

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad”**

(COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD))

(2002/C 221/08)

De Raad heeft op 11 december 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) met 93 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

## **1. Inleiding**

1.1. In maart 2000 publiceerde de Commissie een Groenboek over de handel in broeikasgasuitstootrechten in de EU. Naar aanleiding van dit Groenboek kwam een algemene, in alle openheid gevoerde gedachtewisseling op gang met de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Veel van hun suggesties zijn verwerkt in het huidige richtlijnvoorstel. Ook het ESC heeft zich bij deze gelegenheid over het Groenboek uitgesproken<sup>(1)</sup>.

1.2. De handel in broeikasgasuitstootrechten, de „gemeenschappelijke implementatie” (joint implementation) en het mechanisme voor schone ontwikkeling (clean development mechanism) zijn de drie in het Protocol van Kyoto opgenomen instrumenten om de uitvoering van de lastenverdelingsovereenkomst minder duur te maken en het macro-economisch effect hiervan te beperken, zodat de betrokken landen zich er beter aan kunnen houden.

1.3. Het Protocol van Kyoto is vanaf 2008 juridisch bindend. De Commissie heeft echter besloten om de betrokken methode in de EU al in 2005 in te voeren, zodat de lidstaten ermee mee leren werken en eventuele verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

1.4. Een stelsel van EU-normen is om diverse redenen nodig. Ten eerste zijn de lidstaten samen veel beter in staat om de kosten omlaag te brengen dan wanneer zij dit op eigen houtje proberen te bereiken. Ten tweede wordt zo voorkomen dat de „emissiemarkt” versnipperd raakt en dat lidstaten eigen normen opstellen die de concurrentieverhoudingen zouden kunnen scheeftrekken.

1.5. Belangrijke onderdelen van het stelsel zijn de emissierechten, de broeikasgassen en de sectoren en/of installaties waarop de Richtlijn van toepassing is.

1.6. Het begrip „emissierechten” heeft betrekking op de hoeveelheid broeikasgassen die een installatie in een bepaalde periode mag uitstoten. Deze rechten worden door een hiertoe bevoegde nationale autoriteit toegekend.

1.7. Hoewel het Protocol van Kyoto betrekking heeft op zes broeikasgassen, is door de Commissie besloten om eerst uitsluitend met emissierechten voor CO<sub>2</sub> te beginnen. Dit is in het beginstadium minder ingewikkeld; het is namelijk verre van eenvoudig om nu ook al emissierechten voor de andere gassen toe te wijzen en tegelijkertijd toezicht op één en ander te houden.

1.8. Volgens bijlage 1 vallen de volgende sectoren en installaties onder de Richtlijn: energieactiviteiten (verbrandingsinstallaties met een thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW), productie en verwerking van ferro-metalen, de delfstoffenindustrie en de productie van pulp en papier. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van verbrandingsinstallaties met een vermogen van meer dan 20 MW in sectoren die niet in de Richtlijn zijn opgenomen, valt hier echter wél onder.

1.9. Het stelsel bestaat uit vier onderdelen: nationale plannen voor de toewijzing van emissierechten, individuele vergunningen, toezicht op de naleving (inclusief sancties), en de onderlinge handel in emissierechten tussen de deelnemende partijen.

1.10. De nationale toewijzingsplannen gelden aanvankelijk van 2005 tot 2008 en worden daarna elke 5 jaar herzien. Voor elk van deze perioden bepalen de lidstaten hoeveel emissierechten zij in totaal zullen toewijzen en welke criteria zij hierbij aanleggen. In 2008 zal de Commissie aan een geharmoniseerde toewijzingsmethode gaan werken.

<sup>(1)</sup> PB C 367 van 20.12.2000, blz. 22.

1.11. Een exploitant van een installatie die voor een vergunning in aanmerking wil komen, richt hiertoe een verzoek tot de bevoegde autoriteit, waarbij hij aangeeft wat de technische en productie-eigenschappen van zijn installatie zijn. De bevoegde autoriteit verleent de exploitant dan een individuele emissievergunning, op grond waarvan deze in de periode 2005-2008 geen geld hoeft te betalen voor zijn emissies. Wel dient hij de emissies van zijn installatie te bewaken en jaarlijks voor al zijn emissies zijn eigen of aangekochte rechten over te leggen.

1.12. Aan de hand van de richtsnoeren van de Commissie voor de bewaking van en het uitbrengen van verslagen over de uitstoot gaan de lidstaten samen met de overheidsinstanties die de vergunningen verlenen na of de exploitanten zich hieraan hebben gehouden. Kunnen deze voor hun emissies niet voldoende rechten overleggen, dan zijn sancties mogelijk, al zullen deze in de periode 2005-2008 nog relatief laag zijn.

1.13. De door elke lidstaat op te stellen nationale registers vormen de grondslag van de handel in emissierechten. De Commissie zorgt op haar beurt voor een EU-stelsel van registers op basis van elektronische gegevensbanken. Vervolgens benoemt de Commissie een centrale administrateur voor het bijhouden en controleren van een onafhankelijk transactieregister. De transacties worden uitgevoerd door hiertoe krachtens de Richtlijn gemachtigde bedrijven of personen en hebben een privé-karakter.

1.14. Verder kan de EU met derde landen overeenkomen om elkaars regelingen in kwestie te erkennen.

1.15. Ten slotte kan de Commissie in 2004 voorstellen om het aantal gassen en activiteiten dat onder de Richtlijn valt uit te breiden, en brengt zij in 2006 verslag uit over de toepassing van de Richtlijn, eventueel met voorstellen voor verbetering.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC staat achter het richtlijnvoorstel. Het is een goed instrument met een innoverend karakter, en zou als zodanig nog verbeterd kunnen worden als de ervaringen in sommige lidstaten daar aanleiding toe geven. Bovendien is het een uitstekend middel om de lidstaten te helpen hun bij het Protocol van Kyoto — op grond waarvan de lidstaten onderling emissierechten mogen kopen en verkopen — aangevane verplichtingen inzake de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen zo goedkoop mogelijk en met zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid in de EU na te komen. Het ESC heeft altijd zonder enige reserve achter de goedkeuring en ratificatie van dit Protocol gestaan.

2.2. Hoewel het ESC het dus met het uiteindelijke doel van het richtlijnvoorstel eens is, wil het er wel de volgende kanttekeningen bij plaatsen.

2.3. Om te beginnen kan het ESC zich niet vinden in het doel van de Richtlijn zoals dit in artikel 1 staat omschreven. In zijn advies over het Groenboek inzake dit onderwerp schreef het ESC al dat met de Richtlijn niet moet worden beoogd om op een kostenefficiëntere manier te zorgen voor een geringere uitstoot van broeikasgassen, maar om deze emissies op een kostenefficiënte manier en met zo weinig mogelijk gevolgen voor het concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de EU terug te dringen.

2.4. Ten tweede heeft het ESC de nodige twijfels over de bindende toepassing van de Richtlijn in de periode 2005-2008 (vóór de formele inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto).

2.5. Ten derde acht het ESC het niet juist om andere broeikasgassen van de Richtlijn uit te sluiten, en om vanaf 2008 de twee andere flexibiliteitsmechanismen van het Protocol buiten beschouwing te laten.

2.6. Verder vraagt het ESC zich af of de Richtlijn wel in overeenstemming is met de werking van de interne markt. Wat absoluut moet worden voorkomen is dat de bevoegde autoriteiten van elk land de emissievoorwaarden van iedere installatie verschillend interpreteren en zo concurrentiedistorsies in de hand werken. Het ESC is het bovendien niet eens met het in het voorstel beschreven verband tussen de Richtlijn en de IPPC-Richtlijn, en ook niet met het feit dat de emissievergunningen worden gezien als een „last” en niet als een „mogelijk voordeel” voor bedrijven die proberen hun uitstoot extra omlaag te brengen. Bij de behandeling van de betrokken artikelen zal op al deze punten worden teruggekomen.

2.7. Het zou in dit verband beter zijn om artikel 2, lid 2, waarin wordt verwezen naar de Richtlijn 96/61/EG, te schrappen.

2.8. Het ESC stelt voor om in artikel 3 („Definities”) de volgende wijzigingen aan te brengen:

2.8.1. „Installatie”: een op één plaats gevestigde technische eenheid waar een of meer van de in bijlage 1 genoemde activiteiten plaatsvinden.

2.8.2. „Persoon” vervangen door „exploitant” en deze als volgt omschrijven: „elke natuurlijke of rechtspersoon die kan aantonen voldoende belang te hebben bij deelname aan het huidige systeem”.

2.9. Aan artikel 6 het volgende toevoegen: „De verbintenis (...) een hoeveelheid uitstootrechten of door middel van projecten op het gebied van schone ontwikkeling of gemeenschappelijke implementatie verkregen kredieten af te geven die gelijk is aan de totale uitstoot ...”.

2.10. Artikel 9 („Nationale toewijzingsplannen”): sommige lidstaten hebben eigen methoden ontwikkeld om hun emissie-doelstellingen te halen en zo hun met het Protocol van Kyoto aangegane verplichtingen na te komen. Deze alternatieve methoden moeten in de Richtlijn worden opgenomen via een flexibele aanpak waarmee het „acquis” kan worden behouden. Voorwaarde hierbij is wel dat de getroffen maatregelen resultaten moeten hebben opgeleverd die aantoonbaar gelijkwaardig zijn aan wat met toepassing van de Richtlijn zou zijn bereikt.

2.10.1. De installaties van deze landen concurreren vooral met ondernemingen buiten de EU die geen last hebben van de met emissierechten gemoeide kosten of van emissieheffingen, en toepassing van de Richtlijn zou het concurrentievermogen van de installaties in kwestie dan ook aantasten.

2.11. Daarom zou artikel 9 op de volgende manier moeten worden aangevuld:

2.11.1. Een als volgt luidend lid 1bis en lid 1ter toevoegen:

- Lid 1bis: zes maanden vóór 1 januari 2005 en 2008 en eveneens zes maanden vóór het begin van de volgende vijfjaarlijkse perioden moeten de lidstaten de Commissie ervan op de hoogte brengen dat zij van plan zijn bepaalde installaties binnen of buiten het toepassingsgebied van de onderhavige Richtlijn te brengen, waarbij zij duidelijk dienen aan te geven om welke installaties het gaat en hun voornemen met redenen moeten omkleden.
- Lid 1ter: overeenkomstig de procedure die geldt voor de nationale toewijzingsplannen kan de Commissie deze installaties uitsluiten van het toepassingsgebied van de onderhavige Richtlijn als zij aan de volgende eisen voldoen:
  - 1) als uitvloeisel van nationale beleidsmaatregelen, waaronder ook sectorale of andersoortige milieu-convenanten vallen, proberen zij onder toezicht van overheidsinstanties hun emissies in dezelfde mate te reduceren als bij toepassing van de onderhavige Richtlijn het geval zou zijn;
  - 2) op deze installaties zijn de in artikelen 14 en 15 genoemde bewakings- en verificatiebepalingen van toepassing.

2.12. Artikel 10: toewijzingsmethode

2.12.1. De Commissie stelt voor de toe te wijzen emissierchten te meten in tonnen CO<sub>2</sub>, waardoor het gebruik van andere indicatoren in het gedrang komt. Voor bepaalde installaties zijn wellicht andere meeteenheden relevanter.

2.12.2. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan de doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie en de doelstellingen die gebaseerd zijn op de in brede kring geaccepteerde „standaardreferenties”. Deze alternatieven moeten dan ook worden opgenomen in bijlage 3 als opties waarvan de lidstaten bij de uitvoering van hun algemene strategie gebruik kunnen maken.

2.12.3. Verder is er na de inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto een overgangperiode nodig om na te gaan of het systeem waarbij elke lidstaat zelf rechten toewijst goed werkt en de interne markt hier geen schade van ondervindt. Op basis hiervan moet dan een geharmoniseerd EU-systeem worden uitgewerkt dat verenigbaar is met het voor alle ondertekenende landen geldende emissierechtensysteem van het Protocol.

2.13. Daarom wordt het volgende voorgesteld:

2.13.1. Artikel 10, lid 1 vervangen door: „Tot de termijn die op 1 januari 2013 een aanvang neemt, ...”.

2.13.2. Artikel 10, lid 2 vervangen door: „Overeenkomstig artikel 26, lid 2, stelt de Commissie een geharmoniseerde toewijzingsmethode voor die op 1 januari 2013 een aanvang neemt en waarbij, in het geval dat voor de rechten in kwestie betaald moet worden, rekening wordt gehouden met de al door de bedrijven betaalde energiebelasting om te voorkomen dat zij voor één en hetzelfde feit twee keer belasting betalen”.

2.13.3. Ook in de periode tot 2013 ziet de Commissie erop toe dat geen schade wordt toegebracht aan de interne markt. In het algemeen draagt de Commissie via de geharmoniseerde toewijzingsmethode zorg voor een „level playing field” tussen lidstaten. Zo nodig zal zij tevens toezien op een „level playing field” tussen lidstaten en landen buiten de EU.

2.14. Artikel 12, lid 1: „Personen” vervangen door „Exploitanten”.

2.15. Artikel 13 („Geldigheid van uitstootrechten”). In de leden 2 en 3 „Personen” vervangen door „Exploitanten”.

2.16. Artikel 16 („Straffen”): De in artikel 16 genoemde straffen mogen in geen geval vóór de inwerkingtreding van de eerste officiële fase van het Protocol van Kyoto in 2008 worden opgelegd. Bovendien moeten exploitanten de mogelijkheid hebben om na bestraft te zijn alsnog de betrokken uitstootrechten af te geven, en kunnen straffen tot 2013 dus alleen maar een symbolische waarde hebben om exploitanten ertoe te brengen de handel in uitstootrechten verder te ontwikkelen, zonder dat deze straffen als buitensporig kunnen worden beschouwd. Bovendien is de term „marktprijs” gezien het vertrouwelijke karakter van transacties tussen exploitanten in dit verband niet op zijn plaats. Daarom wordt het volgende voorgesteld:

2.16.1. Lid 1 als volgt wijzigen: „... de aldus vastgestelde straffen moeten doeltreffend en evenredig zijn, in overeenstemming met lid 3, en kunnen vanaf de inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto worden opgelegd.”

2.16.2. Het tweede gedeelte van lid 3 als volgt wijzigen: „De boete wegens bovenmatige uitstoot bedraagt 50 EUR. De betaling ...”.

2.17. Bijlage I: In de tekst over „Energieactiviteiten meer dan 20 MW” vervangen door „meer dan 50 MW”. Op die manier heeft de Richtlijn aanvankelijk vooral betrekking op sectoren en installaties met een hoge uitstoot van broeikasgassen en vallen kleine installaties zoals eventueel grote ziekenhuizen er niet onder. Ook moet niet uitsluitend naar CO<sub>2</sub>, maar naar alle broeikasgassen worden verwezen. Mocht de technologische vooruitgang op het gebied van elektriciteitsopwekking en warmtekrachtkoppeling daar aanleiding toe geven, dan zou bij de herziening in 2006 (zie artikel 26) de grens van 50 MW gewijzigd kunnen worden.

2.18. Bijlage III: de volgende wijziging aanbrengen:

2.18.1. In punt 4 de zinsnede schrappen waarin met behulp van duurzame energiebronnen opgewekte elektriciteit wordt uitgesloten, zodat deze bronnen dezelfde status als biomassa krijgen en bovendien een groter marktaandeel kunnen verwerven, wat tegelijkertijd de voorzieningszekerheid van de EU ten goede komt.

2.18.2. Punt 3 als volgt aanvullen: „Vooral andere door de lidstaten toegepaste toewijzingsmethoden zouden in aanmerking kunnen worden genomen, mits deze gebaseerd zijn op in brede kring aanvaarde „standaardreferenties” en gelijkwaardige resultaten mogelijk maken als met de in de Richtlijn voorgestelde methoden zouden zijn behaald”.

2.18.3. In punt 6 „Nieuwkomers” vervangen door „Nieuwe ondernemingen of nieuwe installaties” en dit punt als volgt aanvullen: „... kunnen gaan deelnemen, of over de manier waarop een capaciteitstoename van bestaande installaties op een voor deze nieuwe activiteiten niet-discriminerende wijze wordt bekeken”.

2.18.4. Een als volgt luidend punt 6bis invoegen: „In het plan wordt er op adequate wijze voor gezorgd dat het concurrentievermogen van een sector of installatie geen buitensporige schade oploopt. Ook moet in het plan staan welke middelen worden gebruikt om ervoor te zorgen dat het niet indruist tegen de werking van de interne markt”.

2.19. Punt 7 als volgt aanvullen: „Bij het toewijzen van de individuele rechten wordt ook rekening gehouden met de emissiereductie die de afzonderlijke installaties in kwestie sinds 1990 hebben verwezenlijkt én met de mogelijkheden van de sector en van deze installaties om hun uitstoot nog verder te beperken”.

Brussel, 29 mei 2002.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS