

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie”

(2000/C 367/07)

De Raad heeft op 13 maart 2000 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde Groenboek.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juli 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van (vergadering van 20 september 2000) het volgende advies uitgebracht dat met 90 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het kader van het Kioto-protocol dat in december 1998 is goedgekeurd, heeft de Europese Unie zich verplicht om haar emissies van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8 % terug te dringen ten opzichte van 1990.

1.2. In juni 1998 verdeelde de Raad de lasten in kwestie over de lidstaten. Volgens deze „burden sharing agreement” worden niet alle lidstaten even zwaar belast; bij de lastenverdeling worden namelijk criteria als de uitstoot per hoofd van de bevolking en het inkomensniveau in elke lidstaat gehanteerd.

1.3. Volgens de eerste ramingen, die gebaseerd zijn op de broeikasgasemissies in 1998, zal de EU het moeilijk krijgen om aan haar verplichting te voldoen.

1.4. In het Kioto-protocol werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen zogenoemde annex 1-landen (industrielanden die alleen of in het kader van een regionale samenwerkingsovereenkomst hun uitstoot van broeikasgassen omlaag moeten brengen) en ontwikkelingslanden waar de uitstoot per hoofd van de bevolking altijd gering was geweest en die hun emissies niet terug hoefden te dringen om hun ontwikkelingspotentieel niet in gevaar te brengen.

1.5. Het Kioto-protocol introduceerde drie „flexibele instrumenten”: gezamenlijke uitvoering (joint implementation), schone ontwikkeling (clean development mechanism) en het mechanisme waar dit advies over gaat, namelijk de handel in emissierechten.

1.6. De eerste twee instrumenten komen op het volgende neer: een (bedrijf uit een) industrieland verwezenlijkt een deel van zijn reductieverplichting in een ander industrieland (gezamenlijke uitvoering) of in een ontwikkelingsland (schone ontwikkeling). Door een geringere activiteit, een efficiënter energieverbruik of een betere bedrijfsvoering is het daarnaast

mogelijk dat een bedrijf over meer emissierechten komt te beschikken dan het nodig heeft. Het kan dit overschot dan aan een andere onderneming in hetzelfde of in een ander industrieland verkopen (handel in emissierechten), wat deze in staat stelt om ook aan zijn verplichtingen te voldoen.

1.7. Deze flexibele instrumenten zijn uiteraard bedoeld om de verwezenlijking van de algehele reductiedoelstelling te vergemakkelijken. Zij maken het mogelijk om dáár in actie te komen waar de kosten/efficiëntieverhouding op de korte termijn het gunstigst is. De markt bepaalt dus waar geïnvesteerd wordt. Als gevolg van een en ander nemen op de middellange termijn echter wel de marginale kosten van de maatregelen toe, al zou de vooruitgang van de techniek deze ontwikkeling kunnen keren.

1.8. Krachtens het Kioto-protocol kunnen de deelnemende landen vanaf 2008 met deze instrumenten aan de slag gaan. In dat jaar worden de doelstellingen voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen namelijk bindend. Maar niets hoeft een verdragspartij ervan te weerhouden om deze instrumenten alvast intern te gaan gebruiken, zoals de Commissie in dit Groenboek voorstelt.

1.9. Om de handel in emissierechten mogelijk te maken moeten bedrijven in een aantal sectoren emissievergunningen krijgen. In de EU zouden hierbij de in Richtlijn 96/61/EG (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, de IPPC-richtlijn) omschreven BAT-criteria (BAT: best available technologies oftewel best beschikbare technieken) moeten worden gehanteerd. Dit brengt echter twee problemen met zich mee: 1) deze richtlijn geldt niet voor alle sectoren waar broeikasgassen worden uitgestoten en zelfs niet voor alle productiesectoren; 2) bepaalde sectoren kunnen pas vanaf 2003 of 2004 over deze BAT-criteria beschikken.

1.10. Daarnaast kan de toekenning van emissierechten binnen de EU concurrentiedistorsies in de hand werken als in één land of in verschillende landen niet alle bedrijven of sectoren even zwaar belast worden.

1.11. Daarom moeten twee alternatieven worden bekeken: 1) in EU-verband wordt vastgesteld voor welke sectoren de emissierechtenregeling geldt en hoe deze moet worden toegepast; als de lidstaten niet allemaal dezelfde emissiemaxima krijgen toegewezen, kan dit distorsies in de hand werken; 2) onderzocht wordt of elk nationaal systeem (van de landen die besluiten mee te doen met de handel in emissierechten) wel verenigbaar is met de concurrentieregels (indirecte staatssteun) of met de interne markt (voor emissierechten gelden de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, in ieder geval tussen de landen met een nationaal systeem).

1.12. Bij de toepassing van dit systeem moet worden uitgegaan van historische emissierechten („grandfathering”), al dienen daarbij wel de BAT-criteria voor energie-efficiëntie te worden gehanteerd. In samenhang hiermee moeten ook de toekenning van emissierechten aan nieuwe activiteiten en dus de nationale emissiemaxima de nodige aandacht krijgen.

1.13. Voor nieuwe bedrijven waarvan de activiteiten overeenkomen met die van bedrijven die al onder de IPPC-richtlijn vallen, worden de voor soortgelijke bedrijven geldende BAT-criteria aangelegd. Er kunnen zich echter problemen voordoen (al is dit zeer onwaarschijnlijk) in het geval van nieuwe, energie-intensieve activiteiten die in andere lidstaten ontbreken en waarvoor dus ook geen BAT-criteria bestaan. Een ander probleem ligt op de loer als de ene lidstaat zich bij het toelaten van nieuwe energie-intensieve of tot de uitstoot van broeikasgassen leidende activiteiten strenger opstelt dan andere lidstaten om zo onder zijn emissiemaxima te blijven.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC staat volledig achter het voorstel van de Commissie om de uitstoot van broeikasgassen te helpen beperken en een EU-stelsel van emissierechten op te zetten dat in overeenstemming is met het in het Kioto-protocol voorziene systeem. De handel in emissiecertificaten leidt op zichzelf echter nog niet tot een geringere uitstoot. De Commissie zou in een uitvoerige mededeling moeten aangeven welke aanvullende mechanismen hiervoor wél moeten zorgen.

2.2. De Commissie is niet erg duidelijk over de drie belangrijkste onderdelen van bovengenoemd stelsel: emissiemaxima voor afzonderlijke bedrijven (en dus het eventueel toekennen van emissierechten), het verband tussen deze maxima en de nationale reductieverplichting, en de maximumgrenzen waaronder startende bedrijven moeten blijven.

Volgens het ESC zou een en ander als volgt moeten worden geregeld:

- Het vaststellen van individuele emissiemaxima voor bedrijven kan alleen op verantwoorde wetenschappelijke wijze en aan de hand van EU-criteria gebeuren. Het ESC is daarom voor het aanleggen van BAT-criteria in de sectoren waar deze in EU-verband zijn gedefinieerd, of voor een wereldwijd benchmarkingsysteem.
- Het broeikaseffect dat een lidstaat teweegbrengt is het gevolg van zes gassen die worden uitgestoten door verschillende bronnen, waaronder puntbronnen (zie hierboven) en diffuse bronnen (bijvoorbeeld het verkeer). Hoewel de toepassing van BAT-criteria op zichzelf al wel zal leiden tot minder CO₂-emissies, kan een land niet aan zijn reductieverplichting voldoen door uitsluitend de uitstoot door puntbronnen in een bepaald aantal industriële sectoren terug te dringen.
- Aan nieuwe activiteiten (die voldoen aan de BAT-criteria) kunnen automatisch, in de juiste verhoudingen en zonder discriminerende gevolgen voor al bestaande activiteiten van hetzelfde type emissierechten worden toegekend. Om aan zijn nationale emissieverplichting te voldoen moet elke lidstaat uiteraard de hogere uitstoot van broeikasgassen die hierdoor ontstaat compenseren met gelijktijdige en in ieder geval gelijkwaardige reducties in andere sectoren of activiteiten.

2.3. Aan de handel in emissierechten binnen de EU zouden daarom de volgende voorwaarden en beginselen ten grondslag moeten liggen:

- de vervuiler betaalt;
- het EU-stelsel moet verenigbaar zijn met het in artikel 17 van het Kioto-protocol beschreven stelsel, zodat het hier later in kan worden opgenomen;
- het stelsel moet in de hele EU gelden en de handel dient ook tussen verschillende sectoren mogelijk te zijn;
- het moet een progressief stelsel zijn dat eerst wordt toegepast in een beperkt aantal, zij het qua uitstoot belangrijke sectoren;
- het stelsel moet worden gebaseerd op een EU-verordening, dus op een bindend regelgevingsinstrument dat de Raad en het Europees Parlement op voorstel van de Commissie hebben goedgekeurd;

- in deze verordening — een gemeenschappelijk, geharmoniseerd kader — moet komen te staan welke sectoren eronder vallen en hoe de regels moeten worden toegepast; zij dient gebaseerd te worden op Beschikking 1999/296/EG over een bewakingsstelsel voor de uitstoot van broeikasgassen en op de richtlijn over grote stookinstallaties;
- het stelsel moet scheef trekking van de concurrentieverhoudingen zo veel mogelijk voorkomen en flexibel genoeg zijn om te voorkomen dat sommige van de partijen voortdurend blijven profiteren van de eerste voordelen die het biedt;
- de deelname aan het stelsel moet vrijwillig zijn; bedrijven in de betrokken sectoren dienen de keuze te hebben om eraan mee te doen en ervan te profiteren;
- voor de inwerkingtreding van het stelsel moet een voorlopige maar redelijke datum worden vastgesteld, bijvoorbeeld 1 januari 2005;
- hieraan voorafgaand moet bovendien per lidstaat worden vastgesteld welk minimumpercentage van de totale emissies in theorie onder dit stelsel valt;
- ook de in annex 1 van het Kioto-protocol genoemde kandidaat-lidstaten en de EER-landen die niet tot de EU behoren moeten aan het stelsel kunnen meedoen.

2.4. Ten slotte moet dit stelsel aanvullend zijn en niet in de plaats komen van de maatregelen die elke lidstaat gepland heeft om zijn deel van de gezamenlijke lastenreductie voor zijn rekening te nemen.

3. Bijzondere opmerkingen

In dit gedeelte gaat het Comité in op de vragen die de Commissie in het Groenboek stelt:

3.1. Vraag 1

3.1.1. De emissiequota voor elk bedrijf moeten aan de hand van geharmoniseerde criteria worden vastgesteld. Dit betekent dat alleen de BAT-criteria (m.b.t. de energie-efficiëntie) gehanteerd kunnen worden en dat in ieder geval in het begin uitsluitend de bedrijven die onder de richtlijn over grote stookinstallaties vallen kunnen meedoen.

3.1.2. De sectoren die in de IPPC-richtlijn worden genoemd komen dus voor dit stelsel in aanmerking, maar wel op de volgende voorwaarden: in 2005 moeten de efficiëntienormen van deze sectoren aan de hand van de BAT-criteria zijn vastgesteld en dienen de installaties te vallen onder de richtlijn over grote stookinstallaties. Ontbreken zulke normen, dan moet de industrie voorlopige emissienormen opstellen via Europese convenanten. Deze moeten door de Commissie zijn goedgekeurd en onder meer op wereldwijde benchmarking zijn gebaseerd.

3.2. Vraag 2

3.2.1. Voor de genoemde sectoren dient er dus een algemeen geldend EU-systeem te komen waaronder alle bedrijven in kwestie vallen. Dit mag echter niet betekenen dat deze eventuele emissiekredieten moeten verkopen, vooral niet als de marktwaarde hiervan als te laag wordt beschouwd. Maar zij dienen hun uitstoot natuurlijk wel tot een nog vast te stellen niveau te beperken.

3.2.2. Omwille van de rechtszekerheid dient de handel in emissierechten aan enkele minimumvoorwaarden te voldoen. Voor de handel tussen bedrijven in emissierechten zou bijvoorbeeld een — niet al te lange — aanloopfase kunnen worden vastgesteld, zodat de markt de tijd krijgt om zich te ontwikkelen. Het mechanisme van vraag en aanbod mag namelijk niet worden aangetast door een te gering aantal transacties.

3.3. Vraag 3

3.3.1. Een keuzesysteem volgens het instap- of uitstap-model zou in theorie wel verenigbaar zijn met de eisen van de interne markt (mechanisme van omgekeerde nationale discriminatie), maar er kleven twee bezwaren aan. Ten eerste verslechtert de concurrentiepositie van bedrijven in een lidstaat die niet mee wil doen (waardoor vroeg of laat compenserende regelingen nodig zijn). Ten tweede kunnen zulke bedrijven en de betrokken lidstaat zelf zo geen ervaring opdoen met het stelsel voordat het, conform het Kioto-protocol, verplicht wordt ingevoerd.

3.4. Vraag 4

3.4.1. Een lidstaat kan meer sectoren in zijn binnenlandse systeem opnemen dan er in het EU-systeem zijn opgenomen als aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- de uitvoeringsregelingen (methoden voor berekening en toezicht) voor emissierechten die voor de onder het EU-stelsel vallende sectoren zijn vastgesteld, moeten in acht worden genomen;
- voor de aankoop van de emissierechten van de bedoelde sectoren door bedrijven uit andere lidstaten mogen geen beperkende voorwaarden gelden.

3.5. Vraag 5

3.5.1. Gezien de BAT-criteria, aan de hand waarvan het emissieniveau van elke sector/elk bedrijf moet worden bepaald, is het niet nodig per sector quota vast te stellen. In de EU en in de lidstaten zelf zou dit tot onoverkomelijke problemen leiden.

3.6. Vraag 6

3.6.1. Hetzelfde geldt voor de toekenning van emissierechten aan afzonderlijke bedrijven. Aan de hand van de BAT-criteria is het namelijk mogelijk om een „historisch” emissiequotum toe te kennen (uitgaande van het productieniveau in het verleden vermenigvuldigd met de efficiëntie in het gebruik van broeikasgassen). In de volgende jaren wordt bij het vaststellen van dit quotum gekeken naar het werkelijke productieniveau.

3.7. Vraag 7

3.7.1. Tot nu toe is het EU-systeem gebaseerd geweest op het „downstream”- of puntbronnensysteem. Als onderdeel van zijn programma om aan zijn quotum van de conform het Kioto-protocol vastgestelde „lastenverdeling” te voldoen moet elke lidstaat tegelijkertijd deze sectoren en de zogenoemde „diffuse sectoren” aanpakken.

3.7.2. Gezien de verschillende economische structuren kunnen echter niet dezelfde niveaus voor alle lidstaten worden vastgesteld.

3.8. Vraag 8

3.8.1. De drie genoemde systemen (heffingen, milieuconvenanten en de handel in emissierechten) zijn, in deze volgorde, maatregelen die elkaar aanvullen. Milieuconvenanten gaan verder dan milieunormen en zorgen zo voor vooruitgang op sectoraal niveau. Heffingen, en dan vooral de heffing op de uitstoot van CO₂ (voorstel voor een energie/CO₂-heffing), zijn bedoeld om diffuse emissies te belasten en om via het vergoedingensysteem die bedrijven te „bestrafen” waarvan de uitstoot niet aan de BAT-criteria voldoet. En dankzij de handel in emissierechten ten slotte kunnen bedrijven die minder uitstoten dan zij volgens de BAT-criteria mogen hun extra reductie-inspanningen te gelde maken. Deze extra inspanningen mogen echter nooit leiden tot lagere vergoedingen voor de energie/CO₂-heffing (zie het richtlijnvoorstel dat nu bij de Raad in behandeling is).

3.9. Vraag 9

3.9.1. De bewakingssystemen en inbreukprocedures voldoen in theorie, maar ze zijn wel aan verbetering toe. Wat de bewakingssystemen betreft geldt dit vooral voor de monitoringfase en de controlefase in EU-verband. Bovendien moet erop worden gelet dat deze systemen in alle opzichten verenigbaar zijn met de mechanismen die later voor de uitvoering van het Kioto-protocol worden ontwikkeld.

3.9.2. Hetzelfde geldt voor de inbreukprocedures, al heeft een klacht bij het Hof van Justitie meestal wel genoeg effect op de publieke opinie van de desbetreffende lidstaat. Economische sancties, die niet aan bedrijven maar aan lidstaten worden opgelegd, hebben echter alleen het volgens het Groenboek te verwachten effect als zij uitzonderlijk hoog zijn.

3.10. Vraag 10

3.10.1. In paragraaf 2 van dit advies heeft het Comité zich uitgesproken voor een verordening, dus voor een bindend rechtsinstrument dat niet in nationaal recht hoeft te worden omgezet. Het spreekt echter vanzelf dat veel onderdelen van het hier besproken stelsel door nationale of decentrale overheden uitgewerkt moeten worden. Een mogelijk taakverdeling ziet er als volgt uit:

3.10.2. Europese Unie

Bepaalt hoe het systeem wordt toegepast: sectoren die meedoen, controlemechanisme, geharmoniseerde manier waarop emissievergunningen geveild worden, op de BAT-criteria gebaseerde criteria aan de hand waarvan quota worden toegewezen, controle of de gegevens van de lidstaten juist zijn.

3.10.3. Nationale en decentrale overheden

Wijzen emissiequota toe aan bedrijven, houdt toezicht op de emissies, bepalen welke andere sectoren dan die welke reeds in EU-verband zijn aangewezen, emissievergunningen krijgen.

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI