



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.3.2000
COM(2000) 87 definitief

Groenboek

over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie

(door de Commissie ingediend)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	6
2.	Groenboek voor breed overleg met belanghebbenden	7
3.	Wat is VER-handel?	7
4.	De Europese Gemeenschap, de handel in emissierechten en het Kyoto-protocol	9
4.1.	De lastenverdeling (“burden sharing”).....	9
4.2.	Een communautair systeem voor VER-handel tussen bedrijven.....	9
4.3.	“Al doende leren”	10
5.	De rol van de Europese Gemeenschap.....	11
5.1.	Economische argumenten voor VER-handel in de EU.....	11
5.2.	Bescherming van de interne markt	12
5.3.	Afbakening van de rol van de Gemeenschap en van de lidstaten.....	13
6.	Beleidsopties ten aanzien van de reikwijdte van een communautair VER-systeem.....	14
6.1.	In aanmerking komende sectoren	14
6.2.	Welke mate van diversiteit is er mogelijk binnen de Gemeenschap?.....	15
6.2.1.	Een algemeen geldend communautair stelsel	15
6.2.2.	Een communautair keuzestelsel	16
6.2.3.	Uitbreiding van de EU	17
6.3.	Vragen:	17
7.	Beleidsopties ten aanzien van de eerste toewijzing van emissierechten.....	17
7.1.	Het vaststellen van de totale toewijzing aan de betrokken sectoren op communautair en nationaal niveau	18
7.2.	Het toewijzen van emissierechten aan bedrijven door de lidstaten	18

7.2.1.	Algemene benadering	18
7.2.2.	Kernproblemen.....	19
7.3.	Nieuwkomers.....	20
7.4.	Vragen:	21
8.	Beleidsopties ten aanzien van synergie met andere beleidsmaatregelen.....	22
8.1.	De relatie met technische regelgeving	22
8.2.	De relatie met milieuconvenanten	23
8.3.	De relatie met fiscale maatregelen.....	24
8.4.	Gelijkwaardigheid tussen de VER-handel en andere beleidsmaatregelen.....	25
8.5.	Vragen	25
9.	Beleidsopties ten aanzien van naleving en handhaving.....	26
9.1.	Het belang van een streng nalevings- en handhavingsbeleid	26
9.2.	Naleving en handhaving ten opzichte van bedrijven	26
9.3.	Naleving en handhaving ten opzichte van lidstaten.....	27
9.4.	Vragen:	28
	Bijlage 1: Economische analyse.....	28

SAMENVATTING

Dit Groenboek is bedoeld om de discussie op gang te brengen over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie, en over de relatie tussen emissierechtenhandel en andere beleidsplannen en maatregelen met betrekking tot klimaatverandering.

In het kader van het Kyoto-protocol heeft de Europese Gemeenschap zich verplicht om haar emissies van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8% terug te dringen ten opzichte van 1990. In de praktijk betekent dit naar schatting een reductie van 14% vergeleken met de “business as usual”-prognoses¹. Door middel van de handel in emissierechten, zowel intern binnen de Gemeenschap als extern met andere geïndustrialiseerde landen, zal de Gemeenschap de kosten van die verplichtingen kunnen drukken. De handel in emissierechten zal samen met andere beleidslijnen en maatregelen een integrerend en belangrijk deel uitmaken van de uitvoeringsstrategie van de Gemeenschap. Daarnaast is de Commissie ervan overtuigd dat de Gemeenschap als geheel gebruik zal moeten maken van alle instrumenten die zij tot haar beschikking heeft om haar internationale afspraken na te komen, en hoe eerder concrete stappen worden ondernomen hoe beter. De EU is momenteel bezig met de voorbereiding van de ratificatie van het Kyoto-protocol, dat zij in 2002 in werking hoopt te zien treden.

Handel in emissierechten – op nationaal of internationaal niveau – is een systeem waarbij entiteiten zoals bedrijven een vergunning krijgen toegewezen om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Bedrijven die hun emissies terugdringen tot onder het niveau van hun vergunning, kunnen hun “overschot” verkopen aan ondernemingen die hun doelstelling minder gemakkelijk halen. Voor het milieu heeft dit geen negatieve gevolgen, aangezien het totaal aan emissierechten vastligt. Verhandelbare emissierechten (VER) bieden juist een kosteneffectieve methode om de totale taakstelling te verwezenlijken, en stimuleert bedrijven om te investeren in milieuvriendelijke technologie.

Omdat de handel in emissierechten een nieuw instrument is in het milieubeleid van de EU, is het van belang om ervaring op te doen met de toepassing ervan voordat in 2008 het internationale systeem van emissierechtenhandel in werking treedt. Er is veel voor te zeggen dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten zich daarop voorbereiden door binnen de Gemeenschap in 2005 alvast met een dergelijk stelsel te beginnen.

De Commissie is van mening dat een samenhangend en gecoördineerd kader voor de invoering van verhandelbare emissierechten in alle lidstaten – in plaats van een aantal niet op elkaar afgestemde nationale regelingen – de beste garantie biedt voor een soepel functionerende interne emissierechtenmarkt. Bij een communautair VER-systeem zou de prijs van de verhandelde emissierechten overal hetzelfde zijn, terwijl die bij afzonderlijke nationale stelsels per land zou verschillen. Het feit dat de ontwikkeling van de interne markt een van de drijvende krachten achter de recente ontwikkeling van de EU is geweest, moet bij het creëren

¹ Voor meer bijzonderheden zie hoofdstuk 2 van COM(1999)230 van 19.5.1999: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: “Vorbereiding van de uitvoering van het Protocol van Kyoto”.

van nieuwe markten in aanmerking worden genomen. Klimaatverandering is het duidelijkste voorbeeld van grensoverschrijdende problemen die om een gezamenlijke aanpak vragen. Bovendien zullen schaalvoordelen op EU-niveau aanzienlijke kostenbesparingen mogelijk maken, en kan een uniforme regeling de administratieve kosten tot een minimum helpen beperken.

De voornaamste beleidskeuzes die bij het opzetten van een dergelijk kader moeten worden gemaakt, zijn: Welke landen en welke bedrijven in welke sectoren moeten eraan meedoen? Hoe, en door wie, moeten de emissierechten aan de deelnemende sectoren en bedrijven – in tegenstelling tot de niet-deelnemende –, en vervolgens aan de afzonderlijke deelnemende bedrijven worden toegekend? Hoe kan de VER-handel voortbouwen op bestaande beleidsmaatregelen, zoals technische regelgeving, milieuconvenanten en fiscale stimuleringsmaatregelen, en hoe kan ervoor worden gezorgd dat bedrijven die aan de VER-handel deelnemen en bedrijven die onder andere vormen van beleid vallen, dezelfde inspanningsverplichting leveren?

De Commissie is van mening dat een communautaire aanpak noodzakelijk is om te zorgen dat de concurrentie binnen de interne markt niet wordt verstoord. Het bestaan van een veelheid van nationale VER-systemen zou tot ernstige problemen kunnen leiden inzake staatssteun en de intrede van nieuwe bedrijven op de markt. Een dergelijke situatie zou zowel voor de lidstaten als voor de ondernemingen de onzekerheid vergroten. Bovendien dreigt dit soort problemen in het perspectief van de uitbreiding van de Gemeenschap alleen maar groter te zullen worden.

Hoe solide een systeem van verhandelbare emissierechten is en wat het oplevert voor het milieu, hangt grotendeels af van de nalevingsbepalingen en van een krachtig handhavingsregime. Om doeltreffend te kunnen functioneren vereist een dergelijk regime een zekere mate van harmonisatie van de regels ten aanzien van controle, rapportage en verificatie.

Dit Groenboek moet de start vormen van een proces waarin deze kwesties worden verkend. Beknopte reacties en adviezen, toegespitst op de vragen die in dit document worden gesteld, zijn welkom. U wordt verzocht deze uiterlijk op 15 september 2000 in te dienen, zodat de communautaire uitvoeringsplannen mede aan de hand hiervan onmiddellijk na de zesde conferentie van de verdragspartijen, van 13 tot 24 november 2000 in Den Haag, kunnen worden ontwikkeld. Reacties kunnen worden gestuurd naar de heer J. DELBEKE, Hoofd van de Eenheid Klimaatverandering, Europese Commissie (DG ENV), Wetstraat 200, B-1049 Brussel, België. Ze kunnen ook per e-mail worden gestuurd naar ENV-CLIMATE@cec.eu.int.

1. INLEIDING

In december 1997 nam de derde conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) het Kyoto-protocol aan. Dit protocol was van belang omdat het grenzen stelt aan de uitstoot van broeikasgassen door de geïndustrialiseerde landen. Op grond van het protocol is de EU verplicht om de uitstoot van zes broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8% te verminderen ten opzichte van de niveaus van 1990².

Het protocol introduceerde ook drie nieuwe internationale mechanismen, de zogenoemde “flexibele mechanismen” of “Kyoto-mechanismen”. Dit zijn essentiële elementen in die zin dat het protocol zonder deze mechanismen vermoedelijk niet in werking zal kunnen treden. Ze zijn bedoeld om de uitvoering van het protocol kosteneffectiever te maken. Een van deze mechanismen is de internationale handel in broeikasgasemissierechten (“VER-handel”)³, die in het jaar 2008 van start moet gaan.⁴

De Europese Gemeenschap is een volwaardige partij bij het UNFCCC-verdrag, heeft het Kyoto-protocol ondertekend, en is tevens een van de 39 partijen⁵ die akkoord zijn gegaan met een absoluut kwantitatief emissieplafond en die daarom volgens het protocol mogen deelnemen aan de internationale handel in emissierechten.

In mei 1999 kwam de Commissie met een mededeling over klimaatverandering⁶ die de noodzaak van een “consequent volgehouden beleidsrespons” benadrukte. Volgens deze mededeling blijkt uit gegevens dat de uitstoot van kooldioxide toeneemt, en dat “indien deze tendens op zijn beloop wordt gelaten, de in artikel 3, lid 2, van het Protocol van Kyoto verlangde “aantoonbare vooruitgang” tegen 2005 en het door de EU beloofde streefcijfer van -8% niet haalbaar zullen zijn”.

Een belangrijke opgave is, ervoor te zorgen dat de VER-handel een aanvulling vormt op en verenigbaar is met andere beleidsplannen en maatregelen. In de internationale onderhandelingen dringt de EU erop aan dat de geïndustrialiseerde landen vóór alles beleidsmaatregelen in eigen land nemen. De EU kent al tal van dergelijke maatregelen, zoals energieheffingen, wettelijke of technische normen en milieuconvenanten. De toekomstige handel in emissierechten in de Gemeenschap moet deze bestaande fundamenten versterken, en zeker niet verzwakken.

² Bij de vermindering met 8% dient ook rekening te worden gehouden met zogenaamde putten (“sinks”). Hieronder vallen bijvoorbeeld bossen, die kooldioxide uit de atmosfeer opnemen. Bomen gaan natuurlijk dood en verrotten, waardoor er broeikasgassen in de atmosfeer vrijkomen. Hout kan ook als brandstof worden gebruikt, waardoor er kooldioxide in de atmosfeer terecht komt. Zowel wegens het “tijdelijk” karakter van “sinks” als wegens de onzekerheid die er bestaat over de te hanteren methoden voor het meten van absorptie- en emissiepercentages, moet dienaangaande nog veel werk worden verricht.

³ Artikel 17 van het Kyoto-protocol.

⁴ De andere twee mechanismen zijn gezamenlijke tenuitvoerlegging (“Joint Implementation”) en het mechanisme voor schone ontwikkeling (“Clean Development Mechanism”), die allebei betrekking hebben op het verdienen van reductiekrediet (“credits”) door te investeren in emissiereductieprojecten in andere landen.

⁵ Deze partijen worden genoemd in bijlage B van het Kyoto-protocol.

⁶ COM(1999)230 def. van 19.5.1999: “Voorbereiding van de uitvoering van het Protocol van Kyoto”.

Van eventuele negatieve effecten op de internationale concurrentiepositie zal vrijwel geen sprake meer zijn als, zoals verwacht wordt, andere geïndustrialiseerde landen gaan meedoen aan de handel in VER in het kader van het Kyoto-protocol. Als er in 2008 een internationaal VER-systeem in werking treedt, zullen vermoedelijk alle bedrijven, ongeacht in welk industrieland ze zijn gevestigd, voor dezelfde kosten komen te staan.

2. GROENBOEK VOOR BREED OVERLEG MET BELANGHEBBENDEN

Dit Groenboek geeft de aanzet tot een overlegproces waarin alle belanghebbenden, zowel binnen de overheid als in andere sectoren, kunnen meepraten over hoe de EU het juiste evenwicht moet vinden ten aanzien van de handel in emissierechten.

Door het Kyoto-protocol is de VER-handel op de agenda van de EU komen te staan. Het gaat hier om een nieuw instrument in het Europese beleid inzake klimaatverandering. De VER-handel, zowel binnen de EU als tussen de EU en rest van de geïndustrialiseerde wereld, zal een belangrijk element gaan vormen in de communautaire strategie ter uitvoering van het Kyoto-protocol.

De lidstaten en de Gemeenschap moeten hun beleid voor de uitvoering van het Kyoto-protocol uitstippelen en verder nadenken over hoe verhandelbare emissierechten binnen hun klimaatbeleid passen. In deze context dient er een debat op gang te komen over de communautaire dimensie van de VER-handel, inclusief het potentiële effect op de interne markt. Met name de deelname van bedrijven zal onvermijdelijk problemen oproepen in relatie tot staatssteun en eerlijke concurrentie, ten aanzien waarvan de Gemeenschap zonder twijfel een rol te vervullen heeft. Tevens moet worden gezorgd dat initiatieven van lidstaten geen al te grote barrières opwerpen voor de vrijheid van vestiging binnen de interne markt⁷.

Overleg op basis van dit Groenboek, ook al is het toegespitst op de invoering van de VER-handel in de Europese Unie vóór het jaar 2008, kan waardevolle inzichten opleveren die kunnen worden benut in het onderhandelingsproces in VN-verband. Een beter begrip van de voornaamste problemen en van de wisselwerking met binnenlandse beleidsmaatregelen zal bijdragen tot realistische verwachtingen ten aanzien van beslissingen over de VER-handel tijdens de zesde conferentie van de partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering (COP6), die van 13 tot 24 november 2000 in Den Haag zal plaatsvinden.

3. WAT IS VER-HANDEL?

VER-handel is een stelsel waarbij bedrijven – naar gelang van de milieumambities van hun regering – rechten voor een bepaalde uitstoot van broeikasgassen krijgen toegewezen die ze vervolgens aan elkaar kunnen verkopen.

⁷ Het doel van het beginsel van vrijheid van vestiging is, krachtens de artikelen 43 en 48 van het EG-Verdrag (oude artikelen 52 en 58), om bedrijven of vennootschappen die in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht, het recht te verlenen hun hoofdzetel in een andere lidstaat te vestigen dan wel agentschappen, filialen of dochterondernemingen in andere lidstaten op te zetten. De uitoefening van dit recht is afhankelijk van de inachtneming van de regels die gelden voor reeds gevestigde bedrijven of vennootschappen, op voorwaarde dat deze geen ongewettigde discriminerende maatregelen bevatten.

Deze emissierechten worden ook wel quota of vergunningen genoemd. De som van al deze emissierechten die aan alle betrokken bedrijven worden toegekend, vormt het totale emissieplafond. *Het is dit totale, gezamenlijke emissieplafond dat het stelsel vanuit milieuoogpunt aantrekkelijk maakt.* Een belangrijk voordeel van de VER-handel is dat de milieuwinst bij voorbaat vaststaat.

Het concept van vergunningen wordt in het milieubeleid algemeen gebruikt, met name voor de toepassing van technische normen op het gebied van afval, water en luchtverontreiniging. De richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn)⁸ biedt hier een voorbeeld van. Wetgevende instrumenten kunnen echter geen vooraf bepaalde milieuwinst garanderen, omdat het aantal nieuwe installaties – en dus de totale uitstoot – groter kan zijn dan voorzien, ook al voldoen ze allemaal aan de hoogste technische normen.

Verhandelbare emissierechten maken het voor afzonderlijke bedrijven mogelijk om meer uit te stoten dan hun vergunning toestaat, op voorwaarde dat ze een ander bedrijf kunnen vinden dat minder dan de toegestane hoeveelheid heeft uitgestoten en dat bereid is zijn ongebruikte emissierechten te verkopen. Voor het milieu is het resultaat hetzelfde als wanneer beide bedrijven hun emissierechten precies zouden opgebruiken, maar met het belangrijke verschil dat zowel het kopende als het verkopende bedrijf kan profiteren van de flexibiliteit van het systeem, *zonder enig nadeel voor het milieu.* Om aan hun verplichtingen te voldoen hoeven beide bedrijven minder kosten te maken dan wanneer de mogelijkheid van VER-handel niet zou bestaan (het “verkopende bedrijf” ontvangt betaling voor de overgedragen emissierechten, terwijl het “kopende bedrijf” minder kosten maakt dan anders nodig zou zijn om aan de emissievergunning te voldoen). Daarnaast stelt een doorzichtig prijssignaal andere bedrijven in staat om de zakelijke mogelijkheden van de VER-handel en het potentiële voordeel van deelname aan deze markt beter te beoordelen. Bovendien zal de VER-handel, omdat bedrijven zullen gaan concurreren om hun emissies op zo kosteneffectief mogelijke wijze terug te dringen, een extra stimulans betekenen voor milieuvriendelijke technologieën.

De voornaamste economische gedachte achter de VER-handel is dat men gebruik maakt van marktmechanismen om te zorgen dat de emissiereducties die nodig zijn om een bepaalde milieuwinst te behalen, daar worden gerealiseerd waar de reductiekosten het laagst zijn.

Hoewel het milieubeleid van de EU geen belangrijke toepassingen van verhandelbare rechten kent, is het begrip “verhandelbare rechten” in de Europese Gemeenschap niet volledig onbekend. De quota voor ozonafbrekende stoffen in het kader van het protocol van Montreal⁹, de vangstquota in het gemeenschappelijk visserijbeleid¹⁰ en

⁸ Richtlijn 96/61/EG van 24.09.1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

⁹ Relevante communautaire wetgeving: Verordeningen nr. 594/91, nr. 3952/92 en nr. 3093/94 van de Raad. Op grond van deze uitvoeringswetgeving kunnen aan afzonderlijke bedrijven zowel productie- als consumptiequota worden toegekend op basis van historische productieniveaus. De internationale overdraagbaarheid was aanvankelijk beperkt tot 10%, later tot 15% van de oorspronkelijke toewijzing. Later werden deze beperkingen afgeschaft en werd onbeperkte flexibiliteit toegestaan, op voorwaarde dat de totale internationale productieplafonds in acht worden genomen.

¹⁰ Het wettelijk kader is primair vervat in Verordening nr. 3760/92 van de Raad. Daarnaast zijn er jaarlijkse uitvoeringsverordeningen, bijv. Verordening nr. 48/99 van de Raad. Het controleproces wordt geregeld in Verordening nr. 2847/93 van de Raad. De quota, of “totale toegestane vangsten”, worden over de lidstaten verdeeld, waarbij de Gemeenschap in sommige gevallen een bepaald gedeelte kan vasthouden. De toewijzing

de melkquota in het gemeenschappelijk landbouwbeleid¹¹ zijn allemaal praktische voorbeelden van vergunningen die enige mate van overdraagbaarheid kennen.

De voordelen van de VER-handel kunnen in de praktijk echter alleen worden gerealiseerd als er tevens sprake is van een krachtig controle- en handhavingsregime tegen redelijke kosten. Strenge controle zal ook helpen om de kwaliteit van de informatie over de verontreinigingsniveaus te verbeteren. Om te zorgen voor compatibiliteit met de VER-handel in het kader van het Kyoto-protocol, moeten de emissierechten binnen de Europese Gemeenschap bovendien worden gespecificeerd in termen van het aantal ton CO₂-equivalent dat mag worden uitgestoten.

4. DE EUROPESE GEMEENSCHAP, DE HANDEL IN EMISSIERECHTEN EN HET KYOTO-PROTOCOL

4.1. De lastenverdeling (“burden sharing”)

In Kyoto werd in artikel 4 van het protocol vastgelegd dat de EU haar doelstellingen over de lidstaten mocht verdelen, zolang de uitkomst voor de hele Europese Gemeenschap maar een totale reductie van 8% was. In juni 1998 werd politieke overeenstemming bereikt over die lastenverdeling, de zogenaamde “burden sharing agreement”¹². Wanneer de Europese Gemeenschap en de lidstaten het protocol ratificeren, moeten zij deze verdeling officieel meedelen aan het secretariaat van het Verdrag inzake klimaatverandering. De “burden sharing agreement” stelt echter geen beperkingen aan het gebruik van de “flexibele mechanismen” van het Kyoto-protocol door de lidstaten of de Europese Gemeenschap.

4.2. Een communautair systeem voor VER-handel tussen bedrijven

Alle verdragspartijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering en het Kyoto-protocol zijn, met uitzondering van de Europese Gemeenschap, regeringen van soevereine staten. Bedrijven vallen daarentegen onder de nationale en, in de EU, ook onder de communautaire regelgeving. Wat bedrijven doen, valt onder de verantwoordelijkheid van de verdragspartij waar de emissiebron zich bevindt¹³.

van quota aan in de lidstaten geregistreerde vissersvaartuigen valt niet onder de communautaire wetgeving en wordt dus door de lidstaten zelf geregeld. De overdracht van quota tussen lidstaten is toegestaan, hoewel er grenzen worden gesteld aan deze flexibiliteit.

¹¹ De voornaamste elementen van het wettelijk kader zijn te vinden in de Verordeningen nr. 856/84 en 3950/92 van de Raad, en Verordening nr. 536/93 van de Commissie. In het kader van Agenda 2000 wordt binnenkort een nieuwe verordening van de Raad verwacht ter vervanging van nr. 3950/92. De toewijzing van de quota aan de lidstaten is gebaseerd op historische productiecijfers. De lidstaten verdelen vervolgens hun nationale quota over de afzonderlijke producenten. De quota mogen niet naar andere lidstaten worden overgedragen. De controle- en rapportagevoorschriften voor op de markt gebrachte melk en melkproducten zijn op communautair niveau geregeld. Er gelden boetes voor lidstaten die hun quotum overschrijden.

¹² De betrokken percentages per lidstaat zijn te vinden in bijlage 1 van COM(1999)230 def. van 19.5.1999.

¹³ VER-handel op communautair niveau zou een interne (“binnenlandse”) maatregel zijn voor de Europese Gemeenschap (die als zodanig partij is bij het Kyoto-protocol en in die hoedanigheid wordt genoemd in bijlage B daarvan), en niet hetzelfde zijn als internationale VER-handel overeenkomstig artikel 17 van het Kyoto-protocol.

Het Kyoto-protocol voorziet in internationale VER-handel tussen partijen, doch zonder aan de partijen enige verplichting op te leggen om daaraan deel te nemen. In artikel 17, dat betrekking heeft op de VER-handel, wordt niet expliciet verwezen naar de deelname van rechtspersonen (“entities”)¹⁴. Tijdens de zesde conferentie van de partijen bij het UNFCCC-verdrag kan al dan niet specifiek worden ingegaan op de kwestie van deelname van rechtspersonen aan de VER-handel.

De Commissie is van mening dat de deelname van bedrijven¹⁵ aan de VER-handel een unieke gelegenheid vormt om de doelstellingen van Kyoto op kosteneffectieve wijze te verwezenlijken. Overigens biedt het Kyoto-protocol de partijen impliciet reeds de mogelijkheid om verhandelde emissierechten tussen bedrijven in hun diverse “binnenlandse” stelsels wederzijds te erkennen – en de quota van de betrokken partijen dienovereenkomstig aan te passen. Op die manier zou een communautair of nationaal stelsel ook kunnen worden gekoppeld aan stelsels van partijen buiten de EU¹⁶. Dat zou nog een mogelijkheid bieden om de kosten van de naleving van het Kyoto-protocol te verlagen.

4.3. Al doende leren’

In juni 1998 verklaarde de Commissie dat “de Gemeenschap in 2005 haar eigen interne handelsregime zou kunnen hebben”¹⁷. Het grote voordeel daarvan zou zijn dat de Gemeenschap dan geleidelijk met het instrument zou kunnen leren omgaan, zodat ze beter voorbereid zou zijn op de start van de internationale VER-handel vanaf 2008 zoals bepaald in het Kyoto-protocol. Hierdoor zouden de betrokkenen in de EU praktische ervaring en zelfs een voorsprong kunnen opdoen met betrekking tot de toepassing van het instrument.

Na 2008 kunnen dergelijke interne (“binnenlandse”) systemen blijven bestaan, maar moeten ze wel aansluiten bij de internationale VER-handel in het kader van het Kyoto-protocol, dus betrekking hebben op 6 broeikasgassen en rekening houden met putten (“sinks”). Het is daarom heel belangrijk om de “binnenlandse” VER-handel van meet af aan zó vorm te geven dat het systeem geleidelijk kan worden uitgebreid, waarbij te denken valt aan geografische reikwijdte, economische sectoren en aantal gassen.

¹⁴ Dit in tegenstelling tot de artikelen 6 en 12, respectievelijk betreffende “Joint Implementation”-projecten en het “Clean Development Mechanism”, waarin de deelname van rechtspersonen wel specifiek wordt genoemd.

¹⁵ Hier wordt gesproken van “bedrijven”, maar de VER-handel kan worden uitgebreid naar afzonderlijke vestigingen of emissiebronnen, waarvan een bedrijf er meerdere kan hebben. De uitstoot vanuit afzonderlijke emissiebronnen zal worden opgenomen in de broeikasgasseninventaris van de lidstaat op wiens grondgebied de bron zich bevindt, alsook in de inventaris van de Europese Gemeenschap. Het Kyoto-protocol gebruikt de term “legal entities” (rechtspersonen) in verband met “Joint Implementation”, en de term “public and/or private entities” (publieke en/of particuliere entiteiten) in verband met het “Clean Development Mechanism”. Daarbij kan het gaan om bedrijven, andere niet-gouvernementele entiteiten met rechtspersoonlijkheid en overheden zoals gemeenten.

¹⁶ Gezien de te verwachten verschillen in de prijs van emissierechten tussen de “binnenlandse” stelsels van de verschillende partijen, zou het koppelen van twee stelsels het effect geven van communicerende vaten: het water (of de prijs) komt in beide vaten uit op hetzelfde peil.

¹⁷ COM(1998)353 def. van 3.6.1998: “Klimaatverandering – naar een Europese post-Kyotostrategie”.

De handel in emissierechten zorgt niet als zodanig voor terugdringing van de uitstoot. De VER-handel biedt wel mogelijkheden om een bepaalde emissiereductie tegen de laagste kosten te realiseren. Hoe groter de reikwijdte van het systeem, hoe groter de verschillen in kosten die afzonderlijke bedrijven moeten maken om aan hun verplichtingen te voldoen, en des te groter dus de mogelijkheden om de totale kosten te verlagen. Dit pleit voor een veelomvattend systeem van verhandelbare emissierechten dat verschillende lidstaten, alle 6 de broeikasgassen, alle putten en alle emissiebronnen omvat. Er zijn echter goede wetenschappelijke en praktische redenen waarom de Gemeenschap in dit stadium misschien beter niet zo'n alomvattend systeem kan opzetten. Er bestaan namelijk aanzienlijke onzekerheden rond de uitstoot van de fluorhoudende gassen en de vastlegging van kooldioxide in putten. Verder brengen de verdeling van de emissierechten, de controle op de emissies en de tenuitvoerlegging ten aanzien van kleine mobiele bronnen zoals personenauto's, ingewikkelde technische en administratieve problemen met zich mee.

Als de Gemeenschap de ontwikkeling van de VER-handel dus behoedzaam en stapsgewijs wil aanpakken, moet zij zich in eerste instantie beperken tot grote vaste puntbronnen van kooldioxide, waar monitoring en controle op het systeem beter haalbaar zijn. De uitstoot van kooldioxide (CO₂) vormt ongeveer 80%¹⁸ van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU.

In sommige lidstaten en ook binnen de particuliere sector wordt een vergelijkbare koers gevolgd. In Denemarken bijvoorbeeld heeft het parlement reeds een wet aangenomen die voorziet in een beperkt systeem voor handel in CO₂-quota tussen de grootste elektriciteitsproducenten, dat in de loop van dit jaar van start moet gaan¹⁹. Een aantal andere lidstaten denkt er serieus over na om vóór 2008 met binnenlandse VER-handel te beginnen. Bepaalde bedrijven, sectorale en zelfs multisectorale organisaties zijn al bezig met de ontwikkeling of bestudering van verschillende stelsels. De Commissie verwelkomt deze initiatieven, en de inzichten die ze kunnen opleveren.

5. DE ROL VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

5.1. Economische argumenten voor VER-handel in de EU

Zoals gezegd nemen de potentiële besparingen als gevolg van de VER-handel toe naarmate het stelsel veelomvattender is. Een EU-brede VER-handel tussen energieproducenten en energie-intensieve industrieën zou, vergeleken met

¹⁸ Europees Milieuagentschap, technisch rapport nr. 19, mei 1999: "Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990-1996".

¹⁹ Het Deense VER-systeem is geregeld bij Wet nr. 376 van 2 juni 1999 betreffende quota voor de elektriciteitsproductie. Het is de bedoeling dat het tot 31 december 2003 van kracht blijft. De aanvangsdatum moet nog worden vastgesteld. Het heeft betrekking op de uitstoot van kooldioxide door ongeveer 15 van de grootste elektriciteitsproducenten. Er is een gratis toewijzing van emissierechten geweest op grond van zowel historische criteria (feitelijke emissies in een bepaalde referentieperiode) als technische criteria (die energiezuinigere productie bevorderen). Indien producenten meer uitstoten dan hun jaarlijkse quotum toestaat, wordt voor iedere extra ton CO₂ een boete van DKK 40 (ongeveer €5,38) opgelegd. De Commissie is nog aan het onderzoeken of het systeem conform de regels voor staatssteun is.

afzonderlijke nationale stelsels zonder mogelijkheden voor grensoverschrijdende VER-handel, de uitvoering van de gezamenlijke Kyoto-verplichtingen naar schatting bijna een vijfde goedkoper kunnen maken. Dat betekent een potentiële kostenbesparing van ongeveer 1,7 miljard euro per jaar. Hierdoor wordt de kans groter dat we onze internationale verplichtingen zullen kunnen nakomen.

Bij een communautair VER-systeem zou de prijs van de verhandelde emissierechten overal hetzelfde zijn, zodat alle deelnemende bedrijven – ongeacht in welke lidstaat ze zich bevinden – met uniforme condities te maken zouden krijgen, terwijl de prijs in het geval van afzonderlijke nationale stelsels per land zou verschillen.

Op dit moment zijn er geen prijsgegevens beschikbaar die afkomstig zijn van praktijkervaring met de handel in broeikasgasemissierechten, zodat we ons alleen kunnen laten leiden door empirische schattingen. Deze lopen sterk uiteen, namelijk van 5 euro tot circa 58 euro per tussen de geïndustrialiseerde landen verhandelde ton kooldioxide-equivalent²⁰.

Meer bijzonderheden over de economische analyse zijn te vinden in bijlage 1.

5.2. Bescherming van de interne markt

Ondanks de belangrijke milieuvoordelen die de VER-handel oplevert vanwege de terugdringing van de uitstoot, mag de totstandkoming hiervan in de Gemeenschap niet leiden tot handelsbelemmeringen, inperkingen van het vestigingsrecht van bedrijven of scheve concurrentieverhoudingen die schadelijk zijn voor de interne markt. De VER-handel moet daarom deel uitmaken van een samenhangend kader van gemeenschappelijke en gecoördineerde beleidsmaatregelen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en het Kyoto-protocol te implementeren. Door te zorgen dat de VER-handel in de Gemeenschap verloopt volgens de regels van eerlijke concurrentie binnen de interne markt, wordt tevens voorkomen dat deze in strijd zou kunnen zijn met multilaterale handelsovereenkomsten.

Het bedrijfsleven moet kunnen rekenen op gelijke behandeling in alle lidstaten en tussen vergelijkbare bedrijven in verschillende lidstaten. Daarnaast is het wenselijk dat de regels waaraan bedrijven in de hele Gemeenschap moeten voldoen, zo eenvoudig mogelijk zijn. Eenvoud is bevorderlijk voor een doeltreffende en efficiënte administratie en uitvoering van het systeem. Er bestaat echter een spanningsveld tussen gelijke behandeling en meer eenvoud aan de ene kant, en meer autonomie voor de lidstaten aan de andere kant.

Meer autonomie voor de lidstaten zou vereisen dat het systeem van iedere lidstaat afzonderlijk wordt beoordeeld. Voor bedrijven zou een en ander hierdoor minder doorzichtig en meer gecompliceerd worden. Vergelijkbare bedrijven vallen dan misschien in het ene land wel onder een stelsel voor VER-handel en in het andere niet. De betrokken sectoren zouden van lidstaat tot lidstaat kunnen verschillen. En ook de specifieke regels en procedures zouden waarschijnlijk niet overal in de Gemeenschap hetzelfde zijn. Het gevaar bestaat dat een dergelijke gesegregeerde markt indruist tegen de doelstellingen van de interne markt, hoewel verschillen in

²⁰ Zogenaamde “bijlage-B-landen”, dat wil zeggen de landen van bijlage B van het Kyoto-protocol.

beleidsaanpak gerechtvaardigd zouden kunnen zijn in verband met verschillende nationale prioriteiten.

5.3. Afbakening van de rol van de Gemeenschap en van de lidstaten

In theorie zou de VER-handel binnen de Europese Unie op een aantal verschillende niveaus kunnen worden georganiseerd, met een verschillende mate van communautaire bemoeienis. Aan de ene kant zou men kunnen denken aan een door de lidstaten gestuurd stelsel, waarin de rol van de Gemeenschap beperkt is tot het houden van toezicht op de nationale systemen, om te zorgen dat deze aan het Gemeenschapsrecht voldoen en om de voortgang ten aanzien van de communautaire verplichtingen te registreren. Aan de andere kant van het spectrum zou er sprake kunnen zijn van een geharmoniseerd, voor de hele Gemeenschap geldend stelsel, waarin de vormgeving en regeling van alle essentiële onderdelen op communautair niveau worden vastgesteld en waarbij de lidstaten het systeem allemaal op dezelfde wijze uitvoeren, met slechts beperkte ruimte voor een eigen invulling.

Een tussenoptie zou zijn om een communautair stelsel te ontwikkelen waarbij de lidstaten toch enige vrijheid houden om zelf te bepalen of, en in hoeverre, ze daaraan willen meedoen, en eventueel ook enige keuzevrijheid ten aanzien van de voornaamste uitvoeringsregels.

De vragen die in dit kader moeten worden beantwoord zijn:

- Hoe kan worden gegarandeerd dat vergelijkbare bedrijven in verschillende lidstaten een vergelijkbare inspanningsverplichting moeten leveren, ongeacht of ze aan de VER-handel deelnemen of onder andere beleidsmaatregelen vallen, zodat de concurrentieverhoudingen binnen de interne markt zo min mogelijk worden verstoord?
- Hoe moeten de emissierechten worden verdeeld om indirecte discriminatie te voorkomen en concurrentieverstoringen tot een minimum te beperken?
- Hoe kan worden gezorgd voor maximale synergie met de bestaande milieuwetgeving?
- Hoe kan worden gezorgd voor doeltreffende controle, rapportage en handhaving?
- Hoe kan worden gezorgd voor afstemming op de internationale VER-handel in het kader van het Kyoto-protocol?

Dat de Gemeenschap een rol te vervullen heeft bij de bescherming van de interne markt en de nakoming van de internationale verplichtingen die zij is aangegaan, is geen punt van discussie. Het debat over de rol van de Gemeenschap moet zich eerder toespitsen op de vraag welke vorm deze rol moet aannemen.

6. BELEIDSOPTIES TEN AANZIEN VAN DE REIKWIJDTE VAN EEN COMMUNAUTAIR VER-SYSTEEM

Het moeilijkst is het om überhaupt een systeem van de grond te krijgen, en de centrale vraag daarbij is, welke sectoren en welke emissiebronnen in eerste instantie onder een systeem van verhandelbare emissierechten moeten vallen.

6.1. In aanmerking komende sectoren

Om te bepalen welke sectoren onder de VER-handel zouden moeten vallen, moet een aantal criteria in overweging worden genomen. Belangrijke criteria zijn milieueffectiviteit, economische doelmatigheid, potentiële effecten op de concurrentieverhoudingen, administratieve uitvoerbaarheid en eventueel bestaande alternatieve beleidsmaatregelen.

Aan deze criteria zou grotendeels worden voldaan door in eerste instantie uit te gaan van een relatief klein aantal economische sectoren en emissiebronnen die een significante bijdrage leveren aan de totale uitstoot en waarvan de reductiekosten aanzienlijk uiteenlopen.

De richtlijnen inzake grote stookinstallaties²¹ en inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging²² lijken een bruikbaar uitgangspunt te bieden voor het afbakenen van de doelgroep. Deze richtlijnen gelden niet voor alle sectoren, noch omvatten ze kleinere bronnen binnen de sectoren waarop ze wel van toepassing zijn. De potentiële concurrentievervalsingen als gevolg van het uitsluiten van bepaalde sectoren, of van kleinere emissiebronnen binnen de betrokken sectoren, kunnen evenwel worden beperkt door ervoor te zorgen dat voor de sectoren en bronnen waarop het VER-systeem niet van toepassing is, de verplichting geldt om gelijkwaardige beleidsmaatregelen in de praktijk te brengen.

Tabel 1 laat zien dat een beperkt aantal sectoren verantwoordelijk is voor ongeveer 45% van de kooldioxide-uitstoot in de EU²³. In de sectoren ijzer en staal, raffinage, anorganische chemische stoffen (zwavelzuur en salpeterzuur) en papierpulp gaat het vrijwel uitsluitend om grote puntbronnen en dat zal naar verwachting in de nabije toekomst ook zo blijven. Voor de cementindustrie geldt dat het aantal cementfabrieken in de EU klein is, zodat die allemaal in het systeem zouden kunnen worden opgenomen. In de warmte- en elektriciteitssector lijkt het mogelijk om alle installaties met een thermische capaciteit van meer dan 50 MW op te nemen²⁴.

²¹ Richtlijn 88/609/EEG van 24.11.1988, gewijzigd bij Richtlijn 94/66/EEG van 15.12.1994.

²² Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24.9.1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, en met name bijlage I daarvan.

²³ Schatting afkomstig uit "Design of a practical approach to greenhouse gas emissions trading combined with policies and measures in the EC", Center for Clean Air Policy, Washington DC (te verschijnen op <http://www.ccap.org>). Dit document is opgesteld in het kader van de onderzoekopdracht "Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC" onder leiding van de Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD): <http://www.field.org.uk/papers/papers.htm>.

²⁴ Radunsky & Ritter (1996). CORINAIR 1990 Summary Report 3: Large Point Sources, Topic Report 20/96, Europees Milieugagentschap, 1996.

Tabel 1: Eventueel in aanmerking komende industriesectoren voor een systeem van verhandelbare emissierechten

Sector	Percentage CO ₂ -uitstoot EU15 ²⁵
Elektriciteits- en warmteopwekking	29,9%
IJzer en staal	5,4%
Raffinage	3,6%
Chemische stoffen	2,5%
Glas, aardewerk en bouwmaterialen (inclusief cement)	2,7%
Papier en drukwerk (inclusief papierpulpproductie)	1,0%
Totaal	45,1%

Bron: EUROSTAT, cijfers 1997.

De richtlijnen inzake grote stookinstallaties en inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging gelden ook voor bronnen in bepaalde sectoren die niet in bovenstaande tabel zijn opgenomen. Aangezien de economische voordelen van de VER-handel samenhangen met de verschillen in emissiereductiekosten tussen de betrokken bedrijven, zou dit ervoor pleiten om uit te gaan van een zo groot en zo gevarieerd mogelijk aantal sectoren. Het is duidelijk dat de VER-handel vermoedelijk met name interessant is voor die sectoren waar de kosten van emissiereductie gemiddeld het hoogst zijn.

Om de kans op concurrentievervalsing tussen grote en kleine puntbronnen, en tussen bronnen die wel en die niet bij de VER-handel betrokken zijn te verkleinen, is het essentieel om voor niet-betrokken bronnen strenge beleidsmaatregelen te hanteren, met de mogelijkheid voor deze ondernemingen om zich vrijwillig bij het VER-systeem aan te sluiten.

6.2. Welke mate van diversiteit is er mogelijk binnen de Gemeenschap?

Een cruciale vraag bij het opzetten van de handel in emissierechten in de Europese Gemeenschap is of in de hele EU dezelfde sectoren onder het systeem moeten vallen.

6.2.1. Een algemeen geldend communautair stelsel

Een systeem van verhandelbare emissierechten waarvan de reikwijdte op communautair niveau is vastgesteld, zou optimale voorwaarden bieden voor eerlijke concurrentie tussen de deelnemers in de verschillende lidstaten en zou daarnaast voor alle bedrijven maximale transparantie en rechtszekerheid bieden. Bovendien zou deze oplossing aanzienlijke economische voordelen bieden vanwege de grotere verschillen in reductiekosten tussen de betrokken bedrijven. Deze aanpak vereist wel

²⁵ Energiegerelateerd voor 1997.

dat op communautair niveau expliciet wordt besloten welke sectoren onder het systeem vallen en welke niet.

6.2.2. *Een communautair keuzestelsel*

Tot op heden hebben de lidstaten echter niet allemaal evenveel belangstelling getoond voor de VER-handel als instrument. Sommige lidstaten zijn net met de beleidsdiscussie begonnen, terwijl andere al ver gevorderd zijn met de uitwerking van concrete systemen. Het kan zijn dat niet alle lidstaten op hetzelfde moment klaar zijn om aan een communautair stelsel deel te nemen.

Een centraal thema in het debat zou daarom kunnen zijn hoe men in de loop van de tijd kan zorgen voor een zo goed mogelijke synchronisatie van de lidstaten die vóór 2008 aan een communautair stelsel deelnemen. Er zijn twee alternatieven te overwegen, namelijk een “instapmodel” en een “uitstapmodel”.

Instapmodel

Hierbij zou het gaan om een gemeenschappelijk stelsel waar de lidstaten bij aanvang allemaal mee instemmen en waar ze zich, als ze willen, bij kunnen aansluiten. Het zou kunnen fungeren als overgangsfase op weg naar een algemeen geldend EU-breed systeem waartoe economische sectoren uit verschillende lidstaten geleidelijk kunnen toetreden.

Essentieel voor een dergelijk keuzesysteem is echter dat uniforme concurrentievoorwaarden moeten worden gegarandeerd voor onderling concurrerende bedrijven die in verschillende lidstaten zijn gevestigd. Dat zou een aanzienlijke mate van coördinatie van de belangrijkste onderdelen van zo'n gedifferentieerde uitvoeringsstrategie vereisen, hetgeen in de praktijk zeer lastig uitvoerbaar zou zijn. De Gemeenschap zou dan actief moeten toezien op de ontwikkelingen in de lidstaten, en evalueren welke de gevolgen voor de concurrentieverhoudingen tussen vergelijkbare bedrijven in verschillende lidstaten zijn. Als verschillende lidstaten verschillende sectoren en verschillen gassen zouden willen opnemen, kan het zijn dat er teveel combinaties ontstaan om nog samenhang en transparantie te kunnen waarborgen.

Uitstapmodel

Een alternatief zou een uitstapmodel zijn, waarbij de Gemeenschap als geheel bepaalt welke sectoren in principe onder het systeem van verhandelbare emissierechten vallen. Lidstaten zouden zich dan echter voor bepaalde sectoren, of helemaal, en gedurende een beperkte periode, aan die regeling mogen onttrekken. In dit scenario moeten de mogelijke varianten beperkter zijn. Het voordeel is juist dat dit systeem meer eenvoud en een grotere mate van doorzichtigheid biedt dan het instapmodel.

Voorwaarde voor het invoeren van een van deze alternatieven is dat sectoren die niet onder het communautaire stelsel vallen, wel onder andere beleidsmaatregelen vallen die ten minste een even grote economische inspanning vereisen ten aanzien van het terugdringen van emissies.

6.2.3. *Uitbreiding van de EU*

Een ander belangrijk punt is de mogelijkheid om het systeem in geografisch opzicht geleidelijk uit te breiden, aangezien de EU er in de niet al te verre toekomst waarschijnlijk nieuwe lidstaten bij zal krijgen. Het systeem moet daarom naderhand kunnen worden aangepast en uitgebreid. Op grond van artikel 4 van het Kyoto-protocol mag de afgesproken lastenverdeling in de EU gedurende de eerste uitvoeringsperiode van 2008 tot 2012 niet worden gewijzigd door een eventuele uitbreiding van de EU. Een stelsel van wederzijdse erkenning van binnenlandse systemen zou echter ruimte kunnen bieden om nieuwe EU-lidstaten bij een communautair systeem te betrekken. In een eventuele tweede uitvoeringsperiode, na 2012, zouden nieuwe lidstaten wel een plaats kunnen krijgen onder de zogenaamde “EU-stolp”.

Tot slot dient bij het ontwikkelen van een communautair stelsel van verhandelbare emissierechten rekening te worden gehouden met de speciale status van niet-EU-landen in de Europese Economische Ruimte, die mogelijk hun eigen stelsels hebben of aan het communautaire stelsel willen meedoen. In dit opzicht geldt dat de vastgestelde lastenverdeling voor de 15 EU-lidstaten van toepassing blijft, en dat de mogelijkheid van toetreding tot of uitbreiding van het communautaire stelsel via wederzijdse erkenning verder onderzocht zou kunnen worden.

6.3. **Vragen:**

Vraag 1: Welke sectoren moeten onder het VER-systeem van de Gemeenschap vallen? Bieden de Richtlijn inzake grote stookinstallaties en de IPPC-richtlijn een bruikbaar uitgangspunt voor het afbakenen van de sectoren waar een communautair VER-systeem betrekking op moet hebben?

Vraag 2: Moet er binnen de Europese Gemeenschap, met het oog op eerlijke concurrentie, maximale transparantie en rechtszekerheid voor bedrijven, een algemeen geldend communautair systeem komen voor bepaalde sectoren?

Vraag 3: Is de flexibiliteit van een keuzesysteem volgens het instap- of uitstapmodel verenigbaar met de eisen van de interne markt, of wegen de eventuele voordelen van deze flexibiliteit niet op tegen de grotere complexiteit?

Vraag 4: Welke ruimte kan individuele lidstaten worden geboden om meer sectoren in hun binnenlandse systeem op te nemen dan er in het communautaire systeem zijn opgenomen?

7. **BELEIDSOPTIES TEN AANZIEN VAN DE EERSTE TOEWIJZING VAN EMISSIERECHTEN**

Voordat er daadwerkelijk gehandeld kan worden, moeten eerst de emissierechten worden verdeeld.

De beleidsalternatieven ten aanzien van deze verdeling bevinden zich op 3 niveaus: tussen wel en niet bij de VER-handel betrokken delen van de economie, tussen de betrokken sectoren onderling, en tussen bedrijven. Elk van deze drie niveaus heeft een communautaire dimensie, die echter op verschillende manieren kan worden ingevuld.

7.1. Het vaststellen van de totale toewijzing aan de betrokken sectoren op communautair en nationaal niveau

Een cruciale opgave is om een rechtvaardige lastenverdeling vast te stellen tussen de sectoren of actoren die aan een VER-systeem deelnemen enerzijds, en de niet-deelnemers anderzijds²⁶.

Deze beginverdeling hoeft niet te impliceren dat ieder bedrijf in de periode 2008-2012 een emissiereductie van 8% moet verwezenlijken, overeenkomstig de totale reductieverplichting volgens het Kyoto-protocol van 8% voor de hele EU of de percentages die via de lastenverdeling voor iedere lidstaat zijn vastgesteld. Er zijn duidelijk bepaalde sectoren (bijv. de vervoerssector) waar een reductiedoelstelling van 8% een uitermate kostbare aangelegenheid zou zijn. Andere sectoren kunnen misschien juist tegen betrekkelijk geringe kosten aan die doelstelling voldoen. Voor de economie als geheel is het het voordeligst als de grootste bijdrage wordt geleverd door sectoren waar de kosten het laagst zijn.

Bij de Commissie wordt momenteel empirisch onderzoek gedaan naar de relatieve kosten van emissiereductie in verschillende sectoren in de diverse lidstaten. De resultaten hiervan kunnen beleidsmakers helpen om de goedkoopste opties te kiezen en om vast te stellen hoeveel emissierechten moeten worden toegekend aan de sectoren die onder het VER-systeem vallen. De resultaten van dit onderzoek zullen door het daarmee belaste toezichtcomité van de Commissie²⁷ kritisch worden bekeken en besproken.

In de periode 2008-2012 zal een lidstaat die zijn eigen systeem ontwikkelt, uiteindelijk moeten beslissen hoeveel ton emissiereductie er onder de VER-handel moet vallen, en hoeveel ton via andere beleidsmaatregelen moet worden bewerkstelligd. Op dezelfde manier moet ook bij een communautair stelsel dat voor bepaalde sectoren is overeengekomen voor de periode vóór 2008, vooraf worden bepaald hoeveel emissierechten iedere lidstaat krijgt. Na 2008 moeten de lidstaten, binnen het kader van de lastenverdeling, afspreken welk deel van de emissiereductie aan de bij de VER-handel betrokken sectoren in elke lidstaat wordt toegewezen, en welk deel via andere beleidsmaatregelen wordt aangepakt. Dat zal een doorzichtig kader opleveren waarbinnen de lidstaten de emissierechten kunnen verdelen onder de bedrijven op hun grondgebied.

7.2. Het toewijzen van emissierechten aan bedrijven door de lidstaten

7.2.1. Algemene benadering

Hoe de emissierechten worden verdeeld heeft geen invloed op het milieuresultaat. Desondanks is het niet te verwachten dat de onderhandelingen over de toewijzing van emissierechten gemakkelijk zullen zijn. Onder druk van uiteenlopende belangen zullen bepaalde lidstaten zich tegenover sommige sectoren (en/of bedrijven) misschien welwillender opstellen dan tegenover andere. Zo kunnen ze geneigd zijn

²⁶ Een dergelijke rechtvaardige lastenverdeling moet ook worden vastgesteld met betrekking tot alle andere beleidsmaatregelen.

²⁷ Ingesteld bij Beschikking 93/389/EEG van de Raad van 24.6.1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in de Gemeenschap, gewijzigd bij Beschikking 1999/296/EG van de Raad van 26.4.1999.

om bepaalde sectoren helemaal vrij te stellen van enige bijdrage aan de totale doelstelling, of om aan bepaalde sectoren gemakkelijk haalbare taakstellingen op te leggen. Dit zou aanleiding kunnen geven tot klachten van concurrerende bedrijven uit andere lidstaten.

Volgens het Gemeenschapsrecht kunnen dergelijke kwesties onder de bestaande regels voor staatssteun en voor de interne markt vallen, omdat het in wezen gaat om potentieel concurrentieverstorende hulp aan bepaalde sectoren of bedrijven. De Commissie moet dan wel handelen overeenkomstig haar verplichtingen uit hoofde van het Verdrag om eerlijke concurrentie en vrijheid van vestiging binnen de interne markt te waarborgen. De Commissie zou dergelijke gevallen op een ad-hoc-basis kunnen behandelen, zoals ze momenteel doet ten aanzien van het Deense stelsel van verhandelbare emissierechten, en/of ze zou haar criteria in een beleidsdocument uiteen kunnen zetten.

De noodzaak en de aard van een dergelijk optreden zal echter in hoge mate afhangen van de keuzes die worden gemaakt. Als de Gemeenschap het eens zou worden over de hoeveelheid emissies voor de bij de VER-handel betrokken sectoren in elke lidstaat, zou de kans op concurrentieverstorende toewijzingen aan afzonderlijke sectoren of bedrijven aanzienlijk worden beperkt. Dan zouden de bestaande richtsnoeren voor staatssteun op milieugebied volstaan om te controleren of de toewijzing van emissierechten aan bedrijven geschiedt in overeenstemming met de EG-wetgeving inzake concurrentie.

Bij gebrek aan overeenstemming over de aan de deelnemende sectoren in elke lidstaat toe te wijzen hoeveelheid emissies, zal er daarentegen behoefte zijn aan gedetailleerde en strakke richtsnoeren voor de toewijzing van emissierechten aan individuele sectoren en bedrijven, en aan nauwlettend toezicht op ieder afzonderlijk geval. Bedrijven en sectoren in de afzonderlijke lidstaten hebben er dan belang bij om te zorgen dat hun overheid de emissierechten rechtvaardig verdeelt tussen de deelnemende sectoren in die lidstaat.

7.2.2. Kernproblemen

Een fundamentele kwestie die door de Commissie hetzij in het kader van ad-hoc-analyses, hetzij in het kader van een nieuw pakket richtsnoeren moet worden onderzocht, betreft de mogelijke discriminatie van bedrijven die in “buitenlandse” handen zijn. In principe moeten de lidstaten voor alle bedrijven die op hun grondgebied opereren, hetzelfde toewijzingssysteem hanteren.

Een ander vraagstuk dat de Commissie in haar beoordeling moet meenemen, betreft de methode van toewijzing. Er zijn in feite twee manieren om emissierechten te verdelen: bij opbod verkopen (veilen) en gratis toewijzen. In het kader van de VER-handel wordt dit laatste vaak “grandfathering”²⁸ genoemd. Het is mogelijk om deze twee toewijzingsmethoden te combineren, en er is ook een aantal manieren om ze allebei toe te passen. Als de verdeling over de deelnemende sectoren echter eenmaal is vastgesteld, heeft de methode van toewijzing verder geen invloed op de

²⁸ Strikt genomen heeft “grandfathering” niet zozeer te maken met het idee van gratis toewijzing van realiseerbare activa, maar eerder met een historisch recht om iets te doen, bijvoorbeeld stemmen, dat op nakomelingen kan worden overgedragen of dat een rechtspersoon gedurende zijn hele bestaan kan behouden, maar dat buiten die vaststaande grenzen niet overdraagbaar is.

milieuwinst, die immers wordt bepaald door het totale emissieplafond en de degelijkheid van de controle- en handhavingsprocedures.

Periodieke veilingen hebben vanuit technisch oogpunt de voorkeur, omdat die aanpak alle bedrijven een gelijke en eerlijke kans biedt om de emissierechten die ze willen hebben, op een doorzichtige manier te verkrijgen. Bij veilingen geldt het principe dat de vervuiler betaalt. De inkomsten die dit voor de overheid oplevert, kunnen op allerlei manieren worden teruggesluisd, waarbij zelfs de totale balans neutraal kan worden gehouden, of kunnen worden gebruikt voor het stimuleren van investeringen in energiebesparende maatregelen, onderzoek en ontwikkeling, of voor overheidsinvesteringen in andere emissiereductiemaatregelen voor broeikasgassen. Als emissierechten worden verkocht, hoeven er geen moeilijke en politiek gevoelige beslissingen te worden genomen over hoeveel elk bedrijf er moet krijgen. De hierboven genoemde complexe vraagstukken ten aanzien van staatssteun en concurrentie zijn dan grotendeels van de baan. Deze aanpak zou ook eerlijke voorwaarden voor nieuwe deelnemers garanderen, omdat zij, net als de bestaande emissieveroorzakers, dezelfde kans krijgen om de emissierechten te kopen die ze nodig hebben.

Bedrijven zouden daar echter tegenin kunnen brengen dat er opeens vooruitbetaald moet worden voor iets wat in het verleden gratis was. Bij “grandfathering” wordt juist iets van waarde gratis weggegeven. De basis waarop dit gebeurt kan variëren. Domweg uitgaan van historische emissies – bijvoorbeeld van die in 1990, net als het Kyoto-protocol – zou betekenen dat de grootste vervuilers van destijds worden beloond en dat bedrijven die al vóór 1990 maatregelen hadden getroffen, worden gestraft. Een verfijning van de “grandfathering”-optie zou zijn om emissierechten gratis toe te wijzen op basis van prestatienormen of “benchmarks” (bijv. ton CO₂-equivalent per ton geproduceerd staal in een bepaald jaar). Welke methode er ook wordt gekozen, gratis toewijzing dient niet per se als een eenvoudige optie te worden beschouwd.

Waar het nu om gaat is of de Gemeenschap al dan niet een van beide opties moet opleggen, of dat zij het aan de lidstaten moet overlaten om de emissierechten te verkopen dan wel gratis te verdelen. Een bedrijf in een lidstaat dat emissierechten moet kopen, kan zich benadeeld voelen ten opzichte van een concurrent in een andere lidstaat die zijn emissierechten gratis heeft gekregen. Afhankelijk van hoe “grandfathering” in de verschillende lidstaten wordt toegepast, kunnen bedrijven zich ook benadeeld voelen ten opzichte van hun concurrenten in eigen land en kan eventueel sprake zijn van concurrentiedistorsie.

Niettegenstaande het feit dat bedrijven zich gediscrimineerd kunnen voelen, belet het Gemeenschapsrecht de lidstaten niet om hun “eigen” bedrijven, of bedrijven die op hun grondgebied zijn gevestigd, te discrimineren, tenzij er aantoonbaar sprake is van partijdigheid ten opzichte van bedrijven die in “buitenlandse” handen zijn of ten opzichte van de toegang van “buitenlandse” nieuwkomers tot de markt. Het spreekt vanzelf dat dit soort discriminatie in laatstgenoemd geval het vermoeden zou wettigen dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

7.3. Nieuwkomers

De kwestie van nieuwkomers verdient speciale aandacht omdat, in het geval van “grandfathering”, bedrijven die niet meteen in het begin gratis emissierechten hebben

gekregen, die later toch op een eenvoudige manier moeten kunnen verwerven. Daarom moeten de lidstaten zorgen dat er op eerlijke voorwaarden²⁹ emissierechten beschikbaar zijn voor nieuwkomers, inclusief “buitenlandse” bedrijven die tot de markt willen toetreden. De meest eenvoudige manier om dat te doen is dat de lidstaten aan nieuwkomers emissierechten toewijzen op dezelfde voorwaarden als aan bestaande bedrijven.

Nochtans verdient de algemene opvatting dat nieuwkomers in het geval van “grandfathering” altijd in het nadeel zijn, enige bijstelling. Voor het milieu maakt het feitelijk geen verschil of een bestaand bedrijf meer gaat uitstoten door een hogere productie, of dat een nieuw bedrijf extra productie wil gaan realiseren. In beide gevallen neemt de uitstoot toe. Nieuwe bedrijven hebben, in tegenstelling tot oude, geen investeringen gedaan voordat het systeem van verhandelbare emissierechten werd ingevoerd, en hebben dus geen kosten in verband met “stranded assets” (investeringen die zijn gedaan zonder op de hoogte te zijn van latere beleidsinstrumenten).

Een andere kwestie in verband met nieuwkomers heeft te maken met “alternatieve kosten”. Ook al zouden bestaande bedrijven de emissierechten gratis toegewezen krijgen, het gebruik daarvan is niet gratis. Als een bedrijf zijn emissierechten zelf gebruikt, mist het de inkomsten die het had kunnen genereren door ze te verkopen. Het bedrijf moet deze gemiste inkomsten dus meerekenen in zijn productiekosten. Vanuit deze optiek hoeft “grandfathering” voor bestaande ondernemingen dus geen concurrentievoordeel op te leveren ten opzichte van nieuwkomers. Het feit dat bestaande ondernemingen iets krijgen dat nieuwkomers moeten kopen, wil niet zeggen dat de bestaande ondernemingen hierdoor opeens beter of efficiënter gaan produceren. Aan de andere kant hebben nieuwkomers mogelijk minder toegang tot kapitaal dan bestaande bedrijven die gratis realiseerbare activa hebben gekregen. In dit opzicht kunnen nieuwkomers wel in het nadeel zijn.

Tot slot bestaat de kans dat, als een VER-systeem een zeer beperkt aantal bedrijven uit één sector omvat, de markt onder druk wordt gezet. Het is denkbaar dat gevestigde bedrijven emissierechten gaan oppotten om de toegang tot de markt te bemoeilijken. Dit risico neemt echter sterk af als het aantal deelnemers aan het systeem wordt vergroot.

7.4. Vragen:

Vraag 5: Moet de totale hoeveelheid emissierechten die aan de bij de VER-handel betrokken sectoren in elke lidstaat wordt toegewezen, op communautair niveau worden vastgesteld?

Vraag 6: Moet de manier waarop emissierechten aan afzonderlijke bedrijven worden toegewezen, op communautair niveau worden vastgesteld? Of bent u van mening dat gedetailleerde richtsnoeren op basis van de staatssteunbepalingen en andere regels van het Verdrag voldoende zijn om een eerlijke behandeling te waarborgen?

²⁹ Het Verdrag verbiedt niet alleen discriminerende maatregelen, maar alle maatregelen die de activiteiten van buitenlandse economische actoren onmogelijk kunnen maken of anderszins kunnen belemmeren, ook als zulke regels zonder onderscheid voor zowel binnenlandse als buitenlandse bedrijven gelden.

8. BELEIDSOPTIES TEN AANZIEN VAN SYNERGIE MET ANDERE BELEIDSMATREGELEN

Het is nog niet duidelijk hoe technische regelgeving, belastingmaatregelen en milieuconvenanten respectievelijk als plaatsvervangers voor of als aanvullingen op het nieuwe instrument “VER-handel” fungeren.

8.1. De relatie met technische regelgeving

Technische regelgeving is het meest toegepaste milieubeleidsinstrument in de Europese Unie. Het heeft zijn effectiviteit bewezen voor wat betreft het terugdringen van de milieuverontreiniging, maar er is veel discussie geweest over hoe de bestaande milieuwetgeving kosteneffectiever kan worden gemaakt, met name in combinatie met economische instrumenten. In de praktijk heeft de huidige technische regelgeving vooral betrekking op andere verontreinigende stoffen dan kooldioxide, en de handel in emissierechten voor kooldioxide zou de technische regelgeving ten aanzien van deze andere stoffen onverlet laten. Indien er evenwel géén VER-systeem tot stand zou komen, zouden de technische voorschriften ten aanzien van broeikasgassen en klimaatverandering specifiekere kunnen worden gemaakt.

Regelgeving voor de uitstoot van installaties (“puntbronnen”)

Tot de belangrijkste instrumenten op het gebied van technische regelgeving voor installaties behoren de Richtlijn inzake grote stookinstallaties³⁰ en de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn)³¹. De technische normen zijn gebaseerd op zogenoemde “beste beschikbare technieken” (BBT). Hoewel de IPPC-richtlijn meer specifiek is toegespitst op stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu, heeft ze ook betrekking op broeikasgassen indien die “in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen”. De bevoegde autoriteiten kunnen vergunningen verlenen op grond van onder meer “het verbruik van grondstoffen (met inbegrip van water) en de energie-efficiëntie tijdens het productieproces”. De invoering van een systeem van verhandelbare emissierechten vereist dat er duidelijkheid komt over de samenhang met de normen en procedures van de IPPC-richtlijn. Op dit moment staat de IPPC-richtlijn de overdracht van vergunningen niet toe, maar om binnen de context van die richtlijn een VER-systeem in te kunnen voeren, zouden vergunningen voor de betrokken broeikasgassen een “verhandelbare” status moeten krijgen.

Een andere optie is om de VER-handel volledig gescheiden te houden van de bovengenoemde bestaande technische regelgeving. Alle technische normen voor andere verontreinigende stoffen dan broeikasgassen blijven dan gewoon van kracht. De technische normen voor broeikasgassen zouden nog steeds kunnen dienen als minimumvoorschriften. Bovendien zou het concept van beste beschikbare technieken kunnen worden beschouwd als een nuttig element in het kader van de eerste toewijzing van emissierechten, met name in het geval van “grandfathering”. Informatie over BBT in specifieke sectoren zou dan een rol kunnen spelen als technisch criterium, naast “benchmarks” en historische emissiegegevens.

Productnormen (“diffuse bronnen”)

³⁰ Richtlijn 88/609/EEG van 24.11.1988, gewijzigd bij Richtlijn 94/66/EEG van 15.12.1994.

³¹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24.9.1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

Technische voorschriften voor producten zullen hoe dan ook een belangrijke rol blijven spelen in het klimaatbeleid, ongeacht of er een systeem voor VER-handel is of niet. Dat geldt met name voor de emissies van huishoudens en van de vervoerssector, die niet onder het systeem zullen vallen, althans zeker niet in het begin. Er zal speciale aandacht moeten worden besteed aan mogelijkheden om het gebruik van energiebesparende producten aanzienlijk te bevorderen, met name door middel van technische normen, economische en fiscale stimuleringsmaatregelen, vrijwillige initiatieven van en milieuconvenanten met de industrie, en betere consumentenvoorlichting, bijvoorbeeld in de vorm van milieukeurmerken.

8.2. De relatie met milieuconvenanten

Op nationaal en zelfs op communautair niveau zijn er milieuconvenanten gesloten met de industrie³². Deze hebben veel aandacht gekregen omdat ze voor de industrie een meer flexibele oplossing bieden dan technische regelgeving, zonder dat ze de concurrentiepositie in gevaar brengen met hoge unilaterale energieheffingen. Ze zijn met name aantrekkelijk op het gebied van energiebesparing. Uiteraard is het in dit opzicht essentieel om de bijdrage van milieuconvenanten aan de reeds vastgestelde totale EU-doelstelling van -8% in het kader van het Kyoto-protocol in gedachten te houden.

De Commissie staat positief tegenover het gebruik van dergelijke milieuconvenanten met de industrie³³. De Europese Commissie heeft haar steun betuigd aan de toezeggingen van de Europese vereniging van autofabrikanten (ACEA)³⁴. Onlangs zijn er soortgelijke afspraken gemaakt met de Japanse (JAMA) en de Koreaanse auto-industrie (KAMA)³⁵. Zulke overeenkomsten zullen waarschijnlijk bijdragen tot substantiële verbeteringen in de energiezuinigheid van nieuwe voertuigen en zullen dus ook een aanzienlijke rol spelen in het nakomen van de Kyoto-verplichtingen van de EU. Er is echter behoefte aan een goed, doorzichtig kader voor op communautair niveau gesloten milieuconvenanten.

Ten aanzien van de relatie tussen milieuconvenanten en de VER-handel moeten diverse aspecten in aanmerking worden genomen. Een belangrijke vraag is of VER-handel binnen de context van een milieuconvenant toegestaan zou zijn, en zo ja, op welke voorwaarden. Dit punt zou relevant kunnen zijn in het geval dat er een afspraak is gemaakt die vervolgens niet kan worden nagekomen, zodat het inkopen van emissierechten een uitweg zou kunnen bieden om toch aan de verplichtingen te voldoen. Omgekeerd, in het geval dat een bestaand milieuconvenant wordt “overgerealiseerd”, rijst de vraag of het overschot aan emissiereducties op de markt mag worden verkocht. Verder kunnen er innovatieve oplossingen worden bedacht waarbij afzonderlijke bedrijven binnen een bepaalde sector onderling emissierechten

³² De term “milieuconvenanten” wordt gebruikt omwille van de eenvoud. Op communautair niveau gaat het strikt genomen eigenlijk niet om wettelijke overeenkomsten, maar om unilaterale toezeggingen van de industrie die door de Commissie worden “afgedekt” met een dienovereenkomstige aanbeveling aan de industrie.

³³ COM(96)561: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over milieuconvenanten.

³⁴ COM(1998)495 def.

³⁵ COM(1999)446 def.

verhandelen om te zorgen dat hun sector als geheel aan een milieuconvenant voor die sector kan voldoen.

In dit kader moeten twee belangrijke aspecten aan de orde komen: de verantwoordelijkheid van een individueel bedrijf ten opzichte van de sector die het convenant heeft gesloten, en de aard van de milieudoelstelling.

Verantwoordelijkheid op sectorniveau of bedrijfsniveau

Een cruciaal element in iedere aanpak, of het nu om een convenant of om een systeem voor VER-handel gaat, is dat de diverse verantwoordelijkheden op een duidelijke en doorzichtige manier aan de verschillende actoren worden toegewezen. Er lijken twee mogelijkheden te zijn voor een combinatie van VER-handel en milieuconvenanten: ofwel specificereet het milieuconvenant van de sector de exacte taakstelling voor ieder individueel bedrijf, zodat elk bedrijf precies weet op welke basis het zich op de VER-markt kan begeven; ofwel krijgt het orgaan dat de hele sector vertegenwoordigt, de wettelijke bevoegdheid om namens de sector aan de VER-handel deel te nemen.

Een hiermee samenhangend cruciaal element bij het zoeken naar koppelingen tussen beide instrumenten betreft de kwestie van onafhankelijke controle en verificatie. Terwijl voor een solide en geloofwaardig milieuconvenant een onafhankelijke beoordeling op sectorniveau nodig is, zal voor een milieuconvenant waarbij VER-handel mogelijk is tevens een onafhankelijke beoordeling op bedrijfsniveau nodig zijn, en zullen de emissies uit de afzonderlijke bronnen moeten worden geverifieerd.

Doelstellingen met betrekking tot energie-efficiëntie of koolstofemissies

Tot dusver zijn de meeste milieuconvenanten vooral gericht op efficiëntie in de zin van milieuprestatie per eenheid product. Zulke convenanten kunnen vooraf geen bepaald milieuresultaat garanderen als de productie sneller stijgt dan voorzien.

De handel in emissierechten vereist dat iedere deelnemer een vergunning krijgt voor een bepaalde “koolstofdoelstelling”, uitgedrukt in ton CO₂-equivalent, net als de doelstellingen voor de partijen bij het Kyoto-protocol. Milieuconvenanten zouden kunnen dienen als opstapje om deel te gaan nemen aan een systeem van VER-handel. De “koolstofdoelstelling” die met een sector is afgesproken, zou zeker een nuttig element kunnen zijn in de discussie over de eerste toewijzing die onder 7.2 aan de orde is geweest.

Sommige lidstaten zijn echter aan het onderzoeken hoe ze milieuconvenanten gebaseerd op energiebesparingsdoelstellingen kunnen combineren met VER-handel. Aangezien genoemde doelstellingen niet worden uitgedrukt in ton CO₂-equivalent, is niet duidelijk op welke basis een betrokken sector of bedrijf aan een markttransactie zou kunnen deelnemen. Deze kwestie moet nog nader worden onderzocht en uitgewerkt. De kans bestaat immers dat een dergelijke combinatie de complexiteit van de VER-handel zal vergroten; verder onderzoek is dus beslist noodzakelijk.

8.3. De relatie met fiscale maatregelen

Op het gebied van energieheffingen is de laatste jaren op communautair niveau weinig vooruitgang geboekt. Een toenemend aantal lidstaten breidt echter op nationaal niveau de energieheffingen uit van minerale oliën naar concurrerende

energiebronnen zoals elektriciteit en verhoogt de minimumheffingen op minerale oliën.

Energieheffingen en verhandelbare emissierechten moeten zodanig op elkaar worden afgestemd dat ze samen alle emissies kunnen afdekken.

Aanvullende³⁶ energieheffingen zouden meer kunnen worden toegespitst op kleinere of mobiele bronnen waarvan de emissies moeilijker of alleen tegen hogere kosten meetbaar zijn. Energieheffingen zouden ook specifiek kunnen worden gericht op emissies die niet rechtstreeks met het productieproces samenhangen, zoals de verwarming van ruimten voor industrieel en commercieel gebruik, en die niet aan dezelfde internationale concurrentiedruk blootstaan.

De VER-handel zou daarentegen meer kunnen gelden voor emissies in verband met de productie van goederen in sectoren (“procesindustrieën”) die wel met scherpe internationale concurrentie te maken hebben. Het is in dit verband van belang dat de handel in broeikasgasemissierechten, in tegenstelling tot belastingmaatregelen, vermoedelijk in de hele geïndustrialiseerde wereld op grote schaal en op dezelfde manier voor particuliere bedrijven zal worden gebruikt, waardoor eventuele negatieve gevolgen voor de internationale concurrentieverhoudingen gering zijn.

Het gebruik van deze twee instrumenten in combinatie moet nog nader worden onderzocht. Ook moet de link worden gelegd naar de manier waarop emissierechten aan bedrijven worden toegewezen, met name via de veiling van emissierechten zoals besproken onder 7.2.

8.4. Gelijkwaardigheid tussen de VER-handel en andere beleidsmaatregelen

Bedrijven moeten erop kunnen rekenen dat ze dezelfde behandeling krijgen als hun concurrenten, vooral in het geval van een communautair keuzesysteem inzake VER-handel. In dit kader is het van belang om in het bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen³⁷ ook de kostprijsberekening van beleidsmaatregelen op te nemen, zodat de prijsontwikkelingen op de VER-markt beter vergelijkbaar zijn. Gelijke behandeling zal mede kunnen worden gewaarborgd aan de hand van de resultaten van het verdere empirische onderzoek waarnaar in paragraaf 7.1 werd verwezen.

8.5. Vragen

Vraag 7: Is men het erover eens dat er een evenwicht moet bestaan tussen sectoren die bij de VER-handel in de Gemeenschap zijn betrokken enerzijds, en sectoren waarvoor andere beleidsmaatregelen gelden anderzijds?

Vraag 8: Hoe kunnen milieueffectiviteit (in de zin van tenuitvoerlegging van het Kyoto-protocol) en doorzichtigheid worden gewaarborgd als gebruik wordt gemaakt

³⁶ In een communautaire context gaat het hier om “aanvullend” op de bestaande communautaire bepalingen voor de belasting op minerale oliën, zoals bedoeld in het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten, COM(97)30 def. van 12 maart 1997.

³⁷ Beschikking 93/389/EEG van de Raad van 24.6.1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in de Gemeenschap, gewijzigd bij Beschikking 1999/296/EG van de Raad van 26.4.1999.

van een combinatie van VER-handel, energieheffingen en milieuconvenanten met doelstellingen die zijn gebaseerd op energiebesparing per eenheid product?

9. BELEIDSOPTIES TEN AANZIEN VAN NALEVING EN HANDHAVING

9.1. Het belang van een streng nalevings- en handhavingsbeleid

Hoe solide een systeem van verhandelbare emissierechten is en wat het oplevert voor het milieu, hangt grotendeels af van de nalevingsbepalingen en van een krachtig handhavingsregime. Het doel van strenge handhaving is om het vertrouwen in het systeem te vergroten, het systeem efficiënt te laten functioneren volgens de regels van de interne markt, en tegelijkertijd de kans op het behalen van het gewenste milieuresultaat te vergroten.

Voor een goed functionerend communautair VER-systeem zijn adequaat toezicht, opsporing en rapportage een eerste vereiste. Door middel van verificatie en controle van de verstrekte gegevens moeten overtredingen worden opgespoord, waarna handhaving moet worden afgedwongen. Naast verificatie en handhaving zal het bestaan van harde sancties een afschrikkende werking hebben, waardoor bedrijven ernaar zullen streven om overtredingen te vermijden.

Dergelijke sancties moeten van tevoren bekend zijn en moeten de kosten van naleving aanzienlijk overtreffen. Daarnaast vereist de VER-handel misschien een snellere ad-hoc-aanpak van overtredingen die beter is afgestemd op de snelheid van de marktwerking. Specifieke sancties zouden ook een uitsluiting uit het VER-systeem kunnen omvatten, bijvoorbeeld bij herhaalde overtredingen. Het succes van het Amerikaanse systeem van verhandelbare zwaveldioxide-emissierechten, althans voor wat betreft de naleving, hangt grotendeels samen met het strenge handhavingsregime, inclusief zware sancties voor overtredingen.

9.2. Naleving en handhaving ten opzichte van bedrijven

Binnen de EU zijn het meestal de lidstaten die zorgen voor de controle op en de handhaving van de naleving van de communautaire milieuwetgeving door bedrijven. Ook in het geval van de VER-handel moeten in eerste instantie de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving door hun bedrijven. Bedrijven hebben de taak om hun feitelijke emissies te bewaken en de desbetreffende gegevens aan de nationale autoriteiten door te geven, en om ervoor te zorgen dat de door hen verhandelde emissierechten traceerbaar zijn. De geaggregeerde resultaten moeten vervolgens aan de Commissie worden meegedeeld.

Er zijn diverse mogelijkheden om deze taken te verlichten en de resultaten te optimaliseren. Om de administratieve druk op het VER-systeem te verminderen, zouden de lidstaten auditors uit de particuliere sector kunnen aantrekken voor het verificatieproces. Ze zouden bijvoorbeeld een systeem van milieuverificateurs kunnen instellen, vergelijkbaar met de door de lidstaten op basis van de gemeenschappelijke criteria van het communautaire milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)³⁸ erkende auditors. Een andere mogelijkheid om de

³⁸ Verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem.

geloofwaardigheid van het systeem verder te verbeteren zou erin bestaan, op communautair niveau een extra verificatie van de emissies van de bij de VER-handel betrokken sectoren in de verschillende lidstaten in te voeren.

Voor ieder systeem van verhandelbare emissierechten is adequate handhaving van de regels ten opzichte van de deelnemende bedrijven een eerste vereiste om goed te kunnen functioneren. De lidstaten bevinden zich ongetwijfeld in de beste positie om handhaving af te dwingen bij de bedrijven die aan het systeem deelnemen.

In het kader van een communautair systeem voor VER-handel zouden minimumsancties moeten worden vastgesteld die de lidstaten moeten opleggen aan bedrijven die overtredingen begaan. Het is van belang om te voorkomen dat bedrijven gaan “gokken”, met andere woorden dat bedrijven die in meerdere lidstaten actief zijn, emissierechten gaan uitwisselen tussen vestigingen in verschillende lidstaten, waarbij naleving in een lidstaat met strenge sancties prioriteit krijgt ten opzichte van een lidstaat met een zwak handhavingssysteem. Dat zou een destabiliserend effect kunnen hebben op de vooruitzichten dat een bepaalde lidstaat binnen zijn totale quotum blijft. Uiteindelijk zou het zelfs de algehele nakoming van de internationale verplichtingen van een partij bij het Kyoto-protocol in gevaar kunnen brengen.

9.3. Naleving en handhaving ten opzichte van lidstaten

De rol van de Gemeenschap ten aanzien van de nakoming van de verplichtingen van de lidstaten in het kader van het Raamverdrag inzake klimaatverandering en het Kyoto-protocol is momenteel gebaseerd op de beschikking inzake een bewakingssysteem³⁹, die bepaalt dat de emissies van broeikasgassen in de lidstaten op communautair niveau moeten worden bewaakt op basis van geaggregeerde gegevens per lidstaat. Voor een EU-breed VER-systeem zou de mogelijkheid om bij de lidstaten naleving af te dwingen, extra garanties bieden.

Het EG-Verdrag⁴⁰ geeft de Gemeenschap het recht en legt haar zelfs de verplichting op om stappen te ondernemen tegen een lidstaat wanneer een overtreding wordt geconstateerd, mits daarvoor een goede rechtsgrondslag bestaat (bijv. een EG-verordening, -richtlijn of -beschikking). In dat geval kan de Commissie, op eigen initiatief of op grond van een klacht van een individu of een rechtspersoon, een inbreukprocedure inleiden tegen een lidstaat. Ook kan een lidstaat een procedure aanspannen tegen een andere lidstaat. Als er in de loop van de procedure geen bevredigende oplossing wordt gevonden, wordt de zaak voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie.

Daarnaast bestaat sinds 1993 de mogelijkheid voor het Europees Hof van Justitie om een dwangsom of boete op te leggen aan lidstaten die zich niet aan een uitspraak van het Hof houden⁴¹. Dat brengt weer nieuwe, tijdrovende procedures met zich mee. Het bestaan van deze financiële sancties heeft echter een sterke afschrikkende werking, en is in de praktijk met name een goede stimulans gebleken om te zorgen dat milieumaatregelen worden nageleefd.

³⁹ Beschikking 93/389/EEG van de Raad van 24.6.1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen, gewijzigd bij Beschikking 1999/296/EG van de Raad van 26.4.1999.

⁴⁰ Artikelen 226 en 227 van het EG-Verdrag (oude artikelen 169 en 170).

⁴¹ Artikel 228 van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht (oud artikel 171).

9.4. Vragen:

Vraag 9: Zijn de momenteel beschikbare instrumenten (bewakingsstelsel, inbreukprocedures) voldoende of moeten er aanvullende instrumenten worden ontwikkeld, wil de Gemeenschap de naleving van de regels in het kader van VER-handel in de EU adequaat kunnen beoordelen?

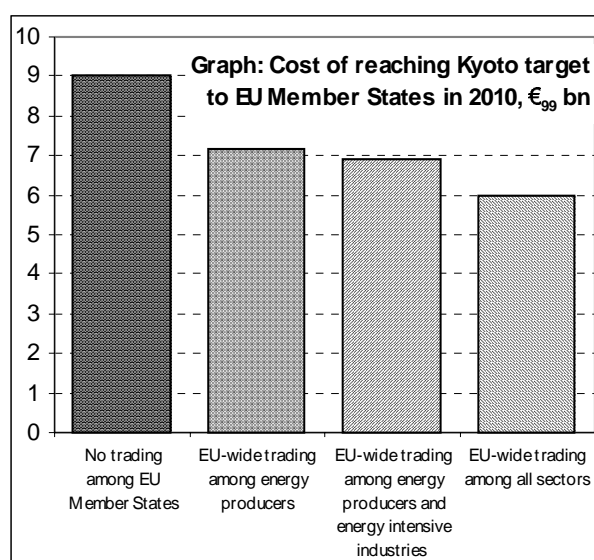
Vraag 10: Vereisen de bovengenoemde aspecten van de naleving en de handhaving coördinatie of harmonisatie op communautair niveau? Welke onderdelen kunnen beter door de lidstaten worden uitgevoerd?

Bijlage 1: Economische analyse

Empirische schattingen van de bij de tenuitvoerlegging van het Kyoto-protocol te realiseren kostenbesparingen

De diensten van de Commissie hebben geanalyseerd⁴² wat het economische belang van EU-brede VER-handel zou zijn als die zou plaatsvinden naast VER-handel in de afzonderlijke lidstaten⁴³. Als iedere lidstaat afzonderlijk zijn doelstelling volgens de lastenverdeling zou moeten halen, zou het de EU jaarlijks in totaal bijna 9,0 miljard euro kosten om aan de Kyoto-doelstelling te voldoen⁴⁴ (zie grafiek, linker kolom).

1. VER-handel tussen energie-intensieve sectoren in de EU verlaagt de kosten



Als de energiesector en de energie-intensieve industrie⁴⁵ aan een EU-breed VER-systeem zouden deelnemen (zie grafiek, derde kolom), zouden de jaarlijkse kosten om aan het Kyoto-protocol te voldoen in 2010 6,9 miljard euro bedragen. Als alleen energieleveranciers aan het systeem zouden meedoen (zie grafiek, tweede kolom), zouden de jaarlijkse kosten iets hoger uitkomen, namelijk op 7,2 miljard euro.

De prijs van de emissierechten zou in beide gevallen ongeveer 33 euro per ton kooldioxide zijn⁴⁶, wat precies tussen de bedragen van 5 euro en 58 euro ligt die aan de hand van andere VER-handelmodellen zijn berekend⁴⁷.

⁴² De analyse is uitgevoerd met een energiesysteemmodel voor de hele EU, genaamd Primes. Bron: E³M Lab, Nationale Technische Universiteit van Athene (te verschijnen): "The Economic Effects of EU-wide Industry-Level Emission Trading to Reduce Greenhouse Gases" (<http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

⁴³ Deze vergelijkingsbasis stemt overeen met die van het "Shared Analysis"-project van het DG Energie (voor bijzonderheden zie <http://www.shared-analysis.fhg.de/>). In deze analyse zijn echter de afspraken met de Europese, Japanse en Koreaanse autofabrikanten volledig in aanmerking genomen. Deze afspraken zullen de CO₂-uitstoot naar verwachting met 80 Mt doen dalen. Dat is 2,6% van de totale uitstoot in de EU in 1990.

⁴⁴ Voor alle prijzen in deze bijlage geldt het prijspeil 1999.

⁴⁵ De energiesector omvat elektriciteitscentrales, warmte/krachtcentrales, raffinaderijen en grote industriële verbrandingsketels. Energie-intensieve industrieën omvatten de productie van ijzer en staal, non-ferrometalen, bouwmaterialen en chemische stoffen alsmede de papier- en pulpindustrie.

⁴⁶ Overigens zouden de andere sectoren (landbouw, vervoer, huishoudens, diensten enz.) hogere kosten moeten maken om de kooldioxide-uitstoot terug te dringen.

⁴⁷ Op basis van de volgende modellen is berekend dat de prijs van verhandelbare emissierechten tussen bijlage-B-landen zal liggen tussen 5 euro en 58 euro per ton CO₂: 1) AIM, EPPA, G-Cubed, GTEM, MS-MRT, Oxford en SGM: *Energy Journal* (1999). The costs of the Kyoto Protocol: A Multi-Model Evaluation. Special Issue. 2) Green en WorldScan: OESO (1998). Economic Modelling of Climate Change. Report of an OECD Workshop. OECD Headquarters, 17-18 september 1998 (<http://www.oecd.org/dev/news/environment/modelling.htm>). 3) Poles: Coherence (1999). "Kyoto protocol and emissions trading: potential cost savings and emission reductions" in Economic Evaluation of Quantitative Objectives for Climate Change (<http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>). 4) GEM-E3 World: Capros (1999). GEM-E3 Elite research project. Eindverslag ten behoeve van de Europese Commissie, DG

Wel is het zo dat de analyse ervan uitgaat dat energieleveranciers en energie-intensieve industrieën reeds deelnemen aan nationale VER-handelsystemen voor alle sectoren. Dat wil zeggen dat de meeste voordelen van de VER-handel voor de industrie op nationaal niveau reeds zouden zijn uitgeput. In paragraaf 3 hieronder wordt verder op deze optimistische veronderstelling ingegaan.

In totaal zou een EU-brede handel in CO₂-emissierechten tussen energieleveranciers en energie-intensieve industrieën de EU in 2010 bijna 2 miljard euro per jaar opleveren. Vergeleken met de situatie zonder VER-handel op EU-niveau zou dat neerkomen op een jaarlijkse kostenbesparing met één vijfde.

2. VER-handel tussen alle sectoren in de EU verlaagt de kosten nog verder

Als alle sectoren (dus inclusief landbouw, vervoer, huishoudens, diensten enz.) aan de VER-handel in de EU zouden deelnemen, zouden de jaarlijkse nalevingskosten afnemen tot 6,0 miljard euro in 2010 (zie grafiek, rechter kolom). Dus als de lidstaten emissierechten mogen verhandelen tussen alle sectoren, zijn de jaarlijkse nalevingskosten 3,0 miljard euro oftewel 34% lager. De prijs van de emissierechten zou dan uitkomen op 32,5 euro per ton CO₂. Deze bevindingen zijn bevestigd door aanvullende analyses die in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd⁴⁸.

3. In de praktijk zullen de voordelen van EU-brede VER-handel vermoedelijk groter zijn

De cijfers die in deze analyse worden gebruikt, geven vermoedelijk een te laag beeld van de werkelijke effecten van EU-brede VER-handel, omdat de modellen ervan uitgaan dat wanneer de lidstaten ieder voor zich te werk gaan, ze in staat zijn om de emissiereductie zo voordelig mogelijk over hun sectoren te verdelen. Met andere woorden, de modellen gaan ervan uit dat alle lidstaten in hun eentje hun emissies op de meest kosteneffectieve wijze kunnen terugdringen, bijvoorbeeld door de invoering van optimale koolstofheffingen of door volledige VER-handel binnen hun landsgrenzen. Dergelijke veronderstellingen zullen in werkelijkheid vermoedelijk niet opgaan.

Onderzoek. De modellen Primes, GEM-E3 en Poles zijn ontwikkeld met steun van het programma voor niet-nucleaire energie van het DG Onderzoek.

⁴⁸ Analyses door het Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) aan de hand van het wereldenergiemodel Poles en door Oxford Economic Forecasting aan de hand van een macro-economisch model. Volgens het Poles-energiemodel zou de VER-handel tussen alle sectoren in de EU de nalevingskosten met 25% verlagen ten opzichte van een situatie zonder VER-handel tussen de lidstaten. De prijs van de emissierechten zou dan 49 euro per ton CO₂ zijn. Deze bevindingen ondersteunen de schattingen van de kostenreductie en van de prijs van emissierechten, althans als rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de modellen Poles en Primes. Het Poles-model heeft bijvoorbeeld slechts vier lidstaten (de overige zijn verdeeld over twee groepen) en een beperktere opsplitsing in sectoren dan het Primes-model. Bron: IPTS, DG Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, "Preliminary Analysis of the Implementation of an EU-Wide Permit System on CO₂ Emissions Abatement Costs Results from Poles model" (te verschijnen). Het macro-economische model van Oxford bevestigt de resultaten van de Primes- en Poles-energiemodellen. Bij EU-brede VER-handel tussen alle sectoren kan het verlies van bruto binnenlands product volgens het Oxford-model met 30% verminderd worden. Bron: Oxford Economic Forecasting, "Macro-economic analysis of EU-wide emissions trading" (te verschijnen). (De studies zullen beschikbaar komen op: <http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

De diensten van de Commissie hebben ook berekend wat de nalevingskosten zouden zijn als de lidstaten hun respectieve doelstellingen volgens de lastenverdeling op uniforme wijze voor alle sectoren zouden hanteren zonder enige handel tussen de sectoren⁴⁹. Volgens deze analyse zouden de nalevingskosten van de EU-lidstaten dan niet minder dan 20 miljard euro per jaar bedragen.

⁴⁹ In dit scenario wordt de doelstelling van een lidstaat volgens de lastenverdeling toegepast op alle sectoren (dus als de nationale doelstelling bijvoorbeeld – 4% is, wordt deze voor alle sectoren gehanteerd). Dit is een schatting van de maximale kosten van lidstaten die geen optimaal klimaatveranderingsbeleid voeren en geeft een idee van de orde van grootte van de kosten van sub-optimaal beleid.