EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.11.2024
COM(2024) 552 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Eerste tweejaarlijkse transparantieverslag van de Europese Unie in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (vereist krachtens het versterkte kader voor transparantie)

{SWD(2024) 273 final}

1. Inleiding en samenvatting

De antropogene opwarming van de aarde zet in versneld tempo door en heeft gevolgen voor alle regio's in de wereld. In Europa gaat die opwarming zelfs twee keer zo snel als het mondiale gemiddelde[1]. Om de opwarming te beperken tot de doelstelling van 1,5 °C van de Overeenkomst van Parijs, moet de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen uiterlijk vóór 2025 zijn piek hebben bereikt en tegen 2030 met 43 % worden verminderd[2]. De klimaatverandering heeft al op grote schaal schadelijke effecten teweeggebracht. Europa loopt het risico te maken te krijgen met meer en intensere hittegolven, langdurige perioden van droogte, hevigere neerslag, lagere gemiddelde windsnelheden en minder sneeuw.

De Europese Unie (EU) en haar lidstaten zijn vastbesloten ambitieuze maatregelen te nemen om de bedreigingen van de klimaatverandering het hoofd te bieden. Alle 27 EU-lidstaten zijn vastbesloten om tegen 2050 een klimaatneutrale EU tot stand te brengen, in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs. Zij hebben de Overeenkomst van Parijs in oktober 2016 geratificeerd met als gezamenlijke en bindende doelstelling een vermindering van de broeikasgasemissies in de hele economie tegen 2030 met ten minste 40 % ten opzichte van het niveau van 1990. Naar aanleiding van de richtsnoeren van de Europese Raad heeft de EU in december 2022 een nieuwe en ambitieuzere klimaatdoelstelling voor de EU en haar 27 lidstaten ingediend om de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 netto met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van 1990, waarmee zij blijk geeft van een grotere ambitie en inzet om de Overeenkomst van Parijs te verwezenlijken.

Dit verslag en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie vormen het eerste tweejaarlijkse transparantieverslag van de Europese Unie. De Commissie heeft dit verslag opgesteld op basis van de richtsnoeren die zijn aangenomen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), de Overeenkomst van Parijs en artikel 29, lid 5, punt a), van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie[3]. De EU heeft ervoor gekozen haar nationale broeikasgasinventaris van 2024 als een afzonderlijk verslag in te dienen.

Uit de meest recente inventariscijfers blijkt dat de broeikasgasemissies van de EU verder zijn gedaald, met een nettovermindering van 32,6 % tegen 2022 ten opzichte van 1990, waaruit blijkt dat er vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van haar doelstellingen. Dit verslag bevat gedetailleerde informatie over de emissies en de verwijderingen van broeikasgassen in 2022 en toont de vooruitgang die de EU heeft geboekt bij de uitvoering en verwezenlijking van haar nationaal bepaalde bijdrage (NDC) in het kader van de Overeenkomst van Parijs. In hoofdstuk 3 worden de beleidslijnen en maatregelen van de EU inzake mitigatie van de klimaatverandering gepresenteerd, met inbegrip van het in 2023 aangenomen wetgevingspakket "Fit for 55", dat de beleidslijnen en maatregelen versterkt om de EU in staat te stellen de geactualiseerde doelstelling voor 2030 te halen, en worden de prognoses voor de broeikasgasemissies en -verwijderingen weergegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een overzicht gegeven van de EU-strategie voor aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering en de opbouw van veerkracht. In hoofdstuk 5 van het verslag wordt de

1 Dienst van Copernicus voor klimaatverandering (C3S), 2024, "European State of the Climate 2023", samenvatting, blz. 23:
https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [redactieteam (kern): H. Lee en J. Romero (red.)]. IPCC, Genève (Zwitserland), blz. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

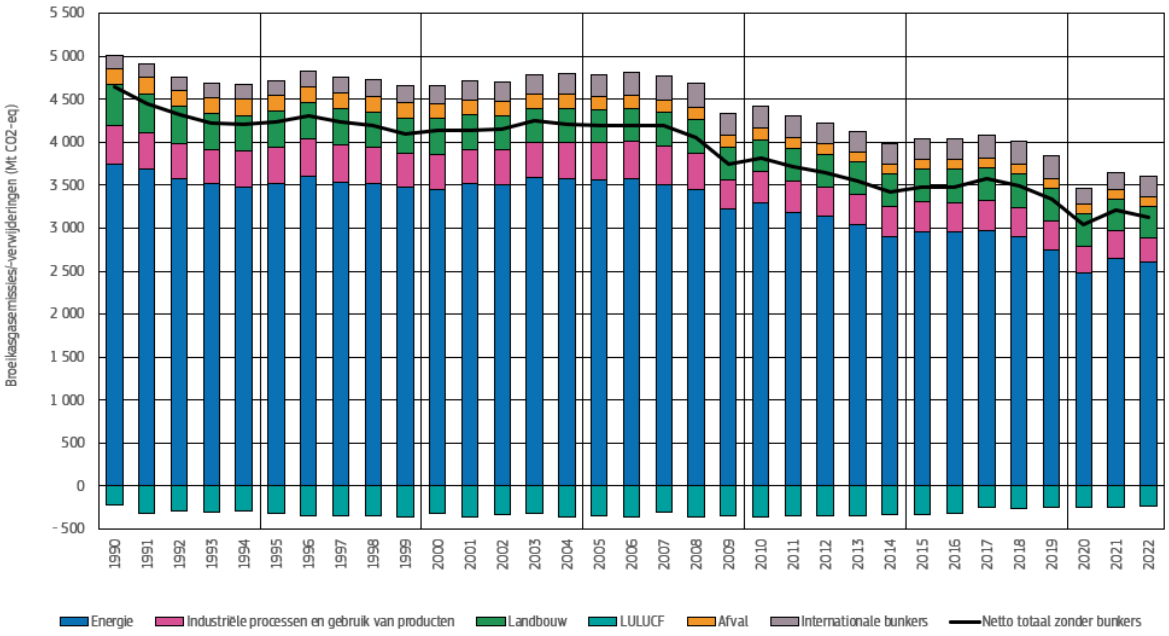
3 Verordening (EU) 2018/1999 – NL – EUR-Lex (europa.eu).

steun van de EU-instellingen aan ontwikkelingslanden uiteengezet. Hoofdstuk 6, ten slotte, bevat informatie over de wijze waarop de EU geldstromen meer in lijn brengt met een traject naar broeikasgasarme en klimaatbestendige ontwikkeling.

1.1 Emissies en verwijderingen van broeikasgassen

De totale uitstoot van broeikasgassen in de EU is de afgelopen decennia gedaald als gevolg van de afname van het gebruik van steenkool, de toenemende decarbonisatie van de economie van de EU door de snelle uitbreiding van hernieuwbare energie, de vooruitgang op het gebied van energie-efficiëntie en een ambitieus beleid ter beperking van de klimaatverandering. Tussen 1990 en 2022 is de netto-uitstoot van broeikasgassen met 32,6 % gedaald. In deze netto-uitstoot zijn de emissies van de internationale luchtvaart en scheepvaart ("internationale bunkers") niet opgenomen, maar wel de emissies en verwijderingen van de sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF), die een nettokoolstofput vormt, zij het in steeds minder mate, voor broeikasgasemissies in de EU.

Figuur 1: Broeikasgasemissies/-verwijderingen in de EU per sector, 1990-2022



Bron: Jaarlijks broeikasgasinventaris van de Europese Unie 1990-2022

In 2022 was de energiesector goed voor 77 % van de broeikasgasemissies (exclusief LULUCF), gevolgd door de landbouw (11 %), industriële processen en gebruik van producten (9 %) en de afvalsector (3 %). Koolstofdioxide is het belangrijkste broeikasgas en vertegenwoordigt 81 % van de emissies. Methaan is goed voor 12 %, distikstofoxide voor 5 % en gefluoreerde gassen voor 2 % van de emissies.

1.2 Vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstelling van de nationaal bepaalde bijdrage van de EU (NDC)

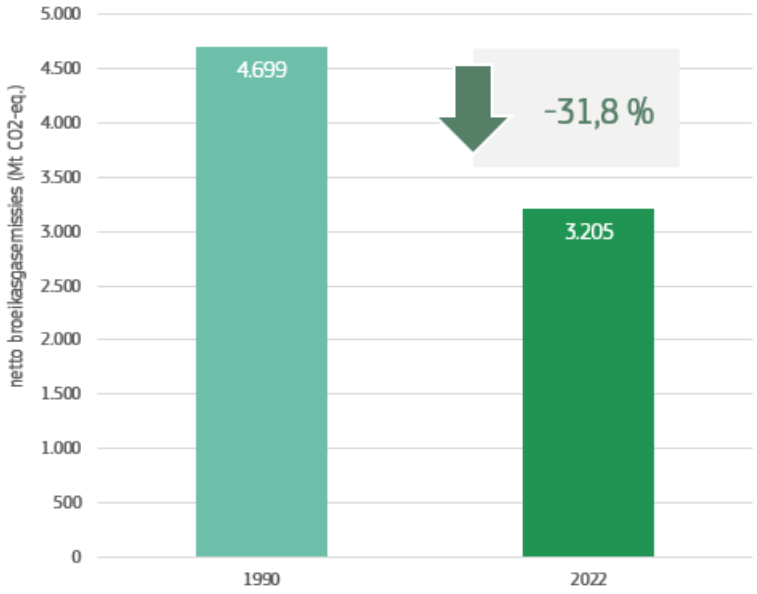
In het kader van de Overeenkomst van Parijs hebben de Europese Unie en haar lidstaten zich verbonden tot de ambitieuze doelstelling om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van 1990. In de Europese klimaatwet[46] is bepaald dat tegen 2050 klimaatneutraliteit moet zijn bereikt; de tussentijdse doelstelling is om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten

opzichte van het niveau van 1990. Deze doelstellingen hebben betrekking op emissies en verwijderingen die in het Unierecht zijn geregeld.

De NDC van de EU wordt beschreven in de door de EU bij het UNFCCC ingediende update van 17 oktober 2023. De NDC van de EU is een doelstelling voor de nettoreductie van broeikasgassen voor de hele economie, dat ook de nettoverwijderingen in de LULUCF-sector en de emissies van de gereguleerde activiteiten van de internationale luchtvaart en het internationaal maritiem vervoer omvat, zoals vastgesteld voor 2030 in bijlage I bij de EU-ETS-richtlijn. Daarom omvat de NDC van de EU emissies van de internationale luchtvaart en het internationaal maritiem vervoer. Deze doelstelling moet intern worden bereikt (d.w.z. binnen de EU), zonder gebruik te maken van internationale kredieten.

In dit eerste tweejaarlijkse transparantieverslag brengt de EU verslag uit over de vorderingen bij de verwezenlijking van haar NDC-doelstelling. Aangezien deze NDC-doelstelling specifieke emissies van de internationale luchtvaart en het internationaal maritiem vervoer omvat, is het toepassingsgebied ervan ruimer dan dat van de nationale inventaris van broeikasgasemissies, maar beperkter dan dat van de EU-doelstelling voor de luchtvaart en het maritiem vervoer voor 2030, zoals bepaald in de Klimaatwet. Uitgaande van het toepassingsgebied van de NDC zijn de emissies tussen 1990 en 2022 met 31,8 % gedaald.

Figuur 2: Emissies overeenkomstig het toepassingsgebied van de NDC in 1990 en 2022



Om de reductiedoelstelling van ten minste 55 % tegen 2030 te bereiken, zijn verdere emissiereducties nodig. Met het oog hierop hebben de EU en haar lidstaten een breed pakket met nieuwe en aangescherpte beleidslijnen en -maatregelen ingevoerd, beter bekend als het “Fit for 55”-pakket. Met dit pakket wordt beoogd de emissiereducties in de sectoren die onder het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) en de verordening inzake de verdeling van de inspanningen vallen, te versnellen, en om de koolstofverwijderingen in de LULUCF-sector op te voeren.

1.3 Beleidslijnen en -maatregelen voor klimaatmitigatie

Het klimaat- en energiekader 2030 van de Europese Unie bestaat uit een reeks beleidsmaatregelen om ervoor te zorgen dat de EU en haar lidstaten hun verbintenissen inzake

de mitigatie van klimaatverandering uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs nakomen. Dit kader wordt nader geregeld door de Europese klimaatwet, die de ambitieuzere klimaatdoelstelling voor 2030, bepalingen voor de ontwikkeling van een klimaatdoelstelling voor 2040 en de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 omvat.

Het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) is een hoeksteen van het klimaat- en energiekader 2030. Het bepaalt een prijs voor koolstof door de vaststelling van een plafond voor het maximale aantal emissierechten in de energie- en industriële sector, en voor specifieke vluchten en reizen in de lucht- en scheepvaart. De broeikasgasemissies van deze sectoren moeten tegen 2030 met 62 % zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 2005. Voorts zal de emissiehandel in de EU vanaf 2027 worden uitgebreid naar emissies van brandstofverbranding in gebouwen, het wegvervoer en andere sectoren (voornamelijk de kleine industrie die niet onder het bestaande EU-ETS valt), inclusief de oprichting van een sociaal klimaatfonds, gefinancierd uit de veiling van emissierechten, ter ondersteuning van de meest kwetsbare huishoudens en micro-ondernemingen. Het plafond moet ervoor zorgen dat de emissies van die sectoren tegen 2030 met 42 % worden verminderd ten opzichte van het niveau van 2005.

In de verordening inzake de verdeling van de inspanningen worden individuele, bindende reductiedoelstellingen voor EU-lidstaten vastgesteld voor emissies in sectoren die buiten het EU-ETS en de LULUCF-sector vallen, te weten binnenlands vervoer (met uitzondering van de luchtvaart), gebouwen, landbouw, afval en kleine industrie. In deze sectoren moeten de broeikasgasemissies tegen 2030 met 40 % zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 2005, waarbij de reductiedoelstellingen voor afzonderlijke lidstaten variëren van 10 % tot 50 %.

De verwezenlijking van deze doelstellingen wordt ondersteund door verschillende sectorspecifieke beleidslijnen en maatregelen, waaronder de energie-efficiëntierichtlijn, de richtlijn hernieuwbare energie en CO_2-emissienormen voor het wegvervoer, alsook met EU-financiering, waaronder de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de cohesiefondsen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het moderniseringsfonds en het innovatiefonds.

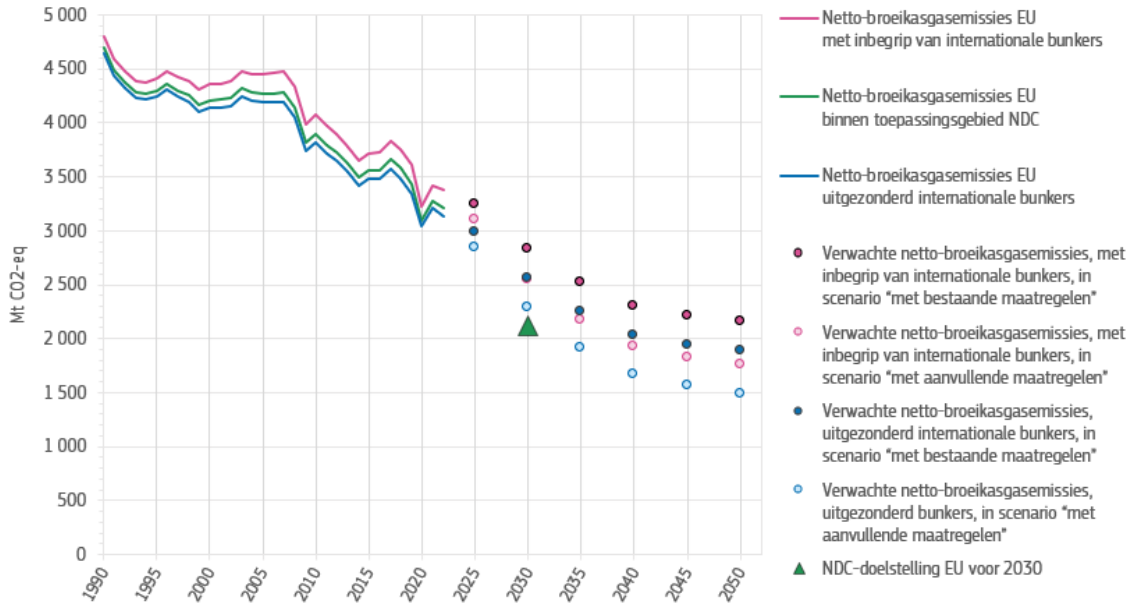
Voor de LULUCF-sector werd bij de LULUCF-verordening een EU-brede doelstelling voor nettokoolstofverwijdering van 310 miljoen ton CO_2-equivalent tegen 2030 ingevoerd. Voor elke lidstaat geldt een individuele bindende doelstelling, variërend van -47 tot +5 miljoen ton CO_2-equivalent, die er samen voor moeten zorgen dat de collectieve doelstelling van de EU wordt gehaald.

In 2024 publiceerde de Commissie een mededeling en een gedetailleerde effectbeoordeling van de doelstelling van de EU voor 2040, waarin werd aanbevolen de broeikasgasemissies tegen 2040 netto met 90 % te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990.

1.4 Prognoses voor broeikasgasemissies en -verwijderingen

Uit de meest recente prognoses voor broeikasgasemissies en -verwijderingen blijkt dat de netto-emissies in 2030 47 % onder het niveau van 1990 zouden kunnen liggen, in een scenario “met aanvullende maatregelen” en wanneer de emissies van de internationale luchtvaart en scheepvaart in aanmerking worden genomen. Als de emissies van de internationale luchtvaart en scheepvaart buiten beschouwing worden gelaten, zouden de netto-emissies 51 % onder het niveau van 1990 kunnen uitkomen. Er zullen daarom extra inspanningen nodig zijn om de emissiereductiedoelstelling van -55 % zoals voorzien in de NDC van de EU te halen.

Figuur 3: Historische en verwachte totale netto-broeikasgasemissies in de EU



Bronnen: Jaarlijks broeikasgasinventaris van de Europese Unie 1990-2022, broeikasgasemissieprognoses van de EU-lidstaten, ingediend in 2023 en 2024 in het kader van de governanceverordening

1.5 Paraatheid voor en weerbaarheid tegen de gevolgen van de klimaatverandering

Op grond van de Europese klimaatwet moeten de Europese Unie en de lidstaten hun aanpassingsvermogen voortdurend verbeteren, hun veerkracht versterken en hun kwetsbaarheid voor klimaatverandering verminderen, overeenkomstig artikel 7 van de Overeenkomst van Parijs.

De EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering van 2021 bevat dan ook een breed scala aan initiatieven en acties waartoe de Europese Commissie zich heeft verbonden, en de uitvoering hiervan is in volle gang[4].

In maart 2024 publiceerde het Europees Milieuagentschap (EEA) de eerste Europese klimaatrisicobeoordeling (EUCRA)[5], waarin klimaatrisico's worden beoordeeld en beleidsprioriteiten voor aanpassing aan de klimaatverandering en voor klimaatgevoelige sectoren worden vastgesteld. Daarbij werden 36 belangrijke klimaatrisico's voor Europa vastgesteld binnen vijf clusters: ecosystemen, voedsel, gezondheid, infrastructuur, en economie en financiën. Voor meer dan de helft van deze klimaatrisico's zijn direct meer maatregelen nodig, en acht daarvan zijn bijzonder dringend. Diezelfde maand nam de Commissie een mededeling over het beheer van klimaatrisico's aan[6] waarin maatregelen worden uiteengezet

[4] "Report on the Implementation of the EU Adaptation Strategy on Adaptation to Climate Change", https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] "European Climate Risk Assessment", Europees Milieuagentschap.

[6] EUR-Lex - 52024DC0091 - NL- EUR-Lex.

om de veerkracht en paraatheid te versterken en wordt verduidelijkt wie verantwoordelijk is om maatregelen te nemen.

Tot slot blijft het versterken van de aanpassingsmaatregelen en de paraatheid een belangrijke prioriteit voor de EU, zoals blijkt uit de mededeling van de Commissie van maart 2024 en de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen voor de Europese Commissie 2024-2029[7].

1.6 Ondersteuning van ontwikkelingslanden

De bijdragen voor klimaatfinanciering van de EU, de lidstaten en de Europese Investeringsbank (EIB) zijn de afgelopen negen jaar gestegen van 9,5 miljard EUR in 2013 tot 28,5 miljard EUR in 2022. De bijdragen uit de EU-begroting en van de EIB bedroegen bij elkaar 6,5 miljard EUR in 2022.

Van de klimaatfinanciering die door de EU-instellingen aan ontwikkelingslanden werd verstrekt, werd 56 % toegewezen voor mitigatiedoeleinden, 16 % voor aanpassingsdoeleinden, en 29 % van deze steun had betrekking op zowel mitigatie als aanpassing.

De EU ondersteunt capaciteitsopbouw in partnerlanden door middel van diverse verordeningen, strategieën, beleidsmaatregelen en programma's.

Het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld (NDICI – Europa in de wereld)[8], met een begroting van ongeveer 79 miljard EUR voor de periode 2021-2027 en een streefdoel voor klimaatuitgaven van 30 %, ondersteunt duurzame ontwikkeling en de strijd tegen klimaatverandering in onder meer Afrika bezuiden de Sahara, Azië en de Stille Oceaan, Noord- en Zuid-Amerika en het Caribisch gebied.

Dit is bijvoorbeeld in 2024 door de EU gebruikt voor capaciteitsopbouw in specifieke landen met behulp van een functie voor het matchen van deskundigen, zodat snel advies op maat kan worden verstrekt over kwesties die in hun tweejaarlijkse transparantieverslagen aan de orde komen, naast andere steun voor capaciteitsopbouw om ontwikkelingslanden te helpen bij het samenstellen van hun broeikasgasinventaris en hun rapportages ten behoeve van de tweejaarlijkse transparantieverslagen.

Global Gateway, de nieuwe Europese strategie, stimuleert slimme, schone en veilige verbindingen op digitaal, energie- en vervoersgebied en ondersteunt gezondheids-, onderwijs- en onderzoeksstelsels overal ter wereld. Zij maakt gebruik van de **nieuwe financiële instrumenten** waarin het meerjarig financieel kader 2021-2027 van de EU voorziet. Het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+), een van de financiële instrumenten die in het kader van de Global Gateway worden ingezet, speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van duurzame ontwikkeling in de partnerlanden van de EU buiten Europa. Verschillende EFDO-garanties maken het mogelijk financiering voor hernieuwbare energie op te schalen[9].

---

[7] Politieke beleidslijnen 2024-2029 |Europese Commissie (europa.eu).

[8] Verordening (EU) 2021/947 tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

[9] "EFSD, the European fund for sustainable development – operational report 2020", https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

De EU stimuleert activiteiten op het gebied van technologieoverdracht bij tal van projecten voor ontwikkelingssamenwerking. Tevens heeft de EU capaciteitsopbouwactiviteiten geïntegreerd in alle ontwikkelingshulp, overeenkomstig de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp en de Actieagenda van Accra. Bovendien biedt de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering de EU meer mogelijkheden om haar internationale maatregelen voor het bevorderen van klimaatbestendigheid op te voeren.

1.7 Geldstromen in lijn brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatbestendige ontwikkeling

De afgelopen jaren heeft de EU aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de afstemming van geldstromen op de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, op alle niveaus. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, punt c), van de Overeenkomst van Parijs heeft de EU klimaatverandering centraal gesteld in haar economische, sociale en ontwikkelingspraktijken door middel van diverse Europese en internationale initiatieven.

Deze acties laten zien dat de EU heeft gekozen voor een proactieve aanpak om haar klimaatdoelstellingen te halen en bij te dragen aan de wereldwijde inspanningen ter bestrijding van de klimaatverandering. In het kader van deze wereldwijde inspanningen heeft de EU het voortouw genomen bij het mobiliseren van klimaatfinanciering op nationaal en internationaal niveau, gebruikmakend van een breed scala aan bronnen, instrumenten en kanalen (waaronder instrumenten waarmee het enorme potentieel aan particuliere financiering kan worden ontsloten door een gericht gebruik van overheidsfinanciering) en een reeks maatregelen om geldstromen af te stemmen op de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs.

Naast het verlenen en mobiliseren van steun aan ontwikkelingslanden neemt de Europese Unie ook nog andere maatregelen om geldstromen in lijn te brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatbestendige ontwikkeling, zoals bepaald in artikel 2, lid 1, punt c), van de Overeenkomst van Parijs. Deze maatregelen omvatten onder meer de integratie van klimaatmitigatie en -adaptatie in alle belangrijke uitgavenprogramma's van de EU, de toepassing van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen", de EU-taxonomie voor duurzame activiteiten[10] en een uitgebreide reeks ESG-openbaarmakingsvereisten die van toepassing zijn op niet-financiële en financiële ondernemingen, en de afstemming van EIB-financiering op de beginselen en doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs.

[10] Verordening – 2020/852 – NL - EUR-Lex (europa.eu).