



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.1.2004  
COM(2003) 830 definitief

### **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**betreffende voor de lidstaten bestemde richtsnoeren voor de toepassing van de criteria van bijlage III van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad en betreffende de omstandigheden waaronder sprake is van aangetoonde overmacht**

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**betreffende voor de lidstaten bestemde richtsnoeren voor de toepassing van de criteria van bijlage III van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad en betreffende de omstandigheden waaronder sprake is van aangetoonde overmacht**

### 1. INLEIDING

1. Richtlijn 2003/87/EG<sup>1</sup> voorziet in de invoering van een voor de gehele Gemeenschap geldende regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten vanaf 2005. Volgens artikel 9 van de richtlijn moet elke lidstaat periodiek een nationaal toewijzingsplan opstellen. Deze plannen moeten worden gebaseerd op objectieve en transparante criteria, waaronder de in bijlage III van de richtlijn genoemde. De eerste nationale toewijzingsplannen moeten voor 31 maart 2004 worden gepubliceerd en worden meegedeeld aan de Commissie en de andere lidstaten. Voor de lidstaten die op 1 mei 2004 toetreden tot de unie, geldt de verplichting om de nationale toewijzingsplannen te publiceren en mee te delen pas vanaf de datum van toetreding. De Commissie roept deze toekomstige lidstaten evenwel op om hun nationale toewijzingsplannen eveneens voor 31 maart 2004 te publiceren en mee te delen.
2. In artikel 9 is bepaald dat de Commissie voor 31 december 2003 richtsnoeren moet opstellen voor de toepassing van de in bijlage III genoemde criteria. In artikel 29 is bepaald dat de Commissie eveneens voor die datum richtsnoeren moet opstellen waarin zij omschrijft onder welke voorwaarden er van aangetoonde overmacht sprake is. De doelstelling van de hier gegeven richtsnoeren is driedelig:
  - in de eerste plaats ondersteuning van de lidstaten bij het opstellen van hun nationale toewijzingsplannen door aan te geven welke speelruimte bij de interpretatie van de criteria van bijlage III voor de Commissie aanvaardbaar is;
  - in de tweede plaats ondersteuning van de Commissie bij de beoordeling van de meegedeelde nationale toewijzingsplannen ingevolge artikel 9, lid 3;
  - in de derde plaats beschrijving van de omstandigheden waaronder sprake is van aangetoonde overmacht.
3. De richtlijn neemt een centrale plaats in in het beleid van de Gemeenschap ten aanzien van de klimaatverandering. Zij heeft tot doel de emissies van broeikasgassen op kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Er moet dan ook voor worden gezorgd dat de regeling voor de handel in emissierechten een positief effect op het milieu heeft. De nationale toewijzingsplannen, waarin de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten wordt vastgesteld, vormen het middel om dit doel te bereiken. Dit gegeven vormt het uitgangspunt voor de in dit document gegeven richtsnoeren.

---

<sup>1</sup> PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

4. De Commissie zal de toepassing van de richtsnoeren volgen en de richtsnoeren waar nodig wijzigen, met name na eventuele wijzigingen van bijlage III ingevolge artikel 22 en/of artikel 30, lid 2, onder c), van de richtlijn.

## 2. RICHTSNOEREN VOOR DE TOEPASSING VAN DE CRITERIA VAN BIJLAGE III

5. Bijlage III van Richtlijn 2003/87/EG bevat 11 criteria in verband met de nationale toewijzingsplannen. Het verband tussen deze criteria kan duidelijk worden gemaakt door ze op verschillende manieren in te delen.

**Tabel 1: Indeling van de criteria**

	Verplicht (V)/ Facultatief (F)	Totaal niveau	Activiteit/ Sector	Installatie- niveau
(1) Verplichtingen van Kyoto	(V)/(F)	+		
(2) Evaluaties van de ontwikkeling van de emissies	(V)	+		
(3) Mogelijkheden om emissies te verlagen	(V)/(F)	+	+	
(4) Overeenstemming met andere wetgeving	(V)/(F)	+	+	
(5) Non-discriminatie van bedrijven of sectoren	(V)	+	+	+
(6) Nieuwkomers	(F)			+
(7) Vroegtijdige maatregelen	(F)			+
(8) Schone technologie	(F)			+
(9) Participatie van het publiek	(V)			
(10) Lijst van installaties	(V)			+
(11) Concurrentie van buiten de Unie	(F)		+	

6. Een mogelijke indeling van de criteria is op basis van het verplichte of facultatieve karakter van de toepassing. De lidstaten zijn verplicht alle elementen van de criteria (2), (5), (9) en (10) en bepaalde elementen van de criteria (1), (3) en (4) toe te passen. Zij hebben bijgevolg de keus om al dan niet specifieke maatregelen te treffen in verband met bepaalde elementen van de criteria (1), (3) en (4), en de criteria (6), (7), (8) en (11). De Commissie zal een plan niet afkeuren wanneer alle verplichte criteria en alle verplichte elementen van criteria correct worden toegepast. Zij zal een plan niet afkeuren omdat facultatieve criteria of facultatieve elementen van criteria niet worden toegepast. Wanneer er echter facultatieve criteria of facultatieve elementen

van criteria of bijkomende transparante en objectieve criteria worden toegepast, zal de Commissie de toepassing ervan beoordelen. De Commissie dient hoe dan ook informatie van de lidstaten te ontvangen over de criteria (7) en (8), al was het alleen maar een verklaring dat een criterium niet wordt toegepast. In verband met criterium (6) moeten de lidstaten verklaren hoe nieuwkomers aan de Gemeenschapsregeling in de betrokken lidstaat kunnen gaan deelnemen.

7. Een tweede mogelijkheid om de criteria in te delen is op grond van de vraag of zij van toepassing zijn op de toewijzing van emissierechten op het niveau van alle betrokken installaties, op activiteits- of sectorniveau of op het niveau van de afzonderlijke installaties. Tabel 1 laat de interpretatie van de Commissie zien.
8. In het bijgevoegde gemeenschappelijke formaat is rekening gehouden met het feit dat criteria op verschillende niveaus van toepassing zijn en betrekking hebben op verschillende aspecten, bijvoorbeeld technische aspecten en wetgeving of beleid van de Gemeenschap. Met het oog op de duidelijkheid en teneinde het gebruik ervan door de lidstaten te vergemakkelijken, is een aanbevolen gemeenschappelijke formaat voor het opstellen en meedelen van de nationale toewijzingsplannen aangehecht. Het gemeenschappelijke formaat zal de lidstaten van dienst zijn bij het opstellen van het plan en bovendien de beoordeling van elkaars plannen door de lidstaten aanzienlijk vergemakkelijken en de plannen toegankelijker maken voor de belanghebbenden.

## **2.1. Richtsnoeren voor afzonderlijke criteria**

9. Hieronder geeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing van de afzonderlijke criteria. De criteria worden afzonderlijk behandeld in de volgorde waarin zij in bijlage III van de richtlijn staan. Met kruisverwijzingen wordt gewezen op het verband tussen verschillende criteria. De richtsnoeren bestaan uit een inleiding en een analyse.

### **2.1.1. Criterium (1) – Verplichtingen van Kyoto**

*De totale hoeveelheid voor de betrokken periode toe te wijzen emissierechten moet enerzijds overeenstemmen met de verplichtingen van de lidstaat om de emissies te beperken overeenkomstig Beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto, met inachtneming van het aandeel in de totale emissies dat deze vertegenwoordigen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder deze richtlijn en het nationale energiebeleid vallen en moeten anderzijds overeenstemmen met het nationaal programma inzake klimaatverandering. De totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten mag niet groter zijn dan de hoeveelheid die waarschijnlijk nodig is voor de strikte toepassing van de in deze bijlage vermelde criteria. Vóór 2008 moet de hoeveelheid in overeenstemming zijn met een ontwikkeling waarmee elke lidstaat zijn streefdoel uit hoofde van Beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto kan halen of overtreffen.*

#### 2.1.1.1. Inleiding

10. Criterium (1) legt het verband tussen de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten en het streefdoel van iedere afzonderlijke lidstaat uit hoofde van Beschikking 2002/358/EG<sup>2</sup> van de Raad betreffende de gezamenlijke nakoming van de in het kader van het Protocol van Kyoto aangegane verplichtingen of uit hoofde van het Protocol van Kyoto zelf. Voor nieuwe lidstaten die in de beschikking niet worden genoemd, geldt het streefcijfer uit hoofde van het Protocol van Kyoto als referentie voor dit criterium. Terwijl aan de voor iedere lidstaat geldende verplichtingen moet worden voldaan, biedt dit criterium de lidstaten de mogelijkheid het streefcijfer van Kyoto te *overtreffen*. De spreiding van de inspanning om deze streefcijfers te halen is een nuloperatie waarin het resultaat moet worden bereikt ongeacht de manier waarop de inspanning wordt gespreid over installaties en activiteiten die onder de richtlijn vallen en installaties en activiteiten die niet onder de richtlijn vallen en over installaties die onder de richtlijn vallen onderling.
11. Binnen de verplichting die elke lidstaat is aangegaan zal een lidstaat die doeltreffende beleidslijnen en maatregelen toepast op bronnen die buiten de regeling voor de handel in emissierechten vallen, meer emissierechten kunnen toewijzen aan installaties die onder de richtlijn vallen. Het nationale energiebeleid kan eveneens leiden tot bijstelling van de relatieve bijdragen aan de verplichtingen in verband met de klimaatverandering. Wanneer een lidstaat zich ertoe heeft verbonden de kerninstallaties op zijn grondgebied geleidelijk te sluiten, moeten er maatregelen worden getroffen om de vereiste hoeveelheid elektriciteit te blijven leveren. De afschaffing van kernenergie kan leiden tot hogere emissies van broeikasgassen, maar vormt geen geldige reden waarom een lidstaat zijn verplichtingen krachtens Beschikking 2002/358/EG niet zou nakomen.
12. Het concept van "ontwikkeling" houdt in dat de lidstaten vóór de periode 2008-2012 geen kwantitatieve streefdoelen hebben, maar krachtens artikel 3, lid 2, van het Protocol van Kyoto in 2005 aanzienlijke vorderingen moeten hebben gemaakt bij de nakoming van hun kwantitatieve verplichtingen voor 2008-2012. Bij de toewijzing van emissierechten voor de periode 2005-2007 moet rekening worden gehouden met de streefwaarden voor de periode 2008-2012. Bijgevolg wordt ervan uitgegaan dat de lidstaten al in de eerste periode waarin emissierechten worden verhandeld, 2005-2007, vooruitgang dienen te boeken met het oog op hun verplichtingen voor 2008-2012. Het ontwikkelingstraject moet worden gezien als een trendlijn (die overigens niet noodzakelijkerwijze recht is) die resulteert in of verder gaat dan de reducties en beperkingen die nodig zijn op grond van het Protocol van Kyoto en Beschikking 2002/358/EG.

#### 2.1.1.2. Analyse

13. Criterium (1) heeft grotendeels een verplicht karakter en moet worden toegepast bij het bepalen van de totale hoeveelheid emissierechten.
14. Terwijl de richtlijn betrekking heeft op een deel van de broeikasgasemissies van een lidstaat, geldt de streefwaarde van Kyoto voor de totale uitstoot van broeikasgassen van een lidstaat. Iedere lidstaat moet derhalve in het plan beslissen welke bijdrage

---

<sup>2</sup> PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1.

installaties die onder de richtlijn vallen moeten leveren om in de periode 2008-2012 aan de totale verplichting te voldoen, of deze te overtreffen, en welk ontwikkelingstraject in de periode 2005-2007 zal worden gevolgd.

15. Iedere lidstaat moet laten zien hoe de gekozen totale hoeveelheid emissierechten voldoet aan de eis dat de streefwaarden van Kyoto worden bereikt of overtroffen, rekening houdend met, enerzijds, het aandeel in de totale emissies dat deze emissierechten vertegenwoordigen in vergelijking met de emissies uit andere, niet onder deze richtlijn vallende bronnen en, anderzijds, het nationale energiebeleid. Hij moet het gekozen ontwikkelingstraject om de streefwaarde uit hoofde van Beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto te bereiken of te overtreffen beschrijven en uiteenzetten hoe ervoor wordt gezorgd dat de voorgenomen toewijzing in overeenstemming is met het ontwikkelingstraject.
16. Bij het vaststellen van de totale hoeveelheid is het aandeel dat de totale emissies van de onder de richtlijn vallende installaties hebben in het totaal van alle emissies, een eerste element waarmee rekening moet worden gehouden. De lidstaten moeten gebruik maken van de meest recente gegevens om het aandeel te bepalen. Wanneer een lidstaat sterk van dit aandeel afwijkt, moeten de redenen daarvoor worden opgegeven. Mogelijke redenen zijn onder andere verwachte structurele veranderingen in de economie en in het nationale energiebeleid. De eisen van het nationale energiebeleid kunnen aanleiding geven tot verhoging of verlaging van het aandeel. Een lidstaat waar kernenergie in de behandelde periode wordt afgeschaft, kan uitgaan van een hoger aandeel, wanneer voor de vervanging niet wordt uitgegaan van koolstofvrije alternatieven. Een lidstaat die van plan is het aandeel van duurzame energie of warmtekrachtkoppeling of andere vormen van koolstofarme of koolstofvrije productie van elektriciteit en warmte te verhogen, dient uit te gaan van een lager aandeel. De Commissie herinnert eraan dat de lidstaten en ook de toekomstige lidstaten zich ingevolge Richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt<sup>3</sup> ertoe hebben verbonden het aandeel van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen te verhogen.
17. De hoeveelheid emissierechten die potentieel beschikbaar is voor installaties die onder de regeling voor de handel in emissierechten vallen, moet in overeenstemming zijn met de verwachte toe- of afname van niet onder de richtlijn vallende activiteiten. De lidstaten moeten dan ook duidelijke, realistische en goed onderbouwde prognoses opnemen van de effectiviteit van beleidsmaatregelen die betrekking hebben op niet onder de richtlijn vallende activiteiten in het nationale toewijzingsplan. Bovendien moeten de lidstaten bijkomende beleidslijnen en maatregelen invoeren om de emissies te controleren van niet onder de richtlijn vallende activiteiten, zodat alle sectoren bijdragen aan het bereiken van de streefwaarden van Beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto.
18. De Commissie interpreteert "*waarschijnlijk nodig*" als vooruitziend en gekoppeld aan de verwachte emissies van de onder de richtlijn vallende installaties in hun totaliteit, aangezien dit criterium betrekking heeft op de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten. Zij is van mening dat de "strikte toepassing van de in deze bijlage vermelde criteria" betrekking heeft op de criteria met een verplicht karakter

---

<sup>3</sup> PB L 283 van 27.10.2001, blz. 33.

of verplichte elementen, d.w.z. de criteria (1), (2), (3), (4) en (5)<sup>4</sup>. Om aan deze eis te voldoen en alle verplichte criteria en elementen te vervullen, mogen de lidstaten niet meer toewijzen dan noodzakelijk of gerechtvaardigd is op grond van de meest beperkende van deze criteria. Derhalve mag de eventuele toepassing van de facultatieve elementen van bijlage III niet leiden tot een verhoging van de totale hoeveelheid emissierechten.

19. Het aandeel waarvan wordt uitgegaan in verband met de criteria (1), (2), (3), (4) en (5) moet worden vermenigvuldigd met de gemiddelde jaarlijkse emissies die zijn toegestaan krachtens Beschikking 2002/358/EG en, voor de nieuwe lidstaten, het Protocol van Kyoto voor de periode 2008-2012. Wanneer een lidstaat van plan is verder te gaan dan de streefwaarde van Kyoto voor de periode 2008-2012, kan dit cijfer dienovereenkomstig worden verlaagd. Om de totale hoeveelheid voor de periode voor de periode 2005-2007 te bepalen moet de lidstaat deze hoeveelheid in overeenstemming brengen met het gekozen ontwikkelingstraject en het cijfer met drie vermenigvuldigen.
20. Als partij bij het Protocol van Kyoto kunnen de lidstaten een beroep doen op de mechanismen van de artikelen 6, 12, en 17 (gezamenlijke uitvoering, mechanisme voor schone ontwikkeling en internationale emissiehandel) om een bijdrage te leveren tot het naleven van hun verplichtingen krachtens het protocol in de periode 2008-2012. Wanneer een lidstaat van plan is om deze mechanismen te gebruiken, kan hij de krachtens Beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto voor de periode 2008-2012 toegestane gemiddelde jaarlijkse emissies aanpassen. De lidstaten moeten het voornemen om een beroep te doen op de mechanismen van Kyoto in de nationale toewijzingsplannen onderbouwen. De Commissie zal haar beoordeling met name baseren op de mate waarin de relevante wetgeving of uitvoeringsbepalingen op nationaal niveau zijn gevorderd.

Een lidstaat moet de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten baseren op het aandeel dat de totale emissies van de onder de richtlijn vallende installaties hebben in het totaal van alle emissies. De lidstaten moeten gebruik maken van de meest recente gegevens om het aandeel te bepalen. Wanneer een lidstaat sterk van het huidige aandeel afwijkt, moeten de redenen daarvoor worden opgegeven.

De lidstaten moeten het voornemen om een beroep te doen op de mechanismen van Kyoto motiveren.

### **2.1.2. Criterium (2) – Evaluaties van de ontwikkeling van de emissies**

*De totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten moet overeenstemmen met de evaluaties die overeenkomstig Beschikking 93/389/EEG zijn gemaakt van de feitelijke en de te verwachten vorderingen bij het realiseren van de bijdragen van de lidstaten aan de communautaire verplichtingen.*

---

<sup>4</sup> Criteria (9) en (10) hebben geen betrekking op het bepalen van de toe te wijzen hoeveelheden en zijn derhalve in dit verband niet relevant.

### 2.1.2.1. Inleiding

21. Krachtens Beschikking 93/389/EEG inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de Gemeenschap<sup>5</sup> evalueert de Commissie jaarlijks de reële en geraamde emissies van de lidstaten in hun totaal, per sector en per gas. Deze evaluaties worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de lidstaten. Criterium (2) moet garanderen dat de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten in overeenstemming is met reeds bestaande, openbaar toegankelijke en objectieve evaluaties van de feitelijke en te verwachten emissies. De verslagen waarin deze evaluaties zijn samengevat zijn COM(2000) 749, COM(2001) 708, COM(2002) 702 en COM(2003) 735. De verslagen over 2000 en 2001 hebben alleen betrekking op de huidige lidstaten en zijn dus niet relevant voor de nieuwe lidstaten. In de verslagen over 2002 en 2003 worden ook de nieuwe lidstaten behandeld.
22. Beschikking 93/389/EEG zal begin 2004 worden ingetrokken en worden vervangen door Beschikking 2004/xx/EG betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de tenuitvoerlegging van het Protocol van Kyoto<sup>6</sup>.

### 2.1.2.2. Analyse

23. Criterium (2) heeft een verplicht karakter en moet worden toegepast om de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten te bepalen.
24. De Commissie verricht in samenwerking met de lidstaten evaluaties overeenkomstig Beschikking 93/389/EEG. Deze evaluaties betreffen recente ontwikkelingen van de feitelijke emissies van de lidstaten en de voor de periode 2008-2012 te verwachten emissies in totaal, per sector en per gas.
25. Er wordt van uitgegaan dat de hoeveelheden overeenstemmen met de evaluatie op grond van Beschikking 93/389/EEG wanneer de totale hoeveelheid emissierechten die kan worden toegewezen aan onder de richtlijn vallende installaties niet meer bedraagt dan hetgeen noodzakelijk is op grond van de feitelijke en te verwachten emissies die in deze evaluaties zijn opgenomen. De overeenstemming is niet gegarandeerd wanneer een lidstaat van plan is een totale hoeveelheid emissierechten toe te wijzen die hoger is dan de feitelijke of te verwachten emissies van de onder de richtlijn vallende installaties die zijn vermeld in de evaluatie voor de betrokken periode.

Er wordt van uitgegaan dat de hoeveelheden overeenstemmen met de evaluaties op grond van Beschikking 93/389/EEG wanneer de totale hoeveelheid emissierechten die kan worden toegewezen aan onder de richtlijn vallende installaties niet hoger is dan de feitelijke en te verwachten emissies die in deze evaluaties zijn opgenomen.

---

<sup>5</sup> PB L 167 van 9.7.1993, blz. 31. Beschikking als gewijzigd bij Beschikking 1999/296/EG (PB L 117 van 5.5.1999, blz. 35).

<sup>6</sup> Over deze beschikking die is gebaseerd op het voorstel COM(2003) 51 van de Commissie, is in eerste lezing overeenstemming bereikt over de amendementen die het Europees Parlement op 21 oktober 2003 heeft aangenomen. Zij zal naar verwachting begin 2004 in werking treden.



### 2.1.3. Criterium (3) – Mogelijkheden om emissies te verlagen

*De hoeveelheden toe te wijzen emissierechten moeten overeenstemmen met de mogelijkheden, waaronder de technologische mogelijkheden, van de door deze regeling bestreken activiteiten om de emissies terug te dringen. De lidstaten kunnen hun verdeling van emissierechten baseren op de gemiddelde emissies van broeikasgassen per product bij elke activiteit en de haalbare vooruitgang bij elke activiteit.*

#### 2.1.3.1. Inleiding

26. De term "mogelijkheden" is niet gedefinieerd of nader bepaald en dit begrip dient dan ook niet beperkt te blijven tot het technologische potentieel maar kan onder andere ook het economische potentieel omvatten. Aangezien de technische opties om emissies met een ton koolstofdioxide te verlagen en de kosten daarvan per activiteit verschillen, kan bij de toewijzing rekening worden gehouden met het feit dat in sommige gevallen een verlaging tegen relatief lage kosten kan worden bereikt, terwijl in andere gevallen een overeenkomstige verlaging duurder kan zijn. Dit houdt in dat hogere eisen kunnen worden gesteld aan activiteiten waar goedkopere verlagingen kunnen worden bereikt, terwijl minder hoge eisen kunnen worden gesteld aan activiteiten waar verlagingen duur zijn.
27. De tweede zin van het criterium biedt de lidstaten expliciet de mogelijkheid om voor elke activiteit op basis van de haalbare vooruitgang bij elke activiteit per product benchmarks te hanteren. Wanneer een benchmarkingsconcept wordt toegepast, wordt een gemiddelde emissie per outputeenheid vastgesteld en vinden toewijzingen plaats op basis van historische, actuele of verwachte outputhoeveelheden. Een installatie met lage emissie per outputeenheid zou ten opzichte van de huidige emissies hogere emissierechten moeten ontvangen dan installaties waarvan de emissie per outputeenheid hoger is.
28. Criterium (3) verwijst naar het product bij elke activiteit zonder een definitie van product te geven. Impliciet wordt erkend dat een bepaalde activiteit verschillende producten kan omvatten, zodat niet elke activiteit als afzonderlijk geheel hoeft te worden behandeld. De vooruitgang die kan worden geboekt in kolengestookte centrales is bijvoorbeeld een aanvaardbare basis om benchmarks vast te stellen. In kolengestookte centrales kan met verschillende technologieën minder worden bereikt dan wanneer wordt omgeschakeld van steenkool op aardgas. Stimulansen om om te schakelen op minder koolstofintensieve brandstoffen worden daardoor echter niet beïnvloed.
29. Volgens artikel 30, lid 2, van de richtlijn moet de Commissie bij een toekomstige evaluatie beoordelen *of het praktisch uitvoerbaar is communautaire benchmarks te ontwikkelen als een basis voor de toewijzing*. De Commissie constateert dat de wetgevers de toepassing van de communautaire benchmarks voor het eerste nationale toewijzingsplan niet praktisch uitvoerbaar achten.

#### 2.1.3.2. Analyse

30. Criterium (3) heeft gedeeltelijk een verplicht karakter. Dit criterium moet worden toegepast bij het vaststellen van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten en kan worden toegepast bij het vaststellen van de hoeveelheid per activiteit.

31. De lidstaten moeten de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten die uit de toepassing van dit criterium volgt, bepalen door het potentieel om de emissies van de onder de regeling vallende activiteiten te verlagen te vergelijken met het potentieel van de niet onder de regeling vallende activiteiten. Er wordt van uitgegaan dat aan het criterium is voldaan wanneer de toewijzing de relatieve verschillen tussen het potentieel van de totale onder de regeling vallende en de totale niet onder de regeling vallende activiteiten weerspiegelt.
32. De lidstaten kunnen het criterium toepassen om afzonderlijke hoeveelheden per activiteit vast te stellen. Zij moeten het potentieel om emissies te verlagen van de afzonderlijke onder de regeling vallende activiteiten met elkaar vergelijken. Wanneer een lidstaat het criterium toepast om afzonderlijke hoeveelheden per activiteit vast te stellen, wordt ervan uitgegaan dat aan het criterium is voldaan wanneer de toewijzing de relatieve verschillen tussen het potentieel van de afzonderlijke onder de regeling vallende activiteiten weerspiegelt.
33. Om de hoeveelheid per activiteit vast te stellen kunnen de lidstaten uitgaan van de relevante gemiddelde emissies van de onder de richtlijn vallende broeikasgassen per algemeen producttype en van de haalbare vooruitgang bij elke activiteit. Wanneer een lidstaat besluit om dat te doen, moet hij aan de hand van nationale gegevens de huidige gemiddelde emissies per product bepalen en een raming maken van de gemiddelde emissies per product die in de betrokken periode kunnen worden bereikt op grond van de haalbare vooruitgang. De lidstaten moeten het gehanteerde gemiddelde in het nationale toewijzingsplan vermelden en moeten motiveren waarom zij van mening zijn dat het gekozen gemiddelde, uitgaande van de haalbare vooruitgang, een passende raming is. De hoeveelheid toewijzingen per activiteit moeten worden gebaseerd op de verwachte output per activiteit in de relevante periode. De lidstaten moeten aangeven welke prognose zij hanteren en motiveren waarom zij van mening zijn dat de gekozen prognose overeenstemt met de meest waarschijnlijke ontwikkeling. Daarbij moeten zij ook rekening houden met de recente ontwikkeling van de output van de betrokken activiteiten.
34. Terwijl in verband met criterium (7) benchmarks kunnen worden gebruikt om de hoeveelheid toewijzingen per installatie te bepalen, wordt in verband met dit criterium de benchmark gebruikt om de hoeveelheid toewijzingen per activiteit te bepalen.
35. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de technologische mogelijkheden en de andere mogelijkheden om de emissies van activiteiten terug te dringen. De mate waarin de technologische mogelijkheden om de emissies terug te dringen worden verwezenlijkt in de handelsperiode, wordt beperkt door factoren als timing, economische haalbaarheid en wettelijke voorschriften.
36. De lidstaten moeten er rekening mee houden dat sommige maatregelen op korte termijn kunnen worden uitgevoerd en effect op de emissies zullen sorteren, terwijl andere maatregelen een langere aanlooptijd kunnen hebben en afhankelijk kunnen zijn van investeringscycli. Door rekening te houden met het potentieel van maatregelen waarvan de aanlooptijd de duur van de handelsperiode overschrijdt, kunnen exploitanten worden gestimuleerd om vroegtijdig maatregelen te treffen.
37. Het economisch potentieel om de CO<sub>2</sub>-emissies van activiteiten te verlagen moet gebaseerd zijn op een raming van de kosten per ton CO<sub>2</sub>-equivalent waarmee de

emissies worden teruggedrongen en niet op de economische haalbaarheid van afzonderlijke bedrijven of installaties die deelnemen aan de betrokken activiteit of activiteiten.

38. Bij de beoordeling van het potentieel van activiteiten kunnen de lidstaten gebruik maken van referentiedocumenten over de beste beschikbare technieken (BREF's – best available techniques reference documents). Een beste beschikbare techniek is gedefinieerd als een techniek die het doeltreffendst is om een hoog algemeen beschermingsniveau van het milieu in zijn geheel te bereiken. Daarom hoeft de toepassing van een beste beschikbare techniek niet volledig aan te sluiten bij de prestaties van een installatie wat de onder de richtlijn vallende emissies betreft.
39. In het nationale toewijzingsplan moeten de lidstaten de methode beschrijven die zij hebben gebruikt om een raming te maken van het potentieel om de emissies te verlagen. Zij moeten deze raming bij voorkeur baseren op een studie die ten behoeve van het nationale toewijzingsplan wordt uitgevoerd. Wanneer de omstandigheden en timing niet toelaten dat bij het opstellen van het nationale toewijzingsplan een dergelijke studie wordt uitgevoerd, mag gebruik worden gemaakt van bestaande recente ramingen en secundaire bronnen (b.v. door vakgenoten beoordeelde studies). De lidstaten moeten de gebruikte bronnen vermelden en een samenvatting geven van de toegepaste methode (waaronder de belangrijkste veronderstellingen waarvan is uitgegaan) en de resultaten.

De lidstaten moeten dit criterium toepassen om de totale hoeveelheid toewijzingen te bepalen. De lidstaten kunnen het criterium toepassen om de hoeveelheden per activiteit te bepalen.

#### **2.1.4. Criterium (4) – Overeenstemming met andere wetgeving**

*Het plan moet in overeenstemming zijn met andere wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap. Er moet rekening worden gehouden met de onvermijdelijke toename van emissies als gevolg van de nieuwe wettelijke eisen.*

##### 2.1.4.1. Inleiding

40. Criterium (4) betreft de relatie tussen de toewijzingen volgens Richtlijn 2003/87/EG en andere wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap. De eis dat de toe te wijzen emissierechten moeten overeenstemmen met andere wetgeving is opgenomen om ervoor te zorgen dat de toewijzing niet indruist tegen de bepalingen van andere wetgeving. In principe dienen er geen emissierechten te worden toegewezen wanneer uit andere wetgeving voortvloeit dat de onder de richtlijn vallende emissies zonder de invoering van de regeling voor de handel in emissierechten moesten of zouden moeten worden verlaagd. Anderzijds impliceert overeenstemming ook dat wanneer andere wetgeving leidt tot hogere emissies of de mogelijkheden beperkt om onder de richtlijn vallende emissies te verlagen, rekening moet worden gehouden met deze verhoging.

#### 2.1.4.2. Analyse

41. De eerste zin van het criterium heeft een verplicht karakter, terwijl de tweede zin facultatief is.
42. De eerste zin van criterium (4) moet worden toegepast om de totale hoeveelheid te bepalen wanneer de wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap gevolgen hebben voor alle onder de richtlijn vallende installaties, dan wel, in andere gevallen, om de hoeveelheden te bepalen voor de installaties waarvoor deze instrumenten gevolgen hebben.
43. Op grond van de eerste zin van dit criterium geldt overeenstemming met andere wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap, zowel naar boven als naar beneden. Er moet niet alleen rekening worden gehouden met een onvermijdelijke toename van onder de richtlijn vallende emissies van broeikasgassen, maar ook met een daling van de onder de richtlijn vallende emissies die het gevolg is van die instrumenten.
44. De lidstaten moeten alle wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap die zij in aanmerking hebben genomen, vermelden en aangeven met welke instrumenten daadwerkelijk rekening is gehouden.
45. Onder "nieuwe" wettelijke vereisten moeten wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten worden verstaan die zijn goedgekeurd voor de datum waarop het nationale toewijzingsplan wordt ingediend en die na die datum en vóór de afloop van de periode waarop het nationale toewijzingsplan van toepassing is, relevante verplichtingen meebrengen voor installaties die onder de regeling vallen. Dit omvat ook de uitvoering van toepasselijke onderdelen van het acquis communautaire door nieuwe lidstaten na hun toetreding in mei 2004.
46. Om rekening te houden met een onvermijdelijke verandering van emissies, moet een lidstaat in de eerste plaats nagaan of een verandering van de emissies van broeikasgassen van onder de richtlijn vallende installaties inderdaad het gevolg is van nieuwe vereisten en in de tweede plaats of die verandering onvermijdelijk is.

Om administratieve taken te vereenvoudigen, beveelt de Commissie de lidstaten aan wetgevende instrumenten en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap alleen in aanmerking te nemen wanneer deze naar verwachting, per activiteit of in totaal, zullen leiden tot een aanzienlijke verhoging of verlaging (b.v. 10%) van de onder de richtlijn vallende emissies.

#### **2.1.5. Criterium (5) – Non-discriminatie van bedrijven of sectoren**

*Het plan mag geen zodanig onderscheid maken tussen ondernemingen of sectoren dat bepaalde ondernemingen of activiteiten onrechtmatig worden bevoordeeld, in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder de artikelen 87 en 88.*

47. De normale regels voor staatssteun zijn van toepassing.

### 2.1.6. Criterium (6) – Nieuwkomers

*Het plan moet informatie bevatten over de manier waarop nieuwkomers in de betrokken lidstaat aan de Gemeenschapsregeling kunnen gaan deelnemen.*

#### 2.1.6.1. Inleiding

48. De *modus procedendi* met betrekking tot nieuwkomers, d.w.z. installaties die pas in de loop van een emissiehandelsperiode in bedrijf worden genomen, is een van de belangrijkste keuzes die ten aanzien van de opzet van om het even welk systeem voor het verhandelen van emissierechten dient te worden gemaakt. De mogelijkheden verschillen naar gelang van de toewijzingsmethode die voor bestaande installaties wordt gehanteerd. Indien alle emissierechten door de overheid worden verkocht, is geen specifieke regeling voor nieuwkomers vereist. Indien de (meeste) vergunningen echter kosteloos worden toegekend, bestaan er verschillende mogelijkheden om nieuwkomers bij het systeem te betrekken.
49. De definitie van nieuwkomers in artikel 3 van de richtlijn<sup>7</sup> behandelt nieuwe installaties op dezelfde manier als bestaande installaties waarvan de capaciteit wordt uitgebreid. De definitie geldt, wat het bijstellen van vergunningen betreft, alleen voor de uitbreiding van een installatie, niet voor de installatie als geheel en evenmin de verhoogde benutting van de capaciteit van een bestaande installatie.
50. Het criterium voorziet in de verplichte bekendmaking van de manier waarop nieuwkomers tot de communautaire regeling kunnen toetreden. In de richtsnoeren worden drie mogelijkheden aangegeven om dit criterium in het licht van de relevante bepalingen van het Verdrag ten uitvoer te leggen. De Commissie zal evenwel ook eventuele andere mogelijkheden onderzoeken waarvan via de nationale toewijzingsplannen kennis wordt gegeven.

#### 2.1.6.2. Analyse

51. Aan de uit criterium (6) voortvloeiende verplichting wordt geacht te zijn voldaan als een lidstaat in zijn nationaal toewijzingsplan uiteenzet hoe hij voornemens is ervoor te zorgen dat nieuwkomers emissierechten kunnen verwerven. Aan het criterium is dus voldaan als de lidstaat mededeelt dat hij heeft beslist dat alle vergunningen die op de markt worden gebracht, door nieuwkomers worden aangekocht. Er zijn ook andere manieren om nieuwkomers bij de regeling te betrekken. In ieder geval dient gelijke behandeling het leidende beginsel te zijn.
52. De bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het recht op vestiging in de interne markt dienen te worden nageleefd. Het is van essentieel belang dat nieuwkomers emissierechten kunnen verwerven, aangezien exploitanten zonder een dergelijke mogelijkheid de kans zou worden ontzegd om een bedrijf op te starten in sectoren waar onder de regeling vallende activiteiten plaatsvinden. Het garanderen van deze vrijheid is het kernaspect van de tweede zin van artikel 11, lid 3, van de richtlijn. Bovendien is het mededingingsrecht van de EU van toepassing ingeval er met betrekking tot emissierechten met vrije concurrentie onverenigbare praktijken worden toegepast om de toegang tot de markt te belemmeren.

---

<sup>7</sup> Zie artikel 3, onder h), van Richtlijn 2003/87/EG.

53. Het is belangrijk in gedachten te houden dat de problematiek van de nieuwkomers van voorbijgaande aard is. In principe zal een installatie die in de loop van een handelsperiode als nieuwkomer geldt, niet langer aan de omschrijving van dat begrip beantwoorden wanneer het nationale toewijzingsplan voor de daaropvolgende periode wordt bekendgemaakt.
54. Uit de definitie volgt dat een nieuwkomer een installatie is waarvoor geen uitstootvergunning voor broeikasgassen werd verleend of bijgesteld op het tijdstip waarop het nationale toewijzingsplan aan de Commissie wordt bekendgemaakt. De lidstaten kunnen uitstootvergunningen voor broeikasgassen afgeven of bijstellen voor installaties die in de loop van de betrokken handelsperiode met vrij grote zekerheid in bedrijf zullen worden genomen of hun bedrijvigheid zullen uitbreiden. Het verdient aanbeveling dat de lidstaten, alvorens zij uitstootvergunningen voor broeikasgassen afgeven of bijstellen, van de betrokken exploitant het bewijs verlangen dat hij reeds over een bouwvergunning en alle andere relevante vergunningen beschikt. Zodra een installatie die naar verwachting in de loop van een handelsperiode in bedrijf zal worden genomen of haar bedrijvigheid zal uitbreiden, een uitstootvergunning voor broeikasgassen of een bijstelling van een dergelijke vergunning heeft verkregen, kan zij in het nationale toewijzingsplan worden opgenomen en kunnen aan die installatie emissierechten worden toegewezen op dezelfde wijze als aan bestaande installaties. De hoeveelheid emissierechten die wordt toegewezen aan een installatie die naar verwachting slechts gedurende een deel van de handelsperiode in bedrijf zal zijn, dient evenredig te zijn met de verwachte duur van de (uitgebreide) bedrijvigheid in de installatie, berekend als fractie van de totale duur van de handelsperiode. De lidstaat mag een installatie die niet, of niet op het beoogde tijdstip, haar bedrijvigheid aanvat of uitbreidt, de voor haar bestemde emissierechten niet onthouden tenzij de lidstaat de uitstootvergunning voor broeikasgassen intrekt.
55. Een lidstaat kan op ten minste drie verschillende manieren nieuwkomers de gelegenheid bieden om aan het systeem te participeren: hij kan bepalen dat alle emissierechten die in de handel worden gebracht, door eventuele nieuwkomers worden aangekocht; hij kan een deel van de emissierechten bijhouden om ze op geregelde tijdstippen te veilen; of hij kan in het kader van het nationale toewijzingsplan een reserve aanleggen teneinde aan nieuwkomers kosteloos emissierechten toe te kennen.

*Regeling waarbij nieuwkomers alle emissierechten kopen die in de handel worden gebracht*

56. Een lidstaat kan besluiten het criterium ten uitvoer te leggen door te bepalen dat alle emissierechten die in de handel worden gebracht, door nieuwkomers worden gekocht, zoals ook personen (met inbegrip van exploitanten) die in de Gemeenschap al dan niet onder de regeling vallende installaties exploiteren, dat kunnen. De Commissie merkt op dat een regeling waarbij de op de markt gebrachte emissierechten door nieuwkomers worden gekocht, om de hierna genoemde redenen in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling. Ten eerste is de omvang van de EU-brede markt voor emissierechten zodanig dat de juiste voorwaarden voor liquiditeit aanwezig zijn, wat garandeert dat nieuwkomers inderdaad emissierechten kunnen verwerven. Ten tweede hebben gevestigde ondernemingen hun investeringen gedaan zonder rekening te kunnen houden met de koolstofkosten, terwijl nieuwkomers hun koolstofkosten kunnen minimaliseren door

hun investeringskeuzes daarop af te stemmen. Ten derde voldoen nieuwe installaties slechts gedurende een beperkte tijd aan de definitie van "nieuwkomer", namelijk gedurende een deel van een handelsperiode, en de kosten van de emissierechten voor deze beperkte tijd (normaliter minder dan twee jaar voor de eerste periode) kunnen worden ingecalculeerd bij de besluitvorming over investeringen en timing. De richtlijn garandeert dat aan de nieuwkomer vanaf een bepaald tijdstip emissierechten zullen worden toegewezen op exact dezelfde manier als aan bestaande installaties, en zulks voor de hele verdere levensduur van de installatie.

### *Veiling*

57. De lidstaten kunnen nieuwkomers een instapmogelijkheid bieden waardoor zij aan de communautaire regeling kunnen beginnen participeren, door hun via periodieke veilingen de gelegenheid te bieden emissierechten te verwerven. Conform de regels van de interne markt dient een lidstaat in dat geval elke in de Gemeenschap gevestigde persoon toe te laten aan een dergelijke veilingsprocedure deel te nemen. De lidstaat moet artikel 10 van de richtlijn naleven, dat bepaalt dat lidstaten gedurende de eerste handelsperiode niet meer dan 5% en gedurende de tweede handelsperiode niet meer dan 10% van de totale hoeveelheid emissierechten mogen veilen.
58. De lidstaten dienen te preciseren welke bestemming wordt gegeven aan eventuele emissierechten die in het kader van de veilingsprocedure te koop worden aangeboden maar niet worden gekocht. De lidstaten kunnen de resterende emissierechten annuleren en tijdens de daaropvolgende periode een overeenkomstige hoeveelheid emissierechten te koop aanbieden. De Commissie wijst erop dat deze mogelijkheid overeenkomstig artikel 13, lid 2, tweede alinea, bij het verstrijken van de eerste periode alleen beschikbaar is indien de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat in een dergelijke wederuitgifte van emissierechten (dus in het opsparen van emissierechten) voorziet.
59. De Commissie wijst erop dat het aankopen van emissierechten door nieuwkomers op een veiling in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling, en wel om dezelfde redenen als hierboven werden aangegeven met betrekking tot de aankoop van emissierechten door nieuwkomers op de markt.

### *Vorming van een emissierechtenreserve*

60. De lidstaten kunnen kosteloos emissierechten toekennen uit een daartoe samengestelde reserve. Indien een dergelijke reserve wordt gevormd, dient de lidstaat in het nationale toewijzingsplan de omvang van die reserve aan te geven door een vermelding van de absolute hoeveelheid emissierechten in de reserve ten opzichte van de totale hoeveelheid emissierechten. De lidstaat dient de omvang van de reserve te motiveren op basis van een verantwoorde raming van het te verwachten aantal nieuwkomers dat zich in de loop van de handelsperiode zal aandienen. Nieuwkomers krijgen dan – ten belope van de in de reserve aanwezige hoeveelheid – kosteloos emissierechten toegekend overeenkomstig transparante en objectieve regels en procedures die in het nationale toewijzingsplan worden omschreven. De lidstaat moet een beschrijving geven van de methodiek die voor de toekenning van emissierechten aan nieuwkomers wordt gehanteerd. Indien deze methode wordt toegepast, beveelt de Commissie de lidstaten aan, aanvragers die over een recentelijk toegekende of bijgestelde uitstootvergunning voor broeikasgassen beschikken,

emissierechten te verlenen volgens het beginsel dat wie het eerst komt, het eerst maalt.

61. Teneinde het beginsel van de gelijke behandeling te eerbiedigen, dient de methodiek die de lidstaten hanteren om emissierechten aan nieuwkomers toe te wijzen, zoveel mogelijk dezelfde te zijn als die welke wordt gehanteerd ten aanzien van vergelijkbare actuele houders van emissierechten. Wel kunnen er gewettigde redenen zijn om bepaalde aanpassingen aan te brengen (zie criterium (5) van de richtsnoeren). Insgelijks moeten alle nieuwkomers op gelijke voet worden behandeld. De Commissie raadt de lidstaten bijvoorbeeld af om een aantal afzonderlijke reserves voor afzonderlijke activiteiten, technologieën of specifieke doeleinden in het leven te roepen, aangezien zulks in een ongelijke behandeling van nieuwkomers zou kunnen resulteren.
62. De lidstaten dienen voorts te specificeren welke bestemming zij zullen geven aan eventuele emissierechten die zich bij het verstrijken van de periode nog in de reserve bevinden. Een lidstaat die zich in dat geval bevindt, kan de eventueel resterende emissierechten veilen, mits artikel 10 van de richtlijn wordt nageleefd. Net als in het geval van emissierechten die op een veiling worden aangeboden maar niet worden gekocht, kan de lidstaat de resterende emissierechten annuleren en voor de daaropvolgende periode een overeenkomstige hoeveelheid emissierechten opnieuw in de reserve plaatsen. Ook hier wijst de Commissie erop dat deze mogelijkheid overeenkomstig artikel 13, lid 2, tweede alinea, aan het einde van de eerste periode alleen beschikbaar is indien de nationale wetgeving van de lidstaat in een dergelijke heruitgifte van emissierechten (d.w.z. in het opsparen van emissierechten) voorziet.
63. De lidstaten dienen in hun nationaal toewijzingsplan ook aan te geven welke transparante procedure zij zullen toepassen wanneer nieuwkomers een verzoek om toekenning van emissierechten indienen terwijl de voor die periode aangelegde reserve reeds is uitgeput.
64. De Commissie wijst erop dat als de lidstaten gebruik maken van een reserve ten behoeve van nieuwkomers, dit de complexiteit van de emissiehandelsregeling en de daaraan verbonden administratieve kosten verhoogt.

Ingeval een lidstaat beslist een reserve aan te leggen met het oog op de kosteloze toekenning van emissierechten, beveelt de Commissie die lidstaat aan, geen afzonderlijke reserves voor specifieke activiteiten, technologieën of doeleinden in het leven te roepen.

#### **2.1.7. Criterium (7) – Vroegtijdige maatregelen**

*Het plan kan rekening houden met vroegtijdige maatregelen en bevat informatie over de manier waarop vroegtijdige maatregelen in aanmerking worden genomen. De lidstaten mogen bij de ontwikkeling van hun nationale toewijzingsplannen gebruik maken van aan referentiedocumenten over de beste beschikbare technieken ontleende benchmarks, en vroegtijdige maatregelen kunnen in die benchmarks worden verwerkt.*



### 2.1.7.1. Inleiding

65. Het in aanmerking nemen van vroegtijdige maatregelen wordt wenselijk geacht vanuit een oogpunt van billijkheid. Installaties die hun broeikasgasemissies reeds hebben verlaagd zonder dat dit wettelijk was voorgeschreven, of in een hogere mate dan wettelijk was voorgeschreven, mogen daarvan geen nadeel ondervinden ten overstaan van andere installaties die dergelijke inspanningen niet hebben gedaan. De toepassing van dit criterium impliceert dus automatisch dat er minder emissierechten ter beschikking komen van installaties die geen vroegtijdige maatregelen hebben genomen.
66. Noch het criterium, noch de richtlijn bevat een definitie van "vroegtijdige maatregelen" of van de manier waarop deze in aanmerking kunnen worden genomen. Elke lidstaat beschikt dus over een zekere mate van vrijheid wat betreft de definitie van dit begrip en wat betreft de vraag, óf en hoe met vroegtijdige maatregelen rekening wordt gehouden. Deze vrijheid wordt alleen beperkt door de andere criteria van bijlage III en door bepalingen die voortvloeien uit het Verdrag. In de richtsnoeren met betrekking tot dit criterium worden de door die andere criteria en bepalingen opgelegde beperkingen toegelicht en worden mogelijkheden geschetst om met vroegtijdige maatregelen rekening te houden indien een lidstaat daartoe beslist.
67. In de tweede zin van dit criterium wordt een verband gelegd met de in criterium (3) bedoelde benchmarks. Er wordt nogmaals gewezen op de mogelijkheid voor de lidstaten om gebruik te maken van benchmarks; voorts wordt gesteld dat dergelijke benchmarks één mogelijkheid zijn om vroegtijdige maatregelen in aanmerking te nemen. De in het kader van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging<sup>8</sup> opgestelde referentiedocumenten worden genoemd als een mogelijke bron voor het uitwerken van benchmarks.

### 2.1.7.2. Analyse

68. Criterium (7) is facultatief en moet, indien het wordt toegepast, worden gebruikt om de hoeveelheid emissierechten te bepalen die aan afzonderlijke installaties wordt toegewezen.
69. "Vroegtijdige maatregelen" moeten worden geïnterpreteerd als maatregelen die in onder de regeling vallende installaties werden genomen om onder de regeling vallende emissies te verminderen vóór het nationale toewijzingsplan is gepubliceerd en ter kennis van de Commissie gebracht. Conform criterium (4) komen alleen maatregelen van de exploitanten die verder reiken dan de eisen die voortvloeien uit de communautaire wetgeving, in aanmerking om als vroegtijdige maatregelen te worden beschouwd. Stringentere nationale wetgeving die hetzij op alle onder de regeling vallende installaties, hetzij op installaties waar specifieke activiteiten plaatsvinden van toepassing is, heeft consequenties voor de mogelijkheden om de emissies te verlagen (zie criterium (3)). Bijgevolg vallen onder het begrip "vroegtijdige maatregelen" alleen verminderingen van onder de regeling vallende emissies die verder gaan dan de verminderingen die uit hoofde van de communautaire of nationale wetgeving worden gerealiseerd, dan wel maatregelen die bij ontstentenis van dergelijke wetgeving worden genomen. Er kan ook een parallel

---

<sup>8</sup> PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

worden getrokken met de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, die overheidssteun verbiedt voor investeringen die geen ander effect sorteren dan dat zij bedrijven in overeenstemming brengen met communautaire normen die reeds vastgesteld maar nog niet van kracht zijn.

70. De lidstaten beschikken over verschillende mogelijkheden om vroegtijdige maatregelen in aanmerking te nemen die door exploitanten van bestaande installaties ten uitvoer zijn gelegd. Drie mogelijke methoden worden hieronder beschreven, maar ook andere methoden zullen door de Commissie worden onderzocht.

*Keuze van een relatief vroege referentieperiode*

71. De eerste mogelijkheid om vroegtijdige maatregelen in aanmerking te nemen, bestaat erin, bij de toewijzing van emissierechten op basis van de historische emissies uit te gaan van een relatief vroege referentieperiode. Indien de toewijzing van emissierechten aan exploitanten plaatsvindt op basis van evenredigheid met de historische emissies van hun installaties, zullen exploitanten die sedert het einde van de referentieperiode reeds hebben geïnvesteerd in emissiereducties, een hoeveelheid emissierechten toegewezen krijgen die een grotere fractie van hun huidige emissies dekt dan het geval is voor exploitanten die dergelijke investeringen niet hebben gedaan. Lidstaten die deze benadering toepassen, zullen moeten verifiëren dat de daling van de emissies in de loop van de tijd niet het gevolg is van de tenuitvoerlegging van wettelijke voorschriften in de installaties.
72. Een nadeel van deze benadering is dat betrouwbare en vergelijkbare emissiegegevens voor vroege referentieperiodes niet altijd beschikbaar zijn. Hoe meer tijd er sedert het einde van de referentieperiode is verstreken, hoe groter ook het aantal installaties dat in nieuwe handen is overgegaan, wat het opstellen van betrouwbare en volledige reeksen gegevens kan bemoeilijken.
73. Een alternatief bestaat erin, gebruik te maken van een recente meerjarige referentieperiode en exploitanten de mogelijkheid te geven, één vroeger jaar te selecteren waarin zich in hun installatie een hogere uitstoot heeft voorgedaan. De emissiegegevens voor één van de jaren van de recente referentieperiode worden dan vervangen door de gegevens voor dat vroegere jaar. Dit zal het gemiddelde van de jaarlijkse emissies waarop de toewijzing wordt gebaseerd, verhogen. Overeenkomstig de hierboven uiteengezette beperkingen dient een lidstaat die deze substitutiemethode wil toepassen, te controleren of de verlaging van het emissieniveau in de loop van de tijd niet het gevolg is van het feit dat in de installaties de wettelijke voorschriften ten uitvoer werden gelegd.

*Toewijzing in twee stappen op het niveau van de afzonderlijke installaties*

74. Na de vaststelling van de totale hoeveelheid emissierechten wordt een deel van die rechten in een reserve geplaatst. Na de initiële verdeling van emissierechten over alle installaties worden de aldus gereserveerde emissierechten in een tweede fase gebruikt om een bonushoeveelheid toe te wijzen aan installaties waarvan de exploitanten vroegtijdig maatregelen hebben genomen. De exploitanten moeten een aanvraag indienen om voor deze tweede ronde in aanmerking te worden genomen en zij moeten aantonen dat de maatregelen die zij als "vroegtijdige maatregel" in rekening willen zien gebracht voldoen aan de vooraf vastgestelde definitie van dat begrip. De lidstaten moeten in hun nationale toewijzingsplan de lijst van maatregelen

opnemen die als vroegtijdige maatregel worden erkend, en zij moeten voor de betrokken installaties aangeven welke maatregelen als vroegtijdige maatregelen in aanmerking zijn genomen en hoeveel extra emissierechten op basis daarvan worden toegekend.

#### *Gebruik van benchmarks*

75. De lidstaten kunnen vroegtijdige maatregelen in aanmerking nemen door gebruik te maken van benchmarks die worden ontleend aan referentiedocumenten betreffende de beste beschikbare technieken. Benchmarks vormen een manier om rekening te houden met vroegtijdige maatregelen omdat zij inhouden dat installaties met een hogere koolstofefficiëntie meer emissierechten toegewezen krijgen dan minder efficiënte installaties, wat niet noodzakelijk het geval is in een toewijzingssysteem dat op een referentieperiode is gebaseerd.
76. In tegenstelling tot criterium (3), waarbij benchmarks (gemiddelde uitstoot per product, rekening houdend met haalbare verbeteringen) kunnen worden toegepast om de hoeveelheid emissierechten per activiteit te bepalen, worden benchmarks in het kader van dit criterium toegepast ter bepaling van de hoeveelheid emissierechten per installatie.
77. Om benchmarking toe te passen dient een lidstaat de installaties eerst in homogene groepen in te delen en vervolgens een benchmark toe te passen op elk van deze groepen. De installaties van dezelfde groep dienen, wat hun input- en outputkarakteristieken betreft, voldoende homogeen te zijn om de toepassing van eenzelfde soort benchmark mogelijk te maken. Indien benchmarking wordt gebruikt voor de vaststelling van de hoeveelheid emissierechten per installatie waar energiegerelateerde activiteiten plaatsvinden, beveelt de Commissie aan de installaties te groeperen op basis van de gebruikte brandstof (input) en afzonderlijke, op deze inputs gebaseerde benchmarks toe te passen. In het nationale toewijzingsplan moet worden beschreven op welke basis de installaties werden gegroepeerd en welke respectieve benchmarks werden geselecteerd (zie criterium (3)).
78. Om de toewijzing voor een installatie te bepalen, moet de benchmark worden vermenigvuldigd met een outputwaarde. De lidstaat dient in het nationale toewijzingsplan de toegepaste outputwaarden te vermelden en dient te motiveren waarom hij deze passend acht. De lidstaat kan ofwel de meest recente gegevens over de werkelijke output gebruiken ofwel een prognose voor de handelsperiode die duidelijk wordt onderbouwd in het nationale toewijzingsplan.
79. Ten gevolge van het ex-ante-karakter van de toewijzingsbeslissing uit hoofde van artikel 11, lid 1, kunnen de lidstaten de toewijzing van emissierechten aan een installatie niet baseren op gegevens over de reële output in de loop van de handelsperiode, aangezien deze gegevens onbekend zijn op het tijdstip dat het nationale toewijzingsplan wordt vastgesteld, en pas bekend raken in de loop van de handelsperiode.
80. De toepassing van benchmarking mag er niet toe leiden dat aan installaties waar een bepaalde activiteit plaatsvindt, meer emissierechten worden toegewezen dan voor die activiteit werd vastgesteld overeenkomstig criterium (3). De lidstaten moeten ook controleren of de installaties waarvan de emissies lager zijn dan de benchmark, dat

lage emissieniveau niet hebben bereikt als gevolg van de tenuitvoerlegging van wettelijke voorschriften.

81. Een andere mogelijkheid is dat een lidstaat benchmarks gebruikt om op een eenvoudige manier rekening te houden met vroegtijdige maatregelen. Lidstaten die hun toewijzingen op installatieniveau baseren op een vergelijking met een referentieperiode, kunnen gebruik maken van benchmarks om een installatiespecifieke correctiefactor te verkrijgen voor de hoeveelheden die op basis van de vergelijking met de referentieperiode worden berekend. Op die manier wordt de toewijzing aan beter dan gemiddeld presterende installaties verhoogd en die aan slechter dan gemiddeld presterende installaties verlaagd. Dergelijke correcties moeten, over het geheel van alle betrokken installaties genomen, netto een nulbalans opleveren.

Als een lidstaat dit criterium toepast, moet het worden gebruikt om de hoeveelheid emissierechten te bepalen die aan afzonderlijke installaties wordt toegewezen. De lidstaten mogen geen maatregelen als "vroegtijdige maatregelen" aanmerken indien zij werden genomen om aan wettelijke voorschriften te voldoen.

Indien benchmarks worden gebruikt om te bepalen hoeveel emissierechten worden toegewezen aan afzonderlijke installaties waar energiegerelateerde activiteiten plaatsvinden, beveelt de Commissie aan die installaties te groeperen op basis van de als input gebruikte brandstof en afzonderlijke, inputgerelateerde benchmarks toe te passen.

### **2.1.8. Criterium (8) – Schone technologieën**

*Het plan bevat informatie over de manier waarop rekening wordt gehouden met schone technologie, waaronder energie-efficiënte technologieën.*

#### **2.1.8.1. Inleiding**

82. Dit criterium biedt de lidstaten de mogelijkheid, rekening te houden met schone technologieën bij de vaststelling van de toewijzingen, maar het definieert niet wat als "schone technologie" moet worden aangemerkt.
83. De handel in emissierechten zal de toepassing van koolstofluwe technologieën bevorderen en belonen. Dit criterium hangt samen met de criteria inzake het reductiepotentieel (de 'mogelijkheden') en vroegtijdige maatregelen. In deze richtsnoeren wordt dit verband geschetst.

#### **2.1.8.2. Analyse**

84. Criterium (8) is facultatief en moet, indien het wordt toegepast, worden gebruikt ter bepaling van de hoeveelheid emissierechten die aan afzonderlijke installaties wordt toegewezen.
85. Elke lidstaat moet informatie verstrekken over de toepassing van criterium (8). Bijgevolg wordt aan het criterium geacht te zijn voldaan indien een lidstaat verklaart dat hij geen speciale regelingen invoert om rekening te houden met schone technologie, inclusief energie-efficiënte technologieën.

86. Criterium (8) kan worden gezien als een uitbreiding van criterium (3) op installatieniveau. Installaties die schone of energie-efficiënte technologie toepassen, beschikken over minder technologische mogelijkheden om hun emissies te verlagen dan vergelijkbare installaties die dergelijke technologieën niet toepassen. Hieruit volgt dat het gebruik van schone of energie-efficiënte technologie krachtens dit criterium niet moet worden beloond in het geval van installaties waar activiteiten plaatsvinden die relatief geringe technologische mogelijkheden hebben om hun uitstoot te reduceren. De beperkte technologische mogelijkheden van een dergelijke installatie om haar emissies te verminderen, zijn reeds in aanmerking genomen door de toepassing van criterium (3).
87. Bovendien bestaat er een verband tussen criterium (7) betreffende vroegtijdige maatregelen en criterium (8), aangezien vroegtijdige maatregelen in de meeste gevallen de vorm zullen aannemen van investeringen in schone of energie-efficiënte technologieën. De Commissie beveelt de lidstaten aan, de criteria (7) en (8) niet beide op dezelfde installatie toe te passen, tenzij kan worden aangetoond dat de vroegtijdige maatregelen niet bestonden uit investeringen in schone of energie-efficiënte technologie.
88. Voorts dient het gebruik van schone technologie, met inbegrip van energie-efficiënte technologieën, in het kader van dit criterium alleen in aanmerking te worden genomen voor installaties die dergelijke technologieën invoeren vóór het nationale toewijzingsplan wordt bekendgemaakt en ter kennis van de Commissie wordt gebracht. De Commissie merkt op dat dit criterium niet dient te worden toegepast op schone technologie die geen verband houdt met de onder de richtlijn vallende emissies.
89. Onder schone of energie-efficiënte technologieën verstaat de Commissie technologieën die resulteren in lagere directe emissies van onder de regeling vallende broeikasgassen dan bij toepassing van alternatieve technologieën die realistisch gesproken in dezelfde installatie hadden kunnen worden gebruikt. Voor de bepaling van het verschil in emissieniveau tussen de directe emissies van een gecombineerde warmtekrachtinstallatie en een alternatieve technologie, mag voor laatstgenoemde de gezamenlijke uitstoot van afzonderlijke verwarmings- en energieopwekkingsinstallaties op hetzelfde bedrijfsterrein worden gebruikt.
90. Wat de energieproductie betreft, accepteert de Commissie als schone of energie-efficiënte technologieën die technologieën waarvoor zij staatssteun heeft goedgekeurd uit hoofde van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubeschermingsmaatregelen. Hier volgt een niet-uitputtende lijst:
- hoogefficiënte gecombineerde warmtekrachtproductie. De lidstaten mogen hun eigen nationale definitie van "hoogefficiënte" gekoppelde productie hanteren, tenzij een definitie van dat begrip in het Gemeenschapsrecht wordt opgenomen;
  - andere implementaties van stadsverwarming dan hoogefficiënte warmtekrachtkoppeling.
91. In het geval van andere industriële technologieën dan energiewinning dienen de lidstaten te motiveren waarom een bepaalde technologie als schoon of energie-efficiënt wordt aangemerkt. Als minimumeis geldt dat de technologie in

kwestie een "beste beschikbare techniek" is als omschreven in Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, en dat zij in de installatie in gebruik was op het tijdstip waarop het nationale toewijzingsplan werd ingediend. Aangezien de "beste" beschikbare techniek wordt gedefinieerd als die techniek die "het meest doeltreffend [is] voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel", zal bovendien echter ook moeten worden aangetoond dat de techniek in kwestie bijzonder doeltreffend is ter beperking van de emissies van onder de regeling vallende broeikasgassen.

92. Ingeval de afgassen van enig productieproces door een andere exploitant als brandstof worden gebruikt, komt het de lidstaat toe te bepalen hoe de emissierechten over de twee installaties worden verdeeld. Te dien einde kan een lidstaat ervoor kiezen emissierechten toe te wijzen aan de exploitant van de installatie die het afgas levert, op voorwaarde dat dit gebeurt op basis van een van tevoren vastgesteld criterium dat verenigbaar is met de bestaande criteria van bijlage III en het Verdrag. Deze paragraaf is van toepassing ongeacht de keuze van de lidstaat om criterium (7), dan wel criterium (8), te hanteren overeenkomstig paragraaf 108.

Wanneer een lidstaat rekening houdt met schone technologie, met inbegrip van energie-efficiënte technologieën, dan moet dit geschieden door toepassing van criterium (7) óf criterium (8), maar niet van beide.

### **2.1.9. Criterium (9) – Betrokkenheid van het publiek**

*Het plan moet bepalingen bevatten inzake opmerkingen door het publiek, alsmede informatie over de regelingen die moeten waarborgen dat er terdege met die opmerkingen rekening wordt gehouden voordat een besluit over de toewijzing van emissierechten wordt genomen.*

#### 2.1.9.1. Analyse

93. Dit criterium heeft een bindend karakter.
94. Een lidstaat wordt geacht criterium (9) te hebben toegepast wanneer hij in het nationale toewijzingsplan beschrijft hoe het publiek opmerkingen kan maken over het plan en hoe wordt gewaarborgd dat er terdege met die opmerkingen rekening wordt gehouden. Het plan moet op een dergelijke manier openbaar worden gemaakt voor het publiek dat dit er daadwerkelijk en in een vroegtijdig stadium commentaar op kan leveren. Dat houdt in dat het publiek geïnformeerd wordt, via openbare kennisgevingen dan wel met behulp van andere middelen zoals elektronische media, over het plan, met inbegrip van de tekst ervan, en dat ook andere relevante informatie beschikbaar wordt gesteld, onder meer informatie over de bevoegde autoriteit waaraan vragen kunnen worden gesteld en waarbij opmerkingen kunnen worden ingediend.
95. Een lidstaat moet daarom een redelijke termijn vaststellen waarbinnen opmerkingen kunnen worden gemaakt en moet de uiterste termijn voor het indienen van dergelijke opmerkingen coördineren met de nationale besluitvormingsprocedure zodat terdege

rekening kan worden gehouden met die opmerkingen alvorens definitief wordt beslist over het nationale toewijzingsplan. Met "terdege rekening houden" wordt bedoeld dat met de opmerkingen rekening wordt gehouden als zij voldoen aan de criteria van bijlage III of aan andere objectieve en transparante criteria die door de lidstaten voor hun nationale toewijzingsplannen worden gehanteerd. Een lidstaat dient de Commissie in te lichten over elke geplande wijziging ten gevolge van de deelname van het publiek, na de publicatie en kennisgeving van het nationale toewijzingsplan en voordat dit plan definitief wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 11. Er moet worden gezorgd voor een of andere vorm van feedback naar het publiek over de uiteindelijk genomen beslissing en de daarbij gebruikte argumenten.

96. Er moet worden onderstreept dat de krachtens dit criterium geboden gelegenheid voor het publiek om over het nationale toewijzingsplan opmerkingen te maken in feite een tweede ronde van openbare raadpleging vormt. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de richtlijn hebben de lidstaten al rekening moeten houden met de pertinente opmerkingen van het publiek en hebben zij deze reeds moeten integreren in hun nationale toewijzingsplan alvorens dit plan aan de Commissie en de overige lidstaten mede te delen. Om het geheel van de openbare raadplegingsprocedure (zowel de raadpleging zelf als het integreren van de opmerkingen) doeltreffend te maken, is de eerste ronde van die raadpleging van bijzonder belang. De in het kader van dit criterium beschreven regels moeten daarom ook worden toegepast in de eerste ronde van de raadpleging.

Een lidstaat moet de Commissie informeren over geplande wijzigingen van het nationale toewijzingsplan na publicatie en kennisgeving ervan alvorens zijn definitieve beslissing overeenkomstig artikel 11 te nemen.

#### **2.1.10. Criterium (10) – Lijst van installaties**

*Het plan moet een lijst bevatten van de installaties die in deze richtlijn worden opgenomen met de hoeveelheden emissierechten bestemd om te worden toegewezen aan ieder van hen.*

##### 2.1.10.1. Inleiding

97. Dit criterium moet de transparantie van het nationale toewijzingsplan waarborgen. Het houdt in dat de hoeveelheden emissierechten per installatie worden aangegeven, en dus zichtbaar zijn voor het grote publiek wanneer het plan wordt medegedeeld aan de Commissie en de overige lidstaten.

##### 2.1.10.2. Analyse

98. Dit criterium wordt geacht in acht te zijn genomen wanneer een lidstaat heeft voldaan aan zijn verplichting om een lijst op te maken van alle onder de richtlijn vallende installaties. Dit omvat ook de installaties die tijdelijk zijn uitgesloten van de Gemeenschapsregeling overeenkomstig artikel 27 en installaties die in gelijk welke periode unilateraal worden opgenomen overeenkomstig artikel 24.
99. Als vermeld in criterium (5) worden verbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW in verscheidene sectoren

aangetroffen. Een lidstaat moet daarom de voornaamste activiteit vermelden die wordt uitgevoerd op de locatie waar de verbrandingsinstallatie gevestigd is, b.v. "papier" voor een verbrandingsinstallatie die een onderdeel is van het papierproductieproces. De lidstaten moeten de installaties rangschikken naar gelang van hun activiteit en moeten subtotaal geven van alle gegevens op het niveau van de activiteit.

100. Een lidstaat moet de totale hoeveelheid vermelden van de rechten die hij voornemens is toe te kennen aan elke installatie en moet de hoeveelheid die aan elke installatie in elk jaar wordt toegewezen overeenkomstig artikel 11, lid 4, vermelden.
101. Artikel 11, lid 4, houdt de verplichting in jaarlijks een deel van de totale hoeveelheid aan elke installatie toe te wijzen. Een lidstaat kan bijgevolg een groot deel van de rechten toewijzen in het eerste jaar of de eerste jaren van een emissiehandelsperiode en vervolgens slechts een klein deel in de resterende jaren van die periode. Anderszins kan een lidstaat slechts een beperkt deel van de rechten toewijzen in het eerste jaar/de eerste jaren van een handelsperiode en een groot deel in het resterende gedeelte van de periode. Een dergelijke aanpak kan gedurende de eerste jaren, zeker als die door verscheidene lidstaten wordt gevolgd, resulteren in een beperkte liquiditeit van de markt, zodat die markt er wellicht niet in slaagt een voldoende krachtig prijssignaal te geven. Een dergelijk signaal is van cruciaal belang om te waarborgen dat de markt van de emissierechten het de exploitanten van relevante installaties duidelijk maakt of het beter is plaatselijk emissiereductiemaatregelen te treffen, dan wel emissierechten te kopen. De Commissie geeft daarom een aanbeveling over het gedeelte van de rechten dat elk jaar mag worden toegewezen.
102. Voorts moet een lidstaat in beginsel aan alle exploitanten die in het plan zijn opgenomen equivalente, maar niet noodzakelijk gelijke, jaarlijkse rechten toewijzen teneinde ontoelaatbare discriminatie te vermijden (zie criterium (5)).

De Commissie beveelt de lidstaten aan om jaarlijks een gedeelte van de totale rechten toe te wijzen dat niet te ver afwijkt van een evenredig aandeel in het geheel van de periode.

### **2.1.11. Criterium (11) – Concurrentie uit derde landen of uit entiteiten buiten de Unie**

*Het plan kan informatie bevatten over de manier waarop rekening wordt gehouden met het bestaan van concurrentie uit derde landen of uit entiteiten buiten de Unie.*

#### **2.1.11.1. Inleiding**

103. De Europese Unie heeft herhaaldelijk bevestigd dat zij haar Kyoto-verbintenissen wil nakomen. Tegelijk heeft de Unie zichzelf op de Europese Raad van maart 2000 in Lissabon de strategische doelstelling opgelegd om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, die in staat is een duurzame economische groei tot stand te brengen met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De handel in emissierechten is een kosteneffectief instrument dat het voor de onder de richtlijn vallende industrietakken mogelijk maakt om tegen aanvaardbare kosten bij te dragen tot het invullen van de Kyoto-verbintenissen. Door het Kyoto-protocol ten uitvoer te leggen zullen de ondernemingen van de Europese



Unie een voorsprong kunnen verwerven bij de geleidelijke omvorming naar een koolstofarme economie, aangezien koolstofefficiëntie in de toekomst een belangrijk concurrentievoordeel kan opleveren net zoals arbeids- of kapitaalproductiviteit vandaag. Op korte termijn kunnen deze verbintenissen echter grotere kosten meebrengen voor sommige ondernemingen en sectoren.

#### 2.1.11.2. Analyse

104. Criterium (11) is optioneel en mag, als het wordt gebruikt, uitsluitend worden gehanteerd bij het bepalen van de hoeveelheid rechten per activiteit, aangezien effecten ten gevolge van de concurrentie uit derde landen of uit entiteiten buiten de Unie hun weerslag zullen hebben op alle installaties die een bepaalde activiteit uitvoeren.
105. Een lidstaat mag het blote bestaan van concurrentie uit derde landen niet inroepen als een voldoende reden om dit criterium toe te passen. De Commissie is van mening dat dit criterium uitsluitend mag worden toegepast in gevallen waarin installaties die een bepaalde activiteit uitvoeren aanzienlijk aan concurrentiekracht zouden inboeten, direct en hoofdzakelijk ten gevolge van doorslaggevende verschillen in het klimaatbeleid van de EU en dat van landen buiten de Unie. Bij de afweging van dergelijke verschillen op het gebied van het klimaatbeleid moet een lidstaat alle relevante maatregelen meewegen waaraan concurrenten van buiten de EU onderworpen zijn, zoals de door hen gesloten convenanten, de technische regelgeving en de heffingen waaraan zij zijn onderworpen en de voor hen geldende emissiehandelsregelgeving, en mag hij zich niet uitsluitend baseren op het feit of het land in kwestie al dan niet streefcijfers inzake emissiereductie heeft vastgelegd en het Kyoto-protocol heeft bekrachtigd.
106. Een lidstaat mag het bestaan van concurrentie van buiten de Unie niet in dergelijke mate in rekening brengen dat daardoor de concurrentiepositie van installaties die een bepaalde activiteit uitvoeren wordt verbeterd ten opzichte van concurrenten van buiten de Unie in vergelijking met hun concurrentiepositie in afwezigheid van de EU-emissiehandelsregeling. Er moet worden aangestipt dat een foutieve toepassing van dit criterium als uitvoersteun, die onverenigbaar is met het EG-Verdrag, kan worden aangemerkt.
107. Wanneer een lidstaat het noodzakelijk acht de concurrentie van buiten de Unie in rekening te brengen, moet hij ook overwegen andere maatregelen buiten het nationale toewijzingsplan toe te passen.
108. Bij de toepassing van dit criterium op specifieke activiteiten moeten de lidstaten steeds voor ogen houden dat, hoewel het verplichte criterium (3) op het niveau van de activiteit wordt toegepast, installaties waarin een activiteit wordt uitgevoerd die een groot emissiereductiepotentieel hebben, hoe dan ook een kleiner aandeel in de emissierechten moeten krijgen dan installaties waarvoor dergelijk reductiepotentieel beperkter is.
109. Het bestaan van concurrentie mag in het nationale toewijzingsplan uitsluitend in rekening worden gebracht via een wijziging van de hoeveelheid emissierechten per activiteit, zonder wijziging van de totale hoeveelheid emissierechten als bepaald overeenkomstig de criteria (1) tot en met (5).

Wanneer concurrentie van buiten de Unie in het nationale toewijzingsplan in rekening wordt gebracht, mag dit criterium uitsluitend worden gebruikt voor de vaststelling van de emissierechten op activiteitsniveau, zonder wijziging van de totale hoeveelheid toegewezen emissierechten.

Wanneer een lidstaat het noodzakelijk acht de concurrentie van buiten de Unie in rekening te brengen, moet hij ook overwegen andere maatregelen buiten het nationale toewijzingsplan toe te passen.

### **3. LEIDRAAD INZAKE OMSTANDIGHEDEN WAARIN OVERMACHT WORDT AANGETOOND**

#### *Artikel 29*

*1. Tijdens de in artikel 11, lid 1, bedoelde periode kunnen de lidstaten de Commissie verzoeken om toestemming voor het verlenen van extra rechten aan bepaalde installaties op grond van overmacht. De Commissie bepaalt of overmacht is aangetoond, en geeft, indien dat het geval is, toestemming voor het verlenen van extra, niet-overdraagbare rechten door die lidstaat aan de exploitanten van die installaties.*

*2. Onverminderd het Verdrag stelt de Commissie uiterlijk op 31 december 2003 richtsnoeren op waarin zij omschrijft onder welke voorwaarden er van aangetoonde overmacht sprake is.*

110. In beginsel nemen de lidstaten hun toewijzingsbeslissingen voordat de relevante periode van handel in emissierechten ingaat, waardoor zij onzekerheid op de markt van emissierechten voorkomen. Een bepaling met beperkte draagwijdte maakt de toewijzing van aanvullende, niet-overdraagbare rechten mogelijk ingeval van uitzonderlijke en onvoorspelbare omstandigheden in de eerste periode van de communautaire regeling.
111. Artikel 29 voert een afwijking in van de algemene communautaire regeling die inhoudt dat de lidstaten rechten toekennen voordat de relevante periode van handel in emissierechten ingaat. Aanvragen voor extra rechten ten gevolge van 'overmacht' kunnen daardoor onzekerheid op de emissierechtenmarkt veroorzaken en kunnen, wanneer zij worden ingewilligd, voor bepaalde bedrijven een voordeel opleveren dat een invloed kan hebben op de handel tussen de lidstaten. In artikel 29 wordt daarom expliciet gesteld dat het Verdrag in acht moet worden genomen en de Commissie zal met grote aandacht toezien op de redenen en potentiële effecten van afwijkingen die om reden van overmacht worden toegestaan.
112. Ondernemingen zullen zich wellicht via een verzekering indekken tegen risico's die in een verhoogde uitstoot resulteren. Verzekeringspolissen dekken doorgaans echter geen gevallen van overmacht. Risico-omstandigheden die normaliter wel verzekeraar zijn, zullen door de Commissie dan ook niet als gevallen van overmacht worden aanvaard.
113. Gevallen van overmacht zijn uiteraard moeilijk te voorzien. De Commissie beschouwt dit als uitzonderlijke en onvoorspelbare gebeurtenissen die een aanzienlijke toename van de jaarlijkse directe uitstoot van de onder

Richtlijn 2003/87/EG vallende broeikasgassen in een bepaalde installatie veroorzaken, die ook wanneer alle vereiste zorg zou zijn besteed, niet had kunnen worden vermeden. De gebeurtenis moet hebben plaatsgevonden buiten de controle van de exploitant van de installatie en van de lidstaat die voor bedoelde installatie verzoekt om toepassing van artikel 29 van de richtlijn.

114. Als gevallen van overmacht kunnen door de Commissie met name worden aanvaard, natuurrampen, oorlog of dreiging van oorlog, terroristische daden, revolutie, oproer, sabotage of daden van vandalisme.
115. De overmacht als zodanig moet op het niveau van de installatie en geval per geval worden aangetoond.
116. Bij toepassing van artikel 29 van de richtlijn moet de lidstaat voor elke installatie een zo nauwkeurig mogelijke raming maken van de toename van de emissies ten gevolge van het geval waarvoor overmacht wordt ingeroepen, en moet hij deze raming staven.
117. Een afwijking krachtens artikel 29 moet bij de Commissie worden aangevraagd uiterlijk op 31 januari van het jaar volgende op de emissiehandelsperiode waarin het ingeroepen geval van overmacht zich heeft voorgedaan.

\*\*\*

## BIJLAGE

### GEMEENSCHAPPELIJK FORMAAT VOOR HET NATIONALE TOEWIJZINGSPLAN 2005-2007

#### 1. BEPALING VAN DE TOTALE HOEVEELHEID RECHTEN

Wat is de emissiebeperkings- of -vermindingsverplichting van de lidstaat krachtens Beschikking 2002/358/EG of het Kyoto-protocol (naar gelang van toepassing)?

Welke beginselen, aannamen en gegevens zijn gebruikt om het aandeel te bepalen van de installaties die onder de richtlijn betreffende emissierechtenhandel vallen aan de emissiebeperkings- of -vermindingsverplichting van de lidstaat (totale en sectorale historische emissies, totale en sectorale voorspelde emissies, meest kosteneffectieve aanpak)? Als voorspelde waarden voor de emissies zijn gebruikt, leg dan uit welke methodologie en aannamen daarvoor zijn gehanteerd.

Wat is de totale hoeveelheid toegewezen rechten (gratis of via veiling) en wat is het aandeel van de emissies waarop deze rechten betrekking hebben in de totale uitstoot, inclusief die van bronnen die niet onder de emissiehandelsrichtlijn vallen? Wijkt dit aandeel af van het huidige aandeel van de emissies van onder deze richtlijn vallende installaties? Wanneer dat het geval is, geef dan de redenen voor deze afwijking aan de hand van één of meer van de in bijlage III bij de richtlijn gegeven criteria en/of één of meer andere objectieve en transparante criteria.

Welke beleidsinstrumenten en maatregelen zullen worden gehanteerd voor de uitstoot van bronnen die niet onder deze richtlijn vallen? Zullen de flexibele mechanismen van het Kyoto-protocol worden gebruikt? Wanneer dat het geval is, in welke mate en welke stappen zijn al gezet (b.v. vervroegen van wetgeving, gereserveerde middelen)?

Hoe is bij de vaststelling van de totale hoeveelheid toegewezen emissierechten rekening gehouden met het nationale energiebeleid? Hoe is gewaarborgd dat de totale hoeveelheid naar planning toe te wijzen rechten consistent is met het streven om de doelstellingen van de lidstaat overeenkomstig Beschikking 2002/358/EG of het Kyoto-protocol (naar gelang van toepassing) te behalen of te overschrijden?

Hoe is gewaarborgd dat de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten niet groter is dan vereist voor de strikte toepassing van de criteria van bijlage III? Hoe is de consistentie met de bepaling van de huidige en geplande emissies overeenkomstig Beschikking 93/389/EEG gewaarborgd?

Leg onder punt 4.1 (zie verderop) uit hoe bij de bepaling van de totale hoeveelheid emissierechten rekening is gehouden met het potentieel, inclusief het technologisch potentieel, van activiteiten om hun uitstoot terug te dringen.

Geef onder punt 5.3 een overzicht van de wettelijke en beleidsinstrumenten van de Gemeenschap waarmee rekening is gehouden bij de bepaling van de totale hoeveelheid emissierechten en geef aan hoe dat is gebeurd.

Wanneer de lidstaat van plan is emissierechten te veilen, vermeld dan de totale hoeveelheid die zal worden geveild en hoe dit zal gebeuren.

**2. BEPALING VAN DE HOEVEELHEID RECHTEN OP ACTIVITEITSNIVEAU (WANNEER VAN TOEPASSING)**

Via welke methode zijn de emissierechten op activiteitsniveau toegewezen? Is dezelfde methode gebruikt voor alle activiteiten? Wanneer dit niet het geval is, leg dan uit waarom een differentiatie naar gelang van de activiteit noodzakelijk is geacht, hoe die differentiatie is gebeurd, in detail, en waarom dit niet als een onrechtmatig voordeel voor bepaalde bedrijven of activiteiten binnen de lidstaat moet worden beschouwd.

Wanneer het potentieel, met inbegrip van het technologische potentieel, van activiteiten om hun emissies terug te dringen op dit niveau in rekening is gebracht, vermeld dit dan hier en geef meer details in punt 4.1 (zie verderop).

Wanneer bij de bepaling van de afzonderlijke hoeveelheden per activiteit rekening is gehouden met de communautaire wetgeving en beleidsinstrumenten, geef dan in punt 5.3 een overzicht van de relevante instrumenten en geef aan welke instrumenten uiteindelijk zijn gebruikt en hoe dat is gebeurd.

Wanneer rekening is gehouden met het bestaan van concurrentie van landen of entiteiten van buiten de Unie, geef dan aan hoe dit is gebeurd.

**3. BEPALING VAN DE HOEVEELHEID RECHTEN OP HET NIVEAU VAN DE INSTALLATIES (+ BIJLAGE I)**

Via welke methode zijn de emissierechten op het niveau van de installaties toegewezen? Is dezelfde methode gebruikt voor alle installaties? Wanneer dit niet het geval is, leg dan uit waarom een differentiatie naar gelang van de installatie noodzakelijk is geacht, hoe die differentiatie is gebeurd, in detail, en waarom dit niet als een onrechtmatig voordeel voor bepaalde ondernemingen binnen de lidstaat moet worden beschouwd.

Wanneer emissiegegevens uit het verleden zijn gebruikt, geef dan aan of die gegevens zijn vastgesteld overeenkomstig de Commissierichtsnoeren voor emissiebewaking en -rapportage van artikel 14 van deze richtlijn of overeenkomstig een andere verzameling richtsnoeren, en geef aan of er een onafhankelijke verificatie van die gegevens is gebeurd.

Wanneer op dit niveau vroegtijdige maatregelen of schone technologieën zijn gebruikt, vermeld dat dan hier en geef nadere details onder punt 4.2 en/of 4.3 (zie verderop).

Wanneer de lidstaat het voornemen heeft unilateraal installaties op te nemen die in bijlage I genoemde activiteiten uitvoeren met een lagere capaciteit dan de in die bijlage vermelde niveaus, leg dan uit waarom dit is gebeurd en behandel daarbij in het bijzonder de effecten op de interne markt, de eventuele marktdistorsies die daaruit voortvloeien en de effecten op de milieu-impact van de regeling.

Wanneer de lidstaat het voornemen heeft bepaalde installaties tijdelijk uit te sluiten van de Gemeenschapsregeling tot uiterlijk 31 december 2007, zet dan gedetailleerd uiteen hoe de eisen van artikel 27, lid 2, sub a) tot en met c), van Richtlijn 2003/87/EG in acht zijn genomen.

#### 4. TECHNISCHE ASPECTEN

##### 4.1. Potentieel ('mogelijkheden'), waaronder technologisch potentieel

Is criterium (3) uitsluitend gebruikt om de totale hoeveelheid emissierechten te bepalen, of ook om de verdeling van de rechten tussen de onder de regeling vallende activiteiten vast te leggen?

Beschrijf de methode (inclusief de voornaamste aannamen) en de bronnen die zijn gebruikt om het emissiereductiepotentieel van activiteiten te bepalen. Wat zijn de behaalde resultaten? Hoe is gewaarborgd dat de totale hoeveelheid toegewezen rechten consistent is met het potentieel?

Geef toelichting bij de methode of formule(s) die is/zijn gebruikt om de emissierechten toe te wijzen op totaalniveau en/of activiteitsniveau, rekening houdend met het potentieel van activiteiten om hun emissies terug te dringen.

Wanneer benchmarking is gebruikt als basis voor de toewijzing van rechten aan afzonderlijke installaties, geef dan aan welk benchmarktype is gebruikt en welke formule(s) is/zijn gebruikt om de rechten op basis van deze benchmarking toe te wijzen. Welke benchmark is gekozen en waarom is dit als het beste instrument beschouwd om de bereikbare vooruitgang te ramen? Waarom is de prognose inzake de output als de meest waarschijnlijke ontwikkeling beschouwd? Geef toelichting bij de antwoorden.

##### 4.2. Vroegtijdige maatregelen (wanneer van toepassing)

Wanneer bij de toewijzing van emissierechten aan afzonderlijke installaties rekening is gehouden met vroegtijdige maatregelen, geef dan aan hoe dit is gebeurd. Geef een overzicht, met de nodige toelichting, van de maatregelen die als vroegtijdige maatregelen in aanmerking zijn genomen en van de criteria om ze als zodanig te aanvaarden. Toon aan dat de in aanmerking genomen investeringen/maatregelen een emissievermindering hebben meegebracht die groter was dan zou zijn bereikt bij toepassing van de communautaire of nationale wetgeving die van kracht was op het tijdstip dat de maatregel getroffen is.

Wanneer benchmarks gebruikt zijn, beschrijf dan op welke basis de groepering is gemaakt van de installaties waarop de benchmarks zijn toegepast en waarom de respectieve benchmarks zijn gekozen. Vermeld ook de toegepaste outputwaarden en geef aan waarom die als geschikt zijn beschouwd.

##### 4.3. Schone technologieën (wanneer van toepassing)

Hoe is in het toewijzingsproces rekening gehouden met schone technologieën, waaronder energie-efficiënte technologieën?

Als dergelijke technologieën in aanmerking zijn genomen, welke technologieën zijn dan in rekening gebracht en waarom komen zij in aanmerking? Is voor in aanmerking genomen energiewinningstechnologieën staatssteun met het oog op milieubescherming verleend in een lidstaat? Geef aan of andere in aanmerking genomen industriële technologieën kunnen worden beschouwd als "beste beschikbare technieken", als gedefinieerd in Richtlijn 96/61/EG, en leg uit waarom die technologieën met name een grote bijdrage kunnen leveren tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen.

## **5. COMMUNAUTAIRE WETGEVING EN COMMUNAUTAIR BELEID**

### **5.1. Mededingingsbeleid (de artikel 81-82 en 87-88 van het Verdrag)**

Als exploitanten een aanvraag hebben ingediend om een pool te mogen vormen en de bevoegde autoriteit van plan is dat verzoek in te willigen, voeg dan een afschrift van deze aanvraag bij het nationale toewijzingsplan. Welk percentage van de in het totaal toegewezen rechten gaat naar de pool? Welk percentage van de aan de desbetreffende sector toegewezen rechten gaat naar de pool?

### **5.2. Beleid inzake de interne markt – nieuwkomers (artikel 43 van het Verdrag)**

Hoe kunnen nieuwkomers op de markt een begin maken met hun deelname aan de EU-regeling voor handel in emissierechten?

Wanneer er een reserve voor nieuwkomers is vastgesteld, hoe is de totale hoeveelheid in reserve gehouden emissierechten bepaald en op welke basis zal de hoeveelheid rechten worden bepaald die aan elke nieuwkomer zal worden toegekend? Hoe verhoudt de voor nieuwkomers te gebruiken formule zich tot de formule die wordt gebruikt voor gevestigde marktdeelnemers binnen de relevante activiteit? Leg ook uit wat er zal gebeuren met de hoeveelheid rechten die in de reserve overblijft op het einde van de emissiehandelperiode. Wat zal er gebeuren als de vraag naar emissierechten uit de reserve de beschikbare hoeveelheid overschrijdt?

Is er al informatie beschikbaar over het aantal nieuwkomers dat wordt verwacht (op basis van aanvragen voor de aankoop van grond, bouwvergunningen, andere milieuvergunningen, enz.)? Zijn er nieuwe of geactualiseerde vergunningen voor de uitstoot van broeikasgassen verleend aan exploitanten waarvan de installaties nog in aanbouw zijn, maar waarvan de relevante activiteit naar verwachting zal starten in de periode 2005-2007?

### **5.3. Andere wetgevende of beleidsinstrumenten**

Geef een overzicht van de andere wetgevende of beleidsinstrumenten van de Gemeenschap die in aanmerking zijn genomen bij de uitwerking van het nationale toewijzingsplan en leg uit hoe zij elk op hun beurt de geplande toewijzing hebben beïnvloed, en dit voor welke activiteiten.

Is er gekeken naar specifieke communautaire wetgeving die onvermijdelijk moet uitmonden in een vermindering of toename van de emissies? Wanneer dat het geval is,

leg dan uit waarom de emissieverandering als *onvermijdelijk* is beschouwd en hoe daarmee rekening is gehouden.

## 6. RAADPLEGING VAN HET PUBLIEK

Hoe wordt het nationale toewijzingsplan bekend gemaakt aan het publiek zodat dit zijn opmerkingen kan maken?

Hoe zorgen de lidstaten ervoor dat terdege rekening wordt gehouden met de opmerkingen van het publiek voordat een definitief besluit over de toewijzing van de emissierechten wordt genomen?

Wanneer opmerkingen van het publiek, ontvangen in de loop van de eerste raadplegingsronde, een aanzienlijke weerslag hebben gehad op het nationale toewijzingsplan, moeten de lidstaten deze opmerkingen samenvatten en aangeven hoe zij daarmee rekening hebben gehouden

## 7. ANDERE CRITERIA DAN DIE VAN BIJLAGE III BIJ DE RICHTLIJN

Zijn er voor de vaststelling van het aangemelde nationale toewijzingsplan andere criteria gehanteerd dan die van bijlage III bij de richtlijn? Als dat het geval is, specificeer dan deze criteria en geef aan hoe zij zijn gehanteerd.

Toon tevens aan dat die extra criteria niet-discriminerend zijn.

## 8. BIJLAGE I – LIJST VAN INSTALLATIES

Gelieve een tabel in te dienen waarin de volgende informatie is opgenomen:

- Identificatie (e.g. naam, adres) van elke installatie
- Naam van de exploitant van elke installatie
- Het nummer van de vergunning voor de broeikasgasemissie
- Het unieke identificatienummer (EPER) van de installatie
- De hoofdactiviteit en, wanneer van toepassing, de andere activiteiten van de installatie
- De totale hoeveelheid emissierechten die wordt toegekend voor de periode, met de uitsplitsing per jaar, voor elke installatie
- Of de installatie al dan niet unilateraal is opgenomen, dan wel tijdelijk is uitgesloten, en of zij deel uitmaakt van een pool
- De jaargegevens per installatie, inclusief de emissiefactoren wanneer emissiegegevens worden gebruikt, die zijn gebruikt in de emissietoewijzingsformule(s)
- Een subtotaal per activiteit van de gebruikte gegevens en het aantal toegekende rechten