EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.7.2021
COM(2021) 571 final

2021/0202 (COD)
SENSITIVE[*]
UNTIL ADOPTION

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden opgenomen

{SWD(2021) 552 final}

[*] Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions https://europa.eu/!db43PX

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Met de **mededeling over de Europese Green Deal**[1] is een nieuwe groeistrategie voor de EU gelanceerd die bedoeld is om de EU tot een eerlijke en welvarende samenleving met een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie om te vormen. Met de Europese Green Deal wordt de ambitie van de Commissie bevestigd om haar klimaatdoelstellingen te verhogen en van Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te maken. De strategie is er bovendien op gericht om de gezondheid en het welzijn van de burgers tegen milieugerelateerde risico's en effecten te beschermen. In het licht van de zeer ernstige gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de gezondheid, de levens- en arbeidsomstandigheden en het welzijn van de burgers van de Unie is de Europese Green Deal alleen maar noodzakelijker en waardevoller geworden.

De strijd tegen de klimaatverandering is een dringende uitdaging. In overeenstemming met de wetenschappelijke bevindingen van het speciaal verslag van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) moet rond 2050 wereldwijd CO_2-neutraliteit worden verwezenlijkt, en zo snel mogelijk later in de eeuw neutraliteit voor alle andere broeikasgassen. Vanwege deze dringende uitdaging moet de EU meer inspanningen leveren en wereldwijd leiderschap tonen door tegen 2050 klimaatneutraal te worden. Dit doel wordt uiteengezet in de mededeling "**Een schone planeet voor iedereen** — Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie"[2].

Op basis van de strategie voor de Europese Green Deal en een uitgebreide effectbeoordeling heeft de Commissie in haar mededeling van september 2020 over een **ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030**[3] ("klimaatdoelstellingsplan 2030") voorgesteld om de ambitie van de EU te verhogen en een alomvattend plan voor te stellen om de bindende doelstelling van de Europese Unie voor 2030 op verantwoorde wijze te verhogen tot een netto-emissiereductie van ten minste 55 %. Die ambitieuzere doelstelling voor 2030 geeft beleidsmakers en investeerders meer zekerheid, zodat wordt voorkomen dat besluiten die in de komende jaren worden genomen tot emissieniveaus leiden die onverenigbaar zijn met de doelstelling van de EU om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. De doelstelling voor 2030 is in overeenstemming met de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs om de wereldwijde temperatuurstijging ruim onder 2 °C te houden en ernaar te streven deze op 1,5 °C te houden.

De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst van december 2020 zijn goedkeuring gehecht aan de nieuwe bindende EU-doelstelling voor 2030[4]. De Europese Raad heeft de Commissie ook verzocht "na te gaan hoe alle economische sectoren het best kunnen bijdragen

---

1 COM(2019) 640 final.
2 COM(2018) 773 final.
3 COM(2020) 562 final.
4 Conclusies van de Europese Raad van 10-11 december 2020 (EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8).

aan de doelstelling voor 2030 en de nodige voorstellen te doen, vergezeld van een grondige analyse van de ecologische, economische en sociale gevolgen op het niveau van de lidstaten, rekening houdend met de nationale energie- en klimaatplannen en kijkend naar bestaande mogelijkheden tot flexibiliteit".

Bij de met de medewetgevers overeengekomen **Europese klimaatwet**[5] wordt de doelstelling van de EU inzake klimaatneutraliteit daarom juridisch bindend gemaakt, en wordt de ambitie voor 2030 aangescherpt door een doelstelling vast te stellen van ten minste 55 % netto-emissiereducties tegen 2030 ten opzichte van 1990.

De huidige klimaat- en energiewetgeving, die naar verwachting slechts zal leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 40 % tegen 2030 en met 60 % tegen 2050, is door de Commissie herzien om de in de Europese klimaatwet voorgestelde koers te volgen en deze verhoogde ambitie voor 2030 te verwezenlijken. Dit wetgevingspakket "Klaar voor 55" is, zoals aangekondigd in het klimaatdoelstellingsplan 2030, het meest uitgebreide onderdeel van de inspanningen om de ambitieuze nieuwe klimaatdoelstelling voor 2030 te verwezenlijken. Alle economische sectoren en beleidsmaatregelen zullen hiertoe moeten bijdragen.

Als onderdeel van dit pakket moet de Commissie de milieubijdrage van het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) vergroten door Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad[6] (de EU-ETS-richtlijn) te wijzigen op een wijze die in verhouding staat tot de algemene doelstelling. Daarnaast zijn op korte termijn ongekende investeringen nodig om de negatieve gevolgen van de COVID-19-crisis op de werkgelegenheid en op inkomens en ondernemingen te ondervangen, ook in sectoren die onder het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) vallen.

Om de structurele onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod van de op de markt verkrijgbare emissierechten en de veerkracht van het EU-ETS met betrekking tot grote schokken aan te pakken, is in 2018 bij Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad[7] een marktstabiliteitsreserve (MSR) vastgesteld. De marktstabiliteitsreserve is sinds 2019 operationeel.

De reserve werkt zodanig dat zij aanpassingen van de jaarlijkse veilinghoeveelheden in gang zet. Om zo voorspelbaar mogelijk te zijn, zijn in Besluit (EU) 2015/1814 (het MSR-besluit) duidelijke regels vastgesteld voor de opname van emissierechten in de reserve en de vrijgave ervan uit de reserve.

---

5 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, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet") (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

6 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 en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

7 Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG (PB L 264 van 9.10.2015, blz. 1).

Deze regels zijn gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad[8]. Bij Richtlijn (EU) 2018/410 werd het opnamepercentage (percentage van het totale aantal in omloop zijnde emissierechten dat in de reserve wordt opgenomen) tot en met 2023 verdubbeld van 12 % naar 24 %, en werd het minimumaantal in de reserve op te nemen emissierechten verdubbeld van 100 miljoen naar 200 miljoen.

Er moet worden opgemerkt dat de minimale hoeveelheid in de reserve op te nemen emissierechten indirect bepaalt hoeveel emissierechten minimaal in omloop moeten zijn om tot een opname van emissierechten in de reserve te leiden (d.w.z. de bovengrens van de reserve). Om 100 miljoen emissierechten in de reserve op te kunnen nemen bij een opnamepercentage van 12 % moeten er minstens 833 miljoen emissierechten in omloop zijn. Dit minimumaantal is samen met het opnamepercentage verdubbeld, zodat de bovengrens van de reserve gelijk bleef (24 % van 833 miljoen is 200 miljoen).

Als gevolg van de wijzigingen van het EU-ETS om de ambitie voor 2030 te verhogen en de gevolgen van externe factoren zoals COVID-19 of nationale maatregelen zoals de uitfasering van steenkool, moeten de basisregels van de marktstabiliteitsreserve het hele decennium lang geschikt blijven om structurele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod aan te pakken. Bovendien moet de Commissie op grond van artikel 3 van het MSR-besluit de werking van de marktstabiliteitsreserve binnen drie jaar na de ingebruikneming daarvan evalueren op basis van een analyse van de ordelijke werking van de Europese koolstofmarkt. Bij die evaluatie moet vooral aandacht worden besteed aan de belangrijkste numerieke parameters en de regel inzake ongeldigverklaring[9] van de marktstabiliteitsreserve, en worden gekeken naar de effecten van de reserve op de groei, de werkgelegenheid, het concurrentievermogen van de industrie van de Unie en het risico op koolstoflekkage.

Uit de analyse van de in het kader van de evaluatie uitgevoerde effectbeoordeling blijkt dat de marktstabiliteitsreserve moet worden aangepast aan het nieuwe beleid en aan nieuwe marktomstandigheden en -schokken. Ook moeten volgens die effectbeoordeling de vraag en het aanbod van de luchtvaartsector in de marktstabiliteitsreserve worden opgenomen. Een ander punt dat uit de analyse naar voren kwam, is dat de opname vatbaar is voor een drempeleffect dat moet worden gecorrigeerd[10].

De herziening van die elementen moet samen met de gevolgen van de verhoogde ambitie van het EU-ETS voor de stabiliteit van de markt worden beschouwd. Daarom wordt die herziening uitgevoerd als onderdeel van het voorstel voor een richtlijn van het Europees

---

8 Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PB L 76 van 19.3.2018, blz. 3).

9 De regel inzake ongeldigverklaring is vervat in artikel 1, lid 5 bis, van het MSR-besluit. Daarin is bepaald dat met ingang van 2023 in de reserve gehouden emissierechten die het totale aantal tijdens het voorgaande jaar geveilde rechten overschrijden, niet langer geldig zijn.

10 Voorbeeld van het drempeleffect: als er in totaal 834 miljoen emissierechten in omloop zijn, hetgeen net iets meer is dat de bovengrens van 833 miljoen, moet volgens de MSR-regels 24 % daarvan in de marktstabiliteitsreserve worden opgenomen. Als er daarentegen 832 miljoen emissierechten in omloop zijn, net iets minder dan de grenswaarde, wordt er helemaal niets in de marktstabiliteitsreserve opgenomen.

Parlement en de Raad tot wijziging van de EU-ETS-richtlijn en het MSR-besluit om het EU-ETS te versterken[11].

Overeenkomstig artikel 1, lid 5, van het MSR-besluit wordt het opnamepercentage na 2023 weer 12 %. Als de MSR-parameters niet passend en tijdig worden aangepast, bestaat het risico van een mogelijk schadelijke toename van het overschot. Derhalve moeten, om de voorspelbaarheid van de markt te waarborgen, de huidige parameters van de marktstabiliteitsreserve als vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2018/410 (opnamepercentage van 24 % en minimumaantal van 200 miljoen in de reserve op te nemen emissierechten) onafhankelijk van de algemene evaluatie van het EU-ETS in het kader van het pakket "Klaar voor 55" worden vastgesteld.

Het MSR-besluit moet daarom worden gewijzigd om deze essentiële aanpassing te doen, teneinde een goed functionerend en ambitieus EU-ETS in stand te houden.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De marktstabiliteitsreserve is een instrument om de door het EU-ETS gecreëerde markt stabiel te houden. Daartoe wordt de verenigbaarheid van de marktstabiliteitsreserve met ander beleid van de Unie voornamelijk gewaarborgd door middel van de verenigbaarheid van het EU-ETS met ander beleid van de Unie. Aangezien met het huidige voorstel alleen wijzigingen aan de ontwerpkenmerken van de marktstabiliteitsreserve worden aangebracht, heeft het geen rechtstreekse gevolgen voor ander beleid van de Unie.

De verenigbaarheid met ander beleid van de Unie wordt gewaarborgd door de samenhang van de effectbeoordeling van het EU-ETS en de evaluatie van de marktstabiliteitsreserve met de rest van het klimaat- en energiepakket "Klaar voor 55", en met name met de effectbeoordelingen met betrekking tot de verordening inzake de verdeling van de inspanningen, de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF-verordening), de emissienormen voor CO_2 voor auto's en bestelwagens, de (tweede) richtlijn hernieuwbare energie, de richtlijn energie-efficiëntie, en in een later stadium de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen. In de marktstabiliteitsreserve wordt rekening gehouden met veranderingen van de vraag als gevolg van dit aanvullend beleid.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 192 van het VWEU. Overeenkomstig artikel 191 en artikel 192, lid 1, van het VWEU moet de Europese Unie bijdragen tot het nastreven van onder meer de volgende doelstellingen: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden

[11] Richtlijn (EU) 2021/... van ... van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (PB L [...] van [...], blz. [...]).

aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het recht van de EU om op te treden vloeit voort uit het feit dat het EU-ETS als een volledig geharmoniseerd en voor de hele Unie geldend stelsel functioneert. De EU-ETS-richtlijn is een bestaand beleidsinstrument van de EU dat in 2003 is ingevoerd.

Klimaatverandering is een grensoverschrijdende uitdaging, en regionale, nationale en lokale beleidsinstrumenten kunnen met zowel internationale als EU-maatregelen worden aangevuld en versterkt. Het verhogen van de doelstelling voor 2030 voor de reductie van broeikasgasemissies in de EU zal gevolgen hebben voor veel sectoren in de gehele EU-economie en daarom is een gecoördineerd optreden op EU-niveau als krachtige motor voor kostenefficiënte verandering en opwaartse convergentie onontbeerlijk en heeft dat een veel grotere kans om tot de noodzakelijke transformatie te leiden.

De doelstellingen van de EU-ETS-richtlijn kunnen derhalve niet voldoende worden verwezenlijkt door eenzijdig optreden van de lidstaten, maar vanwege de schaal en de gevolgen van deze richtlijn wel op het niveau van de Unie. Aangezien de marktstabiliteitsreserve een instrument voor de stabiliteit van de bij de EU-ETS-richtlijn gecreëerde markt is, kan ook de doelstelling daarvan niet voldoende worden verwezenlijkt door eenzijdig optreden van de lidstaten. De marktstabiliteitsreserve is een bestaand beleidsinstrument van de EU dat in 2015 is vastgesteld. Overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit, dat is vastgelegd in artikel 5 van het VWEU, kunnen de doelstellingen van het voorstel tot wijziging van dit instrument slechts worden bereikt door middel van een voorstel van de Commissie op EU-niveau.

- **Evenredigheid**

Zoals vermeld in deel 7 van de effectbeoordeling, is het voorstel in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het niet verder gaat dan hetgeen nodig is voor de verwezenlijking van de doelstellingen om de beoogde broeikasgasemissie van de EU voor 2030 op een kosteneffectieve wijze te verminderen en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt te waarborgen.

- **Keuze van het instrument**

Een besluit is het passende instrument om het besluit tot instelling van de marktstabiliteitsreserve te wijzigen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Er is geen ex-postevaluatie of geschiktheidscontrole met betrekking tot deze voorstellen uitgevoerd, aangezien de uitvoering van de bestaande wetgeving zich nog in een vroegtijdig stadium bevindt en er daarom weinig gegevens beschikbaar zijn.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In het kader van de algemene raadpleging over de herziening van het EU-ETS zijn de standpunten van belanghebbenden over de evaluatie van de marktstabiliteitsreserve verzameld.

De Commissie heeft in eerste instantie om feedback op een aanvangseffectbeoordeling verzocht, waarin de inleidende overwegingen en beleidsopties van de evaluatie werden geschetst. Er kon van 29 oktober 2020 tot en met 26 november 2020 feedback op de aanvangseffectbeoordeling worden ingediend. Er zijn ongeveer 250 bijdragen ontvangen[12]. Vervolgens heeft de Commissie online een openbare raadpleging met een vragenlijst georganiseerd. Deze was gedurende twaalf weken, van 13 november 2020 tot en met 5 februari 2021, toegankelijk, en er zijn bijna 500 reacties op ontvangen[13]. De Commissie heeft ook de contractant Vivid Economics opgedragen om twee workshops met deskundigen[14] over de evaluatie van de marktstabiliteitsreserve te organiseren.

De marktstabiliteitsreserve geniet veel steun in alle groepen belanghebbenden, maar er bestaat geen consensus over de nodige wijzigingen van de parameters ervan, met name wat betreft de grenswaarden en het opnamepercentage. Het maatschappelijk middenveld heeft relatief meer steun uitgesproken voor een aanscherping van de parameters van de marktstabiliteitsreserve dan de particuliere sector. Met het voorstel om het opnamepercentage van 24 % na 2023 en tot aan het einde van fase IV van het emissiehandelssysteem van de EU in 2030 te handhaven en minimaal 200 miljoen emissierechten in de reserve op te blijven nemen, wordt een redelijk evenwicht gevonden, waarin ook rekening wordt gehouden met het feit dat de marktstabiliteitsreserve met de huidige parameters in het verleden goed heeft gefunctioneerd.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Met dit voorstel wordt voortgebouwd op het in het kader van de effectbeoordeling[15] van het klimaatdoelstellingsplan 2030 verzameld bewijsmateriaal. Er wordt gebruikgemaakt van het geactualiseerde EU-referentiescenario[16], waarin de gevolgen van COVID-19 en bijgewerkte beleidsscenario's zijn meegenomen en wordt voortgebouwd op de scenario's die zijn ontwikkeld voor het klimaatdoelstellingsplan 2030.

Daarnaast baseert de Commissie zich op het toenemende aantal collegiaal getoetste empirische onderzoeken over het EU-ETS en maakt zij gebruik van verschillende ondersteuningsovereenkomsten. Een van die ondersteuningsovereenkomsten werd gegund aan

---

12 De resultaten zijn te vinden op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Klimaatverandering-actualisering-van-het-EU-emissiehandelssysteem-ETS-_nl

13 De resultaten zijn te vinden op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System/public-consultation_nl

14 https://ec.europa.eu/clima/events/expert-workshop-market-stability-reserve_en en https://ec.europa.eu/clima/events/2nd-expert-workshop-market-stability-reserve_en

15 Met name: Vivid Economics (2021), "Review of the EU ETS 'Market Stability Reserve", verslag opgesteld voor DG CLIMA.

16 Op modellen gebaseerde prognoses van trends op het gebied van energie, vervoer en broeikasgasemissies tot 2050, voortbouwend op een consistente reeks aannames in het beleid van de EU, de lidstaten en de EU, en de specifieke kenmerken van de lidstaten, en op basis van de raadpleging van deskundigen van de lidstaten.

Vivid Economics, dat een studie heeft uitgevoerd om de Commissie te ondersteunen bij de herziening van de marktstabiliteitsreserve[17]. Vivid Economics heeft in het kader van de studie twee deskundigenworkshops georganiseerd, waaraan analisten, marktdeskundigen en belanghebbenden deelnamen. Het handhaven van het huidige opnamepercentage na 2023 werd door deze studie gestaafd.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel gaat vergezeld van een effectbeoordeling die voortbouwt op de bevindingen van de uitgebreide effectbeoordeling voor het klimaatdoelstellingsplan 2030[18]. De effectbeoordeling is gebaseerd op geïntegreerde modelleringsscenario's waarin de interactie van de verschillende beleidsinstrumenten met betrekking tot marktdeelnemers worden weergegeven, teneinde complementariteit, samenhang en doeltreffendheid bij het verwezenlijken van de klimaatambitie voor 2030 en 2050 te waarborgen. Een samenvatting en het positieve advies van de Raad voor regelgevingstoetsing worden openbaar gemaakt. Uit de effectbeoordeling is met betrekking tot dit voorstel gebleken dat, om een goede werking van het EU-ETS te handhaven, het opnamepercentage na 2023 niet weer 12 % mag worden, maar 24 % moet blijven totdat de volledige evaluatie kan worden uitgevoerd.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Dit voorstel brengt geen directe administratieve lasten voor ondernemingen met zich mee, aangezien het door de Commissie wordt uitgevoerd.

In overeenstemming met de verbintenis van de Commissie inzake betere regelgeving is het voorstel op inclusieve wijze en op basis van volledige transparantie en voortdurende interactie met de betrokkenen voorbereid, is er naar externe feedback geluisterd en is er rekening gehouden met externe toetsing om te waarborgen dat het juist evenwicht wordt bewaard (zie ook het punt over het bijeenbrengen en benutten van deskundigheid).

- **Grondrechten**

Het voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[19] zijn erkend. Het draagt met name bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling, zoals neergelegd in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[20].

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het EU-ETS genereert aanzienlijke inkomsten voor de begroting van de lidstaten. De meeste veilingopbrengsten komen ten goede aan de lidstaten. Door dat verband is het voorstel in de eerste plaats van invloed op nationale begrotingen en overheden. Door het handhaven van het huidige opnamepercentage van de marktstabiliteitsreserve zullen de veilinghoeveelheden van

[17] Met name: Vivid Economics (2021), "Review of the EU ETS 'Market Stability Reserve", verslag opgesteld voor DG CLIMA.
[18] SWD(2020) 176.
[19] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.
[20] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.

de lidstaten afnemen. Naar verwachting zal dit echter worden gecompenseerd door het prijseffect van minder overschotten van emissierechten op de markt als gevolg van de verhoogde ambitie van het EU-ETS, en door de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied van de EU-ETS-richtlijn met maritiem vervoer en met wegvervoer en gebouwen. De Commissie presenteert de wijzigingen van het begrotingskader van de Unie in het kader van het aankomende eigenmiddelenpakket, met inbegrip van een voorstel tot wijziging van het meerjarig financieel kader.

Keuzes met betrekking tot IT-ontwikkeling en aanbestedingen zullen overeenkomstig de mededeling van 10 september 2020 over richtsnoeren voor de financiering van informatietechnologie en cyberbeveiliging[21] worden gemaakt.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De Commissie zal de werking van het EU-ETS, met inbegrip van de marktstabiliteitsreserve, blijven monitoren en evalueren in haar jaarlijkse koolstofmarktverslag, zoals bepaald in artikel 10, lid 5, van de EU-ETS-richtlijn. Het initiatief bouwt voort op het proces dat is gebaseerd op geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen en op het robuuste kader voor transparantie inzake broeikasgasemissies en andere informatie over het klimaat, dat is vervat in Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad[22]. De Commissie zal onder meer de door de lidstaten in het kader van de governanceverordening verstrekte en gerapporteerde informatie gebruiken als basis voor haar regelmatige beoordeling van de vooruitgang. Dit omvat ook informatie over broeikasgasemissies, beleidsinitiatieven en maatregelen, prognoses en aanpassingen. De Commissie zal deze informatie ook gebruiken voor de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid en de monitoring van de milieuactieprogramma's.

Bovendien is evaluatie van de voortgang bij de toepassing van de EU-ETS-richtlijn geregeld in artikel 21 daarvan, op grond waarvan de lidstaten jaarlijks een verslag bij de Commissie moeten indienen, waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan kwesties als de toewijzing van emissierechten, de werking van het register, de toepassing van monitoring en rapportage, verificatie en accreditatie en kwesties die verband houden met de naleving.

Daarnaast moet de Commissie krachtens artikel 3 van het MSR-besluit de marktstabiliteitsreserve na deze eerste evaluatie regelmatig opnieuw evalueren.

---

21 C(2020) 6126.

22 Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1).

- **Artikelsgewijze toelichting**

Overeenkomstig het huidige MSR-besluit zullen het opnamepercentage van 24 % en de minimale opname van 200 miljoen emissierechten in de reserve in 2023 vervallen. Vanaf 2024 zou het opnamepercentage dan weer 12 % worden. Uit de effectbeoordeling is gebleken dat een opnamepercentage van 12 % niet voldoende is om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de marktstabiliteitsreserve wat betreft het terugdringen van het overschot en het waarborgen van de veerkracht van de markt worden verwezenlijkt. Het doel van dit voorstel is om ervoor te zorgen dat de huidige parameters van de marktstabiliteitsreserve (een opnamepercentage van 24 % en opname van minimaal 200 miljoen emissierechten in de reserve) na 2023 en tot het einde van fase IV van het EU-ETS op 31 december 2030 worden gehandhaafd om de voorspelbaarheid van de markt te waarborgen. Na 2030 zou de opname in de marktstabiliteitsreserve weer 12 % worden.

2021/0202 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden opgenomen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité[1],

Gezien het advies van het Comité van de Regio's[2],

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De Overeenkomst van Parijs, die in december 2015 in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) is ondertekend, is in november 2016 in werking getreden[3]. De partijen bij de Overeenkomst van Parijs zijn overeengekomen de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C boven het niveau van het pre-industriële tijdperk te houden, en te streven naar een maximale temperatuurstijging van 1,5 °C boven dit pre-industriële niveau.

(2) Het aanpakken van uitdagingen met betrekking tot het klimaat en het milieu en het verwezenlijken van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs staan centraal in de mededeling over de Europese Green Deal[4], die de Commissie op 11 december 2019 heeft goedgekeurd.

(3) De Europese Green Deal omvat een uitgebreide reeks elkaar versterkende maatregelen en initiatieven die gericht zijn op het verwezenlijken van klimaatneutraliteit in de EU in 2050, en er wordt een nieuwe groeistrategie in vastgesteld die tot doel heeft de Unie om te vormen tot een eerlijke en welvarende samenleving, met een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie waarin economische groei is losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen. Met de Green Deal moet ook het natuurlijk kapitaal van de Unie worden beschermd, behouden en verbeterd, en de gezondheid en het welzijn van de burgers worden beschermd tegen milieugerelateerde risico's en effecten. Deze transitie treft vrouwen en mannen echter anders en heeft een met name gevolgen voor bepaalde achtergestelde groepen, zoals ouderen, personen

1 PB C van , blz. .
2 PB C van , blz. .
3 Overeenkomst van Parijs (PB L 282 van 19.10.2016, blz. 4).
4 COM(2019) 640 final.

met een handicap en personen die tot een raciale of etnische minderheid behoren. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat de transitie rechtvaardig en inclusief is en niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

(4) In het licht van de zeer ernstige gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de gezondheid, de levens- en arbeidsomstandigheden en het welzijn van de burgers van de Unie, waaruit is gebleken dat onze samenleving en onze economie weerbaarder moeten worden tegen externe schokken en vroegtijdig moeten optreden om deze te voorkomen of te beperken, zijn de noodzaak en de waarde van de Europese Green Deal alleen maar toegenomen. De Europese burgers zijn nog steeds duidelijk van mening dat dit met name van toepassing is op de klimaatverandering[5].

(5) De Unie heeft zich er in de geactualiseerde nationaal bepaalde bijdrage die zij op 17 december 2020 bij het secretariaat van het UNFCCC heeft ingediend[6] toe verbonden de nettobroeikasgasemissies van de hele economie van de Unie tegen 2030 met ten minste 55 % te reduceren ten opzichte van 1990.

(6) Bij Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad[7] heeft de Unie de doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit in de hele economie te verwezenlijken in wetgeving vastgelegd. Bij die verordening is ook de bindende toezegging van de Unie vastgesteld om tegen 2030 de nettobroeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) met ten minste 55 % te reduceren ten opzichte van de niveaus van 1990.

(7) Alle economische sectoren moeten een bijdrage leveren om die emissiereducties te verwezenlijken. Daarom moet de ambitie van het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) als vastgesteld bij Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad[8], worden aangepast aan de verbintenis voor 2030 inzake nettobroeikasgasemissiereductie in de hele economie.

(8) Om de structurele onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod van de op de markt verkrijgbare rechten aan te pakken, is in 2018 bij Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad[9] een marktstabiliteitsreserve (hierna “de reserve” genoemd) vastgesteld, die sinds 2019 operationeel is.

(9) De reserve werkt zodanig dat zij aanpassingen van de jaarlijkse veilinghoeveelheden in gang zet. Om zo voorspelbaar mogelijk te zijn, zijn in Besluit (EU) 2015/1814 duidelijke regels voor de opname van emissierechten in de reserve en de vrijgave ervan vastgesteld.

---

5 Speciale Eurobarometer 513 over klimaatverandering, 2021 (https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_nl).

6 https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European %20Union %20First/EU_NDC_Submission_December %202020.pdf

7 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, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”) (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

8 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 en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

9 Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG (PB L 264 van 9.10.2015, blz. 1).

(10) Indien het aantal in omloop zijnde emissierechten hoger is dan de vastgestelde bovengrens, wordt een aantal emissierechten dat overeenkomt met een bepaald percentage van die emissierechten afgetrokken van de hoeveelheid te veilen emissierechten en opgenomen in de reserve. Indien het totale aantal in omloop zijnde emissierechten daarentegen lager is dan de vastgestelde ondergrens wordt een overeenkomstig aantal emissierechten van de reserve vrijgegeven aan de lidstaten, en toegevoegd aan de hoeveelheid te veilen emissierechten.

(11) Bij Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad[10] is Besluit (EU) 2015/1814 gewijzigd door het percentage voor de vaststelling van het aantal emissierechten dat elk jaar in de reserve moet worden opgenomen tot 31 december 2023 te verdubbelen van 12 % naar 24 %.

(12) Overeenkomstig Besluit (EU) 2015/1814 moet de Commissie binnen drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de reserve een eerste evaluatie uitvoeren op basis van een analyse van de ordelijke werking van de Europese koolstofmarkt, en zo nodig een voorstel bij het Europees Parlement en de Raad indienen.

(13) Bij die evaluatie is bijzondere aandacht besteed aan het percentage voor de vaststelling van het aantal emissierechten dat in de reserve wordt opgenomen, alsook met de numerieke waarde van de drempel voor het totale aantal in omloop zijnde emissierechten en het aantal emissierechten dat uit de reserve moet worden vrijgegeven.

(14) Uit de uitgevoerde analyse in het kader van de evaluatie van de reserve en de verwachte ontwikkelingen die relevant zijn voor de koolstofmarkt, is gebleken dat in elk jaar na 2023 een percentage van 12 % van het totale aantal in omloop zijnde emissierechten in de reserve opnemen onvoldoende is om een aanzienlijke toename van het overschot aan emissierechten in het EU-ETS te voorkomen. Daarom moet het percentage ook na 2023 24 % bedragen, en moet ook het minimumaantal emissierechten dat in de reserve wordt opgenomen 200 miljoen blijven.

(15) Als het percentage van het totale aantal in omloop zijnde emissierechten dat jaarlijks in de reserve moet worden opgenomen na 2023 weer 12 % zou worden, kan een mogelijk schadelijk overschot aan emissierechten in het EU-ETS de stabiliteit van de markt verstoren. Daarnaast moet het percentage van 24 % na 2023 onafhankelijk van de algemene evaluatie van Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 worden vastgesteld om het EU-emissiehandelssysteem in overeenstemming te brengen met de verhoogde klimaatambitie van de Unie voor 2030 en voor een voorspelbare markt te zorgen.

(16) Besluit (EU) 2015/1814 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijziging van Besluit (EU) 2015/1814

In artikel 1, lid 5, eerste alinea, van Besluit (EU) 2015/1814 wordt de laatste zin vervangen door:

[10] Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PB L 76 van 19.3.2018, blz. 3).

“Bij wijze van afwijking van de eerste en de tweede zin worden, tot en met 31 december 2030, de in die zinnen vermelde percentages en 100 miljoen emissierechten verdubbeld.”.

Artikel 2

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement	*Voor de Raad*
De voorzitter	*De voorzitter*