

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van de richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectmechanismen van het Protocol van Kyoto”

(COM(2003) 403 def. — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

De Raad heeft op 1 september 2003 overeenkomstig artikel 175(1) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 november 2003 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Le Nouail-Marlière.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 404e zitting van 10 en 11 december 2003 (vergadering van 11 december) het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Klimaatverdrag of UNFCCC) werd in juni 1992 op de Wereldmilieutop in Rio door 154 landen ondertekend en trad op 21 maart 1994 in werking. Het is een eensgezinde poging om iets te doen aan de opwarming van de aarde als gevolg van door de mens veroorzaakte (antropogene) klimaatverandering. Het uiteindelijke doel ervan is „het bewerkstelligen van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Dit niveau dient te worden bereikt binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan”⁽¹⁾.

1.2. Het bij het Klimaatverdrag gevoegde Kyoto-Protocol werd aangenomen tijdens de derde vergadering van de conferentie van partijen (COP-3) in december 1997 in Kyoto, Japan. Tot dusver hebben 119 landen, inclusief de EG en haar lidstaten en ook de meeste toetredingslanden, het Protocol geratificeerd. Deze landen zijn samen verantwoordelijk voor 44,2 % van de CO₂-uitstoot.

1.3. Om in werking te kunnen treden moet het Protocol van Kyoto geratificeerd zijn door minstens 55 landen die in 1990 voor meer dan 55 % van de CO₂-uitstoot in de geïndustrialiseerde wereld verantwoordelijk waren. De Verenigde Staten hebben in 2001 afstand van het Protocol genomen, terwijl hun emissies hand over hand toenemen en inmiddels al 25 procent van de wereldwijde uitstoot uitmaken. Op dit ogenblik is het Protocol nog steeds niet in werking getreden, ondanks alle inspanningen om vóór de top van Johannesburg in augustus 2002 deze doelstelling te bereiken.

1.4. De EU heeft in dit kader toegezegd om in de periode 2008-2012 haar totale uitstoot van broeikasgassen terug te

dringen tot 8 % onder het emissieniveau van 1990. Met de huidige maatregelen zal echter naar verwachting slechts een afname van 4,7 % in 2010 bereikt worden, d.w.z. 3,3 % te weinig. Wil de EU haar Kyoto-doelstelling van 8 % halen, dan moet zij aanzienlijk méér doen en aanvullende beleidsmaatregelen treffen. In 1998 namen de 15 lidstaten van de EU de zogenoemde „burden sharing agreement” aan, waarin zij afspraken hebben gemaakt om de totale EU-reductieverplichting van 8 % onderling te verdelen. De Europese Gemeenschap heeft tijdens de zitting van de Raad van 4 maart 2002 het Protocol van Kyoto geratificeerd krachtens Beschikking 2002/358/EG⁽²⁾. De lidstaten hebben op 31 mei 2002 het ratificatieproces op nationaal niveau afgerond.

1.5. Om de nakoming van hun emissiereductieverplichtingen te bevorderen en te vergemakkelijken, hebben de in bijlage I van het Protocol vermelde landen de beschikking gekregen over zogenaamde flexibele mechanismen, die zijn ingesteld om de emissiereducties op kosteneffectieve wijze te verwezenlijken. Deze flexibele mechanismen zijn: emissiehandel, gezamenlijke uitvoering en het mechanisme voor schone ontwikkeling (aanmoediging van duurzame ontwikkeling en samenwerking tussen industrie- en ontwikkelingslanden).

1.6. Hoewel uitvoering van de drie flexibele mechanismen op internationaal niveau alleen mogelijk is als het protocol van Kyoto in werking treedt, timmert de EU reeds aan de weg met een eigen intern systeem voor emissiehandel dat in januari 2005 van start zal gaan⁽³⁾.

⁽²⁾ Beschikking 2002/358/EG 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 aangegane verplichtingen (PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1 tot 20, waarin ook het Protocol en de bijlagen zijn opgenomen). EP-verslag A5-0025/2002 over het voorstel van de Raad betreffende de goedkeuring namens de Europese Gemeenschap, enz.

⁽³⁾ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (Voor de EER relevante tekst) PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32-46.

⁽¹⁾ Artikel 2 van het Klimaatverdrag.

1.7. Het voorstel is een aanvulling op de Richtlijn „met betrekking tot de projectmechanismen van het Protocol van Kyoto”, dat wil zeggen de andere flexibele mechanismen naast de handel in emissies, die bedoeld zijn om de kosten en de macro-economische impact van de uitvoering van het Protocol beperkt te houden.

1.8. Het Kyoto-protocol staat de ontwikkelde landen toe om emissiekredieten die ze hebben verworven via de zogenaamde projectgebonden Kyoto-mechanismen, namelijk „joint implementation” (JI, bedoeld voor projecten in ontwikkelde landen) en het „clean development mechanism” (CDM, bedoeld voor projecten in ontwikkelingslanden), te gebruiken om hun emissiereductiedoelstellingen voor een deel na te komen. Emissiekredieten tellen alleen mee als het betrokken project extra emissiereducties oplevert (additionaliteit). JI- en CDM-projecten moeten in eerste instantie door de particuliere sector worden „getrokken”. Het CDM heeft een tweeledig doel, namelijk bijdragen tot het uiteindelijke doel van het Klimaatverdrag en ontwikkelingslanden helpen om tot duurzame ontwikkeling te komen. Het CDM komt onder toezicht te staan van een uitvoerende raad, die tijdens COP7 werd opgericht.

1.9. Ook nu al, nog voordat het Kyoto-protocol in werking is getreden, kunnen projectgebonden activiteiten in aanmerking komen voor het CDM en kredieten opleveren. Deze kredieten hebben een waarde omdat overheden ze kunnen kopen om hun Kyoto-doelstellingen te verwezenlijken en ondernemingen ze kunnen gebruiken om hun binnenlandse emissiereductieverplichting op voordeligere wijze na te komen. Dit maakt het CDM tot een economische prikkel om directe buitenlandse investeringen milieuvriendelijker te maken. Als zodanig, en rekening houdend met de door het Kyoto-protocol vereiste additionaliteit, zal het CDM naar verwachting een goed middel zijn voor de overdracht van schone en moderne technologieën aan ontwikkelingslanden, terwijl het ook reële voordelen zal opleveren op het gebied van ontwikkeling.

1.10. Het voorstel van de Commissie houdt rekening met de verplichting van partijen om een aanzienlijk („significant”) deel van de Kyoto-doelstellingen te bereiken via uitstootverminderingen in de Europese Unie, zodat het gebruik van de flexibele mechanismen van Kyoto een aanvulling vormt op inspanningen op de thuismarkt. Deze inspanningen hebben een formeel karakter gekregen dankzij de overeenkomst over de verdeling van de lasten („burden sharing”), met verschillende verplichtingen voor de huidige en de nieuwe lidstaten. Het voorstel voorziet daarom in een beoordeling, die zal worden opgestart zodra de hoeveelheid JI- en CDM-projectgoeden die in het plan voor emissiehandel worden gebracht gelijk is aan 6 % van de totale hoeveelheid van toegewezen quota. Als deze beoordeling wordt opgestart, zal worden overwogen om een limiet voor de goeden vast te stellen, die gedurende de resterende handelsperiode kan worden geconverteerd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC wijst er opnieuw op dat het zonder enige reserve achter de goedkeuring en ratificatie van dit Protocol staat en stemt in met de ontwerprichtlijn over de handel in broeikasgasemissies. Dit is een uitstekend middel om de lidstaten te helpen hun bij het Protocol van Kyoto — op grond waarvan de lidstaten onderling emissierechten mogen kopen en verkopen — aangevane verplichtingen inzake de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen zo goedkoop mogelijk en met zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid in de EU na te komen ⁽¹⁾. Het EESC onderstreept dat het zaak is dat de Europese Unie haar bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen bijstelt en het Protocol van Kyoto ten uitvoer legt, wil zij ervoor ijveren dat andere landen tot het Protocol toetreden en het ondertekenen in het kader van de pan-Europese samenwerking op milieugebied ⁽²⁾.

2.2. Het baart het EESC zorgen dat de uitvoering van het VN-raamverdrag over klimaatverandering en vooral van het Protocol van Kyoto zo traag verloopt. Door de thermische inertie van de aarde kost het een aantal decennia om de wereldwijde opwarming in voldoende mate af te remmen, en daarom zijn ingrijpende maatregelen nodig.

2.3. Doordat het Protocol van Kyoto nog niet van kracht is geworden, kiezen verschillende landen voor verschillende manieren om het ten uitvoer te brengen. Zo is er momenteel wat toezicht, verslaglegging, controle en handel betreft sprake van uiteenlopende methoden. Hoewel de ratificatie op zich laat wachten, zijn sommige landen al wel verplichtingen aangegaan. De EU-lidstaten houden zich overeenkomstig het Protocol aan een gemeenschappelijke regeling.

2.4. Het EESC staat achter het initiatief van de Commissie en roept de (belangrijkste) mondiale actoren op om het Protocol van Kyoto te ratificeren.

2.5. Het moet mogelijk zijn om kredieten om te zetten in emissierechten voor de periode 2005-2007. Dit zou een positief signaal afgeven en kan de ontwikkeling van toekomstige projecten, met al hun voordelen voor milieu, maatschappij en economie, ten goede komen.

⁽¹⁾ EESC-advies 680/2002 van 29 mei 2002 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, (COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD)), PB C 221, 17.9.2002, blz. 27-30.

⁽²⁾ EESC-advies 931/2003 over het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de tenuitvoerlegging van het Protocol van Kyoto, COM(2003) 51 def. — 2003/0029 (COD), PB 234 van 30.9.2003, blz. 51.

2.6. De Commissie zou de begrippen JI en CDM beter dan tot dusverre moeten uitleggen aan de betrokken partijen (vooral de sectoren die de mechanismen en projecten moeten uitvoeren) en hun duidelijk van de mogelijkheden en de grenzen op de hoogte moeten brengen; wat de lidstaten tot nu toe hebben gedaan is volgens het EESC niet voldoende. De consideransen, de definities en de vele afkortingen en acroniemen maken de tekst onduidelijk (waar gaat het over? wie is erbij betrokken? in welke landen?).

2.7. De Commissie zou steeds dezelfde terminologie moeten gebruiken. In de Franse versies van COM(2003) 85 def., COM(2003) 403 def. en MEMO/03/154 worden nu bijvoorbeeld voor hetzelfde begrip de termen „mise en œuvre conjointe”, „application conjointe” en MOC of MC gehanteerd.

2.8. Het EESC stemt in met het gebruik van via JI-mechanismen gegenereerde emissiekredieten om projecten te financieren in ontwikkelde landen of landen die een overgang naar een markteconomie doormaken, en met het gebruik van het mechanisme voor schone ontwikkeling of Clean Development Mechanism („het CDM”) voor projecten in ontwikkelingslanden. Deze instrumenten zetten vaart achter technologische ontwikkelingen die de CO₂-uitstoot zullen terugdringen en zowel de geïndustrialiseerde als de ontwikkelingslanden ten goede zullen komen.

2.9. Wat de samenhang van het EU-beleid betreft neemt het EESC kennis van het voorstel van de Commissie voor een actieplan inzake klimaatverandering in de context van ontwikkelingssamenwerking en van de bijdrage van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek ⁽¹⁾.

2.10. Niettemin maakt het EESC zich zorgen over de mogelijkheid dat de Kyoto-mechanismen alleen op de korte termijn leiden tot een lagere CO₂-uitstoot, iets wat niet te rijmen valt met een duurzame ontwikkeling op de lange termijn.

2.10.1. Wat dit betreft moet minstens evenveel onderzoek worden gedaan naar de energie-efficiëntie als naar de mix van hulpbronnen en de diversificatie van de gebruikte energiebronnen.

2.10.2. Een ruimer gebruik van aardgas (CH₄) voor de opwekking van elektriciteit is een uit economisch oogpunt aantrekkelijke methode om de CO₂-emissies terug te dringen. Evenals olie is aardgas een mogelijke bron van brandstof voor de vervoerssector. Maar volgens de huidige informatie zijn de ontdekte reserves van deze bronnen minder groot dan die van andere voor de elektriciteitsproductie in aanmerking komende bronnen, zoals steenkool, kernenergie of zelfs duurzame energie.

2.10.3. Als de olie- en aardgasbronnen uitgeput zijn, moet worden overgestapt op waterstofgas. Voor de productie van een bepaalde hoeveelheid energie uit waterstof (bijvoorbeeld via elektrolyse) is echter twee keer zoveel primaire energie nodig. Dit zou leiden tot een nog veel groter energie- én klimaatprobleem.

2.10.4. Verder moet in het geval van aardgas goed gekeken worden naar de verliezen die optreden bij exploitatie, transport en gebruik. Het klimaateffect van aardgas is namelijk dertig maal zo groot als dat van CO₂.

3. Bijzondere opmerkingen

Artikel 11, bis, 2

3.1. Het EESC beseft dat de kredieten behaald met JI- en CDM-projecten die mogen worden gebruikt in de Gemeenschapsregeling, door het Kyoto-protocol aan een limiet zijn gebonden, aangezien deze projecten de nationale inspanningen niet kunnen vervangen maar slechts kunnen aanvullen. De Commissie zou echter het volgende in overweging moeten nemen:

- het complexe karakter en de trage uitvoering van het Protocol van Kyoto (1997) en de akkoorden van Marrakesh (2001 — zevende conferentie van partijen), die voortvloeien uit het in 1992 in Rio de Janeiro vastgestelde VN-raamverdrag over klimaatverandering;
- het huidige gebrek aan beschikbare projecten en de trage manier waarop projecten worden goedgekeurd;
- de noodzaak om met behulp van deze flexibele instrumenten vaart te zetten achter technologische ontwikkeling en een eerlijke overdracht van technologie;
- de minimale bijdrage aan de reductie van broeikasgasemissies die het Protocol van Kyoto zou leveren (drie procent van wat nodig is om de opwarming van de aarde een halt toe te roepen);
- de geldigheidsduur van de voorgestelde richtlijnen, los van de hernieuwde onderhandelingen over het Protocol van Kyoto die in 2005 moeten beginnen;
- de samenhang met het Europese programma inzake klimaatverandering en het zesde milieuoctieprogramma, die beide tot het terugdringen van emissies aanzetten;

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Klimaatverandering in de context van ontwikkelingssamenwerking, COM(2003) 85 def., bijlage I: actieplan; en bijlage VI: Klimaatveranderingsgebonden projecten gefinancierd uit het vijfde kaderprogramma voor onderzoek

- de leesbaarheid en het signaal dat wordt afgegeven aan mogelijke (publieke of private) partijen, en de noodzaak om een duidelijke, positieve boodschap over te brengen met het oog op de ratificatie van het Protocol van Kyoto door derde landen;
- de uiteenlopende verplichtingen die de lidstaten met dit Protocol zijn aangegaan;
- de overeenkomst die de EU-lidstaten, inclusief de toetredingslanden, hebben gesloten over het „verdelen van de lasten”.

Artikel 11, bis, 3

3.2. Zonder het Protocol van Kyoto ter discussie te willen stellen is het EESC gezien de vertraagde uitvoering van het Protocol en de in 2005 beginnende onderhandelingen over de verbintenisperiode na 2012 wel van mening dat LULUCF-activiteiten niet systematisch moeten worden uitgesloten van het „projectgebaseerde” mechanisme. De EU zou bereid moeten zijn om de afspraken over de manier waarop LULUCF-kredieten moeten worden gebruikt, die naar verwachting tijdens de COP-9 (december 2003 in Milaan) zullen worden gemaakt, uit te voeren.

3.3. Het tijdelijke aspect waarvan in het Protocol sprake is, geeft nog steeds aanleiding tot discussies over nationale soevereiniteit, landgebruik en aan lokale omstandigheden aangepast duurzaam beheer, zozeer zelfs dat het ontbreekt aan een mondiaal verdrag over bosbouw.

Brussel, 11 december 2003.

Artikel 11, ter, 5

3.4. Hoewel de Commissie gewag maakt van de vereiste overeenstemming met de artikelen 6 en 12 van het Protocol van Kyoto, die vaag zijn op dit punt, stelt het EESC voor deze zin als volgt aan te passen: „de overdracht van milieuvriendelijke en -veilige technologie en knowhow aangepast aan ontwikkelingslanden en landen die een overgang naar een marktconomie doormaken.” Verder zou moeten worden omschreven wat precies met „milieuvriendelijke en -veilige technologie en knowhow” wordt bedoeld.

Artikel 21 — Lid 3 wordt als volgt gelezen (punt 7(b) van het voorstel)

3.5. In aanvulling op de volgende passage: „De Commissie organiseert een uitwisseling, tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, van gegevens betreffende ontwikkelingen in verband met de verlening van emissierechten, de omzetting van ERU's en CER's voor gebruik in de Gemeenschapsregeling, het functioneren van de nationale registers, de bewaking, de rapportage, de verificatie en de naleving.” zouden NGO's die „geacht worden een belang te hebben”, de sociale partners en het publiek op de hoogte moeten worden gesteld. Dit is in overeenstemming met het Århus-verdrag (1998) betreffende inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Verder zou op gezette tijden verslag moeten worden uitgebracht aan het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het EESC.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH