

## Advies van het Raadgevend Comité van de EGKS over het Europees programma inzake klimaatverandering en de emissiehandel

(met eenparigheid van stemmen goedgekeurd tijdens de 355e plenaire vergadering op 5 april 2001)

(2001/C 170/04)

HET RAADGEVEND COMITÉ VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP  
VOOR KOLEN EN STAAL:

GELET OP:

- het groenboek van de Commissie over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie <sup>(1)</sup>,
- de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen — Naar een Europees programma inzake klimaatverandering <sup>(2)</sup>,
- zijn op 25 juni 1999 goedgekeurde verklaring over de rol van kolen in het Europa van de 21e eeuw,

GEEFT HET VOLGENDE ADVIES:

1. Aangezien ingevolge het voorzorgbeginsel het ontbreken van zekere kennis de goedkeuring van effectieve en evenwichtige maatregelen ter vermindering van het gevaar van zware, niet-herstelbare schade aan het milieu — tegen economisch aanvaardbare kosten — niet mag vertragen, begroet het Raadgevend Comité het initiatief van de Commissie om een Europees programma inzake klimaatveranderingen ter discussie te stellen en de invoering van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten te onderzoeken, en alle hierbij betrokken economische actoren daarover aan de hand van een groenboek te raadplegen. In verband hiermee heeft de industrie in de Gemeenschap duidelijk gemaakt dat ze bereid is op constructieve wijze aan de limitering van de broeikasgasemissies bij te dragen. Het Raadgevend Comité merkt evenwel op dat de bestrijding van broeikasgasemissies een wereldwijd probleem is dat op mondiaal niveau moet worden opgelost. Op het moment worden deze inspanningen alleen van de landen in bijlage B van het Kyoto-protocol verlangd. Het protocol vereist geen inspanningen van de ontwikkelingslanden, hoewel ook enkele van deze landen nu al belangrijke veroorzakers van broeikasgasemissies zijn.
2. 2. De omzetting van het Kyoto-protocol is evenwel een grote belasting voor de economie in de EU. Het is daarom betreurenswaardig dat enige regeringen van de lidstaten hun industrie al vóór de ratificatie van het protocol door alle ondertekenende staten en zonder dat er op com-

munautair niveau van harmonisatie sprake is, lasten oplegen.

3. 3. Na de ratificatie zou het protocol door de EU en haar lidstaten moeten worden omgezet op een wijze die de economie van de EU zo weinig mogelijk schade berokkent. De flexibiliteitsmechanismen van Kyoto bieden economisch efficiënte procedures voor de inachtneming van de op nationaal niveau aangegane verplichtingen tot beperking van broeikasgasemissies, met name wanneer de toepassing ervan niet aan beperkingen onderhevig is.
4. Het beleid dat op het voldoen aan de verplichtingen van Kyoto gericht is, kan door zijn aard met de andere beleidsdoelinden van de EU in conflict komen. Het Raadgevend Comité maakt zich met name zorgen over de verenigbaarheid van het Kyoto-proces met het energiebeleid van de EU en met de noodzaak het concurrentievermogen van de industrie in de EU te behouden en te verbeteren.
5. Daarom mogen de doelen van het energiebeleid — zekerheid, duurzaamheid en diversificatie — door de omzetting van het Kyoto-protocol in geen geval in gevaar worden gebracht. Verder dient de Commissie actief steun te verlenen aan de ontwikkeling van een milieuvriendelijke kolentechnologie, te meer omdat dit een middel is om de broeikasgasemissies te verminderen en tegelijkertijd de zekerheid van de energievoorziening te waarborgen door de mogelijkheid te bieden een van de traditionele energiebronnen van de EU te blijven exploiteren.
6. De industrie in de EU, met inbegrip van de staalindustrie, is actief op de wereldmarkt. Met bepaalde economische beleidsinstrumenten — en met name door energiebelastingen — wordt het concurrentievermogen van de industrie op het spel gezet, zodat er in de EU arbeidsplaatsen verloren gaan doordat de industrie verdwijnt naar derde landen waar de kosten lager zijn. Veel van deze landen zullen het protocol van Kyoto niet hebben ondertekend, zodat belastingheffing op industriële energiegebruik in de EU tot een toename van de broeikasgasemissies in andere regio's van de wereld kan leiden.
7. De energie-intensieve staalindustrie in de EU was natuurlijk altijd al sterk geïnteresseerd in een efficiënter gebruik van energie en heeft haar specifieke energieverbruik sinds 1975 bijna gehalveerd. In de loop der tijd werd de staalproductie zover ontwikkeld dat men op het punt van het efficiënte gebruik van energie de theoretische grenzen bijna bereikt heeft. Er is dus weinig ruimte voor verdere verbeteringen. Bovendien zouden de kosten daardoor dermate stijgen dat de rentabiliteit gevaar loopt. Maatregelen of doelstellingen ter bespoediging van het proces van voortdurende verbetering zullen daarom nauwelijks effect hebben. Een duidelijk merkbare vermindering van de industriële emissies vergt een aanpassing van de technologische ontwikkeling in etappes, waarvoor men 20 tot 30 jaar moet rekenen.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 87 def.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 88 def.

8. Men mag niet van de energiesector en van de industrie verwachten dat ze een onevenredig groot aandeel van de lasten in verband met het voldoen aan de verplichtingen in het kader van het Kyoto-protocol op zich nemen. De snelst groeiende bron van broeikasgasemissies is de vervoersector, zodat de EU zich in ieder geval sterker moet richten op de absoluut noodzakelijke vermindering van de door deze sector veroorzaakte emissies. Zoals bekend, heeft de staalindustrie bijgedragen tot een geringer energieverbruik door de vervoersector, doordat zij lichtere staalsoorten heeft ontwikkeld. Voor de productie van deze staalsoorten is evenwel meer energie nodig.
9. Wat het probleem van de mondiale klimaatverandering betreft, zou de Commissie daarom met de effecten gedurende de gehele energiecycclus rekening moeten houden en niet alleen met de emissies op de plaats waar de energie wordt verbruikt. Omdat de EU steeds meer van ingevoerde energie afhankelijk is, moet in volle omvang rekening worden gehouden met de emissies en het gebruik van energie buiten de EU in combinatie met de leveranties van energie aan de EU.
10. Het Raadgevend Comité begroet onder meer de constructieve bijdrage die de vrijwillige overeenkomst van de organisatie van Europese autofabrikanten (ACEA) aan de reductie van het energieverbruik van auto's kan leveren, maar wijst er uitdrukkelijk op dat de EGKS-industrieën door een geringere productie en een geringer gebruik van kolen al een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de broeikasgasemissies in de EU hebben geleverd.
11. Met passende maatregelen ter bevordering van een efficiënter gebruik van energie door de sector huishoudens zouden de EU en haar lidstaten ervoor moeten zorgen dat kan worden afgezien van maatregelen die tot een krapte aan brandstoffen kunnen leiden.
12. De toepassing van het zogenaamde flexibiliteitsmechanisme van Kyoto mag niet tot de emissiehandel beperkt blijven. De gemeenschappelijke omzetting („Joint Implementation” - JI) en het mechanisme voor een schone ontwikkeling („Clean Development Mechanism” - CDM) blijken bijzonder geschikt te zijn voor de stimulering van de wereldwijde toepassing van moderne energietechnologieën, waarin Europa een leidende rol heeft gekregen. JI en CDM waarborgen een effectiever energiegebruik in de landen waar dit tegen de laagste kosten mogelijk is. Aldus bieden deze maatregelen de voorwaarden voor een globale reductie van de emissies, terwijl tegelijkertijd de kosten zo laag mogelijk blijven. Het Raadgevend Comité dringt er daarom bij de Commissie op aan het voortouw te nemen bij de onderhandelingen over een mondiaal kader voor de omzetting van JI en CDM. Overigens moeten de regels voor de emissiehandel in ieder geval met die voor JI en CDM in overeenstemming zijn.
13. Het Raadgevend Comité betreurt dat in het groenboek geen rekening wordt gehouden met de rol die „putten” (zoals bossen, landbouwontwikkeling en diepe oceanen) bij de CO<sub>2</sub>-absorptie kunnen hebben en vraagt om een rigoureuze wetenschappelijke evaluatie van de effecten van deze „putten”.
14. De lidstaten zouden verantwoordelijk moeten blijven voor de emissiehandelssystemen. In principe zou de emissiehandel op nationaal niveau niet mogen worden gekoppeld aan al bestaande maatregelen inzake het klimaatbeleid, maar moeten er kosteneffectievere en voor de economie minder belastende alternatieven worden gecreëerd. In de lidstaten die al maatregelen uitvoeren die tot een de facto toewijzing

van emissierechten leiden (bv. door verplichte energiebesparing), kan de vroegtijdige implementatie van handelssystemen een belangrijke bijdrage voor de minimalisering van de negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen betekenen. Emissierechten waarvoor betaald moet worden en die voor de betrokken ondernemingen niets anders zijn dan een CO<sub>2</sub>-belasting — en zelfs nog ernstiger effecten kunnen hebben — kunnen echter niet de bedoeling zijn. In welke vorm het gebruik van het instrument van de emissiehandel in vergelijking met andere instrumenten zinvol is, hangt er grotendeels van af of de emissierechten eerlijk worden toegedeeld, en in het bijzonder of daarbij terdege rekening wordt gehouden met eerdere aanpassingen, en welke aanpak van het klimaatbeleid de betrokken lidstaat heeft gekozen, daarbij rekening houdend met zijn specifieke economische en sociale structuur. Voor zover de lidstaten zich in deze context uitspreken voor de invoering van een emissiehandelssysteem, wil het Raadgevend Comité een aantal opmerkingen maken over de wijze waarop dit systeem moet werken.

- 14.1. De naleving van de verplichtingen die de EU op grond van het protocol van Kyoto is aangegaan, werd gedelegeerd aan de lidstaten, die nu een reeks van elkaar afwijkende maatregelen uitwerken. Zo heeft iedere lidstaat ten aanzien van de beperking van de broeikasgasemissies uiteenlopende doelen vastgesteld en kan hij autonoom beslissen over het beste evenwicht tussen de voor het bereiken van deze doeleinden te gebruiken instrumenten. Het is dan ook uiterst moeilijk om op EU-niveau een uniforme regeling voor de emissiehandel vast te stellen.
- 14.2. In plaats daarvan moet de Commissie ervoor zorgen dat de nationale systemen voor de emissiehandel met elkaar in overeenstemming zijn, teneinde de intracommunautaire handel mogelijk te maken. Dit betreft vooral de bij de berekening van de vergunningen en de doelstellingen toegepaste methoden. Wanneer de systemen niet met elkaar in overeenstemming zijn, is het moeilijk de relatieve waarde van de vergunningen in het kader van de afzonderlijke systemen te berekenen. Ook moeten gemeenschappelijke regels worden vastgesteld, waarbij erop moet worden gelet dat de doelstellingen niet tot concurrentievervalsingen leiden.
- 14.3. Met het oog op een grotere transparantie moet een beurs worden opgericht om de handel tussen de nationale systemen mogelijk te maken, waarbij er evenwel rekening mee moet worden gehouden dat de uiteenlopende doelstellingen van de lidstaten vermoedelijk tot nationale emissievergunningen met afwijkende relatieve waarden zullen leiden.
- 14.4. De Commissie moet in nauw overleg met de industrie en de werknemersorganisaties, in het kader van de regeling voor staatssteun, richtsnoeren uitwerken om ervoor te waken dat binnen de nationale handelssystemen verleende vergunningen tot concurrentievervalsingen leiden.
- 14.5. Het EU-kader voor de waarborging van de compatibiliteit van de nationale systemen moet flexibel genoeg zijn om de ondernemingen, waar dit mogelijk is, het recht te geven deel te nemen aan handelssystemen. Deze deelname mag evenwel alleen op vrijwillige basis geschieden.

- 14.6. Volgens het Raadgevend Comité zijn de richtlijnen inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging en inzake grote stookinstallaties niet geschikt voor een beslissing over de sectorale toegang tot hun handelssysteem. In principe moet de emissiehandel openstaan voor iedere sector die besluit deel te nemen.
- 14.7. Het veilen van vergunningen is onaanvaardbaar omdat de EU-industrie hierdoor enkel met extra niet voor vergoeding in aanmerking komende kosten wordt opgezaaid zonder dat dit de milieubeschermt ten goede komt. Bij de vaststelling van de doelen moet rekening worden gehouden met de mate waarin deze doelmatig zijn voor het milieu en met de mogelijkheden voor verdere verbeteringen. (In landen/sectoren waar akkoorden inzake energie-efficiëntie van kracht zijn, moeten de vergunningen op grond van de overeengekomen doelen worden verdeeld.)
- 14.8. De kwestie van de initiële toewijzing van vergunningen is van doorslaggevend belang voor het vermijden van concurrentievervalsingen. Er zijn diverse systemen mogelijk. Hierbij moet men zich realiseren dat een toewijzingsprocedure nooit volledig eerlijk kan zijn omdat er anders geen enkele reden voor handel zou zijn. Toch moet dit initiële toewijzingsstelsel ernstige economische verschuivingen en het blokkeren van industriële investeringen vermijden en bovendien de noodzakelijke flexibiliteit van de markt voor vergunningen garanderen.
- 14.9. De doeleinden en de emissiehandelssystemen mogen niet dusdanig worden vastgesteld dat de expansie van de EU-industrie qua volume of waardeverhoging wordt belemmerd.
- 14.10. Wanneer maxima voor de CO<sub>2</sub>-emissies worden vastgesteld, moet steeds rekening worden gehouden met het extra energieverbruik dat ontstaat door voorschriften die een reductie van andere emissiebronnen tot doel hebben.
- 14.11. Banktransacties met emissierechten voor gebruik in latere jaren moeten mogelijk zijn.
15. De EU-handel moet in voorkomend geval zo vorm worden gegeven dat deze met een uitgebreid systeem voor een internationale emissiehandel en met andere flexibele Kyoto-instrumenten in overeenstemming is en zonder ernstige complicaties en vertragingen een zo breed mogelijk scala van derde landen kan omvatten. Dit betekent onder meer dat er behoefte is aan een mondiaal systeem voor het meten, controleren, melden en verifiëren. Wanneer enkele EU-lidstaten vóór andere ondertekenende staten aan de verplichtingen uit hoofde van het protocol van Kyoto voldoen, zal het moeilijker zijn een dergelijke overeenstemming te bereiken.