



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

Advies over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie

(Advies over het door de Europese Commissie ingediende Groenboek COM(2000) 87)

- gevraagd door de Heer Olivier Deleuze, Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, in een brief van 29 maart 2000
- voorbereid door de werkgroep Energie en Klimaat
- goedgekeurd door de Algemene Vergadering van 17 oktober 2000 (zie bijlage 1)

Inhoud

1. Samenvatting van het advies	[1-6]
2. Context	[7-11]
3. Algemene beschouwingen	[12-38]
4. Antwoord op de tien in het Groenboek gestelde vragen	[39-85]
5. Bijlagen	

1. Samenvatting van het advies

- [1] De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (de Raad) spreekt zich in dit advies uit over het Groenboek van de Europese Commissie over de handel in broeikasgasemissierechten (het Groenboek) (COM 2000.87).
- [2] De Raad vindt dat de Europese handel in emissierechten een onderdeel moet vormen van een op Europees niveau te ontwikkelen globale strategie. Deze strategie moet de Unie in staat stellen om tegen 2010 de doelstellingen inzake beperking van broeikasgasemissies, vastgesteld in het Protocol van Kyoto, te bereiken. De Raad herinnert eraan dat de flexibiliteitsmechanismen in de eerste plaats een middel willen bieden om de klimaatveranderingen te bestrijden. In een ruimer perspectief betreurt de Raad dat er geen Europees plan voor reductie van broeikasgasemissies is opgesteld. Voorts stelt de Raad dat er tegelijk met de invoering van het Europese systeem van verhandelbare emissierechten, meer structurele binnenlandse maatregelen moeten worden genomen.
- [3] De Raad is van mening dat moet worden gestreefd naar de grootst mogelijke harmonisatie tussen de EU-landen, in het bijzonder wat betreft de eerste toewijzing van rechten. Deze harmonisatie moet zoveel mogelijk vermijden dat de verhoudingen op milieu- en sociaal gebied en op het gebied van de concurrentie verstoord worden. De Raad dringt er ook op aan dat het Europese systeem verenigbaar zou zijn met het toekomstige internationale systeem. Verder acht de Raad dat de Europese markt aan een reeks voorwaarden moet voldoen om haar doelstellingen te kunnen bereiken, zowel uit het oogpunt van de milieu-effectiviteit als de economische efficiëntie. Aan de ene kant moet worden verzekerd dat de markt concurrentieel is en niet kan worden gemanipuleerd terwijl aan de andere kant, de transparantie van de informatie en de rechtszekerheid van het systeem voor alle actoren moeten worden gewaarborgd. Er moet een efficiënt systeem van controles en sancties worden ingevoerd, onder de verantwoordelijkheid van de Staten.



- [4] Volgens de Raad zou de invoering van het Europese systeem België beter in staat moeten stellen zijn doelstelling van emissiebeperking te bereiken. De Raad vestigt wel de aandacht van de regering op de noodzaak om snel een kader te creëren dat de samenhang van de posities van de verschillende gefedereerde entiteiten op dit gebied garandeert.
- [5] De Raad onderzoekt de verschillende aspecten van de concrete uitvoering van het door de Europese Commissie voorgestelde systeem en voert elementen aan in antwoord op de tien door de Commissie gestelde vragen. De analyse van de Raad steunt op vier hoofdvragen:
- welke sectoren moeten door dit systeem worden gedekt?
 - welke methode moet worden gevolgd voor de eerste toewijzing van rechten?
 - hoe verloopt de wisselwerking met andere maatregelen ter beperking van de broeikasgasemissies?
 - in welke bewakings- en nalevingsmechanismen moet worden voorzien?

Op de belangrijkste punten heeft de Raad zich unaniem uitgesproken. Evenwel was het niet mogelijk een consensus te bereiken over de initiële verdeling van vergunningen. De verschillende standpunten van de Raad zijn in het advies opgenomen.

- [6] Ook al moet, naar mening van de Raad, voor al deze punten naar een maximale harmonisatie op Europees niveau worden gestreefd om de hierboven reeds aangehaalde redenen, toch moeten de landen een zekere flexibiliteit genieten voor de uitvoering van het systeem. De Raad waarschuwt ook dat de eventueel bij de harmonisatie-inspanningen ondervonden problemen geen voorwendsel mogen zijn om niets te ondernemen.

2. Context

- [7] Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, dat werd goedgekeurd in 1992 en geratificeerd door België in 1996, heeft tot doel de antropogene emissies van broeikasgassen te beperken teneinde gevaarlijke klimaatveranderingen veroorzaakt door de verhoging van de concentraties van die gassen in de atmosfeer te voorkomen. Het in 1997 in Kyoto goedgekeurde Protocol bij dit Verdrag preciseert de verbintenissen van de ontwikkelde landen in termen van beperkte emissiequota's tegen 2008-2012. Voor België houdt dit een reductie van de emissies in met 7,5 % ten opzichte van 1990.
- [8] Artikel 17 van het Protocol van Kyoto biedt de mogelijkheid aan de geïndustrialiseerde landen om onderling emissierechten uit te wisselen. Deze landen dragen een historische verantwoordelijkheid voor de verergering van het broeikaseffect en de klimaatveranderingen die eruit voortvloeien. Deze verantwoordelijkheid houdt verband met een ontwikkelingsvorm die steunt op het verbruik van niet-hernieuwbare fossiele energie. Een verdienste van het Protocol van Kyoto is dat het een aantal reductiedoelstellingen over een bepaalde periode heeft vastgelegd in cijfers maar het heeft alleen aan de ontwikkelde landen emissiequota's toegekend. Volgens sommigen was het rechtvaardiger geweest om andere verdeelwijzen te overwegen zoals de toekenning van emissiequota's aan alle landen op basis van hun respectieve bevolking. Anderen menen dat de toekenning van quota's aan de landen van Bijlage B alleen, concurrentievervalsingen dreigt mee te brengen.
- [9] In haar Groenboek van acht maart 2000 (COM(00)87) stelt de Europese Commissie dat de bedrijven moeten kunnen deelnemen aan een systeem van verhandelbare emissierechten (VER) en stelt ze voor om een dergelijk systeem in te voeren in de Europese Unie vanaf 2005. Dit systeem zou in een eerste fase enkel betrekking hebben op de CO₂. Volgens de Commissie zou men op die manier mogelijke concurrentievervalsingen op de eenheidsmarkt door verschillen in de nationale wetten kunnen vermijden. Met de snelle invoering van dit Europese VER-systeem wil men ook



bereiken dat alle actoren al doende kunnen leren en zich kunnen voorbereiden op de internationale VER-handel die in 2008 van start zou moeten gaan, in het kader van de inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto.

- [10] In de discussies over de invoering van een systeem van verhandelbare emissierechten binnen de Gemeenschap komen vier hoofdvragen naar voren: welke sectoren moeten door dit systeem worden gedekt; welke methode moet worden gevolgd voor de eerste toewijzing van rechten; hoe verloopt de wisselwerking met andere maatregelen ter beperking van de broeikasgasemissies; en in welke bewakings- en nalevingsmechanismen moet worden voorzien? De Commissie lijkt voor al deze punten een maximale harmonisatie tussen de EU-landen voor te stellen om de concurrentievervalsingen die zich zou kunnen voordoen als gevolg van verschillen in de nationale wetten te vermijden.
- [11] Met de publicatie van het Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie wil de Commissie een ruime discussie op gang brengen met de economische, sociale en politieke actoren over deze problematiek. Het is in die context dat de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling aan de Raad heeft gevraagd om een advies uit te brengen over de voorstellen van de Commissie.

3. Algemene beschouwingen

- [12] De Raad betreurt dat er niet in de eerste plaats een Europees plan voor de reductie van broeikasgasemissies is opgesteld met het oog op de verwezenlijking van de communautaire doelstelling van Kyoto. Een dergelijk plan zou het, in het bijzonder door een kwantificering van de gemeenschappelijke en gecoördineerde Europese beleidsmaatregelen, makkelijker hebben gemaakt te oordelen, enerzijds over de nationale inspanningen die tegen 2012 moeten worden geleverd en anderzijds over de precieze draagwijdte van het Groenboek.
- [13] Niettemin meent de Raad dat de handel in broeikasgasemissierechten een positieve bijdrage kan leveren tot de verwezenlijking van de door het Protocol van Kyoto opgelegde doelstellingen. Er moeten wel verschillende voorwaarden in acht worden genomen. Sommige daarvan werden al geformuleerd in het advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto van oktober 1999 (*Advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99*). Anderen worden uiteengezet in het onderhavige advies.
- [14] Als al deze voorwaarden zijn vervuld, dan zou de invoering van een dergelijk systeem België beter in staat moeten stellen om de in het Protocol van Kyoto bepaalde reductiedoelstelling te bereiken. Het systeem zou bijvoorbeeld de investeringen in schone technologie kunnen aanmoedigen door de financiële stimulans die het biedt. In een globaler perspectief zou de creatie van een Europese markt van emissierechten een teken zijn van de vastberadenheid van de Europese Unie om haar uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Dit zou de ratificatie van het Protocol van Kyoto kunnen bevorderen (met name door de geïndustrialiseerde landen die niet behoren tot de Europese Unie) en de internationale geloofwaardigheid versterken van alle Europese lidstaten, in het bijzonder van België dat in 2001 het voorzitterschap van de Unie zal waarnemen.
- [15] Volgens de Raad mogen de flexibiliteitsmechanismen in het algemeen en een systeem van verhandelbare emissierechten in het bijzonder maar worden toegepast als aanvulling op binnenlandse maatregelen. Ze moeten worden beoordeeld ten opzichte van andere instrumenten en dit zowel op basis van hun milieu-effectiviteit als hun economische efficiëntie. Ook andere dimensies zoals politieke haalbaarheid en sociale rechtvaardigheid moeten in aanmerking worden genomen.
- [16] Wat het criterium van milieu-effectiviteit betreft, mag de fundamentele doelstelling van de flexibiliteitsmechanismen niet uit het oog worden verloren: zij moeten bijdragen tot de strijd tegen de klimaatveranderingen. Ze mogen in geen geval worden aangewend om de aanneming van andere maatregelen tot structurele beperking van ons



energieverbruik te vertragen. Deze maatregelen moeten ons in staat stellen ons beter voor te bereiden op striktere beperkingen in de toekomst (*advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99* III.1.1). Om de verwezenlijking van de milieudoelstelling en de economische haalbaarheid van het systeem te garanderen, moeten efficiënte controlemaatregelen en sancties worden ingevoerd (*advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99*, IV.4).

- [17] Wat het criterium van economische efficiëntie betreft, scheppen de flexibiliteitsmechanismen de mogelijkheid om de verschillen in termen van marginale kost van de emissiebeperking te exploiteren, te streven naar hun nivellering en dus de globale reductiekosten te minimaliseren (*advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99*, III.1.2). Dit wordt echter maar gegarandeerd in zoverre de kosten van het systeem redelijk blijven voor alle actoren. Sommige argumenten pleiten voor de deelneming van privé-entiteiten aan de handel in emissierechten om de liquiditeit en het concurrerend karakter van deze markt te bevorderen (*advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99*, IV.1.2.).
- [18] De betrouwbaarheid en de transparantie van de gegevens betreffende de handel en de emissies zijn essentiële punten die gewaarborgd moeten worden.

3.1. De noodzaak van een grotere harmonisatie

- [19] De Raad vindt dat de grootst mogelijke harmonisatie op Europees niveau moet worden nagestreefd om de concurrentieverstorende effecten van de emissievergunningen tot een minimum te beperken. De Raad erkent echter dat het opleggen van verschillende doelstellingen aan de verschillende landen van de Europese Unie op zich al een zekere distorsie meebrengt.
- [20] Bovendien moeten inspanningen worden geleverd om te zorgen dat het Europese systeem verenigbaar is met het systeem dat zal worden ingevoerd op internationaal niveau, in het bijzonder wat betreft de "hot air" problematiek.

3.2. De verantwoordelijkheid van de Staten en de overheden

- [21] De Raad wil eraan herinneren dat het de Staten en de Europese Unie zijn die zich ertoe hebben verbonden de emissies van broeikasgassen terug te dringen en dat zij de verantwoordelijkheid dragen voor de realisatie van die doelstellingen. Zij spelen een zeer belangrijke rol in de verdeling van de inspanningen tussen de verschillende actoren (bedrijven, gezinnen, vervoer, landbouw, overheidssector). De regeringen en de openbare besturen hebben bovendien essentiële taken als regelaars van de economie en scheidsrechters tussen de verschillende actoren. Zij liggen overigens aan de basis van talrijke investeringen die belangrijke gevolgen hebben, met name voor het vervoer, de elektriciteitsproductie en de collectieve voorzieningen.
- [22] Daarnaast zijn de Staten verplicht een handhavingssysteem op te zetten om te garanderen dat alle milieuplichtingen van het Protocol van Kyoto worden nageleefd of, als dit niet geval is, dat er strikte maatregelen worden genomen ten aanzien van de actoren die zich niet aan hun verbintenissen houden.

3.3. De noodzaak om een coherent kader te ontwikkelen op Belgisch niveau

- [23] Er moet zo snel mogelijk een duidelijk en samenhangend wettelijk kader worden opgesteld tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus (Gewesten, Federale staat en Europese Unie). De verschillende gefedereerde entiteiten van België moeten gecoördineerde en coherente posities innemen. Een vertraging op dit vlak zal de Belgische economische actoren zeker niet aanmoedigen om projecten te steunen waarmee ze hun deskundigheid ter zake zouden kunnen bevestigen. Die vertraging zou nadelige gevolgen kunnen hebben. Een dialoog tussen overheid en economische en sociale actoren lijkt hier zeer nuttig en zelfs noodzakelijk.



- [24] In dit verband wijst de Raad op de dringende noodzaak om een nationaal plan ter bestrijding van de broeikasgasemissies op te stellen. Dit plan moet een beroep doen op de hele waaier beschikbare maatregelen en de inspanningen verdelen, enerzijds onder alle actoren en anderzijds onder Europese en nationale binnenlandse maatregelen, communautaire handel in emissierechten en andere flexibiliteitsmechanismen. De flexibiliteitsmechanismen mogen maar als aanvullende maatregel worden toegepast. Het vorige plan dateert van 1994 en werd aan een kritische analyse onderworpen, met name in het advies van de Raad van september 1998 over de uitvoering in België van het Protocol van Kyoto.
- [25] De Raad herhaalt bovendien dat een bijzondere inspanning moet worden geleverd voor de ontwikkeling van de knowhow van België inzake de flexibiliteitsmechanismen op alle niveaus.

3.4. Binnenlandse maatregelen en systeem van verhandelbare emissierechten

- [26] De Raad vindt dat, tegelijk met de ontwikkeling van een markt van emissievergunningen, de structurele binnenlandse maatregelen moeten worden versterkt. De invoering van het VER-systeem mag geen aanleiding zijn om de uitvoering van maatregelen zoals het rationeel energiegebruik en een hervorming van de energiebelasting uit te stellen. De Raad vraagt zich trouwens af of de Commissie niet van plan is om dit communautaire VER-systeem toe te voegen aan de binnenlandse maatregelen. Als dit aanvaardbaar lijkt zolang de handel enkel binnen de Unie plaatsheeft, is het raadzaam de gevolgen op dit vlak te bekijken bij de opening van de Europese markt voor de internationale VER-handel.
- [27] De Raad herinnert er ook aan dat de Belgische regering, net als alle Partijen van Bijlage I bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering, vanaf 2005 de vooruitgang zal moeten aantonen die België heeft geboekt om te kunnen voldoen aan de reductiedoelstelling die is vastgesteld in het Protocol van Kyoto (artikel 3, lid 2); nu is ook de start van het VER-systeem volgens het Groenboek maar voorzien vanaf 2005.
- [28] Ten slotte blijken veel sectoren die grote hoeveelheden broeikasgassen uitstoten zoals het vervoer of de huishoudelijke verwarming in een eerste fase niet betrokken te zijn in het project van verhandelbare emissierechten, toch niet volgens het door de Commissie ingediende voorstel. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat bijvoorbeeld de vervoersector volgens talrijke studies in de komende jaren een belangrijke groei zal kennen en dat er absoluut binnenlandse maatregelen zullen moeten worden genomen. Men kan ergens wel begrijpen dat, gezien het aantal en de complexiteit van de metingen en de controles, deze bronnen niet direct zijn opgenomen in het VER-systeem zoals het wordt voorgesteld. Maar gezien het belang van deze bronnen wil de Raad er nog eens op hameren dat er zo snel mogelijk andere instrumenten moeten worden aangewend om het volume van hun emissies terug te dringen.

3.5. Coherentie van het VER-systeem en de nationale plafonds inzake luchtverontreiniging

- [29] Het feit dat de flexibiliteitsmechanismen het mogelijk maken om op wereldschaal vergunningen voor broeikasgasemissies uit te wisselen, mag niet uit het oog doen verliezen dat de verbranding van fossiele brandstoffen ook gassen voortbrengt die verantwoordelijk zijn voor andere vormen van verontreiniging zoals verzuring, eutrofiëring of de vorming van troposferische ozon. Deze vormen van verontreiniging hebben een locale en regionale impact op de ecosystemen en op de volksgezondheid. Men zal moeten toezien op de coherentie van het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten en de inachtneming van de nationale plafonds voor de uitstoot van zwavel- en stikstofdioxide en ammoniak, stoffen die blijkbaar niet moeten worden opgenomen in een VER-systeem.
- [30] De ondernemingen die beschikken over CO₂-emissiekredieten kunnen in geen geval afwijken van hun emissieplafonds voor stikstof- of zwaveloxide. Een bedrijf zal dus maar



meer kunnen uitstoten dan zijn emissiequota in zoverre het daarmee geen inbreuk maakt op andere Europese of nationale wetten, in het bijzonder betreffende de verzuring, de eutrofiëring en de vorming van troposferische ozon. Het samenbestaan van die wetten en van het VER-systeem zou een aanmoediging moeten vormen om te investeren in de milieuvriendelijkste technologieën.

3.6. Systeem van verhandelbare emissierechten en andere mechanismen van Kyoto

- [31] Het is raadzaam om de gevolgen te analyseren van de invoering op de gemeenschappelijke markt van de emissiekredieten die worden verworven als compensatie voor in het kader van het Mechanisme voor een schone ontwikkeling (in het Engels "Clean Development Mechanism") of van Gezamenlijke tenuitvoerlegging (in het Engels "Joint Implementation") ontwikkelde projecten. In elk geval zullen er ontvankelijkheidscriteria van deze projecten moeten worden gedefinieerd op de volgende Conferenties van Partijen. De Raad wijst erop dat hij zelf al basisvereisten heeft geformuleerd waaraan deze mechanismen zouden moeten voldoen (*advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99, IV.2*).
- [32] Wat betreft de putten, herhaalt de Raad dat hij gekant is tegen het feit dat een beleid ter bestrijding van de klimaatveranderingen zou steunen op het beheer van die putten (*advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99*). Deze problematiek moet ook worden bekeken in het kader van paragraaf 20 van het onderhavige advies.

3.7. Vermijden van ongewenste effecten: beëindiging van activiteit, delocalisatie

- [33] De te nemen maatregelen bij beëindiging van de activiteiten van een onderneming of delocalisatie buiten de door het VER-systeem gedekte landen moeten worden onderzocht. Het is immers niet de bedoeling dat actoren om zuiver speculatieve redenen al hun activiteiten stopzetten en de quota's die ze bezitten verkopen.

3.8. Vaststelling van reductiedoelstellingen per sector

- [34] Het Groenboek baseert het systeem op de toewijzing van een zekere quota broeikasgasemissies aan de verschillende actoren, volgens nader te bepalen modaliteiten. Naar gelang de sector zal een keuze moeten worden gemaakt uit de verschillende maatregelen tot beperking van de uitstoot van broeikasgassen: flexibiliteitsmechanismen, belastingheffing, sectoriële overeenkomsten en andere beleidsmaatregelen. Deze maatregelen sluiten elkaar niet noodzakelijk uit; een combinatie van verschillende maatregelen kan zelfs nuttig blijken (zie in dit verband het antwoord op vraag 8). De optie van een lastenverdeling ("burden sharing") door Europese industriële sectoren mag niet worden uitgesloten.

3.9. Waarborgen van een concurrerende markt

- [35] De gecreëerde markt zal moeten openstaan voor concurrentie. Het concurrerend karakter moet worden gewaarborgd door een voldoende aantal deelnemers. Distorsies tussen de verschillende EU-landen moeten zoveel mogelijk worden vermeden, in het bijzonder wat betreft de methode van toewijzing van de rechten.

3.10. Waarborgen van de rechtszekerheid

- [36] Vóór de invoering van het systeem moet een helder juridisch kader worden uitgewerkt, onder meer met betrekking tot de rechten en verplichtingen van de contractanten en de controlemaatregelen en sancties.



3.11. Waarborgen van de transparantie van de informatie

- [37] Alle deelnemers aan het systeem moeten kunnen beschikken over een maximum aan informatie over de VER-markt. Deze informatie betreft de stromen van vergunningen tussen de deelnemers, de omvang van de markt van vraag en aanbod, de evolutie van de prijzen, de emissieniveaus, ... Deze transparantie moet worden gewaarborgd met het oog op een drievoudig doel:
- milieugeloofwaardigheid: voldoende informatie verstrekken zodat de overheden een precieze controle kunnen verrichten van de emissies en de toegekende vergunningen;
 - marktprestaties: de helderheid van de markt garanderen zodat de deelnemers de beste economische strategie kunnen toepassen;
 - beveiliging van de strategische informatie voor de deelnemers aan het VER-systeem: de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie moet worden gegarandeerd.

3.12. Voorkomen van iedere vorm van marktmanipulatie

- [38] De prijs van de rechten zal worden bepaald op basis van vraag en aanbod en zal dus onvermijdelijk variëren. Dit brengt onzekerheid mee voor de economische actoren. Bovendien is het mogelijk dat bepaalde belangrijke actoren (en zelfs Staten) de prijs van deze rechten zullen beïnvloeden door grote aan- of verkopen. Men zou de relevantie moeten bestuderen van de oprichting van een controleorganisme om iedere vorm van marktmanipulatie tegen te gaan. Er zou een communautair kader moeten worden vastgelegd om een maximale transparantie en veiligheid van de economische actoren te verzekeren.

4. Antwoord op de tien in het Groenboek gestelde vragen

- [39] Hieronder voert de Raad elementen aan in antwoord op de verschillende in het Groenboek gestelde vragen. Het spreekt vanzelf dat de algemenere thema's die al aan bod kwamen in de voorgaande paragrafen hieronder niet meer worden hernomen. Het is belangrijk dat elk antwoord wordt opgevat als een element dat een deel vormt van een groter geheel. Alle facetten van het Europese systeem hangen immers nauw samen en het heeft weinig zin om er één los van de andere te beschouwen. Hetzelfde geldt voor de antwoorden die de Raad heeft geformuleerd op de tien door de Commissie gestelde vragen.

4.1. Aangaande de afbakening van de sectoren en de mogelijke mate van diversiteit binnen de Gemeenschap

4.11. Standpunt van de Commissie

- [40] In het kader van een stapsgewijze benadering, stelt de Europese Commissie voor om het systeem van verhandelbare emissierechten te beginnen met een beperkt aantal sectoren die grote hoeveelheden broeikasgassen voortbrengen (vaste bronnen) en die bovendien zeer uiteenlopende reductiekosten vertonen. Bovendien raadt ze aan om zich in eerste instantie te beperken tot de emissies van kooldioxide, die immers relatief gemakkelijk gemeten en dus bewaakt kunnen worden. Volgens de Commissie lijken de Richtlijn inzake grote stookinstallaties (Richtlijn 88/609/EEG van 24 november 1988) en de IPPC-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996) een bruikbaar uitgangspunt te bieden om te bepalen welke sectoren bij voorrang onder het VER-systeem moeten vallen. Het zou gaan om de warmte- en elektriciteitsproducenten, de ijzer- en staalindustrie, raffinage, chemie, glas-, cement, papierfabrieken, ...
- [41] Wat betreft de mate van diversiteit binnen de Europese Unie lijkt de Commissie de voorkeur te geven aan een gecoördineerd gemeenschappelijk systeem met een



uitstapmogelijkheid. In dit model bepaalt de Gemeenschap de sectoren die onder het VER-systeem vallen maar de landen behouden de mogelijkheid om een aantal van hun sectoren gedurende een bepaalde tijd niet aan de markt te doen deelnemen.

4.12. Antwoord op vraag 1

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

a. Rekening houden met de kosten van de metingen en de controles

- [42] Ook al kan het interessant zijn om geleidelijk aan zoveel mogelijk sectoren in het VER-systeem te betrekken, moet rekening worden gehouden met de kosten van de maatregelen en van de controle van de uitstoot per sector. Deze kosten variëren sterk naargelang de sector en het type emissie. Deze kosten en het toe te passen type maatregel voor een bepaalde sector (belastingheffing, vergunning of sectoraal akkoord) moeten worden afgewogen. Hierbij mag de mogelijkheid van een combinatie van verschillende instrumenten niet worden uitgesloten maar er moet ook worden vermeden dat de aan het systeem deelnemende sectoren/bedrijven worden benadeeld door de gelijktijdige toepassing van andere maatregelen. De kosten verbonden aan het beheer en de controle van de emissies moeten aanvaardbaar blijven en de emissies moeten gemakkelijk kunnen worden gecontroleerd om de geloofwaardigheid van het systeem (zeker in de startfase) te garanderen.

b. De bestaande studies verfijnen

- [43] Uit de door de Commissie gefinancierde studies blijkt dat de Europese Unie (en in het bijzonder België) er belang bij heeft om zoveel mogelijk sectoren te doen deelnemen aan de Europese en later de internationale handel in emissierechten. Deze studies zouden echter moeten worden verfijnd. Ook zou de micro-economische impact of wisselwerking met andere reductiemaatregelen moeten worden bestudeerd. De huidige studies beschouwen een enkele maatschappij als representatief voor een sector, houden geen rekening met de kosten van de transacties en de controles en kijken enkel naar de handel in CO₂. Bovendien betreffen deze studies gewoon een vergelijking van twee situaties waarin het enige gebruikte instrument bestaat in verhandelbare emissierechten: de handel in emissierechten op louter nationaal niveau tegenover een markt op Europees niveau. Volgens de onderzoeken van de Commissie blijkt dat België in een dergelijk schema altijd een netto-koper van vergunningen zou zijn en dat ook de Unie, in geval van deelneming aan een internationale markt, een netto-koper zou zijn (*Referentie: The economic effects of EU-wide industry level emission trading to reduce Greenhouse Gases. Results from the Primes energy system model. E3M Lab, Prof. P. Capros, Dr. L. Mantzos, Institute of Communication and Computer Systems of National Technical University of Athens. May 2000*)

c. De vervoersector en de kleine emittenten

- [44] De verwachte toename van de emissies te wijten aan het vervoer is een grote uitdaging voor de Europese Unie. Men zou de mogelijkheden moeten bestuderen om de aan het vervoer te wijten uitstoot in het VER-systeem op te nemen. Dit zou de landen kunnen aanmoedigen om programma's te lanceren ter bevordering van het openbaar vervoer en structureel beheer van de vraag naar interne mobiliteit.

d. De richtlijn inzake grote stookinstallaties en de IPPC-richtlijn

- [45] Terwijl het logisch en efficiënter kan lijken om het systeem te lanceren met een beperkt aantal gewichtige actoren (zoals die vermeld in de betrokken richtlijnen), stelt de Raad



zich vragen over de gepastheid van een beperkte toegang tot het systeem voor kleine entiteiten in de latere fasen.

4.13. Antwoord op vraag 2

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

- [46] Deze harmonisatie lijkt beter geschikt om eerlijke concurrentievoorwaarden te garanderen aan bedrijven uit eenzelfde sector. Er zal evenwel rekening moeten worden gehouden met de fiscale maatregelen en de technische reglementeringen die kunnen verschillen van land tot land. Dit is een argument voor een gelijktijdige harmonisatie van de andere instrumenten tot reductie van de broeikasgasemissies. Verder zal de mogelijkheid moeten worden bestudeerd van een lastenverdeling ("burden sharing") per industriële sector op Europees niveau. De problemen die eventueel opduiken bij de harmonisatie-inspanningen mogen echter niet dienen als voorwendsel om niets te ondernemen.

4.14. Antwoord op vraag 3

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

- [47] Een gecoördineerd communautair stelsel (Groenboek, 6.2.2) heeft tot doel de vooruitgang van de verschillende EU-landen bij de uitvoering van een VER-systeem op geharmoniseerde en gecoördineerde wijze te synchroniseren. Het gaat hier om een harmonisatie van de handel in emissierechten op Europees niveau.
- [48] Een dergelijke flexibiliteit kan interessant zijn, zeker voor de bedrijven die concurreren op wereldniveau en die rekening moeten houden met extra-Europese factoren. Niettemin dreigt de flexibiliteit voorzien in het keuzestelsel met instap/ uitstapmogelijkheid de markt op Europees niveau te vervalsen. Om dit te voorkomen zullen de lidstaten voor de sectoren en bedrijven die opteren voor niet-deelneming, reductiedoelstellingen moeten vastleggen die gelijkwaardig zijn met die waartoe de wel deelnemende sectoren en/of bedrijven zich hebben verbonden.

4.15. Antwoord op vraag 4

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

- [49] Het is wenselijk dat er op dit gebied een Europees kader wordt uitgewerkt. Het bereik van het Europese systeem moet zo groot mogelijk zijn. De concurrentieverhoudingen dreigen immers te worden verstoord wanneer een bedrijf aan een ander nationaal stelsel inzake emissierechten is onderworpen dan zijn concurrenten in andere Europese landen. De lidstaten moeten, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid behouden om in hun nationaal VER-systeem andere sectoren op te nemen dan de sectoren die vallen onder het communautaire systeem. In deze gevallen moeten de staten een zelfde transparantie waarborgen wat betreft de opgelegde reductiedoelstelling en een even grote betrouwbaarheid van de metingen en de follow-up van de transacties voor de bijkomende sector en/of bedrijf.



4.2. Aangaande de beleidsopties ten aanzien van de eerste toewijzing van emissierechten

4.21. Overzicht van de verschillende toewijzingsmethodes

- [50] Er bestaan verschillende methodes voor de eerste toewijzing van emissierechten aan de actoren of sectoren. Men onderscheidt de gratis toewijzing van rechten en de verdeling door verkoop bij opbod (veiling) of tegen vaste prijs.
- [51] Bij een toewijzing rijst uiteraard de delicate kwestie van de toekenningmodaliteiten. De eerste toewijzing kan gebeuren op basis van verschillende factoren: historische absolute emissieniveaus van de begunstigen of specifieke emissienormen per activiteitssector. Een toewijzing van de emissierechten op basis van de vroegere emissies (verworven rechten of "grandfathering") houdt het delicate vraagstuk in welke emissieperiode als referentie wordt genomen.

4.22. Standpunt van de Commissie

- [52] De eerste toewijzing van emissierechten houdt volgens de Commissie verschillende aanzienlijke problemen in. Elke lidstaat heeft andere reductiedoelstellingen en een ander beleid om zijn emissies te beheren en dus een verschillende graad van vrijheid in de toekenning van vergunningen. Twee identieke bedrijven uit dezelfde sector maar in andere landen kunnen op dit gebied dus onder andere regels vallen. De staten kunnen beslissen om een bepaalde sector te bevoordelen, naar gelang hun specifieke nationale situatie. Een dergelijke situatie dreigt protest uit te lokken bij andere bedrijven van dezelfde sector die in andere landen gevestigd zijn. Ook moet worden bepaald welk deel van de nationale reductiedoelstelling ten laste wordt gelegd van de deelnemers aan het VER-systeem en welk deel ten laste van de niet-deelnemers. Bovendien kunnen de toewijzingsmethodes verschillen van land tot land, wat kan leiden tot concurrentievervalsing. De Commissie meent dat de beste technische oplossing bestaat in de periodieke veiling omdat ze alle bedrijven de kans biedt hun emissierechten te verkrijgen op een doorzichtige manier, zonder dat er toewijzingscriteria moeten worden gedefinieerd. Bovendien beantwoordt deze methode aan het principe dat de vervuiler betaalt.

4.23. Algemene opmerkingen over de toewijzing van emissierechten

- [53] De keuze van een toewijzingssysteem is in de eerste plaats een politieke verantwoordelijkheid. Door het recht te beperken om CO₂ uit te stoten, verleent men aan dit goed een zekere schaarste. De maatschappij moet dan de moeilijke beslissing nemen wie recht heeft om het zeldzaam geworden goed te gebruiken en wie er moet profiteren van de opbrengst van dit gebruik. Als de emissierechten gratis worden toegewezen, dan gaat het voordeel naar de bedrijven die CO₂ uitstoten. Als ze daarentegen worden verdeeld door veiling, dan gaat de opbrengst in eerste instantie naar de Staat, die ze doorsluisst naar bepaalde economische agenten via de overheidsuitgaven en overdrachten of belastingverminderingen, met inachtneming van de communautaire regels betreffende de staatssteun. Dit aspect van verdeling moet zeker in aanmerking worden genomen bij de keuze van een toewijzingssysteem.
- [54] In ieder geval meent de Raad dat de beslissing over de toewijzingsmethode van emissierechten moet worden vastgelegd in een Europees akkoord dat een maximale harmonisatie moet beogen. De Raad is immers van mening dat een verschillende methode van toewijzing van land tot land de concurrentieverhoudingen zou kunnen verstoren.
- [55] Een gratis verdeling van de emissierechten zou erop neerkomen dat de emittenten van broeikasgassen enkel de reductiekosten van hun uitstoot zouden moeten dragen. Bij een



veilingsysteem zouden ze echter ook moeten betalen voor het gebruik van de milieumiddelen, wat in overeenstemming is met het principe dat de vervuiler betaalt.

4.24 Overzicht van de in de Raad geformuleerde standpunten (details van de stemming op de Algemene vergadering in bijlage 4)

- [56] De meerderheid van de Raad (15 van de 27 uitgebrachte stemmen) vindt het interessant om de vergunningen (eventueel gedeeltelijk) te verdelen door veiling op het niveau van alle lidstaten, op voorwaarde dat deze maatregel wordt vastgelegd in een akkoord op Europees niveau. De opbrengsten van deze veiling kunnen dan worden herverdeeld onder de Staten, die ze onder meer kunnen gebruiken om structurele investeringen in rationeel energiegebruik te stimuleren of de arbeidskosten te verlagen. De verdeling door veiling biedt bovendien eerlijke voorwaarden voor de nieuwkomers, voor zover er voldoende deelnemers zijn aan de markt natuurlijk.
- [57] De meerderheid van de leden (14 op 27 van de uitgebrachte stemmen) overweegt een eerste fase van gratis verdeling van vergunningen voor de lancering van het systeem. Zo zou men een aanzienlijke eerste onttrekking kunnen vermijden die een economische schok zou dreigen teweeg te brengen.
- [58] De gratis toewijzing kan worden berekend op basis van de historische emissies of op basis van een "benchmark". Deze laatste berekeningswijze kan bijvoorbeeld steunen op de beoordeling van de energie-efficiëntie of op de CO₂-equivalenten (per afgewerkte producteenheid) van de deelnemer ten opzichte van een Europees gemiddelde voor vergelijkbare procédés. De voorstanders van een gratis toewijzing op basis van de historische emissies geloven dat deze methode tegemoet komt aan de tweevoudige wens van een gemakkelijke lancering van het systeem en toekenning van een compensatie voor de investeringen die werden gerealiseerd voordat de nu geldende beleidsmaatregelen werden ingevoerd. De voorstanders van een berekening op basis van een "benchmark" menen dat deze aanpak tegemoetkomt aan de wens om de bedrijven te belonen die al hebben geïnvesteerd in technologieën die energie besparen en/of de uitstoot per afgewerkte producteenheid beperken.
- [59] Volgens sommige leden (8 van de 27 uitgebrachte stemmen) kan men enkel door een gratis verdeling van de emissierechten concurrentieproblemen vermijden, in het bijzonder met landen die niet vallen onder de door het Protocol van Kyoto vastgestelde quota's. In het andere geval dreigen de producten uit landen die niet onderworpen zijn aan dezelfde milieu-eisen, door hun lagere kosten, gevaarlijke concurrentie te vormen voor de Europese bedrijven. Deze eventualiteit is des te waarschijnlijker daar er op de Europese markt geen enkele barrière is op basis van milieucriteria. Volgens deze leden zou het milieuresultaat in een dergelijke situatie, bekeken op wereldniveau, onbestaande of negatief zijn omdat de productie gewoon zou verschuiven naar de landen die niet onderworpen zijn aan de milieu-eisen. Zij zijn ook van mening dat de eventuele verplichting om voor de emissierechten te betalen, de expansie van de economische activiteit zou belemmeren en in feite overeenstemt met een heffing. Ten slotte zou ieder systeem van toewijzing van emissierechten volgens hen verplicht rekening moet houden met de evolutie van de absolute emissies sedert 1990 en met de geleverde inspanningen in termen van energie-efficiëntie per geproduceerde eenheid (zelfs vóór 1990).
- [60] Andere leden (5 van de 27 uitgebrachte stemmen) zijn gekant tegen iedere vorm van gratis toewijzing van vergunningen in welk stadium ook. De gratis toewijzing zou geheel in strijd zijn met het principe dat de vervuiler betaalt. Zij vinden namelijk dat de betrokken vormen van verontreiniging afbreuk doen aan goederen die toebehoren aan de gemeenschap, bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, de handhaving van een leefbaar klimaat of het respect voor de biodiversiteit. Daarom vinden zij dat het gebruik van die gemeenschappelijke middelen niet gratis mag zijn. Dit gebruik heeft een prijs die moet worden vergoed aan de gemeenschap. In het bijzonder zou de gratis toewijzing van emissierechten op basis van verworven rechten ("grandfathering") onrechtvaardig zijn



wegens het risico dat ze in de praktijk ten goede komt aan de meest vervuilende activiteiten en nadelig uitvalt voor de nieuwkomers in een economische activiteit, in het bijzonder voor de actoren die productiewijzen willen bevorderen die beter zijn afgestemd op een duurzame ontwikkeling. Daarom is de veiling volgens hen te verkiezen boven ieder systeem van gratis toewijzing (op basis van "benchmark" of "grandfathering").

- [61] Verder zijn sommige leden (13 van de 27 uitgebrachte stemmen) van mening dat de delokalisaties moeten worden ontmoedigd door een aanpassing van de internationale handelsregels. Een land of een groep landen zoals de Europese Unie zou de mogelijkheid moeten krijgen om zijn invoer te beperken van producten die zijn vervaardigd volgens de industriële procédés die de invoerende landen om milieuredenen willen beperken of zelfs bij hen verbieden.

4.25. Antwoord op vraag 5

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

- [62] Om mogelijke distorsies te vermijden zou een akkoord moeten worden bereikt op communautair niveau. Men mag echter de moeilijkheid niet onderschatten om dit akkoord te verkrijgen tegen 2005 in een Europese situatie waarin sommige lidstaten vandaag druk doende zijn met de invoering van nationale systemen. Deze globale toewijzing aan "sectoren" (of 1 "sector") die deelnemen aan het VER-systeem en "sector(en)" die niet deelnemen zal rekening moeten houden met de relatieve kostenverschillen voor de emissiebeperking tussen de verschillende sectoren om te komen tot een eerlijke verdeling van de reductieinspanning.
- [63] Er moet ook worden gedacht aan de gevolgen die deze verdeling van de inspanningen zal hebben, zowel op Europees als op nationaal niveau. Op het niveau van de Europese Unie zal de toewijzing van een totale hoeveelheid aan een deelnemende sector bepalend zijn voor de hoeveelheid die beschikbaar blijft voor de andere sectoren. Op nationaal niveau zal het aandeel van de totale hoeveelheid dat wordt toegewezen aan de bedrijven van een lidstaat bepalend zijn voor de resterende quota voor de andere sectoren, naar gelang de doelstelling van die lidstaat.

4.26. Antwoord op vraag 6

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

- [64] De methode van toewijzing van de emissierechten moet bij voorkeur worden bepaald op communautair niveau, om te vermijden dat verschillende keuzen van land tot land de concurrentievervalsingen tussen in verschillende landen gevestigde bedrijven uit dezelfde sector zouden verergeren. Een bedrijf dat zijn emissierechten zou moeten kopen zou benadeeld zijn ten opzichte van een bedrijf uit dezelfde sector dat in een ander land zou profiteren van een gratis toewijzing. Overeenkomstig het gemeenschapsrecht moet men vermijden dat een land zijn exportbedrijven bevoordeelt ten opzichte van de niet-exporterende bedrijven, door aan de ene wel en aan de andere geen gratis vergunningen toe te wijzen.
- [65] Ongeacht de gevolgde toewijzingsmethode, mag ze de bedrijven die al investeringen hebben gedaan om hun emissies te beperken niet benadelen.



4.3. Aangaande de beleidsopties ten aanzien van de synergie met andere beleidsmaatregelen

4.31. Standpunt van de Commissie

- [66] Het probleem van samenbestaan van de verschillende instrumenten om de broeikasgasemissies terug te dringen wordt aangehaald. Het systeem van verhandelbare emissierechten zal inderdaad bestaan naast andere maatregelen van diverse aard zoals technische regelgeving en normering, milieuheffingen en convenanten. Volgens de Commissie hebben alle instrumenten hun belang. Met moet er echter op toezien dat ze alle bijdragen tot de reductie van de emissies.
- [67] Voor de op Europees niveau gesloten convenanten, acht de Commissie het nodig om een doorzichtig en aan die akkoorden aangepast wettelijk kader op te stellen. In het bijzonder zou moeten worden bepaald of de verhandelbare emissierechten kunnen worden gebruikt om aan deze akkoorden te voldoen. De Commissie lijkt de voorkeur te geven aan sectorale akkoorden op Europees niveau, waarin absolute quota's worden vastgelegd, uitgedrukt in ton CO₂-equivalent eerder dan in termen van emissie per afgewerkte producteenheid. Bovendien zou het orgaan dat de hele sector vertegenwoordigt een juridisch statuut moeten verwerven om zich voor de sector te kunnen verbinden.
- [68] Wat betreft de energiehellingen, onderstreept de Commissie hoe weinig vooruitgang er op communautair niveau is geboekt. Zij meent dat dit instrument zich beter leent voor kleinere en mobiele bronnen waarvan de emissies moeilijker meetbaar zijn, alsook voor emissies die niet rechtstreeks met het productieproces samenhangen zoals de verwarming van industriële en commerciële ruimten en die niet aan dezelfde internationale concurrentiedruk blootstaan. De VER-handel lijkt haar eerder aangewezen voor emissies in verband met de productie van goederen in sectoren die wel met scherpe internationale concurrentie te maken hebben. Tot slot meent de Commissie dat nader onderzoek moet worden verricht naar het gecombineerd gebruik van energiehellingen en verhandelbare emissierechten.

4.32. Antwoord op vraag 7

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

- [69] Het spreekt vanzelf dat een dergelijk evenwicht moet bestaan. Deze vraag doet echter uitschijnen dat de sectoren die deelnemen aan de VER-handel niet onderworpen zouden zijn aan andere beleidsmaatregelen. Er moet voor elke sector een evenwicht worden gezocht tussen de toepassing van binnenlandse maatregelen (technische normen, convenanten of energiehellingen bijvoorbeeld) en de VER-handel (advies van de Raad over de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, 19/10/99, IV. 1. 2., tweede aanbeveling). Een systeem dat meerdere instrumenten combineert kan aangewezen zijn. Dit evenwicht zal moeten worden bepaald door grondige kosten- en batenanalyses waarbij rekening moet worden gehouden met de economische, sociale en milieucomponenten.
- [70] Ten slotte mag men niet vergeten ook specifieke acties te voeren gericht op het verbruik waarvan de emissies niet op een markt van emissierechten zullen kunnen worden verhandeld. Het is duidelijk dat de andere emittenten van broeikasgassen die niet vallen onder het VER-systeem ook verplicht moeten worden tot billijke en gelijkwaardige maatregelen.



4.33. Antwoord op vraag 8

Hoe kunnen milieu-effectiviteit (in de zin van tenuitvoerlegging van het Kyoto-protocol) en doorzichtigheid worden gewaarborgd als gebruik wordt gemaakt van een combinatie van VER-handel, energieheffingen en milieuconvenanten met doelstellingen die zijn gebaseerd op energiebesparing per eenheid product?

a. Noodzaak van vereenvoudiging en harmonisatie

- [71] Het is van belang dat de actoren een duidelijk zicht hebben op de impact van de verschillende maatregelen op hun capaciteit om de broeikasgasemissies te beperken, zodat zij het schema kunnen kiezen dat hen de beste mogelijkheden biedt. Een Europese harmonisatie en een vereenvoudiging van de verschillende systemen zijn wenselijk, in zoverre zij toelaten de milieudoelstellingen te bereiken.

b. Wisselwerking met de convenanten

- [72] In het bijzonder zal een industriële sector die zich in een convenant heeft verbonden tot een in cijfers uitgedrukte reductie van zijn emissies of een verbetering van zijn energie-efficiëntie speciale maatregelen kunnen genieten. In dit verband herinnert de Raad eraan dat hij een reeks voorwaarden heeft geformuleerd waaraan deze convenanten moeten voldoen (advies van de Raad over fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid, 19/10/99, § 4.2.3). De betrokken sector zou bovendien kunnen deelnemen aan de VER-handel op voorwaarde dat er geen grondige analyses zijn die wijzen op algemeen negatieve effecten voor het milieu of de economie. Deze effecten zouden het gevolg kunnen zijn van een combinatie van de deelneming aan de VER-handel en de bijzondere voorwaarden verbonden aan het milieuconvenant, bijvoorbeeld de vrijstelling van een mogelijke energieheffing. In ieder geval zal het juridisch statuut van de bij een milieuconvenant betrokken organen moeten worden bestudeerd om te verzekeren dat ze aan de handel kunnen deelnemen.

c. Wisselwerking met de groene certificaten

- [73] Hoewel blijkt dat de twee markten gescheiden moeten blijven, stelt de Raad zich vragen over de mogelijke wisselwerkingen tussen de VER-handel en een systeem van groene certificaten en adviseert dat men zou zorgen voor een grotere coherentie op dit gebied. Dit probleem is belangrijk in zoverre het betrekking heeft op de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, in het bijzonder op het gebied van de elektriciteitsproductie.

4.4. Aangaande de beleidsopties ten aanzien van naleving en handhaving

4.41. Standpunt van de Commissie

- [74] Volgens de Commissie zijn efficiënte controle- en bewakingssystemen, alsook het bestaan van tevoren bekende, doeltreffende en snelle sancties essentiële voorwaarden voor een goed functionerend VER-systeem, zowel om de milieudoelstelling te bereiken als om het nodige vertrouwen in het systeem te handhaven.
- [75] De Commissie meent dat de toepassing van de nalevingsbepalingen ten aanzien van de bedrijven in eerste instantie een zaak is van de lidstaten. Harmonisatiemaatregelen zoals de invoering van een systeem van minimumsancties kunnen evenwel worden genomen op communautair niveau.
- [76] De Gemeenschap heeft het recht om de staten te vervolgen bij niet-toepassing van het bewakings- en controlesysteem van de emissies.



4.42. Standpunt van de Raad: zorgen voor een doorzichtig controle- en sanctiesysteem

- [77] Er moet een controlesysteem van de emissies worden voorzien om de geloofwaardigheid van het systeem te verzekeren wat betreft zijn vermogen om milieudoelstellingen te bereiken. In het bijzonder moeten de geldigheid en de transparantie van de emissie-inventarissen worden gewaarborgd. Er moeten gelijkwaardige procedures worden ingevoerd in alle deelnemende landen. De huidige zwakke kwaliteit van de emissie-inventarissen of van de bepaling van de basisemissioniveaus dreigt het systeem op de helling te zetten. De verschillende actoren moeten ten volle kunnen vertrouwen in de kwaliteit van de beschikbare gegevens. Een gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit van de verstrekte gegevens dreigt alle waarde te ontnemen aan de verhandelde emissievergunningen. Daarom moet een efficiënt en transparant systeem van sancties worden ingevoerd, dat ook de waarde van de emissierechten garandeert.
- [78] Er moeten verschillende functies worden vervuld opdat het VER-systeem efficiënt en geloofwaardig zou blijven: de bewaking en de (directe of indirecte) meting van de emissies, het nazicht van de conformiteit van de emissies van een deelnemer met het aantal emissierechten dat hij bezit, de follow-up van de transacties en toepassing van sancties. Deze functies moeten worden verzekerd door de staten. Het zijn immers de staten die de definitieve verantwoordelijkheid dragen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Kyoto. Het is essentieel dat de staten een handhavingssysteem opzetten dat onder meer modaliteiten betreffende de verantwoordelijkheid van de deelnemers aan de VER-handel bevat.

4.43. Antwoord op vraag 9

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

- [79] Gezien de complexiteit van het in te voeren systeem en de verwachte uitbreiding tot kleinere en minder gecentraliseerde verbruikers dan in de eerste fase, zullen zeer veel middelen moeten worden aangewend, te meer daar hun efficiëntie een van de essentiële voorwaarden is voor de werking van de VER-handel. De huidige middelen zijn wellicht niet toereikend. Zij moeten worden versterkt op het niveau van de Europese Unie en van de Staten, of zelfs de regionale of lokale entiteiten die dezelfde functies waarnemen.

a. Verdeling van de kosten voor de organisatie en de controlesystemen

- [80] De kosten verbonden aan de metingen, bewaking, follow-up en controle zijn onvermijdelijk vrij hoog. De mogelijkheden om deze kosten te verdelen tussen de staten en de privé-actoren moeten worden bestudeerd. Ze kunnen worden gefinancierd met een deel van de opbrengsten van de eventuele veiling van de vergunningen. Men zou de mogelijkheden moeten bekijken geboden door een controlesysteem dat gedeeltelijk wordt uitgevoerd door individuele actoren of een vereniging van actoren. Een vereniging van actoren zou schaalvoordelen kunnen opleveren, op voorwaarde dat ze de nodige wettelijke bevoegdheid heeft om de juistheid van de emissie-inventarissen te bevestigen en eventuele boetes te betalen. In elk geval is het de staat die moet zorgen voor de definitieve controle en het toezicht op deze metingen en die de kosten van deze twee laatste functies moet dragen.

b. Evenwicht tussen sancties en controles

- [81] De mate waarin de regels die een VER-systeem beheersen worden nageleefd hangt voor een deel af van de efficiëntie van het ermee verbonden bewakingssysteem. De



Raad dringt aan op de noodzaak om in efficiënte controlemaatregelen en sancties te voorzien vanaf de startfase van het VER-systeem.

c. Kosten voor de controle van de installaties en de emissies

- [82] Indien werd beslist om een milieudoelstelling te realiseren door de installatie van betere productietechnieken (beheer van de uitstoot door technische normalisering), is het vrij gemakkelijk om na te gaan of deze nieuwe techniek al dan niet in gebruik is genomen. Men moet zich wel vergewissen dat de techniek constant wordt gebruikt in het productieproces. In geval van beheer van de emissies door vergunningen, moeten de emissies worden gemeten en de transacties gevolgd. Men zou voor elke sector afzonderlijk moeten bepalen wat de efficiëntste maatregelen zijn om een reductiedoelstelling te bereiken, in milieu- en in economische termen.

4.44. Antwoord op vraag 10

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

a. Een Europees net van competenties en gegevens

- [83] Ook al moet de bewaking van de emissies en de naleving van de quota een bevoegdheid blijven van de lidstaten, adviseert de Raad om de op nationaal niveau verzamelde informatie te centraliseren. Het netwerk EIONET (Europees informatie- en observatienetwerk van het milieu) kan dienen als voorbeeld, niet alleen wat betreft de integratie van de gegevens maar ook de coördinatie van de meet- en controletechnieken.

b. Harmonisatie van de sancties en de controlemethodes

- [84] De Raad meent dat een technische en juridische harmonisatie van de controlemethodes van de emissies en de transacties alsook van de sancties moet worden verzekerd op het niveau van de Europese Unie. Deze harmonisatie is nodig opdat er geen opportunistische overdrachten van activiteiten zouden plaatsvinden naar landen met een minder strenge wetgeving of minder strenge controles.

c. Een Europees observatorium van de transacties

- [85] Er moet een organisme worden opgericht dat instaat voor de follow-up en de bekendmaking van de transacties en tegelijk het vertrouwelijk karakter van de strategische elementen verzekert.

5. Bijlagen

5.1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden tijdens de algemene vergadering van 17 oktober 2000

- 4 van de 4 voorzitters en vice-voorzitters
- 3 van de 6 afgevaardigden van de niet-gouvernementele milieuorganisaties
- 4 van de 6 afgevaardigden van de niet-gouvernementele organisaties voor samenwerking aan de ontwikkeling
- 1 van de 2 afgevaardigden van de niet-gouvernementele organisaties voor de verdediging van de consumenten
- 2 van de 6 afgevaardigden van de arbeidersorganisaties (*)
- 5 van de 6 afgevaardigden van de werkgeversorganisaties
- 2 van de 2 afgevaardigden van de energieproducenten
- 6 van de 6 afgevaardigden van de wetenschappelijke milieus



- Totaal: 27 van de 38 leden die stemgerechtigd zijn (*)

(*) Momenteel is 1 van de afgevaardigden van de arbeidersorganisaties niet aangeduid.

5.2 Vergaderingen

Dit advies werd voorbereid op de vergaderingen van de werkgroep energie en klimaat van dertig mei, tweeëntwintig juni, dertien juli, eenentwintig augustus, vijftientwintig augustus en dertig augustus 2000.

5.3. Deelnemers aan de opstelling van het advies

Stemgerechtigde leden van de Raad of hun vertegenwoordigers

- Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU, président du groupe de travail (Université catholique de Louvain, UCL)
- De heer Dirk VAN EVERCOOREN, vice-président du groupe de travail (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- De heer Roger AERTSENS (Federatie van de Chemische Industrie, FEDICHEM)
- Madame Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Mevrouw Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Madame Rose de LANNOY (Electrabel)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie)
- Monsieur Christian FERDINAND (Université libre de Bruxelles, ULB)
- Monsieur Axel GOSSERIES (Inter Environnement Wallonie, IEW)
- Monsieur Bernard HUBERLANT (Greenpeace)
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Monsieur Michel RAQUET (Greenpeace)
- Mevrouw Karla SCHOETERS (Europees Milieubureau)
- Monsieur Ivan SINTZOFF (Collectif Stratégie Alimentaire, CSA)
- Mevrouw Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond, ACV)
- Monsieur Alexis van DAMME (Electrabel)
- Mevrouw Saar VAN HAUWERMEIREN (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Monsieur Jacques BAVEYE (Ministère des Finances)
- Monsieur Stéphane COOLS (Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Région wallonne)
- Monsieur Gabriël MICHAUX (Ministère des Affaires Economiques, Administration de l'énergie)

Gastdeskundigen

- De heer Thomas BERNHEIM (Federaal Planbureau)
- Madame Nathalie BOUCQUEY (Université Catholique de Louvain, UCL)
- Monsieur Vincent van STEENBERGHE (Université Catholique de Louvain, UCL)



Leden van het secretariaat van de Raad

- Monsieur Marc DEPOORTERE, Collaborateur scientifique
- De heer Jan DE SMEDT, Permanent secretaris
- Madame Catherine MERTENS, Secrétaire permanente

5.4. Stemming door de aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden van de Raad op de algemene vergadering van 17 oktober 2000 over paragrafen 56, 57, 59, 60 en 61 van het advies

vz = (onder)voorzitters
mil = milieu-ngo's
ont = ontwikkelings-ngo's
cons = consumenten
wn = werknemers
wg = werkgevers
en = energieproducenten
wet = wetenschappelijke wereld

	approuvé		non-approuvé		abstention	
Par. 56	2vz+2mil+3ont +1cons+2wn +5wet	15	1vz+5wg+2en+1wet	9	1vz+1mil+1ont	3
Par. 57	3vz+2mil+1cons +2wn+3wg+2en +4wet	17	1mil+3ont+2wg +1wet	7	1vz+1ont+1wet	3
Par. 59	1vz+5wg+2en	8	2vz+3mil+2ont +1cons+2wn+3wet	13	1vz+2ont+3wet	6
Par. 60	1mil+2ont+1wet	4	2vz+2wn+5wg +2en+2wet	13	2vz+2mil+2ont +1cons+3wet	10
Par. 61	2vzs+2mil+2ont +2wn+1wg+4wet	13	1wg	1	2vz+1mil+2ont +1cons+3wg +2en+2wet	13