationale energie- en klimaatplannen in het kader van de verordening niet in alle lidstaten even groot. Dit heeft deels te maken met het feit dat er nog steeds verschillende nationale planningkaders worden gebruikt, wat soms resulteert in parallelle planningsprocedures. Sommige belanghebbenden voerden aan dat de volgorde voor het indienen van langetermijnstrategieën en nationale energie- en klimaatplannen niet op elkaar is afgestemd en merkten op dat de vereisten voor het actualiseren van langetermijnstrategieën nadat deze zijn vastgesteld minder dwingend zijn dan voor nationale energie- en klimaatplannen.

Een betere planning en een meer samenhangend beleidskader hebben bijgedragen aan een voorspelbaarder omgeving voor investeerders, hoewel hiermee nog niet alle problemen zijn weggenomen. Tegelijkertijd wordt in alle beoordelingen door de Commissie van de ontwerpen van nationale energie- en klimaatplannen (2019), de definitieve nationale energie- en klimaatplannen (2020) en de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen (2023) opgemerkt dat de nationale energie- en klimaatplannen meer gedetailleerde informatie en analysen moeten bevatten over investeringsbehoeften en financieringsbronnen. Ook ontbreken tot op heden in veel nationale energie- en klimaatplannen degelijke schattingen van de macro-economische effecten van geplande beleidslijnen en maatregelen. Bovendien zou met het oog op bepaalde investeringscycli voor de lange termijn (bv. in de industrie) het tijdsbestek van tien jaar voor nationale energie- en klimaatplannen weleens te kort kunnen zijn; hieruit blijkt eens te meer het belang van een perspectief van dertig jaar voor langetermijnstrategieën. Investeerders zijn mogelijk ook gediend van gedetailleerdere informatie (bv. op regionaal en lokaal niveau).

De verordening heeft bijgedragen aan de invoering van nieuw klimaat- en energiebeleid. Sinds de vaststelling van de eerste nationale energie- en klimaatplannen in 2020 hebben de lidstaten een significant aantal nieuwe beleidslijnen en maatregelen bekendgemaakt. Zo was bijvoorbeeld 29 % van alle maatregelen in de nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen voor 2023 nieuw. Hieruit blijkt dat de lidstaten voortdurend actie hebben ondernomen om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 te halen. Verschillende beleidslijnen en maatregelen zijn ingevoerd als rechtstreekse reactie op de verordening, maar vele andere zijn er meer indirect mee verbonden, wat erop wijst dat de verordening een kader vormt dat verplichtingen uit andere onderdelen van de EU-wetgeving inzake energie en klimaat integreert (figuur 1). Tegelijkertijd, en zoals hierboven opgemerkt, kwam de Commissie in haar beoordeling in december 2023 van de EU-brede ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen tot de

conclusie dat de uitvoering van het energie- en klimaatbeleid moet worden geïntensiveerd om de (inmiddels ambitieuzere) doelstellingen voor 2030 te halen. In de nationale energie- en klimaatplannen moet ook meer aandacht worden besteed aan klimaatadaptatie.

Figuur 1. Aandeel door lidstaten in hun nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen gerapporteerde beleidsmaatregelen die zijn gekoppeld aan EU-beleid en -wetgeving



Opmerking: beleidslijnen en maatregelen gelden als nieuw wanneer ze zijn ingevoerd sinds de oorspronkelijke nationale energie- en klimaatplannen. Bron: evaluatie van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie en klimaatactie (SWD(2023) 646 final).

Door de verordening is de kwaliteit van de door de lidstaten gerapporteerde informatie enigszins verbeterd. Zij heeft zelfs bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de broeikasgasinventarisatiegegevens en -prognoses van de EU. Het proces voor het opstellen van de nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen heeft bijgedragen tot het verbeteren van de volledigheid van informatie. Er zitten echter nog steeds lacunes en inconsistenties in de informatie die in de voortgangsverslagen is opgenomen. Dit geldt ook voor de reikwijdte en kwaliteit van de gerapporteerde informatie over maatregelen inzake aanpassing aan de klimaatverandering (artikel 19, lid 1).

Ook de toegang van het publiek tot gegevens is verbeterd, bijvoorbeeld door de verplichting om gegevens over nieuwe vraagstukken te verzamelen en te rapporteren en om informatie te publiceren en te consolideren op een op grond van de verordening

opgericht e-platform[19]. Hoewel deze gegevens publiekelijk beschikbaar zijn, worden ze soms op een ingewikkelde en niet altijd gemakkelijk te begrijpen manier gepresenteerd.

De verordening is een belangrijke stap in de richting van een doeltreffendere openbare raadpleging en meerlagige governance van het energie- en klimaatbeleid, omdat zij specifieke wettelijke vereisten bevat voor beide aspecten (artikelen 10 en 11). De meeste lidstaten hebben openbare raadplegingen georganiseerd over hun ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen en hebben verslag uitgebracht over diverse initiatieven tot nationale klimaat- en energiedialogen op meerdere niveaus met subnationale autoriteiten en andere belanghebbenden. De lidstaten hebben echter niet voldoende vroegtijdige en inclusieve openbare raadplegingen, welke vereist zijn op grond van de verordening, of dialogen op meerdere niveaus van voldoende kwaliteit georganiseerd. De reden hiervoor kan deels zijn dat de bepalingen van de verordening niet nauwkeurig of normatief genoeg zijn. De verbanden met de vereisten inzake inspraak van het publiek volgens het Verdrag van Aarhus of de richtlijn strategische milieubeoordeling (SMEB)[20] zijn mogelijk ook niet duidelijk genoeg. In sommige gevallen kunnen een gebrek aan ervaring op nationaal niveau, problemen in verband met bestuurlijke structuren en capaciteit en/of een gebrek aan politieke steun ook een rol spelen.

De verordening heeft de tijdige rapportering van informatie slechts ten dele verbeterd, aangezien de lidstaten de vereiste plannen en informatie herhaaldelijk na de wettelijke termijn indienen.[21] Vertragingen lijken deels te worden veroorzaakt door de behoefte aan meer tijd om zich aan het proces aan te passen of door termijnen die ofwel te kort zijn ofwel te dicht op elkaar volgen (bv. een uiterste datum voor rapportage in maart 2023 gevolgd door een uiterste datum in juni 2023 voor het indienen van ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen). Uiteenlopende nationale of regionale processen of planningscycli en regeringswijzigingen hebben in een aantal gevallen ook tot vertragingen geleid. In sommige gevallen kunnen ook personeelsbeperkingen een rol spelen. Vertragingen vormen een risico voor de taak van de Commissie om te zorgen voor een uitgebreid en tijdig overzicht om de ambitie en vorderingen op het gebied van energie- en klimaatdoelstellingen te sturen. Slechts vier lidstaten hebben hun definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen ingediend vóór 30 juni 2024. Als reactie heeft de Commissie EU-proefprojecten opgezet voor de lidstaten die geen definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen hebben ingediend.

---

19 Het e-platform is een onlineplatform (bestaande uit twee systemen: Reportnet, dat wordt beheerd door het Europees Milieuagentschap, en ReportENER, dat wordt beheerd door DG ENER, om de communicatie tussen de Commissie en de lidstaten te vergemakkelijken, de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen en de toegang van het publiek tot informatie te vergemakkelijken. Het e-platform ondersteunt alle lidstaten die in het kader van deze verordening verslag uitbrengen.

20 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex%3A32001L0042).

21 Zie het begeleidende SWD voor meer bijzonderheden.

Het nalevingsmechanisme van de verordening is grotendeels gebaseerd op aanbevelingen en andere niet-bindende mechanismen. Hoewel de lidstaten rekening moeten houden met de aanbevelingen, zijn ze niet bindend. Uit een externe toetsing van de beoordelingen door de Commissie van de definitieve nationale energie- en klimaatplannen in 2020 bleek dat de meerderheid (66 %, of 378) van de aanbevelingen aan de lidstaten slechts gedeeltelijk (53 %, of 304) of helemaal niet (13 %, of 74) werd opgevolgd[22]. Sommige belanghebbenden bekritiseerden het feit dat inbreukprocedures in het beste geval worden ingeleid als reactie op het niet nakomen van procedurele verplichtingen door een lidstaat (bv. te late indiening van nationale energie- en klimaatplannen), en niet vanwege het niet halen van in sectorspecifieke wetgeving vastgelegde streefdoelen. Er moet echter aan worden herinnerd dat verschillende onderdelen van de energie- en klimaatwetgeving van de EU hun eigen mechanismen bevatten om een ontoereikende uitvoering aan te pakken[23].

Aangezien het nog vroeg is in de uitvoeringsperiode, is nog maar weinig gebruikgemaakt van de belangrijkste rechtsinstrumenten van de verordening om eventuele lacunes ten aanzien van ambities of resultaten te verhelpen (artikelen 31 en 32). Sommige belanghebbenden hebben vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheden van de Commissie om op te treden als lidstaten onvoldoende ambitie tonen of onvoldoende resultaten boeken. Bij de EU-brede beoordeling door de Commissie van de definitieve nationale energie- en klimaatplannen tijdens de cyclus 2019-2020 werd echter wel een ambitiekloof op het vlak van energie-efficiëntie vastgesteld. Om deze kloof te dichten, werden in het kader van het "Fit for 55"-pakket de richtlijn energie-efficiëntie[24] en de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)[25] herzien. In het lopende proces om de nationale energie- en klimaatplannen te actualiseren, monitort de Commissie nauwgezet het risico dat er ambitiekloven ontstaan. Wat de resultaten betreft, zullen, vanwege de tijd die nodig is om energie- en klimaatgegevens te consolideren, aanzienlijke lacunes pas aan het licht komen bij voortgangsbeoordelingen verderop in de uitvoeringsperiode.

De verordening heeft de regionale samenwerking tussen de lidstaten tot op zekere hoogte gestimuleerd. Uit de EU-brede beoordelingen door de Commissie van de ontwerpen van nationale energie- en klimaatplannen (2019), de definitieve nationale energie- en klimaatplannen (2020) en de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen (2023) bleek over het algemeen dat de lidstaten de behoefte

---

22 Ondersteunende studie voor de evaluatie van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie - eindverslag (aanstaand)

23 Zo vereisen bijvoorbeeld de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en de LULUCF-verordening dat de Commissie jaarlijks de voortgang van de lidstaten beoordeelt met betrekking tot de nationale doelstellingen die op grond van deze verordeningen zijn vastgesteld, en dat de lidstaten bij onvoldoende voortgang een plan met corrigerende maatregelen indienen (ook al kunnen dergelijke mechanismen afhankelijk zijn van processen voor verslaglegging en gegevensbeoordeling die zijn vastgesteld in de governanceverordening).

24 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) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2023_231_R_0001).

25 Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking).

aan regionale samenwerking naar behoren hadden vastgesteld, waarbij sommige hadden gebruikgemaakt van regionale fora zoals de door de Commissie ingestelde groepen op hoog niveau[26]. Tegelijkertijd bleek uit de beoordelingen dat er bij het opstellen van de plannen niet overal evenveel gebruik was gemaakt van regionaal overleg en dat de maatregelen waarvan de lidstaten van plan zijn om ze samen met andere lidstaten uit te voeren, niet altijd even gedetailleerd waren. Een specifiek voorbeeld van samenwerking tussen lidstaten is de manier waarop Finland en Luxemburg het financieringsmechanisme van de Unie voor hernieuwbare energie (REFM) hebben gebruikt als uitvoeringsmechanisme om een kloof in het aandeel hernieuwbare energie van Luxemburg te vermijden. Het REFM bevindt zich nog in een vroeg uitvoeringsstadium en er is nog onbenut potentieel. Geplande toekomstige aanbestedingen duiden erop dat het gebruik van dit mechanisme kan worden opgeschaald.

Doelmatigheid: vereenvoudiging en rationalisering

Door verplichtingen op het gebied van energie- en klimaatbeleid te stroomlijnen, samen te voegen en te vereenvoudigen, is de verordening een belangrijke stap op weg naar lagere kosten en een coherenter beleid. Het stroomlijnen gebeurde in de vorm van geïntegreerde plannen (nationale energie- en klimaatplannen), langetermijnstrategieën en voortgangsverslagen (nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen), het samenvoegen van gerelateerde EU- en internationale verplichtingen in één verordening[27] en het schrappen van andere. In de effectbeoordeling die ten grondslag lag aan het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Commissie werd geschat dat deze stroomlijning van het beleid zou leiden tot een jaarlijkse vermindering van 5 % van de rechtstreekse rapportagekosten in het kader van alle onderdelen van de EU-energiewetgeving in vergelijking met de uitgangssituatie[28].

Tegelijkertijd zorgt het samenvoegen van een groot aantal plannings- en rapportageverplichtingen in één verordening er ook voor dat de kosten uit andere onderdelen van de wetgeving worden geconcentreerd. Op basis van de informatie die de Commissie en de nationale autoriteiten voor de ondersteunende studie hebben verzameld, worden de eenmalige kosten die uit deze verplichtingen voortvloeien, geraamd op 7,8 tot 10,5 miljoen EUR voor de 27 lidstaten samen en 1,1 miljoen EUR voor de EU

---

26 De 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: de samenwerking op energiegebied in de Noordelijke zeeën (NSEC), interconnecties voor Zuidwest-Europa, het interconnectieplan voor de energiemarkt in het Oostzeegebied (Bemip) en de energieconnectiviteit voor Centraal- en Zuidoost-Europa (Cesec).

27 Weliswaar werden hierdoor de administratieve lasten van deze (grotendeels ongewijzigde) rapportageverplichtingen niet direct verminderd, maar wel de complexiteit van de wetgeving, door de verplichtingen in één instrument onder te brengen.

28 Werkdocument van de diensten van de Commissie, "Impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the Governance of the Energy Union" (Effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de governance van de energie-unie). Zie https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:394:FIN.

(Commissie en Europees Milieuagentschap (EMA))[29]. De jaarlijks terugkerende kosten worden geraamd op 13,9 tot 19,5 miljoen EUR voor de 27 lidstaten samen en 3,8 miljoen EUR voor de EU. Hoewel het niet mogelijk is om een kwantitatieve raming te geven van de rechtstreekse besparingen die de verordening heeft opgeleverd, heeft de stroomlijning wel enige besparingen opgeleverd, zoals dit was beoogd in de oorspronkelijke effectbeoordeling.

De verordening brengt ook efficiëntievoordelen met zich mee die niet kunnen worden gekwantificeerd. Het samenvoegen van meerdere strategische planningsdocumenten in één nationaal energie- en klimaatplan met een gestroomlijnd proces en voorgeschreven sjablonen zou, althans na verloop van tijd, de administratieve lasten moeten helpen verminderen. Door de geïntegreerde aanpak van de rapportage over de voortgang in de nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen worden ook de efficiëntie en de kwaliteit van het rapportageproces verbeterd. Deze voordelen zijn weliswaar moeilijk te kwantificeren, maar hebben een aanzienlijke waarde, vooral voor zover betere gegevens en een coherentere planning de beleidsvorming op de lange termijn verbeteren.

Door inhoudelijke en procesaspecten verder te stroomlijnen, kan er nog meer worden gedaan om de administratieve lasten in verband met de planning en de rapportage inzake klimaatbeleid terug te brengen. Ondanks de efficiëntievoordelen van de verordening waren veel van de geraadpleegde nationale autoriteiten van mening dat voor de uitvoering van de verordening meer financiële en personele middelen nodig waren. Naast de behoefte aan meer coördinatie tussen de verschillende diensten en het samenstellen van gegevens kan dit ook het gevolg zijn van het feit dat de nationale beleidsplanning vaak niet volledig op de verordening is afgestemd, waardoor er parallelle processen ontstaan. De belanghebbende partijen (met name de nationale autoriteiten) onderkenden echter dat er een leercurve is en zeiden te verwachten dat de administratieve lasten mettertijd zullen afnemen naarmate de outputverwachtingen, instrumenten en sjablonen worden verfijnd.

Bepaalde factoren kunnen van invloed zijn op de waargenomen effecten van de verordening op de administratieve kosten. Zo zijn bijvoorbeeld sinds de vaststelling van de verordening de reikwijdte, ambitie, complexiteit en politieke relevantie van het energie- en klimaatbeleid toegenomen, wat heeft geleid tot domino-effecten voor de plannings- en rapportagevereisten. In de huidige cyclus voor de nationale energie- en klimaatplannen en de energie- en klimaatvoortgangsverslagen komen enkele van deze beleidsveranderingen naar voren, hetzij door middel van wetswijzigingen hetzij in de vorm van richtsnoeren[30].

De verordening heeft rapportage ook doelmatiger gemaakt door middel van meer digitalisering, met name doordat de EU 5 miljoen EUR heeft geïnvesteerd in het opzetten van een speciaal e-platform. Het gebruik van digitale sjablonen en

[29] Zie punt 4.1.10 en de bijlagen II en IV bij het werkdocument van de diensten van de Commissie.

[30] Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren aan de lidstaten voor het actualiseren van de nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030 (2022/C 495/02) (EUR-Lex — 52022XC1229(02) — NL — EUR-Lex (europa.eu)).

kwaliteitsborgingsprocedures heeft sterk bijgedragen tot de vergelijkbaarheid van de gerapporteerde gegevens en tot het gemak waarmee gegevens kunnen worden hergebruikt. Het e-platform wordt ook steeds meer gebruikt voor het integreren van verplichtingen die niet onder de verordening vallen, wat aanzienlijke kostenbesparingen en synergieën oplevert. Het platform heeft de lasten voor de Commissie om rapportageperioden te beheren, gerapporteerde gegevens te analyseren en gegevens beschikbaar te stellen voor hergebruik, aanzienlijk beperkt.

Hoewel dit een duidelijke verbetering is, kan het platform nog gebruiksvriendelijker en minder complex worden gemaakt. De nationale autoriteiten die bij het rapportageproces betrokken waren, vonden de technische bijstand en handleidingen van de Commissie en het EMA bijzonder nuttig. Het naast elkaar bestaan van twee verschillende rapportageplatforms (ReportNET3 en ReportENER) heeft echter geleid tot kritiek bij sommige nationale autoriteiten en belanghebbenden.

De belanghebbenden erkenden dat stroomlijning een continu proces is en adviseerden om te onderzoeken op welke manier er een beter evenwicht kan worden gevonden tussen het volume en de mate van detail die vereist is in de plannings-, rapportage- en toezichtverplichtingen enerzijds en de informatie die voor de EU essentieel is om haar doelstellingen te kunnen verwezenlijken anderzijds.

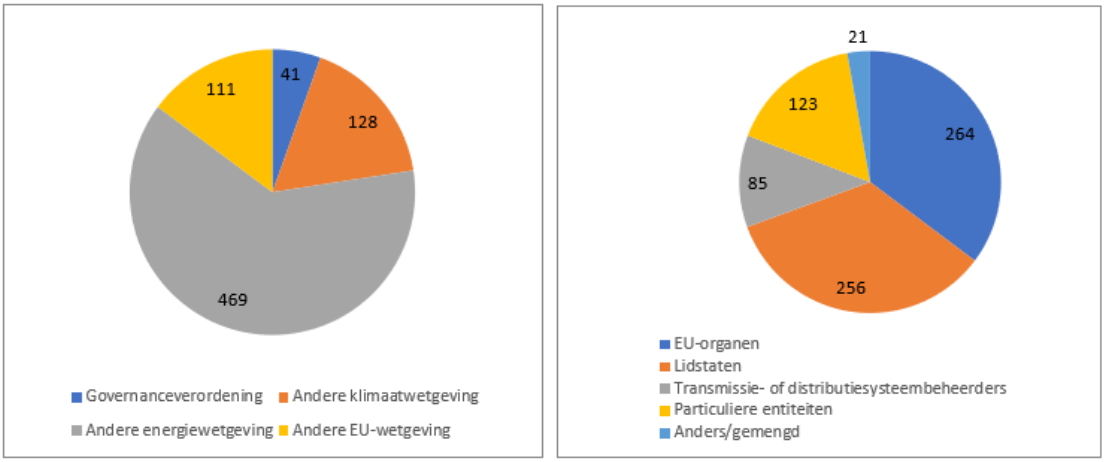
De Commissie onderneemt inmiddels actie om de administratieve lasten aan te pakken. Zij heeft toegezegd om de administratieve lasten van rapportageverplichtingen op grond van EU-wetgeving met 25 % te verminderen zonder dat dit de belangrijkste beleidsdoelstellingen zal ondergraven[31].

De Commissie heeft met behulp van AI de plannings-, rapportage- en bewakingsverplichtingen in het kader van de energie- en klimaatwetgeving van de EU minutieus doorgelicht, waarbij ook aandacht is besteed aan verbanden tussen deze verplichtingen en duurzaamheidsgerelateerde rapportageverplichtingen op andere beleidsterreinen. In totaal werden meer dan 700 verplichtingen doorgelicht[32], waarvan er 41 onder de verordening vallen (figuur 2).

[31] Mededeling van de Commissie, De balans opmaken van de dialogen voor een schone transitie — Een sterke Europese industrie voor een duurzaam Europa (COM(2024) 163 final) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0163).

[32] Een “rapportagevereiste” is een vereiste dat voortvloeit uit EU-wetgeving die de autoriteiten van de lidstaten, particuliere organisaties en/of overheidsorganisaties ertoe verplicht gestructureerde of ongestructureerde (kwalitatieve of kwantitatieve) gegevens te verstrekken aan bevoegde autoriteiten op EU- of nationaal niveau.

Figuur 2. Plannings-, rapportage- en bewakingsverplichtingen in de EU-wetgeving inzake energie en klimaat en aanverwante beleidsterreinen — per wetgevingsgebied en per verantwoordelijke entiteit



Op basis van dit doorlichtingsproces heeft de Commissie in de rationaliseringsplannen verschillende belangrijke acties in kaart gebracht voor de vaststelling van nieuwe maatregelen om de rapportagelasten te verminderen, zoals de afschaffing van de rapportageverplichtingen met betrekking tot olievoorraden[33], de herziening van de wetgeving inzake de zekerheid van de gasvoorziening[34] en tertiaire wetgeving in het kader van de wetgeving betreffende de interne gas- en elektriciteitsmarkt en de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie[35]. Dit wordt aangevuld met verschillende ondersteunende maatregelen om de naleving te vergemakkelijken. In de rationaliseringsplannen werd ook melding gemaakt van een mogelijke herziening van de verordening om de doelmatigheid verder te verbeteren.

Coherent en consistent energie- en klimaatbeleid

De verordening is een intern coherent, uniform kader waarin meerdere plannings-, rapportage- en monitoringverplichtingen worden samengebracht die voorheen verspreid waren over verschillende onderdelen van de EU-wetgeving. Toch blijven er enkele inconsistenties bestaan, die grotendeels te wijten zijn aan de complexiteit van het samenvoegen van talrijke verplichtingen in één enkel kader. Gebieden waarop reeds geruime tijd expertise bestaat op het gebied van planning en rapportage (zoals de uitstoot van broeikasgassen, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie) zijn over het algemeen beter ontwikkeld dan nieuwere, horizontalere beleidsgebieden zoals het energie-efficiëntie-eerstbeginsel of energiearmoede. Naar verwachting zal de verordening en de

33 Op grond van artikel 6, lid 2, en artikel 9, lid 4, van Richtlijn 2009/119/EG van de Raad) en artikel 26, lid 1, punt a), van Verordening (EU) 2018/1999).

34 Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010.

35 Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie.

iteratieve opzet ervan — ondersteund door uitvoeringsverordeningen, richtsnoeren van de Commissie voor de actualiseringscyclus van het nationale energie- en klimaatplan en deskundigenbijeenkomsten — een stimulans zijn voor het al doende leren. Vervolgplannen en -verslagen moeten meer convergentie en integratie bewerkstelligen.

De verordening heeft ook de samenhang tussen de energie- en klimaatwetgeving van de EU en andere gerelateerde onderdelen van de EU-wetgeving en de samenhang met internationale overeenkomsten verbeterd. De verordening bevat gemeenschappelijke regels voor de planning, rapportage en monitoring van internationale overeenkomsten die de lidstaten onder meer helpen om hun verplichtingen in het kader van het UNFCCC en de Overeenkomst van Parijs na te komen. Niettemin moet de verordening op een aantal punten worden geactualiseerd om volledig in overeenstemming te zijn met recent overeengekomen internationale regels en processen.

De verordening is nog niet geheel in overeenstemming met de nieuwe of geactualiseerde energie- en klimaatwetgeving van de EU. Met name de daarmee samenhangende nieuwe of herziene rapportageverplichtingen in het kader van het "Fit-for-55"-pakket komen er nog niet volledig in tot uitdrukking. Zo moet daarin bijvoorbeeld nog het proces worden geïntegreerd dat op grond van artikel 4, lid 5, van de herschikte richtlijn energie-efficiëntie is vastgesteld om de nationale bijdrage voor energie-efficiëntie of het bijbehorende iteratieve mechanisme voor het opvullen van lacunes op grond van artikel 4, lid 6, vast te leggen.

Ook de samenhang tussen nationale energie- en klimaatplannen en plannen in het kader van EU-financieringsprogramma's verdient aandacht. Zo moeten bijvoorbeeld de lidstaten in hun definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen meer bijzonderheden verstrekken over synergieën met hun nationale strategische plannen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en over relevante maatregelen en hervormingen in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen en de REPowerEU-hoofdstukken. Inconsistenties tussen de toezeggingen in de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen en voorlopige regionale toezeggingen over de afbouw van fossiele brandstoffen in de vastgestelde territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie moeten ook worden aangepakt.

Er is ook ruimte om de samenhang en synergieën met andere beleidsterreinen te verbeteren, onder meer op het gebied van milieu (bv. luchtkwaliteit, circulaire economie, water en biodiversiteit), landbouw, vervoer, industrie en macro-economisch beleid.

Relevantie en meerwaarde voor een energie- en klimaatunie

De verordening heeft gezorgd voor EU-meerwaarde door de samenhang en coördinatie van het energie- en klimaatbeleid van de lidstaten te verbeteren. Zij biedt EU-meerwaarde doordat zij een kader en mechanismen vaststelt ter ondersteuning van een consistenter en beter gecoördineerd nationaal energie- en klimaatbeleid en duidelijkere signalen afgeeft aan investeerders, wat van wezenlijk belang is om de collectieve

doelstellingen en streefcijfers van de EU inzake energie- en klimaat voor 2030 en daarna te verwezenlijken.

Informatie op EU- of nationaal niveau die anders niet beschikbaar zou zijn, is dat nu wel omdat in de verordening de publicatie van aanvullende gegevens en verslagen verplicht is gesteld. De verordening heeft de voorspelbaarheid en transparantie van het energie- en klimaatbeleid van de lidstaten vergroot door een alomvattend, geïntegreerd governancekader te creëren. Dit wordt ondersteund door gestandaardiseerde plannings-, rapportage- en controleprocessen en -termijnen, meer coördinatie en openbare toegang tot informatie.

De verordening heeft de verantwoordingsplicht tot op zekere hoogte verbeterd door de plannings- en rapportageverplichtingen uit te breiden tot meer gebieden, door de toegankelijkheid van gegevens voor het algemene publiek te verbeteren en door een iteratief proces in te stellen aan de hand waarvan de Commissie de kwaliteit en ambitie van de plannen van de lidstaten kan beoordelen.

Sommige belanghebbenden hebben de verordening bekritiseerd vanwege het ontbreken van duidelijke, geharmoniseerde en doeltreffende rechten op toegang tot de rechter om nationale energie- en klimaatplannen en langetermijnstrategieën aan te vechten voor de nationale rechter als ze niet voldoen aan de inspraakvereisten of in strijd zijn met de milieuwetgeving. Zij stellen dat dit bijdraagt aan een niet-consequente toepassing in de EU en afbreuk doet aan de naleving van het Verdrag van Aarhus, dat een beter openbaar toezicht mogelijk maakt op wetten die van invloed zijn op het milieu. Hoewel in de verordening duidelijk is vastgesteld dat de raadplegingen over de plannen, indien van toepassing, in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van de SMEB-richtlijn, werd door sommige belanghebbenden aangevoerd dat meer duidelijkheid wenselijk is om de rechten op toegang tot de rechter in alle lidstaten te waarborgen.

Ruim vijf jaar na de vaststelling van de verordening zijn de belangrijkste doelstellingen ervan nog steeds uitermate relevant en ze zullen waarschijnlijk nog relevanter worden. De sociaaleconomische, ecologische en geopolitieke uitdagingen van de afgelopen jaren, in combinatie met de toenemende urgentie om de klimaatverandering aan te pakken en onze klimaatbestendigheid te vergroten, brengen een verandering teweeg in de beleidsprioriteiten. Zij hebben aangetoond dat de coördinatie tussen de lidstaten en in de EU moet worden geïntensiveerd om de steeds ambitieuzere en uitdagendere klimaat- en energiedoelstellingen te halen, de problemen op het gebied van energiezekerheid, betaalbaarheid en een rechtvaardige transitie aan te pakken, onderzoek en innovatie te stimuleren door investeringen aan te trekken en een daadwerkelijke energie-unie tot stand te brengen. Een robuust, vereenvoudigd en flexibel governancekader blijft een cruciaal instrument om de EU in staat te stellen deze doelstellingen te halen.

4. CONCLUSIES EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Sinds de inwerkingtreding van de verordening in december 2018 zijn de planning en rapportage inzake energie en klimaat samenhangender, beter geïntegreerd en

eenvoudiger geworden. Zij heeft haar meerwaarde bewezen in een snel evoluerende omgeving, waaronder klimaatbeleid en klimaatwetgeving die in toenemende mate ambitieus en horizontaal zijn, de COVID-19-pandemie en de energiecrisis als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De verordening heeft een belangrijke rol gespeeld bij het op schema houden van de EU om haar doelstellingen en streefdoelen inzake energie en klimaat voor 2030 en daarna op een doelmatigere manier te behalen. De definitieve geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen zullen een belangrijk hulpmiddel zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Hoewel het door de verordening tot stand gebrachte algemene beleidskader ook onder veranderende omstandigheden resultaten is blijven opleveren, blijkt uit deze evaluatie dat er gebieden zijn die voor verdere verbetering vatbaar zijn. De evaluatie geeft inzichten die zullen worden gebruikt bij de lopende uitvoering en mogelijke herziening van de verordening.

De verordening moet de EU helpen om te voldoen aan steeds bredere en ambitieuzere energie- en klimaatdoelstellingen die verder reiken dan de doelstellingen voor 2030. Tegelijkertijd moet de verordening zorgen voor stabiliteit in de regelgeving en onze ambities voor 2030 in stand houden, aangezien die van fundamenteel belang zijn voor de verwezenlijking van investeringen in een schone transitie, en moet zij een basis bieden om het energie- en klimaatbeleid vorm te geven en uit te voeren in overeenstemming met onze ambities voor 2040 en 2050. Met het governancemechanisme wordt beoogd de transitie naar klimaatneutraliteit te helpen versnellen. Ook moet in dit mechanisme rekening worden gehouden met concurrentievermogen en energiezekerheid en energiebestendigheid, moeten uitdagingen in de toeleveringsketen voor schone en nettonultechnologieën worden aangepakt, moet de afbouw van fossiele brandstoffen en van subsidies voor fossiele brandstoffen worden gestimuleerd, moeten energiearmoede en problemen in verband met een rechtvaardige transitie worden aangepakt, moeten aspecten op het gebied van vaardigheden en banen in aanmerking worden genomen en moet meer nadruk worden gelegd op overwegingen met betrekking tot klimaatadaptatie, met inachteming van de Europese klimaatrisicobeoordeling (European Climate Risk Assessment)[36]. Dit noopt tot een verdere versterking van de energie- en klimaatgovernance van de EU om de nog overblijvende versnippering, lacunes en ongecoördineerde nationale benaderingen aan te pakken.

In overeenstemming met de toezegging van de Commissie om de administratieve lasten als gevolg van rapportageverplichtingen met 25 % te verminderen, zijn er mogelijkheden om de verordening verder te vereenvoudigen en te rationaliseren, onder meer door middel van digitalisering. Tot de mogelijkheden behoren een verdere stroomlijning van nationale energie- en klimaatplannen en nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen, het nader afstemmen van de rapportage op vereisten in het kader van de Overeenkomst van Parijs en het bijbehorende versterkte kader voor

[36] EEA-verslag 01/2024, “European Climate Risk Assessment” (European Climate Risk Assessment — Europees Milieuagentschap (europa.eu)).

transparantie, het schrappen van de rapportage over olievoorraden[37] en het uitbreiden en verbeteren van de functionaliteit van het e-platform, bijvoorbeeld om doeltreffender hergebruik van gegevens mogelijk te maken. Aanvullende mogelijkheden zijn ook het beoordelen waard, zoals het onderzoeken hoeveel ruimte er is om de synergieën en samenhang met, en de integratie van, andere gebieden van de EU-wetgeving en de internationale verplichtingen van de EU te verbeteren om nog meer efficiëntiewinst te behalen. De vraag in hoeverre het uitbreiden van de reikwijdte van de verordening tot beleidsterreinen buiten energie en klimaat zou helpen om verdere efficiëntiewinsten te behalen, verdient zorgvuldige overweging.

Om ervoor te zorgen dat toekomstige nationale energie- en klimaatplannen ook daadwerkelijk plannen voor een groene transitie zijn, moet door de verordening meer zekerheid worden geboden voor publieke en vooral particuliere investeringen op alle niveaus. De belangrijkste planninginstrumenten in het kader van de verordening moeten de investeringsbehoeften en financieringsbronnen op EU-, nationaal en regionaal niveau beter in kaart brengen, sterkere signalen afgeven en betere gegevens verstrekken aan investeerders en de economische kansen en gevolgen van de energie- en klimaattransitie belichten. Beginnend met de definitieve geactualiseerde plannen die de lidstaten uiterlijk 30 juni 2024 moesten hebben vastgesteld, zouden de nationale energie- en klimaatplannen de blauwdruk moeten zijn om ervoor te zorgen dat de EU haar ambities en doelstellingen voor 2030 en daarna verwezenlijkt.

Een betere naleving zou bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van de verordening. In de Europese klimaatwet en sectorspecifieke wetgeving zijn de algemene ambitie, doelstellingen en streefcijfers van de EU vastgelegd. Er blijven echter uitdagingen bestaan wat betreft de tijdige indiening van plannen, verslagen van voldoende kwaliteit en een doeltreffende uitvoering. Over de vraag op welke manier de naleving concreet kan worden verbeterd, moet verder worden nagedacht.

Er zijn verschillende gebieden waar de consistentie zou kunnen worden verbeterd. Deze gebieden zijn onder meer het verband tussen langetermijnstrategieën en nationale energie- en klimaatplannen en, in de context van het economische governancekader van de EU, tussen de nationale energie- en klimaatplannen en de nationale begrotingen. En hoewel de verordening het belangrijkste instrument is voor de verslaglegging door de lidstaten over maatregelen voor klimaatadaptatie, ontbreekt het aan indicatoren om de voortgang op dit gebied te monitoren. Bovendien houdt de verordening mogelijk onvoldoende rekening met sectorspecifieke aspecten (bv. decarbonisatiebehoeften in de industrie, het vervoer en gebouwen) om de nodige maatregelen in gang te zetten.

Om de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU op middellange en lange termijn te halen, moeten de lidstaten, regionale en lokale autoriteiten, de industrie, de financiële sector, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld een grotere inzet en samenwerking aan de dag leggen. Er is behoefte aan een daadwerkelijk op samenwerking gebaseerde aanpak op basis van overleg, het uitwisselen van informatie en

[37] Artikel 26, lid 1, punt c), van de governanceverordening.

van goede praktijken, technische bijstand en coördinatie. Een meer politieke en gestroomlijnde aanpak van regionale samenwerking zou de gezamenlijke inspanningen voor grensoverschrijdende projecten kunnen verbeteren, ook voor projecten om de infrastructuur aan te leggen die nodig is voor de energietransitie naar klimaatneutraliteit[38] en om lidstaten aan te moedigen tot slimme specialisatie.

[38] Zie Enrico Letta, “Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity”, beschikbaar via deze link: much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf (europa.eu).