



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.7.2003
COM(2003) 403 definitief

2003/0173 (COD)

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**

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2003) 785 }

TOELICHTING

1. ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1 Politieke context van het voorstel

Gemeenschappelijke uitvoering of *Joint Implementation* ("JI") en het mechanisme voor schone ontwikkeling of *Clean Development Mechanism* ("het CDM") vormen samen met de internationale handel in emissierechten innovatieve instrumenten van het protocol van Kyoto¹. Deze zogenaamde "flexibele mechanismen van Kyoto" stellen partijen in staat aan een gedeelte van hun Kyoto-doelstellingen te voldoen door gebruik te maken van de mogelijkheden om broeikasgasemissies in andere landen met minder kosten te reduceren dan in eigen land. Als beginsel geldt dat het uit een algemeen oogpunt voor het milieu van ondergeschikt belang is waar de emissiereductie plaatsvindt, zolang de emissies maar daadwerkelijk verminderen. De regels en richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de mechanismen van het protocol van Kyoto werden vastgesteld op de 7de Conferentie van de partijen bij het UNFCCC (COP7, november 2001) als onderdeel van de zogenaamde "akkoorden van Marrakesh".

Dit voorstel zal aan JI en het CDM kracht bijzetten, omdat het extra prikkels voor het bedrijfsleven inhoudt om van deze mechanismen gebruik te maken. Het bevordert daardoor de overdracht van technologie aan geïndustrialiseerde landen, bijvoorbeeld Rusland, en aan ontwikkelingslanden, terwijl de kosten worden verminderd die aan het nakomen van de verplichtingen ingevolge de bij Richtlijn 2003/.../EG ingestelde EG-regeling voor de handel in emissierechten zijn verbonden. Het voorstel moet andere partijen bij het protocol van Kyoto duidelijk maken dat de Gemeenschap zich ten volle zal inzetten voor de flexibele mechanismen van Kyoto en de voordelen die daar voor de Gemeenschap en andere partijen aan zijn verbonden. Geïndustrialiseerde landen hebben tegelijkertijd tot taak hun uitstoot van broeikasgassen te bestrijden door middel van nationale maatregelen, gezien hun emissieniveaus in het verleden en de huidige *per capita* emissies die hoger zijn dan in ontwikkelingslanden. Hiermee wordt het beginsel van complementariteit onderbouwd, waarbij geïndustrialiseerde landen in eigen land ingrijpende maatregelen moeten nemen om aan hun reductie-verplichtingen te voldoen en de mechanismen van het Kyoto-protocol slechts mogen gebruiken om een gedeelte van deze verplichtingen na te komen. Dit beginsel is vastgelegd in de akkoorden van Marrakesh en de EU heeft het steeds verdedigd. Het is belangrijk dat de EU het goede voorbeeld blijft geven in de strijd tegen klimaatverandering, niet in het minst door toepassing van het complementariteitsbeginsel. Met dit voorstel wordt een evenwicht bereikt tussen de beoogde bevordering van JI en CDM enerzijds en het streven naar complementariteit ervan ten opzichte van nationale emissiereductiemaatregelen anderzijds, er rekening mee houdend dat deze maatregel als zodanig geen complementariteit kan garanderen, aangezien hij niet van invloed is op het gebruik dat de lidstaten kunnen maken van de flexibele mechanismen van Kyoto, nl. JI, het CDM en de verhandeling van emissierechten tussen partijen. De Gemeenschap heeft evenwel een bijzondere verantwoordelijkheid tegenover de eigen wetgevingsinstrumenten.

¹ Het in 1997 aangenomen Protocol van Kyoto vormt een aanvulling en versterking van de verplichtingen die in Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) zijn vastgesteld.

1.2. De mechanismen op projectbasis van het Protocol van Kyoto - gemeenschappelijke uitvoering en het mechanisme voor schone ontwikkeling

JI en het CDM zijn “projectgebaseerd” en geven recht op kredieten wanneer de projecten extra emissiereducties opleveren ten opzichte van die welke zouden zijn opgetreden zonder het project (het “baseline-” of referentiescenario). Dergelijke projecten dienen te resulteren in reële, meetbare langetermijnvoordelen in de bestrijding van klimaatverandering, terwijl wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van doelstellingen van de gastlanden inzake duurzame ontwikkeling, met name door de overdracht van milieuvriendelijke technologieën. JI en het CDM verschillen hierin dat de projecten worden uitgevoerd in landen met verschillende verplichtingen en zij zijn bijgevolg aan andere voorschriften van de akkoorden van Marrakesh inzake de projectcyclus onderworpen.

JI-projecten moeten worden ondernomen in ontwikkelde landen of landen die een overgang naar een markteconomie doormaken (in bijlage I opgenomen partijen bij het UNFCCC). Er zijn ten minste twee landen bij betrokken die een emissiedoelstelling hebben aanvaard, d.w.z. hun emissies zijn beperkt. Emissiereducties ingevolge JI-projecten worden *emission reduction units* of emissiereductie-eenheden (“ERU’s”) genoemd, welke worden verleend door het land waar het project wordt uitgevoerd (het “gastland”). De uitvoering van een JI-project resulteert in een overdracht van ERU’s van het ene land naar het andere, maar de totale in de landen toegestane emissies blijven gelijk (een “nulsomoperatie”). Het gastland kan op deze manier zijn deel van de over te dragen toegewezen hoeveelheid verminderen, terwijl het investerende land extra emissierechten kan verwerven. Verwacht wordt dat beide landen zodoende tot een eerlijk evenwicht komen. Gezien dit evenwicht is volgens de akkoorden van Marrakesh een minder strenge controleprocedure vereist. Alles wijst erop dat JI een geschikt middel wordt voor de overdracht van geavanceerde milieuvriendelijke technologieën, met name in Rusland waar er een aanzienlijk potentieel is voor JI-investeringen in de energiesector.

JI-projecten kunnen eveneens tussen twee lidstaten van de Europese Gemeenschap worden uitgevoerd. In dat geval is het milieueffect, wat de broeikasgasemissies betreft, zelfs een nulsomspel binnen de Gemeenschap. De interactie tussen de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten en dergelijke potentiële projecten is van toenemend belang.

Volgens het protocol van Kyoto moeten ontwikkelingslanden (niet in bijlage I opgenomen partijen bij het UNFCCC, zonder kwantitatieve emissiereductiedoelstellingen) als gastland voor CDM-projecten fungeren. In bijlage I opgenomen partijen kunnen CDM-kredieten gebruiken om een stijging van hun binnenlandse emissies gedurende een verbintenisperiode te compenseren. Daarom is een extra garantieniveau vereist voor de geldigheid en de hoeveelheid van emissiekredieten die uit CDM-activiteiten voortvloeien. Dit verschil komt tot uitdrukking in de akkoorden van Marrakesh. Op de implementatie van het CDM wordt toegezien door een UNFCCC-orgaan, nl. de raad van bestuur van het CDM, die is belast met het verlenen van CDM-kredieten, *certified emission reductions* of gecertificeerde emissiereducties (“CER’s”) genoemd. Het CDM wordt naar verwachting een uitstekend middel voor de overdracht van geavanceerde milieuvriendelijke technologieën aan ontwikkelingslanden, terwijl bijstand wordt verleend bij het verwezenlijken van hun doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, zoals armoedebestrijding en sectorale economische hervormingen.

De partijen zijn verantwoordelijk voor het nakomen van hun Kyoto-verplichtingen, maar de stuwkracht voor JI en het CDM moet vooral van de particuliere sector komen. Tot dusver stond de particuliere sector aarzelend tegenover JI of het CDM, gezien de onzekerheden in verband met de inwerkingtreding van het protocol van Kyoto. 110 partijen, die meer dan twee derde van de wereldbevolking vertegenwoordigen, hebben het protocol van Kyoto

bekrachtigd, maar zolang het protocol niet in werking treedt, kunnen JI en het CDM niet van de grond komen. Andere, minder belangrijke factoren die de particuliere sector doen aarzelen, zijn de mogelijke transactiekosten en risico's die kunnen zijn verbonden aan de implementatie van JI en het CDM in een vroeg stadium, en het gebrek in veel mogelijke gastlanden aan capaciteit en instellingen voor de selectie en goedkeuring van projecten. Bovendien zal de betrokkenheid van de particuliere sector in JI en het CDM, afgezien van een markt voor aankopen door de overheid, naar alle waarschijnlijkheid beperkt blijven, zolang de bedrijven niet verplicht zijn op binnenlands niveau hun eigen emissies van broeikasgassen te reduceren.

1.3. Koppeling van JI en het CDM aan de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten ter verlaging van de kosten voor het reduceren van broeikasgasemissies in de EU, terwijl wordt bijgedragen aan duurzame ontwikkeling in de wereld

Op 18 maart 2003 heeft de Raad een gemeenschappelijk standpunt² vastgesteld met het oog op de aanneming van een richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Gemeenschap, teneinde een kostenefficiënte vermindering van broeikasgassen in de EU te bevorderen. De definitieve vaststelling van deze richtlijn wordt in 2003 verwacht.

Deze regeling plaatst directe emissies van broeikasgassen in een regelgevingskader waarin de totale hoeveelheid emissies beperkt is. Krachtens de regeling, die in 2005 van start gaat, moeten grote emissiebronnen van kooldioxide (warmte- en krachtproductie en energie-intensieve industrie) de uitstoot uit hun installaties in overeenstemming brengen met via nationale toewijzingsplannen toegewezen emissierechten. De Gemeenschapsregeling geeft de exploitanten van installaties de keus tussen investeren in bestrijdingstechnologie of, indien dat goedkoper is, op de markt de voor hun emissies vereiste EU-emissierechten verwerven. De Gemeenschapsregeling zal bijdragen tot kosteneffectieve nakoming van de verplichtingen van de EU in het kader van het protocol van Kyoto³. Het gemeenschappelijk standpunt houdt geen rekening met JI- of CDM-kredieten.

Dit voorstel heeft voornamelijk tot doel ervoor te zorgen dat JI- en CDM-kredieten als gelijkwaardig met EU-emissierechten worden erkend, zodat de exploitanten deze in het kader van de Gemeenschapsregeling kunnen gebruiken om aan hun verplichtingen te voldoen. De koppeling zal de diversiteit van mogelijkheden om aan de verplichtingen in het kader van de Gemeenschapsregeling te voldoen, vergroten en zodoende leiden tot vermindering van de kosten voor de onder de regeling vallende installaties. De koppeling zal de liquiditeit van de Europese markt in broeikasgasemissierechten vergroten en de marktprijs ervan verlagen. Naar schatting zullen de jaarlijkse kosten voor de nakoming van de verplichtingen in de periode 2008-12 voor de betrokken installaties in de uitgebreide EU met meer dan 20% worden verlaagd. De prijzen van de emissierechten zullen in de uitgebreide EU dankzij de voorgestelde koppeling naar schatting worden gehalveerd.

² Document 15792/02 van de Raad.

³ De EG en de lidstaten daarvan zijn alle partij bij het UNFCCC. De EG heeft het protocol van Kyoto bekrachtigd overeenkomstig Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van Kyoto bij het UNFCCC en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130 van 15 mei 2002, blz. 1). De EG en de lidstaten hebben op 31 mei 2002 het protocol van Kyoto bekrachtigd en zijn gehouden hun emissies van broeikasgassen voor 2008-2012 met 8% te verminderen tegenover het niveau van 1990.

Dit voorstel zal de vraag naar JI-kredieten stimuleren, vooral van Rusland waar een groot potentieel voor projecten is, en zal leiden tot meer investeringen door bedrijven uit de EU en de ontwikkeling en overdracht van geavanceerde milieuvriendelijke technologie en knowhow. Door het stimuleren van de vraag naar CDM-kredieten zal het tevens ontwikkelingslanden die als gastland voor CDM-projecten fungeren, helpen hun doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te verwezenlijken dankzij de overdracht van milieuvriendelijke technologie en knowhow. Voorts zal worden bijgedragen aan de bestrijding van klimaatverandering door de tenuitvoerlegging van het Kyoto-protocol en het UNFCCC.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 175, lid 1, van het Verdrag, omdat de algemene doelstelling ervan is activiteiten te bevorderen die de emissies van broeikasgassen op een kosten-effectieve manier reduceren, terwijl wordt bijgedragen aan de duurzame ontwikkeling van de wereld, en omdat het een wijziging inhoudt van de richtlijn betreffende de handel in emissierechten in de EG, die op hetzelfde artikel is gebaseerd.

De koppeling van JI en het CDM aan de handel in emissierechten is uitgebreid besproken en geanalyseerd met de verschillende belanghebbenden in het Europese programma inzake klimaatverandering (European Climate Change Programme - ECCP), waarvan gebruik is gemaakt voor dit voorstel. Met name de ECCP-werkgroep voor JI en het CDM (2002) heeft met klem betoogd dat de koppeling van JI en het CDM aan de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten wenselijk en uitvoerbaar is, voor zover de milieu-integriteit van de regeling voor de verhandeling van emissierechten niet wordt ondermijnd en mits de samenhang met het Kyoto-protocol en de akkoorden van Marrakesh behouden blijft.

Het voorstel creëert tevens synergieën met Europees onderzoek via de OTO-kaderprogramma's van de Gemeenschap. Europees onderzoek ondersteunt technologieën voor de bestrijding van klimaatverandering, waarvan de overdracht aan andere geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden wordt bevorderd door JI en het CDM.

1.4. Vorm en structuur van het voorstel

Aangezien het hoofddoel is JI- en CDM-kredieten te erkennen, zodat zij kunnen worden gebruikt in de Gemeenschapsregeling voor de verhandeling van emissierechten, wordt een richtlijn voorgesteld tot wijziging van Richtlijn 2003/.../EG waarbij de Gemeenschapsregeling wordt vastgesteld. Het voorstel voert de daartoe noodzakelijke voorwaarden in, zonder te raken aan de architectuur, de eenvoud en de milieu-integriteit van de regeling. Door het consolideren van de bestaande wetgeving is het de meest coherente manier om de beleidsdoelstelling te verwezenlijken, terwijl de implementatiekosten worden verminderd.

Koppeling van JI en het CDM aan de Gemeenschapsregeling houdt in dat een brug wordt geslagen tussen twee verschillende kaders. JI en het CDM zijn projectspecifiek en gebaseerd op een referentie- en kredietbenadering met *ex-post* verificatie van de bereikte emissiereducties, terwijl de Gemeenschapsregeling een programma voor de reductie van broeikasgasemissies is, gebaseerd op *ex-ante* toewijzing van emissierechten aan de betrokken installaties, waarbij een limiet wordt vastgesteld en emissierechten kunnen worden verhandeld. Dit voorstel reflecteert het feit dat deze beide kaders in veel opzichten verschillen vertonen (verschillende instellingen voor de verlening van emissierechten en kredieten, verschillend tijdschema voor de uitvoering, verschillende rekeneenheden).

Het uitgangspunt is dat JI- en CDM-kredieten uit economisch en milieu-oogpunt als gelijkwaardig met EU-emissierechten worden erkend. Het voorstel wijzigt bijgevolg niet de projectcyclussen via welke JI- en CDM-kredieten worden verleend. Het voorstel is met

andere woorden gebaseerd op vertrouwen tegenover het Kyoto-systeem en de bevoegde instellingen, met name de raad van bestuur van het CDM en het comité van toezicht van artikel 6. Het voert enkele garanties in met betrekking tot wat en in welke mate moet worden gekoppeld om de akkoorden van Marrakesh te kunnen toepassen en de milieu-integriteit van de Gemeenschapsregeling te behouden.

Het voorstel zet tevens een aantal internationaal aangenomen beginselen, criteria en projectvereisten in Gemeenschapsrecht om, teneinde te waarborgen dat deze in acht worden genomen bij door de Gemeenschap en de lidstaten ervan goedgekeurde projecten. Het is belangrijk dat deze vereisten in het Gemeenschapsrecht ten uitvoer kunnen worden gelegd om ervoor te zorgen dat de Gemeenschap en de lidstaten hun verplichtingen nakomen en omdat die JI- en CDM-kredieten naar alle waarschijnlijkheid de meerderheid van de kredieten zullen vormen die in de Gemeenschapsregeling worden gebruikt.

2. HET ERKENNINGSPROCES: DE OMZETTING VAN JI- EN CDM-KREDIETEN IN EMISSIERECHTEN

Centraal in het voorstel staat het concept van de omzetting door de lidstaten van JI- en CDM-kredieten, respectievelijk “ERU's” en “CER's”, in emissierechten, de rekeneenheid in de Gemeenschapsregeling. Exploitanten kunnen op verzoek bij hun bevoegde instantie emissierechten verkrijgen die zijn omgezet uit CER's en ERU's welke zij zelf hebben gegenereerd of op de markt hebben gekocht.⁴ De omzetting houdt in dat een lidstaat emissierechten verleent in ruil voor CER's en ERU's die voor de betrokken exploitant in het nationale register zijn opgenomen. Deze emissierechten komen bij de emissierechten die overeenkomstig de Gemeenschapsregeling in de nationale toewijzingsplannen aan de exploitanten zijn toegewezen. De exploitanten zullen JI- en CDM-kredieten kunnen omzetten in elke lidstaat die in een dergelijke omzetting voorziet.

De omzetting van CER's en ERU's in emissierechten heeft een aantal voordelen voor de betrokken instanties van de lidstaten en voor de bedrijven die aan de Gemeenschapsregeling deelnemen. Zodoende krijgen bedrijven die aan de regeling voor het verhandelen van emissierechten deelnemen, de zekerheid dat zij uit CER's of ERU's omgezette emissierechten op exact dezelfde wijze kunnen gebruiken als alle andere emissierechten die hun oorspronkelijk zijn toegewezen of die zij hebben overgenomen om hun verplichtingen ingevolge de Gemeenschapsregeling na te komen. Aangezien er verder geen beperkingen op gebruik of overname zijn, blijft wat de bedrijven in bezit hebben in het kader van de Gemeenschapsregeling voor verhandeling van emissierechten volledig fungibel. Zo is er ook meer zekerheid over welke kredieten worden aanvaard voor vervulling van de verplichtingen, terwijl de eenvoud van het systeem tot lagere transactiekosten leidt.

Richtlijn 2003/.../EG stelt (in overweging 9) duidelijk dat vanaf 2008 bij overdracht van emissierechten zal moeten worden overgegaan tot overeenkomstige aanpassingen van volgens het protocol van Kyoto toegekende kwantiteitseenheden; daarin zal worden voorzien in de verordening betreffende registers die ingevolge artikel 19 van die richtlijn moet worden vastgesteld. Voor de lidstaten zal de uitwisseling van CER's en ERU's voor emissierechten gekoppeld aan toegekende kwantiteitseenheden de implementatie van de beperkingen van het protocol van Kyoto op het gebruik en de overdracht van JI- en CDM-kredieten

⁴ De toekenning van ERU's of CER's door een lidstaat aan een exploitant zonder betaling overeenkomstig de marktwaarde kan staatssteun vormen en de Commissie dient dan ook daarvan in kennis te worden gesteld.

vergemakkelijken (maximum 2,5% van de aan een partij toegekende hoeveelheid respectievelijk tot in het tijdvak 2013-2017⁵).

3. VOORWAARDEN VOOR DE ERKENNING VAN JI EN CDM-KREDIETEN

Volgens het voorstel kunnen de bevoegde instanties CER's en ERU's van projectactiviteiten omzetten, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

3.1. Kwantitatieve voorwaarden

Hoewel een onbeperkte toegang tot JI- en CDM-kredieten positieve economische effecten kan hebben, kan dat tevens de milieu-integriteit van de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten ondermijnen. Koppeling aan JI en het CDM maakt een toename van emissies in onder de regeling vallende sectoren mogelijk en zal van invloed zijn op de emissiebanen van installaties die deze kredieten gebruiken. Door deze “outsourcing” van emissiereducties buiten de EU worden de aan verdere reducties van broeikasgassen in de vorm van b.v. lagere zwavel- of stikstofdioxide-emissies verbonden voordelen voor het milieu opgegeven. Bovendien worden initiatieven voor de reductie van emissies binnen de EU hierdoor ontmoedigd. De neerwaartse druk op de marktprijs kan tot een ongewenste vertraging in de technologische ontwikkeling van veelbelovende emissiereductietechnologieën in de EU leiden, terwijl deze noodzakelijk zijn voor bestrijding van klimaatverandering op middellange tot lange termijn.

Deze problemen worden onderkend in het Kyoto-protocol, waarin wordt verlangd dat “*het overnemen van ERU's een aanvulling is op nationale maatregelen om de verplichtingen ... na te komen*”⁶ en dat “*partijen ... gecertificeerde emissiereducties die voortvloeien uit dergelijke projectactiviteiten kunnen aanwenden om bij te dragen tot de nakoming van een deel van hun ... verplichtingen inzake emissiereductie*”⁷. De akkoorden van Marrakesh vereisen eveneens “*dat het gebruik van de mechanismen een aanvulling vormt op nationale maatregelen*”⁸. De ontwikkelingslanden willen dat geïndustrialiseerde landen ingrijpende maatregelen nemen om hun binnenlandse emissies terug te dringen en zijn, hoewel zij interesse hebben voor investeringen via het CDM, niet bereid grotere verplichtingen aan te gaan, tenzij de geïndustrialiseerde landen werk maken van een reductie van de uitstoot in eigen land.

Terwijl de Gemeenschap en de lidstaten in internationaal verband hebben aangenomen dat “*het gebruik van de mechanismen een aanvulling moet vormen op nationale maatregelen*”, creëert de Gemeenschapsregeling een EU-markt waar emissierechten onbeperkt kunnen worden verhandeld. Dit betekent dat de lidstaten niet individueel kunnen beslissen welke kredieten al dan niet moeten worden erkend in het kader van de Gemeenschapsregeling. Het is derhalve noodzakelijk nauw toe te zien op het peil van JI- en CDM-kredieten die voor gebruik in de Gemeenschapsregeling worden omgezet, en in dit voorstel de bepaling op te nemen dat een beoordeling moet plaatsvinden om zo nodig te waarborgen dat de akkoorden van Marrakesh in acht worden genomen, daar zulks niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden gedaan in het kader van de Gemeenschapsregeling. Het voorstel voorziet derhalve in een beoordeling die automatisch plaatsvindt, zodra het aantal voor gebruik in de Gemeenschaps-

⁵ Besluiten 16/CP.7 en 17/CP.7.

⁶ Artikel 6, lid 1, onder d), van het Kyoto-protocol over JI.

⁷ Artikel 12, lid 3, onder b), van het Kyoto-protocol over het CDM.

⁸ Besluit 15/CP.7: “Beginselen, aard en draagwijdte van de mechanismen van de artikelen 6, 12 en 17 van het protocol van Kyoto”.

regeling omgezette CER's en ERU's 6% van de totale hoeveelheid door de lidstaten toegewezen emissierechten bereikt. In dit geval kan de Commissie nagaan of een maximumniveau van bijvoorbeeld 8% van de totale hoeveelheid emissierechten voor de resterende periode moet worden ingevoerd, teneinde de in het Kyoto-protocol bedoelde complementariteit ten opzichte van de Gemeenschapsregeling te waarborgen en het algemene streven van de Gemeenschapsregeling naar emissiereducties in de EU in stand te houden. De invoering van deze kwantitatieve voorwaarde moet geschieden via het comité dat met de taken in verband met Richtlijn 2003/.../EG is belast, omdat het in de praktijk noodzakelijk zal zijn deze beslissing te nemen in de loop van de desbetreffende verhandelingsperiode.

Deze bewakingsbepaling beperkt vooralsnog niet de hoeveelheid omgezette kredieten, met uitzondering van de uitsluiting van kredieten uit putprojecten (zie punt 3.2). Exploitanten die onder de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten vallen, kunnen bijgevolg ten volle profiteren van de koppeling van JI en CDM aan de Gemeenschapsregeling. Geschat wordt dat deze voordelen neerkomen op een halvering van de prijs van emissierechten van 26 € zonder de koppeling tot minder dan 13 € en op een jaarlijkse kostenbesparing voor de onder de Gemeenschapsregeling vallende installaties van 700 miljoen € in de uitgebreide EU. De emissies van deze installaties zouden kunnen toenemen met circa 111 miljoen ton CO₂-equivalent, vergeleken met de referentiewaarde zonder de koppeling.

Dit voorstel regelt niet het gebruik van JI- of CDM-kredieten door de lidstaten of door particulieren met betrekking tot verplichtingen die buiten de Gemeenschapsregeling zijn aangegaan, en de lidstaten blijven verantwoordelijk voor de complementariteit op deze gebieden. Het recente voorstel van de Commissie betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de tenuitvoerlegging van het protocol van Kyoto⁹ verplicht daarom de lidstaten te rapporteren hoe hun toepassing van JI en CDM een aanvulling vormt op nationale maatregelen. Het belet evenmin particuliere organisaties in de EU meer CER's en ERU's te genereren, te bezitten of over te dragen dan welke kwantitatieve limiet ook. Niet in EU-emissierechten omgezette CER's en ERU's behouden voor lidstaten en andere partijen bij het protocol van Kyoto hun handelswaarde als instrumenten om aan de Kyoto-verplichtingen te voldoen.

Naar schatting zullen de in de Gemeenschapsregeling gebruikte JI- en CDM-kredieten, zonder limieten voor de omzetting als bepaald in dit voorstel, ongeveer 7% belopen van de aanvankelijk toegewezen emissierechten voor de periode 2008-2012. Het peil van 6% van de totale hoeveelheid toegewezen emissierechten, dat aanleiding geeft tot de beoordeling, komt naar schatting overeen met circa 2% van de basisjaaremissies in de EU. Dit vertegenwoordigt meer dan een vierde van de totale emissiereductie van 8% die de EU moet bereiken om aan zijn doelstelling van Kyoto te voldoen. Het maximumniveau van 8% dat de Commissie in aanmerking zou nemen wanneer de drempel van 6% is bereikt, komt naar schatting overeen met 2,7% van de basisjaaremissies in de EU of een derde van de richtwaarde voor de Gemeenschap volgens het protocol van Kyoto. In bewaking wordt door de verordening inzake registers voorzien op het ogenblik dat CER's en ERU's in EU-emissierechten worden omgezet. Informatie over de in de lidstaten omgezette hoeveelheden zal op passende wijze beschikbaar zijn voor het publiek¹⁰. Gezien de mogelijkheid voor de lidstaten om, naast de omzetting van JI- en CDM-kredieten overeenkomstig dit voorstel, gebruik te maken van de flexibele mechanismen van het protocol van Kyoto, worden deze drempels noodzakelijk

⁹ COM(2003) 51 def.

¹⁰ Zie met name artikel 20, lid 3, van Richtlijn 2003/.../EG.

geacht om ervoor te zorgen dat de flexibele mechanismen hun supplementaire karakter behouden ten opzichte van de nationale emissiereductiemaatregelen binnen de EU.

3.2. Kwalitatieve voorwaarden

- **Voorkoming van dubbeltelling van emissies die onder de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten vallen en emissiereducties ingevolge projectactiviteiten**

Door directe emissies van bepaalde activiteiten in een regelgevingskader te plaatsen waar de totale hoeveelheid emissies wordt gelimiteerd, ontstaat geen gevaar van “dubbeltelling” in de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten. Gezien de geharmoniseerde en consistente gegevens die over de sector warmte/krachtproductie beschikbaar zijn, kunnen de lidstaten geen emissierechten toewijzen aan installaties die energie opwekken uit koolstofvrije bronnen of aan installaties die kracht, warmte of stoom verbruiken (indirecte emissiebronnen).

Dubbeltelling in verband met de koppeling van projectkredieten aan de Gemeenschapsregeling voor emissierechtenhandel kan zich evenwel voordoen, indien ERU's worden toegekend ingevolge emissiereducties die zijn gegenereerd door middel van in de Gemeenschap ondernomen projecten welke eveneens direct of indirect leiden tot een reductie of beperking van emissies uit een installatie die onder de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten valt. Dubbeltelling dient uit zowel economisch als milieuoogpunt te worden voorkomen. Als ERU's worden gegenereerd en tegelijkertijd emissierechten vrijkomen, verliest de totale limiet aan betekenis, daar voor emissierechten geruilde ERU's de houder het recht geven de emissies te verhogen in dezelfde mate als zij via een JI-project zijn gereduceerd. Economisch gezien leidt dubbeltelling tot concurrentievervalsing in de geliberaliseerde Europese energiemarkt. Terwijl bestaande koolstofvrije bronnen niet in aanmerking komen voor emissierechten bij de aanvankelijke toewijzing in het kader van de nationale toewijzingsplannen, kunnen aan nieuwe investeringen in koolstofvrije bronnen evenmin ERU's voor omzetting in emissierechten worden toegekend.

Dubbeltelling moet worden verboden volgens het beginsel dat een ton emissies slechts eenmaal in rekening kan worden gebracht en een reductie ervan niet meer dan eenmaal kan worden beloond. Daarom kan een installatie die onder de Gemeenschapsregeling valt, niet terzelfder tijd in aanmerking komen voor JI. Dit probleem zal zich zeer waarschijnlijk voordoen bij JI-projecten die in de energievoorzienings- en energieverbruikende sector in toetredende landen worden ondernomen.

Ter voorkoming van dubbeltelling vereist het voorstel dat geen ERU's worden verleend voor reducties die direct of indirect van invloed zijn op emissies uit installaties die onder Richtlijn 2003/.../EG vallen. Krachtens artikel 6 van het Kyoto-protocol moeten de betrokken partijen JI-projecten goedkeuren. De eis dat de lidstaten geen projecten mogen goedkeuren die kunnen resulteren in dubbeltelling van emissies, strookt met dit artikel van het Kyoto-protocol. Dubbeltelling van emissies zou het voor een gastlidstaat moeilijker maken aan de Kyoto-doelstellingen te voldoen en het is belangrijk dat deze kwestie op communautair niveau wordt geregeld, teneinde de milieu-integriteit van het op nauwkeurige berekening van de emissies gebaseerde verhandelingsstelsel intact te houden en concurrentievervalsing te voorkomen (b.v. in de geliberaliseerde EU-elektriciteitsmarkt). Het voorstel verzoekt het comité dat de taken in verband met Richtlijn 2003/.../EG uitvoert, richtsnoeren voor het voorkomen van dubbeltelling op te stellen.

- **Tijdelijke ontheffing voor JI-activiteiten in toetredende landen**

De Commissie is zich bewust van de moeite die bepaalde lidstaten en kandidaat-landen hebben gedaan om JI in een vroeg stadium te implementeren. Op 1 mei 2004 treedt een groot aantal kandidaat-landen toe tot de EU en de Gemeenschapsregeling zal dan deel uitmaken van het *acquis communautaire*. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van een tijdelijke ontheffing voor JI-activiteiten die normaliter onder de werkingssfeer van Richtlijn 2003/.../EG betreffende de verhandeling van emissierechten vallen en die vóór 31 december 2004 of, indien dat later valt, de datum van de toetreding van een land tot de EU, zijn goedgekeurd, zodat zij als JI-projecten kunnen worden voortgezet en tot 31 december 2012 ERU's kunnen genereren. Ter voorkoming van eventuele dubbeltelling van emissies is in het voorstel evenwel bepaald dat voor dergelijke projectactiviteiten in het nationale toewijzingsplan geen emissierechten mogen worden toegewezen met betrekking tot emissiereducties welke uit die projectactiviteiten voortvloeien.

De hoofdreden is dat de “transformatie” van een lopend JI-project in een installatie die aan de regeling voor verhandeling van emissierechten is onderworpen, tot juridische en contractuele moeilijkheden kan leiden voor de investeerder en het gastland die een bilaterale overeenkomst voor de overname en overdracht van ERU's hebben gesloten. Volgens de Gemeenschapsregeling is de lidstaat waar de installatie is gevestigd, verantwoordelijk voor de toewijzing van emissierechten aan de exploitant. Het land dat als gastheer voor het lopende JI-project fungeert, moet bijgevolg beslissen of deze activiteit al dan niet tijdelijk moet worden ontheven van de verhandelingsregeling. Het kan besluiten dat niet te doen en emissierechten toe te wijzen op basis van het referentieniveau dat oorspronkelijk voor het JI-project werd vastgesteld.

- **Uitsluiting van via bepaalde activiteiten gegenereerde kredieten van de mogelijkheid deze om te zetten in emissierechten voor gebruik in de Gemeenschapsregeling**

Dit voorstel reguleert niet het gebruik van JI- of CDM-kredieten door lidstaten of door particulieren met betrekking tot verplichtingen buiten de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten. De Gemeenschapsregeling brengt voor de gehele EU een markt tot stand waar zonder beperkingen emissierechten kunnen worden verhandeld, wat betekent dat de lidstaten niet individueel kunnen beslissen welke kredieten al dan niet worden erkend. Er is derhalve behoefte aan een gemeenschappelijke benadering van projectactiviteiten in het kader van de Gemeenschapsregeling.

Het voorstel sluit van omzetting in emissierechten voor gebruik in de Gemeenschapsregeling JI- en CDM-kredieten uit afkomstig van projecten die geen permanente reductie van emissies uit een bepaalde bron bewerkstelligen en een significant effect op de biodiversiteit kunnen hebben. In de akkoorden van Marrakesh (besluiten 16/CP.7 en 17/CP.7) is vastgesteld dat in bijlage I opgenomen partijen ervan moeten afzien uit kerninstallaties gegenereerde CER's en ERU's te gebruiken om aan hun verplichtingen ingevolge artikel 3, lid 1, van het protocol van Kyoto te voldoen. Artikel 3, lid 1, bevat de wettelijk verbindende verplichting voor in bijlage I opgenomen partijen dat zij ervoor moeten zorgen dat hun emissies hun verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie als genoemd in bijlage B van het protocol van Kyoto niet overschrijden. Het bevat tevens een gezamenlijke doelstelling voor alle in bijlage I opgenomen partijen, namelijk dat moet worden gestreefd naar reductie van hun totale emissie in de verbintenisperiode 2008-2012 met ten minste 5% ten opzichte van het niveau van 1990. Dit gezamenlijke doel maakte oorspronkelijk deel uit van een afzonderlijk artikel, maar werd later in de loop van de onderhandelingen toegevoegd aan artikel 3, lid 1. Het Kyoto-protocol verwacht duidelijk voor in bijlage I opgenomen partijen wettelijk verbindende verplichtingen overeenkomstig artikel 3, lid 1, die na 2012 zullen gelden. Een en ander blijkt uit artikel 3, lid 9, van het Kyoto-protocol, dat voorziet in wijzigingen op bijlage B tot vaststelling van

verplichtingen voor latere verbintenisperioden die ingevolge artikel 3, lid 1, van kracht zullen worden. Hieruit volgt dan ook dat de verplichting voor in bijlage I opgenomen partijen om af te zien van het gebruik van uit kerninstallaties gegenereerde CER's en ERU's is vastgelegd tot 2012 en een aanduiding geeft voor de voortzetting ervan in latere perioden.

JI- en CDM-kredieten die kunnen worden gegenereerd via LULUCF-activiteiten (landgebruik, veranderingen in het landgebruik en bosbouw), zijn eveneens van erkenning uitgesloten. LULUCF-activiteiten kunnen slechts tijdelijk koolstof opslaan, die hoe dan ook later toch in de atmosfeer vrijkomt. Zij vallen niet onder de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten, waarmee permanente reducties van emissiebronnen worden beoogd. De Gemeenschapsregeling is voornamelijk bedoeld als een technologische drijfkracht voor verbeteringen op lange termijn in de bestrijding van emissies uit energie- en industriebronnen. Erkenning van kredieten van LULUCF-activiteiten zou niet stroken met de benadering van de Raad en het Europees Parlement inzake de verhandeling van emissierechten. Bovendien zijn er nog veel onzekerheden in verband met de wijze waarop emissieverwijderingen per put, zoals bedoeld in het Kyoto-protocol, moeten worden berekend en gecontroleerd, bij zowel JI als het CDM, op het niveau van een land en van een project. Het is niet duidelijk hoe de tijdelijke en reversibele aard van LULUCF-koolstofbinding kan worden verzoend met de verhandeling van emissierechten op het niveau van een organisatie, omdat daarbij aan de begunstigde van de initiële koolstofbinding de latere uitstoot van broeikasgassen zou moeten worden toegeschreven. Momenteel worden onderhandelingen gevoerd voor het opstellen van regels voor de opnemng van bebossing en herbebossing in het kader van het CDM. Deze zullen niet voor de 9^{de} Conferentie van Partijen bij het UNFCCC (december 2003) internationaal worden goedgekeurd. In het licht van de toepassing van deze regels zal de Commissie nagaan of en, zo ja, hoe kredieten van LULUCF-activiteiten kunnen worden gebruikt in de verhandeling van emissierechten op organisatieniveau in de Gemeenschapsregeling. Bovendien moeten JI en CDM leiden tot technologieoverdracht via bijvoorbeeld de bevordering van nieuwe, schonere technologieën en verbeteringen in energie-efficiëntie, terwijl bebossing en herbebossing activiteiten zijn die niet tot technologieoverdracht of ontwikkeling leiden. Omdat putprojecten naar verwachting goedkoper zijn dan projecten met technologieoverdracht, zou de mogelijkheid om kredieten van dergelijke projecten om te zetten ten koste gaan van de bevordering van technologieoverdracht aan andere geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden, hetgeen de sleutel vormt tot het succes van JI en CDM en de langetermijndoelstelling om het niveau van broeikasgasemissies in de wereld te stabiliseren.

Onverminderd de bepalingen inzake dubbeltelling voor JI-projecten in de Gemeenschap, erkent het voorstel de mogelijkheid JI- en CDM-kredieten van waterkrachtcentrales om te zetten. De lidstaten en andere geïndustrialiseerde landen moeten evenwel rekening houden met sociale en milieueffecten van projectactiviteiten waaraan zij deelnemen of die worden ondernomen door daartoe door hen gemachtigde rechtspersonen. Projecten met negatieve sociale en milieueffecten, met name van grote waterkrachtinstallaties, zoals omschreven door de Wereldcommissie voor dammen¹¹, moeten worden vermeden. De voor 2006 geplande toetsing van de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten moet onderzoeken in welke mate grote waterkrachtprojecten zijn ontwikkeld die negatieve sociale en milieueffecten kunnen hebben.

¹¹ Zie het eindverslag van de World Commission on Dams: *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, gepubliceerd in november 2000.

3.3. Voorwaarden in verband met het tijdschema en gevolgen

JI- en CDM-kredieten mogen vanaf 2008 worden gebruikt in de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten, hetgeen gelijke behandeling van deze beide projectmechanismen impliceert. Volgens artikel 12, lid 10, van het Kyoto-protocol inzake het CDM kunnen CER's die vóór de eerste verbintenisperiode (2008-2012) zijn gerealiseerd, worden aangewend om bij te dragen tot de nakoming van de verplichtingen in de eerste verbintenisperiode. Daarom zou een bepaling van het Gemeenschapsrecht die het gebruik van CDM-kredieten voor 2008 toestaat, niet stroken met de benadering van het Kyoto-protocol. De zekerheid dat na 2008 CDM-kredieten die vóór dat tijdstip zijn gegenereerd, zullen kunnen worden gebruikt om aan de verplichtingen ingevolge de EG-regeling te voldoen, zal niettemin een extra stimulans voor het CDM in een vroeg stadium vormen. Dankzij deze zekerheid kan dan ook een verlaging van de transactiekosten worden verwacht en een beperking van de risico's die aan investeringen in CDM-projecten zijn verbonden.

Met betrekking tot JI-kredieten is in de akkoorden van Marrakesh¹² bepaald dat ERU's slechts mogen worden toegekend voor een kredietperiode die na begin 2008 een aanvang neemt. Dit betekent dat JI-kredieten niet voor 2008 kunnen bestaan. Het voorstel voorziet dan ook niet in de ruil van ERU's voor emissierechten in het tijdvak 2005-2007, om de eenvoudige reden dat vóór 2008 geen ERU's beschikbaar zullen zijn.

4. VERBANDEN MET BESTAANDE COMMUNAUTAIRE MILIEUWETGEVING EN DE EU-STRATEGIE INZAKE DUURZAME ONTWIKKELING

4.1. **Eis dat rekening wordt gehouden met het *acquis communautaire* voor de vaststelling van referentieniveaus voor projectactiviteiten die worden ondernomen in landen die het toetredingsverdrag met de EU hebben ondertekend**

Krachtens het protocol van Kyoto moeten JI en het CDM extra reducties bewerkstelligen ten opzichte van die welke anders zouden zijn opgetreden en de akkoorden van Marrakesh bepalen dat een referentieniveau moet worden vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met relevante nationale beleidslijnen en omstandigheden, zoals initiatieven tot sectorale hervorming, plaatselijke beschikbaarheid van brandstoffen, uitbreidingsplannen van de energiesector, alsmede met de economische situatie in de projectsector¹³. Wanneer het gastland van JI- of CDM-projecten een wetgeving heeft die precieze eisen stelt welke van invloed zijn op broeikasgasemissies, moet bij de vaststelling van referentieniveaus daarmee ten volle rekening worden gehouden. Toetredende landen dienen hun nationale wetten, voorschriften en procedures uiterlijk bij de toetreding in overeenstemming te brengen met de gehele EG-wetgeving, het zogenaamde *acquis communautaire*, met uitzondering van een aantal overgangsmaatregelen die bij de toetredingsonderhandelingen zijn overeengekomen en in het toetredingsverdrag zijn vastgelegd. Eisen van de EG-wetgeving moeten worden geacht deel uit te maken van het referentieniveau voor in die landen ondernomen JI-projecten.

¹² Besluit 16/CP.7 Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van artikel 6 van het protocol van Kyoto.

¹³ Besluit 16/CP.7 Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van artikel 6 van het protocol van Kyoto: “*Het referentieniveau (...) is het scenario dat redelijkerwijs de antropogene emissies per bron weergeeft (...) die zonder het voorgestelde project zouden optreden. Een referentieniveau geldt voor emissies van alle gassen, sectoren en broncategorieën, als vermeld in bijlage A van het protocol van Kyoto (...) binnen de grenzen van het project*”.

4.2. Eis dat rekening wordt gehouden met sociale en milieueffecten van projectactiviteiten waarbij lidstaten zijn betrokken

De akkoorden van Marrakesh bevestigen dat het gastland uitmaakt of JI- en CDM-projecten een bijdrage leveren voor zijn duurzame ontwikkeling. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de goedkeuring van JI- en CDM-projecten waarin zij of hun rechtspersonen betrokken zijn.

Het voorstel bepaalt dat de lidstaten rekening moeten houden met sociale en milieueffecten van projectactiviteiten waaraan zij deelnemen of die worden ondernomen door daartoe door hen gemachtigde rechtspersonen. Deze algemene eis geldt zowel voor de voorbereiding van een project (vóór goedkeuring ervan) als voor de uitvoering van een project (wanneer emissiereducties worden gemeten en gecontroleerd). Deze eis strookt met de akkoorden van Marrakesh, waarbij de lidstaten grotendeels zelf kunnen beslissen of voor goedkeuring van CDM- en JI-projecten sociale en milieucriteria in aanmerking moeten worden genomen. Rekening houden met economische, sociale en milieueffecten in het goedkeuringsproces voor projecten waarborgt dat goedgekeurde JI- en CDM-projecten daadwerkelijk bijdragen tot duurzame ontwikkeling. Aangezien deelname aan JI en het CDM op vrijwillige basis geschiedt, bevat het voorstel een stimulans voor de particuliere sector om de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van het bedrijfsleven op sociaal en milieugebied te vergroten, in overeenstemming met het implementatieplan dat de wereldtop voor duurzame ontwikkeling in Johannesburg heeft goedgekeurd.

4.3. Toegang van het publiek tot informatie over JI- en CDM-projectactiviteiten

Overeenkomstig Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, de eisen van het Verdrag van Aarhus en de eisen van de akkoorden van Marrakesh betreffende informatie voor het publiek, inclusief via nationale registers¹⁴, zorgt dit voorstel ervoor dat informatie over projectactiviteiten ook voor het publiek beschikbaar is. Deze bepaling geldt voor projecten buiten het grondgebied van de Gemeenschap waaraan een particuliere organisatie deelneemt, daar deze deelname onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat valt.

4.4. Milieueffectbeoordeling van nationale strategieën/programma's voor tenuitvoerlegging van JI/CDM-projecten

Het voorstel bepaalt dat de lidstaten het milieueffect van nationale strategieën of programma's voor de uitvoering van JI/CDM-projecten moeten beoordelen en vóór de goedkeuring ervan het publiek moeten raadplegen. Met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan het verdrag van Aarhus en aan Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (strategische milieueffectbeoordeling voor beleid, plannen en programma's (SEA)).

4.5. Mogelijkheid voor EMAS-verificateurs om emissiereducties van JI-project-activiteiten binnen de Gemeenschap te controleren

Alleen aangewezen operationele rechtspersonen die door de raad van bestuur van het CDM zijn erkend, kunnen projecten valideren en/of emissiereducties in het kader van het CDM verifiëren en certificeren.

¹⁴ Zie met name deel E van de bijlage bij ontwerp-besluit -/CMP.1 inzake regels voor de administratie van de toegewezen hoeveelheden overeenkomstig artikel 7, lid 4, van het Kyoto-protocol.

Volgens de “versnelde” procedure voor JI (wanneer het gastland aan alle eisen van deel D van besluit 16/CP.7 voor deelneming voldoet) kunnen in bijlage I opgenomen partijen bepalen wie moet worden aangewezen voor verificatie van de emissiereducties.

Het voorstel biedt de lidstaten de mogelijkheid milieuverificateurs die bij EMAS zijn betrokken aan te wijzen voor verificatie van emissiereducties van JI-activiteiten volgens de versnelde procedure binnen de Gemeenschap. Zodoende kan worden geprofiteerd van bestaande erkenningsinstanties en -procedures die overeenkomstig artikel 4 van Verordening 761/2001/EG¹⁵ van 19 maart 2001 (EMAS-verordening) zijn ingesteld. EMAS-milieuverificateurs dienen evenwel, behalve een deugdelijke kennis van klimaatveranderingsvraagstukken, aan te tonen dat zij over de nodige deskundigheid en kennis met betrekking tot de vereisten van de JI-projectcyclus beschikken.

5. COÖRDINATIE MET DE NATIONALE VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN JI EN HET CDM AANGEWEZEN AUTORITEIT VAN DE LIDSTATEN

Met het oog op betere implementatie bevat het voorstel een aanbeveling voor volledige coördinatie tussen de bevoegde autoriteit voor de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2003/.../EG¹⁶ betreffende de verhandeling van emissierechten en de aangewezen nationale autoriteit voor de uitvoering van JI- en CDM-projecten in overeenstemming met de akkoorden van Marrakesh¹⁷.

6. PROJECTEN MET DUURZAME OF HERNIEUWBARE ENERGIEBRONNEN

De vervanging van conventionele fossiele brandstoffen door duurzame energiebronnen voor de productie van kracht en warmte is een belangrijke optie voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen bij de productie van warmte en kracht.

De Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten behandelt niet specifiek duurzame energiebronnen, aangezien deze geen kooldioxide uitstoten. Duurzame energie profiteert van het feit dat geen emissierechten behoeven te worden overgenomen en overgedragen voor warmte/krachtproductie op basis van hernieuwbare energiebronnen, terwijl deze emissierechten de alternatieve kosten verhogen voor producenten die gebruik maken van fossiele brandstoffen zoals kolen, olie of aardgas. Deze verhoogde alternatieve kosten worden doorberekend in de marktprijzen voor warmte en kracht, hetgeen in het voordeel speelt van producenten die hernieuwbare energiebronnen gebruiken.

Verwacht wordt dat veel duurzame-energieprojecten zullen worden voorgesteld als Kyoto-projectactiviteiten, met name in het kader van het CDM. Deze projecten zullen in sterke mate bijdragen tot matiging van de klimaatverandering en kunnen een aantal landen helpen zich aan te passen aan de nadelige effecten van klimaatverandering. Er is een enorm potentieel voor het creëren van synergie ten behoeve van armoedebestrijding. Opmerkenswaard is dat de partijen bij het UNFCCC onlangs (COP8, Delhi, India) vereenvoudigde regels hebben aangenomen voor kleinschalige CDM-projecten, waaronder duurzame-energieprojecten met een maximale productiecapaciteit tot 15 megawatt. De uitvoering van duurzame-energie-

¹⁵ Verordening 761/2001/EG van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), zie erkenningsvereisten in bijlage V.

¹⁶ Artikel 18.

¹⁷ Besluit 16/CP.7, §20(a) en Besluit 17/CP.7, §29.

projecten in het kader van het CDM wordt daardoor aanzienlijk gemakkelijker, terwijl de transactiekosten tot een minimum worden beperkt.

Installaties voor duurzame energie die van invloed kunnen zijn op emissies van installaties die onder de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten vallen, komen evenwel niet in aanmerking voor JI binnen de EU vanwege de bepaling inzake dubbeltelling.

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

(voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 175, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie¹⁸,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²⁰,

Handelend volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag²¹,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Richtlijn 2003/.../EG van het Europees Parlement en de Raad²² stelt een regeling vast voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, teneinde reducties van broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte manier te bevorderen, erkennend dat op langere termijn het niveau van de mondiale uitstoot van broeikasgassen met ongeveer 70% moet worden verminderd vergeleken met dat van 1990. De richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het vervullen van de verplichtingen van de Gemeenschap en haar lidstaten om de antropogene emissies van broeikasgassen te verminderen overeenkomstig het protocol van Kyoto, dat werd goedgekeurd bij Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegeven verplichtingen²³.
- (2) Richtlijn 2003/.../EG bepaalt dat de erkenning van kredieten van mechanismen op projectbasis voor het vervullen van de verplichtingen vanaf 2005 de kosteneffectiviteit

¹⁸ PB C [...] van [...], blz.[...].

¹⁹ PB C [...] van [...], blz.[...].

²⁰ PB C [...] van [...], blz.[...].

²¹ PB C [...] van [...], blz.[...].

²² PB L [...] van [...], blz.[...].

²³ PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1.

van het verwezenlijken van reducties van de mondiale uitstoot van broeikasgassen zal verhogen en dat daarin zal worden voorzien door middel van bepalingen die Kyoto-mechanismen op projectbasis, waaronder *Joint Implementation* (JI - gemeenschappelijke uitvoering) en het *Clean Development Mechanism* (CDM - mechanisme voor schone ontwikkeling) in het kader van het protocol van Kyoto koppelen aan de Gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten ("de Gemeenschapsregeling").

- (3) Koppeling van de Kyoto-mechanismen op projectbasis aan de Gemeenschapsregeling, met behoud van de milieu-integriteit, biedt de mogelijkheid emissiekredieten te gebruiken die zijn gegenereerd door middel van projectactiviteiten die krachtens de artikelen 6 en 12 van het protocol van Kyoto in aanmerking komen om de verplichtingen van exploitanten ingevolge artikel 12, lid 3, van Richtlijn 2003/.../EG na te komen. Zodoende ontstaat een grotere diversiteit van goedkope opties om aan de verplichtingen in het kader van de Gemeenschapsregeling te voldoen, waardoor de totale kosten van de nakoming van het protocol van Kyoto verminderen en de liquiditeit van de markt voor broeikasgasemissierechten in de Gemeenschap verbetert. Door het stimuleren van de vraag naar JI-kredieten zullen bedrijven in de Gemeenschap investeren in de ontwikkeling en overdracht van geavanceerde milieuvriendelijke technologie en knowhow. De vraag naar CDM-kredieten zal eveneens worden gestimuleerd en ontwikkelingslanden die als gastland van CDM-projecten fungeren zullen zodoende worden bijgestaan in het verwezenlijken van hun doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling.
- (4) Kredieten van mechanismen op projectbasis van het protocol van Kyoto zullen pas na de inwerkingtreding van het protocol van Kyoto beschikbaar komen. De Kyoto-mechanismen op projectbasis, die door de Gemeenschap en haar lidstaten, en door bedrijven en personen die buiten de Gemeenschapsregeling vallen, worden gebruikt, moeten bovendien zodanig aan de Gemeenschapsregeling worden gekoppeld dat zij verenigbaar zijn met het protocol van Kyoto en verdere op grond daarvan genomen besluiten alsook met de doelstellingen en architectuur van de Gemeenschapsregeling en bepalingen, als vastgesteld bij Richtlijn 2003/.../EG.
- (5) Emissiekredieten die door middel van projectgebaseerde Kyoto-activiteiten zijn gegenereerd, moeten worden omgezet in emissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/.../EG, zodat binnen de gemeenschappelijke markt voor broeikasgasemissierechten slechts een enkele rekeneenheid wordt gebruikt en zodoende de equivalentie tussen Kyoto-emissiekredieten en emissierechten wordt erkend.
- (6) De hoeveelheid in emissierechten omgezette emissiekredieten van Kyoto-mechanismen op projectbasis moet worden bewaakt, terwijl in een beoordeling wordt voorzien die bij de nakoming van de verplichtingen van de Gemeenschap en haar lidstaten het supplementaire karakter van de mechanismen van het Kyoto-protocol en latere op grond daarvan genomen besluiten ten opzichte van de Gemeenschapsregeling garandeert en de algemene doelstelling van de Gemeenschapsregeling om op basis daarvan emissiereducties te bewerkstelligen, overeind houdt.
- (7) Overeenkomstig het Kyoto-protocol en latere op grond daarvan genomen besluiten mogen emissiekredieten die voortvloeien uit projectactiviteiten waarbij nucleaire installaties zijn betrokken, niet worden gebruikt om aan de verplichtingen van het protocol van Kyoto te voldoen. Emissiekredieten uit projectactiviteiten met betrekking tot landgebruik, veranderingen in het landgebruik en bosbouw, mogen niet worden

omgezet in emissierechten overeenkomstig deze richtlijn, omdat zij niet resulteren in permanente reducties van de emissies uit de bronnen.

- (8) Ter voorkoming van dubbeltelling mogen geen emissiereductie-eenheden worden verleend op basis van reducties die zijn gegenereerd door middel van in de Gemeenschap ondernomen projectactiviteiten die eveneens resulteren in een vermindering of beperking van emissies uit een installatie die onder Richtlijn 2003/.../EG valt.
- (9) Overeenkomstig de betreffende toetredingsverdragen moet met het *acquis communautaire* rekening worden gehouden bij de vaststelling van referentieniveaus voor projectactiviteiten die in tot de Unie toetredende landen worden ondernomen. Tijdelijke ontheffing moet evenwel worden toegestaan voor lopende JI-projectactiviteiten die voor 31 december 2004 zijn goedgekeurd of, indien dat op een later tijdstip valt, de datum van toetreding van de staat tot de Unie, hetgeen ertoe kan leiden dat tot 31 december 2012 emissiereductie-eenheden worden verleend, mits in het nationale toewijzingsplan geen emissierechten zijn toegewezen met betrekking tot uit deze projectactiviteiten voortvloeiende emissiereducties.
- (10) Goedkeuring van Kyoto-projectactiviteiten voor de uitvoering ervan valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Bij het in overweging nemen van hun goedkeuring moeten de lidstaten zich ervan vergewissen dat deze projectactiviteiten extra emissiereducties opleveren en resulteren in reële, meetbare en langetermijnvoordelen tot matiging van de klimaatverandering, terwijl wordt bijgedragen tot het bereiken van de doelstellingen van gastlanden in verband met duurzame ontwikkeling, met name via de overdracht van milieuvriendelijke technologie, in overeenstemming met het protocol van Kyoto en latere op grond daarvan genomen besluiten, tot de specifieke behoeften en doelstellingen van gastlanden voor hun ontwikkeling en tot armoedebestrijding.
- (11) Overeenkomstig de strategie inzake duurzame ontwikkeling van de Europese Unie²⁴ vereist deze richtlijn dat bij de voorbereiding en uitvoering van projecten rekening wordt gehouden met de eventuele sociale en milieueffecten van JI- en CDM-projectactiviteiten, teneinde te waarborgen dat deze daadwerkelijk tot duurzame ontwikkeling bijdragen.
- (12) Overeenkomstig het UNFCCC, het protocol van Kyoto en verdere voor de tenuitvoerlegging ervan genomen besluiten moeten de Commissie en de lidstaten capaciteit opbouwende activiteiten in ontwikkelingslanden en landen in de overgang naar een markteconomie steunen, teneinde hen mede in staat te stellen ten volle te profiteren van JI en het CDM op een wijze die hun strategie voor duurzame ontwikkeling ten goede komt.
- (13) Aangezien deelneming aan JI- en CDM-projectactiviteiten op vrijwillige basis geschiedt, moeten de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van het bedrijfsleven op sociaal en milieugebied worden versterkt overeenkomstig paragraaf 17 van het implementatieplan van de wereldtop voor duurzame ontwikkeling²⁵. In dat verband

²⁴ COM(2001)264 def.

²⁵ Aangenomen door de Wereldtop inzake duurzame ontwikkeling, die van 26 augustus tot 4 september 2002 te Johannesburg (Zuid-Afrika) heeft plaatsgevonden. Zie http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm.

moeten bedrijven worden aangemoedigd om de sociale en milieuprestatie van JI- en CDM-activiteiten waaraan zij deelnemen, te verbeteren.

- (14) Het publiek moet toegang hebben tot informatie over projectactiviteiten en geraadpleegd worden alvorens nationale programma's voor de uitvoering van JI- en CDM-projecten worden goedgekeurd.
- (15) Nationale programma's van de lidstaten voor de implementatie van JI en het CDM moeten rekening houden met relevant Gemeenschapsbeleid, met name op het gebied van economische ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking, en verenigbaar zijn met de Gemeenschapsregels inzake mededinging en openbare aanbesteding.
- (16) Richtlijn 2003/.../EG dient derhalve dienovereenkomstig te worden gewijzigd.
- (17) De voor de uitvoering van deze richtlijn vereiste maatregelen worden vastgesteld overeenkomstig Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden²⁶.
- (18) Aangezien het doel van het voorgestelde optreden, de koppeling van de Kyoto-mechanismen op projectbasis en de Gemeenschapsregeling, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, vanwege de omvang en de gevolgen van het voorgestelde optreden, beter door de Gemeenschap kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen vaststellen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1
Wijzigingen in Richtlijn 2003/.../EG

Richtlijn 2003/.../EG wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In artikel 3 worden de volgende punten toegevoegd:
 - k) “partij van bijlage I”, een in bijlage I van het UNFCCC opgenomen partij die het protocol van Kyoto heeft bekrachtigd, zoals gespecificeerd in artikel 1, punt 7, van het protocol van Kyoto;
 - l) “projectactiviteit”, een projectactiviteit die door een of meer partijen van bijlage I is goedgekeurd in overeenstemming met artikel 6 of artikel 12 van het protocol van Kyoto en de op grond daarvan genomen besluiten;
 - m) “emissiereductie-eenheid” (ERU), een eenheid die is verleend overeenkomstig artikel 6 van het protocol van Kyoto en de op grond daarvan genomen besluiten;

²⁶ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

- n) “gecertificeerde emissiereductie” (CER), een eenheid die is verleend overeenkomstig artikel 12 van het protocol van Kyoto en de op grond daarvan genomen besluiten.

2. Na artikel 11 worden de volgende artikelen ingevoegd:

“

Artikel 11(bis)

Omzetting van CER's en ERU's uit projectactiviteiten voor gebruik in de Gemeenschapsregeling

1. Na de inwerkingtreding van het protocol van Kyoto en onverminderd leden 2 en 3 van dit artikel, kunnen lidstaten op verzoek van een exploitant CER's en ERU's van projectactiviteiten omzetten in emissierechten voor gebruik in de Gemeenschapsregeling gedurende elke in artikel 11, lid 2, van deze richtlijn bedoelde periode. Zulks geschiedt door het verlenen van één emissierecht door de lidstaat in ruil voor één CER of ERU die de exploitant volgens het nationale register bezit.
2. Wanneer het aantal voor gebruik in de Gemeenschapsregeling omgezette CER's en ERU's van projectactiviteiten 6% van de totale hoeveelheid door de lidstaten voor de periode toegewezen emissierechten bereikt, gaat de Commissie onmiddellijk over tot een beoordeling, op grond waarvan zij kan nagaan of een maximum van bijvoorbeeld 8% van de totale hoeveelheid door de lidstaten voor de periode toegewezen emissierechten moet worden ingevoerd overeenkomstig de procedure van artikel 23, lid 2.
3. Alle CER's en ERU's kunnen voor gebruik in de Gemeenschapsregeling worden omgezet, tenzij ze van de volgende projectactiviteiten afkomstig zijn:
 - a) overeenkomstig het protocol van Kyoto en latere op grond daarvan genomen besluiten, nucleaire installaties;
 - b) landgebruik, verandering in het landgebruik en bosbouw.

Artikel 11(ter)
Projectactiviteiten

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de referentieniveaus voor projectactiviteiten, zoals omschreven in latere op grond van het protocol van Kyoto genomen besluiten, welke worden ondernomen in landen die een toetredingsverdrag met de Unie hebben ondertekend, volledig voldoen aan het *acquis communautaire*, met inbegrip van de tijdelijke ontheffingen als bepaald in het toetredingsverdrag.
2. Met uitzondering van het bepaalde in lid 3, dragen lidstaten die als gastland voor projectactiviteiten fungeren, er zorg voor dat geen ERU's worden verleend voor reducties of beperkingen van broeikasgasemissies uit onder deze richtlijn vallende installaties.

3. Tot 31 december 2012 kunnen ERU's worden verleend voor emissiereducties die voortvloeien uit projectactiviteiten welke onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen en die zijn goedgekeurd vóór 31 december 2004 of, indien dat later valt, de datum van de toetreding van de staat tot de Unie. Met betrekking tot dergelijke projectactiviteiten worden geen emissierechten toegewezen voor uit die projectactiviteiten voortvloeiende emissiereducties.
4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de voorbereiding en uitvoering van projectactiviteiten waaraan zij of door hen gemachtigde particuliere of openbare organisaties deelnemen en die buiten het grondgebied van de Gemeenschap worden ondernomen, rekening houden met de sociale en milieueffecten van die projecten. Zij zien er tevens op toe dat deze projecten zodanig worden ontwikkeld en uitgevoerd dat wordt bijgedragen aan duurzame ontwikkeling en aan de specifieke behoeften en doelstellingen van de gastlanden op het stuk van ontwikkeling.
5. Bij de beoordeling van projectactiviteiten met het oog op goedkeuring overeenkomstig de artikelen 6 en 12 van het protocol van Kyoto en op grond daarvan genomen besluiten, vergewissen de lidstaten zich ervan dat de project-activiteiten resulteren in:
 - a) werkelijke en meetbare voordelen op lange termijn in verband met matiging van de klimaatverandering;
 - b) emissiereducties die een extra vermindering betekenen ten opzichte van die welke zonder de voorgestelde projectactiviteit zouden zijn opgetreden;
 - c) de overdracht van milieuvriendelijke en -veilige technologie en knowhow.
6. Bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van de leden 1 tot en met 5 worden vastgesteld overeenkomstig artikel 23, lid 2.

”

3. In artikel 17 wordt de volgende alinea toegevoegd:

“Informatie in het bezit van de bevoegde autoriteit over projectactiviteiten waaraan een lidstaat of een door hem gemachtigde particuliere of openbare organisatie deelneemt, wordt door die autoriteit aan het publiek beschikbaar gesteld, behoudens de beperkingen die vastgelegd zijn in artikel 3, lid 3, en artikel 4 van Richtlijn 2003/4/EG.”

4. Na artikel 17 wordt het volgende artikel ingevoegd:

“Artikel 17(bis)

Strategische effectbeoordeling van nationale JI- en CDM-implementatieprogramma's

De lidstaten beoordelen de eventuele milieueffecten van hun nationale strategieën of programma's voor de uitvoering van projecten en raadplegen, alvorens deze goed te

keuren, het publiek overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad²⁷, en met name artikel 6.”

5. In artikel 18 wordt de volgende alinea toegevoegd:

“De lidstaten zorgen met name voor coördinatie tussen hun aangewezen centrale punt voor de goedkeuring van projecten overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a), van het protocol van Kyoto en hun aangewezen nationale autoriteit voor de tenuitvoerlegging van artikel 12 van het protocol van Kyoto respectievelijk aangewezen overeenkomstig latere op grond van het protocol van Kyoto genomen besluiten.”

6. In lid 3 van artikel 19 wordt de volgende zin toegevoegd:

“Die verordening bevat tevens bepalingen betreffende de omzetting van CER's en ERU's voor gebruik in de Gemeenschapsregeling en betreffende de bewaking van het niveau van die omzetting.”

7. Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

- a) In lid 1 wordt de tweede zin als volgt gelezen:

“In dit verslag wordt bijzondere aandacht besteed aan de regelingen voor de toewijzing van emissierechten, de omzetting van ERU's en CER's voor gebruik in de Gemeenschapsregeling, het functioneren van de nationale registers, de toepassing van richtsnoeren voor bewaking en rapportage, de verificatie en kwesties die met de naleving van de richtlijn verband houden en aan de eventuele fiscale behandeling van emissierechten.”

- b) Lid 3 wordt als volgt gelezen:

“3. 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.”

8. Na artikel 21 wordt het volgende artikel ingevoegd:

“Artikel 21(bis)

Overeenkomstig het UNFCCC, het protocol van Kyoto en verdere voor de tenuitvoerlegging ervan genomen besluiten trachten de Commissie en de lidstaten capaciteit opbouwende activiteiten in ontwikkelingslanden en landen die een overgang naar een markteconomie doormaken, te steunen, teneinde hen mede in staat te stellen ten volle te profiteren van JI en het CDM op een wijze die hun strategie voor duurzame ontwikkeling ten goede komt en het betrekken van organisaties in de ontwikkeling en uitvoering van JI- en CDM-projecten te vergemakkelijken.”

²⁷ Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

9. Artikel 30 wordt als volgt gewijzigd:

a) in lid 2 wordt het volgende punt toegevoegd:

“k) het effect van projectmechanismen op gastlanden, vooral op hun ontwikkelingsdoelstellingen, met inbegrip van eventuele grote JI- en CDM-projecten voor grote waterkrachtcentrales die negatieve sociale en milieueffecten hebben.”

b) lid 3 vervalt.

10 In bijlage V wordt het volgende punt toegevoegd:

“(13) Verificateurs die zijn erkend in overeenstemming met de procedure en criteria van Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) en die over de vereiste deskundigheid en ervaring op het gebied van de bestrijding van broeikasgassen beschikken, kunnen verificateurs zijn voor in de Gemeenschap ondernomen projectactiviteiten die in aanmerking komen voor gemeenschappelijke uitvoering (JI).”

Artikel 2

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 1 oktober 2004 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor de verwijzing worden door de lidstaten vastgesteld.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. De Commissie stelt de overige lidstaten daarvan in kennis.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 4

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De Voorzitter

Voor de Raad
De Voorzitter