

## MOTIVERING VAN DE RAAD

### I. INLEIDING

1. Op 23 oktober 2001 heeft de Commissie bij de Raad haar voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgas-emissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.
2. Het Comité van de Regio's heeft advies uitgebracht op 14 maart 2002.
3. Het Economisch en Sociaal Comité heeft advies uitgebracht op 29 mei 2002.
4. Het Europees Parlement heeft zijn advies in eerste lezing aangenomen op 10 oktober 2002.
5. Op 18 maart 2003 heeft de Raad zijn gemeenschappelijk standpunt vastgesteld overeenkomstig artikel 251, lid 2, van het Verdrag.

### II. DOEL

Het algemene doel van de voorgestelde richtlijn bestaat erin een regeling te treffen voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap waarbij een communautair kader wordt opgezet dat moet zorgen voor een de hele EU omvattende markt voor het verhandelen van emissierechten. Een dergelijk instrument is een belangrijk onderdeel van de strategie van de Commissie om de doelstellingen van Kyoto te bereiken tegen zo laag mogelijke kosten. De handel in uitstootrechten zal verminderingen van de emissies goedkoper maken doordat die verminderingen worden uitgevoerd wanneer de daaraan verbonden kosten het laagst zijn. De handel in emissierechten is ook uit milieu-oogpunt effectief omdat zo vooraf vastgestelde emissieverminderingen voor de desbetreffende activiteiten kunnen worden gerealiseerd. Dit voorstel waarborgt het correct functioneren van de interne markt en zorgt ervoor dat onaanvaardbare distorsies van de mededinging worden voorkomen.

De richtlijn is van bijzonder groot belang voor een meer kostenefficiënte nakoming van de wettelijke verplichtingen om de broeikasgasemissies te verminderen krachtens het Protocol van Kyoto, dat op 31 mei 2002 door de Europese Gemeenschap <sup>(1)</sup> en haar lidstaten is geratificeerd.

### III. ANALYSE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

#### 1. Algemeen

Van de 73 door het Europees Parlement in eerste lezing voorgestelde amendementen zijn er 23 in het gemeenschappelijk standpunt overgenomen (geheel, ten dele of in beginsel, door middel van dezelfde of een soortgelijke formulering, dan wel naar de geest). De Raad is van mening dat het gemeenschappelijk standpunt zowel de aanpak als de doelstellingen van het oorspronkelijk Commissievoorstel ongewijzigd laat, en constateert dat ook de Commissie het onderhavige gemeenschappelijk standpunt steunt.

#### 2. De amendementen van het Europees Parlement

In zijn plenaire stemming van 10 oktober 2002 heeft het EP 73 amendementen op het voorstel aangenomen. Daarvan zijn er 23 letterlijk, ten dele of naar de geest in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad overgenomen (18 in de artikelen, 3 in de overwegingen en 2 in de bijlagen).

<sup>(1)</sup> Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegeven verplichtingen (PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1).



- a) De aanvaarde amendementen staan hieronder vermeld in de volgorde waarin ze in het gemeenschappelijk standpunt voorkomen.

Amendement 10: eerste zin aanvaard en opgenomen in overweging 24.

Amendement 13: aanvaard en opgenomen in overweging 25.

Amendement 15: overgenomen in overweging 5.

Amendement 102: In beginsel en ten dele overgenomen in artikel 10. Ook relevant voor artikel 30, onder c); zie voorts de verklaring voor de notulen van de Raad en de Commissie, die inhoudt dat „alle inkomsten uit de toewijzing voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008, toekomen aan de toewijzende lidstaat.”

Amendement 35: overgenomen in artikel 19, lid 3.

Amendement 39: in beginsel overgenomen in artikel 14, lid 3.

Amendement 40: aanvaard in artikel 16, lid 2.

Amendement 41: aanvaard.

Amendement 42: aanvaard.

Amendement 46: overgenomen in artikel 17.

Amendement 43: overgenomen in artikel 21.

Amendement 49: in beginsel en ten dele aanvaard en overgenomen in artikel 22, met de duidelijke beperking in de tijd voor het gebruik van de comitéprocedure.

Amendementen 51 en 103: in beginsel en ten dele aanvaard en opgenomen in artikel 24, lid 1 (zie ook overweging 17).

Amendement 16: overgenomen en ten dele verwerkt in artikel 24. Zie ook overweging 14.

Amendement 17: overgenomen en ten dele verwerkt in artikel 24.

Amendement 50: overgenomen en ten dele verwerkt in artikel 27.

Amendement 55: overgenomen in artikel 30(2).

Amendement 56: opgenomen in artikel 30, lid 2, onder b).

Amendement 57: opgenomen in artikel 30, lid 2, onder c).

Amendement 58: opgenomen in artikel 30, lid 2, punt i).

Amendement 73: in beginsel en ten dele aanvaard en opgenomen in bijlage III, punt 10.

Amendement 74: ten dele aanvaard en opgenomen in bijlage IV.

- b) De 50 verworpen amendementen staan hieronder vermeld in de volgorde waarin ze in het Commissievoorstel zouden voorkomen, samen met de redenen voor de verworping ervan.

#### *Overwegingen*

**A m e n d e m e n t 1:** het amendement verwijst naar een standpunt van het Europees Parlement dat betrekking had op een ander, afzonderlijk voorstel van de Commissie, en daarom acht de Raad het amendement niet passend.

**A m e n d e m e n t 2:** De manoeuvreerruimte waarover de lidstaten in dergelijke aangelegenheden beschikken, wordt beperkt door hetgeen er uit het Gemeenschapsrecht voortvloeit, en de lidstaten kunnen derhalve wellicht niet zo vrij handelen als in het amendement wordt verondersteld.

**A m e n d e m e n t 3:** de noodzaak voor een geïntegreerde communautaire aanpak (zie overwegingen 7 en 27) sluit de noodzaak voor de afzonderlijke lidstaten om zelf maatregelen te treffen om de broeikasgasemissies te verminderen, niet uit.

**A m e n d e m e n t 9 1:** de regeling voor de handel in emissierechten moet de exploitanten vrij laten in hun keuze van de technologieën die zij wensen te gebruiken, en mag geen technische normen opleggen die deze keuze kunnen beknotten.

**A m e n d e m e n t 6:** Het moet de bevoegdheid van de lidstaten zijn te beslissen over de toe te wijzen hoeveelheden. Bovendien is de voorgestelde formulering die van een operationele bepaling en daarom is zij niet adequaat voor een overweging. Bijlage III, punt 8, bepaalt dat het nationale toewijzingsplan informatie bevat over de manier waarop rekening wordt gehouden met schone technologie, waaronder energie-efficiënte technologieën.

**A m e n d e m e n t 8:** door dit amendement zouden in de preambule van deze richtlijn in feite verklaringen worden opgenomen over de voorgenomen acties van de Europese Gemeenschap in het kader van de internationale onderhandelingen over klimaatverandering, hetgeen misplaatst zou zijn.

**A m e n d e m e n t 9:** volgens de Raad zou de voorgestelde overweging het karakter van de regeling in het gemeenschappelijk standpunt niet adequaat weergeven. Het gaat te ver en is niet juist om doelstellingen vast te stellen en instrumenten te ontwikkelen voor sectoren die buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. De samenhang met belastingen komt aan de orde in de bestaande overweging 22 en in artikel 30, onder e), over evaluatie.

**A m e n d e m e n t 1 1:** is een operationele bepaling die niet thuishoort bij de overwegingen, en de belastingkwestie komt aan de orde in de bestaande overweging 22 en in artikel 30, onder e), over evaluatie. Wat de inhoud betreft, is het nog de vraag of een algemeen verbod zoals wordt voorgesteld wel een algemeen verkieslijke optie zou zijn, ongeacht de bijzondere omstandigheden die er kunnen zijn.

**A m e n d e m e n t 1 2:** het gemeenschappelijk standpunt verwoordt duidelijk het voornemen om in de toekomst gefluoreerde gassen in het toepassingsgebied van deze richtlijn op te nemen indien een adequate bewaking daarvan en verslaglegging daarover mogelijk is; dit is weergegeven in artikel 24, leden 3 en 4. Deze gassen al eerder in de richtlijn opnemen, zou volgens de Raad voorbarig zijn.

**Amendement 14:** de richtlijn is gericht tot de lidstaten en het is niet juist in de preambule van deze richtlijn verklaringen op te nemen over voorgenomen acties van de Europese Gemeenschap in het kader van de internationale onderhandelingen over klimaatverandering.

#### *Artikelen*

**Amendement 97:** verworpen om dezelfde redenen als amendement 6.

**Amendement 19:** zou veronderstellen dat de omvang van de uitstoot al zou worden bewaakt voordat in de vergunning de bewakingseisen worden gesteld.

**Amendement 20:** op grond van de regeling volgens het gemeenschappelijk standpunt kunnen exploitanten hun werkelijke emissies alleen opvoeren of verlagen als zij voor de betrokken periode een overeenkomstige hoeveelheden rechten bezitten.

**Amendement 21:** voor het verlenen van vergunningen mogen geen andere wettelijke vereisten gelden dan de vereisten in de richtlijn zelf of de vereisten die hoe dan ook van toepassing zijn, zonder dat ze vermeld hoeven te worden (bijvoorbeeld algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht).

**Amendement 22:** de bepaling die door dit amendement zou worden gewijzigd, is opgenomen omwille van de samenhang met de vergunningsvereisten van de bestaande IPPC-richtlijn, die gehandhaafd moeten blijven. Afgezien van de naam en het adres van een nieuwe exploitant, moet de bevoegde autoriteit zelf kunnen bepalen welke elementen van een vergunning eventueel aangepast moeten worden.

**Amendement 23:** zou van de in bijlage III vermelde criteria een uitputtende lijst maken en de lidstaten zodoende de nodige speelruimte ontnemen om bij de vaststelling van doelstellingen voor hun installaties recht te doen aan verschillen in nationale omstandigheden.

**Amendement 24:** de voorgestelde limiet is onnodig vanwege de beperkingen uit hoofde van de doelstellingen van de lidstaten in het kader van het Protocol van Kyoto, de criteria van bijlage III bij het gemeenschappelijk standpunt en de Verdragsbepalingen inzake overheidssteun. Het amendement zou een extra complicatie zijn bovenop de bestaande waarborgen en is overbodig. Voorts zou het algemene effect waarschijnlijk zijn dat sommige lidstaten meer last van deze limiet ondervinden dan andere, waardoor concurrentievervalsing kan ontstaan.

**Amendement 25:** het moet de lidstaten vrijstaan naar eigen goeddunken installaties die in een vroeg stadium maatregelen treffen te belonen (zie bijlage III, punt 7).

**Amendement 26:** zou ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor een snelle afhandeling van de afzonderlijke nationale toewijzingsplannen, bijvoorbeeld doordat, wanneer een lidstaat er niet in slaagt zijn toewijzingsplan bijtijds in te dienen, de overige lidstaten niet met het verhandelen van uitstootrechten kunnen beginnen.

**Amendement 27:** bestaande nationale regelingen die onverenigbaar zijn met het onderhavige voorstel, kunnen niet zonder speciale maatregelen aan de nieuwe regeling worden gekoppeld. In overweging 15 staat vermeld dat het de lidstaten vrijstaat bestaande nationale regelingen waarvan het toepassingsgebied buiten dat van de voorgestelde richtlijn valt, te handhaven.

**Amendement 29:** dit amendement houdt verband met amendement 24 en wordt om dezelfde redenen verworpen. Bovendien is de bij dit amendement voorgestelde termijn te kort: hij zou de lidstaten te weinig tijd laten om de bepalingen adequaat te kunnen naleven.

**Amendement 76:** de lidstaten moeten zelf kunnen bepalen hoe rechten aan nieuwe marktdeelnemers worden toegewezen, onder de algemene voorwaarde dat de toegang tot uitstootrechten gewaarborgd is (zie in dit verband artikel 11, lid 3).

**Amendement 31:** dit amendement houdt verband met amendement 24 en wordt om dezelfde redenen verworpen.

**Amendement 32:** de toetreding van nieuwe lidstaten zal extra bronnen en dus ook extra uitstoot voor de regeling met zich meebrengen, waardoor het nodig zal zijn het aantal toegewezen rechten te verhogen. Wat betreft het gevaar dat er veel te veel rechten worden toegewezen, zij erop gewezen dat de nationale toewijzingsplannen door de Commissie worden getoetst en eventueel verworpen (zie artikel 9, lid 3, en de criteria van bijlage III).

**Amendement 33:** men neme er nota van dat het gemeenschappelijk standpunt geen beperkingen stelt aan overdrachten tussen exploitanten binnen een lidstaat of tussen lidstaten, buiten de beperkingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto en besluiten in het kader daarvan, en dat de eerste rechten worden toegewezen aan exploitanten en niet aan installaties.

**Amendement 34:** de in dit amendement voorgestelde intrekking zou afbreuk kunnen doen aan het doel de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, doordat bepaalde prikkels om in de betrokken installaties capaciteit te sluiten of te verlagen, wegvallen. Bovendien zouden de procedures veel bureaucratische rompslomp met zich meebrengen.

**Amendement 36:** inzake overdracht wordt gedeeltelijk weerspiegeld in artikel 13, hoewel de overdracht tussen de periode 2005-2007 en 2008-2012 voor de lidstaten facultatief wordt gesteld. Een verplichte overdracht tussen deze perioden zou voor sommige lidstaten problematischer zijn, en de Raad is, gelet op de uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten, van mening dat de lidstaten hierin de keus gelaten moet worden.

**Amendement 37:** artikel 13 voorziet in het in reserve houden van emissierechten, maar niet in het vooruitlopen daarop, niet het minst omdat er zekerheid moet worden verschaft over de hoeveelheden die aan het begin van elke periode toegewezen moeten worden.

**Amendement 38:** de toepassing van een dergelijke bepaling zou onnodig ingewikkeld zijn en de voordelen ervan twijfelachtig.

**Amendement 80:** de bevoegdheid in dezen berust bij de lidstaten en het is aan hen om te bepalen hoe de opbrengst van de boeteregeling aangewend moet worden.

**Amendement 45:** belastingharmonisatie valt onder specifieke Verdragsbepalingen en kan niet door de onderhavige richtlijn worden bereikt.

**Amendementen 47-48:** in rechterlijke toetsing wordt reeds door de lidstaten voorzien (zie bijvoorbeeld artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) en deze amendementen zijn derhalve overbodig.

**Amendementen 52-53:** de Raad zal (in medebeslissing met het Europees Parlement) de nadere voorwaarden voor een koppeling van de verhandelingsregeling met de flexibele mechanismen van Kyoto overwegen in het kader van het afzonderlijke voorstel hierover, dat in 2003 door de Commissie zal worden ingediend. De Raad wenst in de onderhavige richtlijn niet op die besprekingen vooruit te lopen (zie ook artikel 30, lid 3).

**Amendement 54:** vormt grotendeels een doublure met artikel 30, lid 2, waarin wordt bepaald dat de Commissie vóór 30 juni 2006 de situatie opnieuw beziet, verslagen opstelt en passende voorstellen indient.

**Amendement 59:** de onderdelen van de communautaire regeling moeten worden bevestigd in het kader van de medebeslissingsprocedure, teneinde de markt en de exploitanten de grootst mogelijke zekerheid te bieden.

### Bijlagen

Amendement 61: zie de opmerkingen bij amendement 12.

Amendementen 62-63: in de toekomstige opnemings van andere gassen en sectoren is in artikel 26 voorzien, maar de Raad is van mening dat CO<sub>2</sub> het uitgangspunt moet vormen. Het heeft dan ook geen zin om in dit stadium aluminiuminstallaties in het toepassingsgebied op te nemen. Bovendien zouden de in deze amendementen voorgestelde drempelwaarden een grote administratieve belasting veroorzaken.

Amendement 64: bijlage II is niet de juiste plaats voor deze factoren, die bovendien periodiek worden herzien door het Intergovernmental Panel on Climate Change van de VN.

Amendementen 65-66: de Raad verwerpt de gedachte van een limiet (zie de opmerkingen bij amendement 24), en de toewijzingen dienen overeen te stemmen met de wettelijk bindende verplichtingen van de Gemeenschap uit hoofde van het Protocol van Kyoto en met de streefcijfers van de lidstaten in het kader van de lastenverdelingsregeling, opdat deze streefcijfers worden gehaald.

Amendement 78: houdt verband met de gedachte van een limiet en is niet aanvaardbaar (zie de opmerkingen bij de amendementen 24 en 65).

Amendement 79: houdt verband met amendement 78 en kan om dezelfde redenen niet worden aanvaard.

Amendement 68: zie opmerkingen bij amendement 12.

Amendement 70: het staat de lidstaten vrij naar eigen goeddunken installaties die in een vroeg stadium maatregelen treffen te belonen, mits dit strookt met de Verdragsbepalingen inzake staatssteun en de criteria van bijlage III (zie ook de opmerkingen bij amendement 76). Het is juridisch niet aanvaardbaar om in deze richtlijn te proberen vast te leggen wat op onrechtmatige discriminatie kan neerkomen, en het zou overbodig zijn te bepalen wat in dit opzicht al krachtens het Verdrag van toepassing is.

Amendement 104: de lidstaten moeten zelf kunnen bepalen welke methode zij willen hanteren om nieuwkomers een adequate toegang tot de emissierechten te bieden (zie ook de opmerkingen bij amendement 76).

Amendement 96: de lidstaten moeten zelf — in het licht van hun respectieve nationale omstandigheden — kunnen bepalen in welke mate en op welke wijze zij installaties die in een vroeg stadium maatregelen treffen, wenselijk te belonen (zie ook de opmerkingen bij de amendementen 76 en 70).

#### IV. CONCLUSIE

Met de wijzigingen die door de Raad zijn aangebracht in het gewijzigde voorstel van de Commissie, wordt tegemoetgekomen aan de eis van bepaalde lidstaten, waarmee het Europees Parlement heeft ingestemd, dat bestaande instrumenten in bepaalde omstandigheden tot eind 2007 van toepassing moeten kunnen blijven als alternatief voor de toepassing op de betrokken installaties van de regeling voor de handel in emissierechten. Voor de vijfjarige periode vanaf 2008 zou er door de instelling van de mogelijkheid tot „poolen” een soepelere overgang kunnen komen tussen de bestaande instrumenten, zoals langlopende nationale convenanten, en de handel in emissierechten.

In het gemeenschappelijk standpunt zijn veel van de door het Europees Parlement in eerste lezing voorgestelde amendementen overgenomen. Met name zal er vóór 31 december 2004 en vóór 30 juni 2006 een evaluatie plaatsvinden om te bepalen of de emissies van andere broeikasgassen accuraat genoeg kunnen worden bewaakt en of het toepassingsgebied van de regeling kan worden uitgebreid. Vanaf 2008 kunnen de lidstaten unilateraal besluiten de emissies van andere gassen in de regeling op te nemen, waarna in een evaluatie zal worden nagegaan of de regeling via de medebeslissingsprocedure kan worden geharmoniseerd. Het toepassingsgebied van de regeling voor de handel in emissierechten omvat energie-, hitte- en stoomopwekking door installaties van meer dan 20 MW, terwijl de lidstaten het bereik van de regeling vanaf 2005 ook op lagere drempels kunnen toepassen. Men neme er nota van dat het oorspronkelijk voorgestelde gebruik van de comitologieprocedure voor het wijzigen van bijlage III in het gemeenschappelijk standpunt, louter vanwege het tijdsbestek, is beperkt tot de periode 2008-2012.

De in het gemeenschappelijk standpunt aan de lidstaten gestelde eis om in de periode 2008-2012 ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos toe te wijzen, biedt de bedrijven en de lidstaten meer zekerheid omtrent hun vooruitzichten, en in het kader van de evaluatie die vóór 30 juni 2006 moet plaatsvinden, zal worden nagegaan of de methode van toewijzing verder kan worden geharmoniseerd.

Op de nadere voorwaarden voor de koppeling van de EG-regeling voor de handel in emissierechten met de zogeheten projectmechanismen in het kader van het Protocol van Kyoto, wordt in het gemeenschappelijk standpunt niet vooruitgelopen: op basis van het komende Commissievoorstel over de projectmechanismen zullen de Raad en het Europees Parlement via de medebeslissingsprocedure een besluit nemen over deze nadere voorwaarden. Voorts aanvaardt het gemeenschappelijk standpunt het standpunt van het Europees Parlement dat de EG-regeling voor de handel in emissierechten uitsluitend mag worden gekoppeld aan regelingen in derde landen die het Protocol van Kyoto hebben geratificeerd.

De EU heeft het Protocol van Kyoto op 31 mei 2002 geratificeerd, en is gehouden tot een beleid om de broeikasgasemissies terug te dringen. De verhandeling van emissierechten zal de emissies op kostenefficiënte wijze terugdringen, en de Gemeenschap zal vanaf 2005 veel baat hebben bij de ervaringen met de handel in broeikasgasemissierechten, zodat zij terdege voorbereid zal zijn wanneer de internationale handel in emissierechten in het kader van het Protocol van Kyoto in 2008 een aanvang neemt.

De EU neemt de leiding op zich bij het bestrijden van klimaatverandering, en bewijst daarbij dat de uitstoot van broeikasgassen op kostenefficiënte wijze kan worden teruggedrongen. De Commissie zal uiterlijk op 30 september 2003 richtsnoeren voor de bewaking, en uiterlijk op 31 december 2003 richtsnoeren voor de toewijzingscriteria indienen, terwijl de lidstaten uiterlijk op 31 december 2003 uitvoeringswetgeving moeten aannemen en vóór 31 maart 2004 hun nationale toewijzingsplannen moeten opstellen. De toetredende landen moeten dit uiterlijk op de datum van toetreding doen. Aan de richtlijn handel in emissierechten moet spoedig de laatste hand worden gelegd opdat dit tijdschema kan worden nagekomen en Europa zijn leiderschap kan behouden in de mondiale strijd tegen klimaatverandering.

---