

Vergaderjaar 2007–2008

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 624**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake het scoreboard voor de consumentenmarkten
2. Beschikking lastenverdeling reductiedoelstellingen broeikasgassen
3. Richtlijn ETS.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
F. C. G. M. Timmermans

## **Fiche 1: Mededeling inzake het scoreboard voor de consumentenmarkten**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Mededeling van de Commissie: Doorlichting van de beleidsresultaten voor consumenten in de interne markt: het scoreboard voor de consumentenmarkten

*Datum Commissiedocument:* 29 januari 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM(2008) 31 final

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196670](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196670)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* Niet opgesteld

*Behandelingstraject Raad:* Raad voor Concurrentievermogen 25 februari (presentatie Commissie)

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* EZ

### **2. Essentie voorstel**

In het eindrapport van de interne markt review<sup>1</sup> geeft de Europese Commissie aan dat bij het verder ontwikkelen van de interne markt in de 21<sup>ste</sup> eeuw er een grotere focus moet worden gelegd op het algemene markt- en sectortoezicht ter verbetering van de werking van de interne markt voor bedrijven en burgers. Naar de mening van de Commissie dient de prioriteit te liggen bij een betere evaluatie van de voortgang die wordt geboekt in het bereiken van de door de Commissie gestelde doelstellingen op het gebied van het consumentenbeleid. In dit kader heeft de Commissie het scoreboard consumentenmarkten ontwikkeld. Met dit scoreboard kan de vraagkant van de interne markt beter worden gevolgd. In de mededeling legt de Commissie de structuur en de vijf hoofdindicatoren (klachten, prijsniveaus, tevredenheid, naar een andere leverancier omschakelen en veiligheid) vast voor het scoreboard consumentenmarkten.

Voorts doet de Commissie in de mededeling verslag van de uitkomsten van het eerste scoreboard consumentenmarkten. De Commissie concludeert dat de verzamelde data nog te gering zijn om hieruit conclusies te kunnen trekken. De Commissie gaat nu verder met het verzamelen van data en aanvullen van de indicatoren voor het scoreboard.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

In de mededeling geeft de Commissie aan, dat de dataverzameling met betrekking tot de vijf indicatoren nog ontoereikend is. De Commissie gaat nu verder met het verzamelen van data en het aanvullen van het scoreboard. Wanneer er meer data zijn verzameld zal de Commissie de uitkomsten van het scoreboard gebruiken voor verdere analyse. Hieruit kan nieuw beleid voortkomen op het gebied van mededinging- en consumentenaangelegenheden. Eventuele uit het scoreboard voortvloeiende beleidsaanbevelingen zullen te zijner tijd worden beoordeeld.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007–2008 22 112, nr. 597, fiche 3.

Nederland ziet ten aanzien van het scoreboard geen problemen op het gebied van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Een groot-schalig onderzoek naar de werking van markten binnen de EU kan het beste op EU niveau worden uitgevoerd. De Commissie zal van alle lidstaten de data verzamelen en in één grote database plaatsen. De door middel van het scoreboard verzamelde data dragen bij aan een betere evaluatie van de werking van de interne markt en daarmee aan betere beleidsvorming en regelgeving waarbij gebruik wordt gemaakt van de minst ingrijpende instrumenten. Daarnaast is het scoreboard consumentenmarkten ook op zichzelf van belang, omdat zo de burgers duidelijk wordt gemaakt dat hun behoeften serieus worden genomen.

Voor het scoreboard consumentenmarkten zullen vooralsnog geen extra data verzameld worden voor de Commissie. De financiële gevolgen zijn derhalve zeer gering. De gegevens die de Commissie verzamelt zijn bestaande gegevens die de nationale instanties van de lidstaten zelf verzamelen. De nationale instanties sturen hun data op naar de Commissie. Eventuele budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden in de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland kan de onder punt 2 genoemde aanpak van harte ondersteunen. Nederland is de mening van de Commissie dat het nodig is over voldoende actuele data over de werking van de interne markt vanuit het perspectief van de consument te beschikken en dat het scoreboard hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Nederland ondersteunt daarom de verdere ontwikkeling van het scoreboard. Gegevens over klachten, veiligheid en prijzen kunnen belangrijke indicatoren zijn voor het falen van markten voor de consument. Mede in het licht van de rol die de Commissie in de EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007–2013 aan geïnformeerde consumenten toebedeelt om ten aanzien van duurzame productie en consumptie «het verschil te maken», vraagt Nederland aandacht voor de monitoring van de transparantie van de interne markt op het vlak van duurzaamheidsinformatie.

Voor Nederland is het van een toegevoegde waarde dat straks data beschikbaar zijn over de werking van de 27 nationale markten voor de consument.

Naar het oordeel van Nederland zal de Commissie nog een nadere invulling moeten geven van de wijze waarop zij van plan is de data te verzamelen. Tot nog toe bestaat de database zoals opgemerkt uit bestaande data die beschikbaar zijn in de lidstaten. De Commissie wil meer data verzamelen op het gebied van de genoemde vijf indicatoren. Nederland onderschrijft het belang met betrekking tot de beschikbaarheid van vergelijkbare en betrouwbare statistieken en indicatoren. Deze zijn een belangrijke basis voor het opstellen van het beleid en het maken van analyses. Nederland acht het van belang dat bij de ontwikkeling van statistieken en indicatoren zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de thans beschikbare statistische informatie en indicatoren. Op basis van deze mededeling wordt niet geheel duidelijk of de Commissie van mening is dat in een later stadium nieuwe aanvullende data dienen te worden verzameld.

Hierdoor bestaat er enige bezorgdheid over mogelijke gevolgen voor de administratieve belasting voor respondenten en de kosten voor het nationale en Europees statistisch systeem. Deze bezorgdheid richt zich in het bijzonder op het opzetten en ontwikkelen van nieuwe enquêtes alsmede

het verder ontwikkelen van bestaande regelgeving van zowel statistische als administratieve aard.

Nederland zal erop inzetten dat het verstrekken van data aan de Commissie waar mogelijk niet zal leiden tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de consument en dat de hoeveelheid indicatoren beperkt blijft. Dit geldt eveneens waar het mogelijke financiële gevolgen voor de nationale autoriteiten betreft.

## **Fiche 2: Beschikking lastenverdeling reductiedoelstellingen broeikasgassen**

### **1. Algemene gegevens**

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het terugdringen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen

*Datum Commissiedocument:* 23 januari 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM(2008) 17

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196655](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196655)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* SEC(2008) 85

[http://ec.europa.eu/energy/climate\\_actions/doc/2008\\_res\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_ia_en.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Behandeling in de Raadswerkgroep Milieu is gestart in februari 2008. Het initiële beleidsdebat over het klimaat/energiepakket waar deze voorstellen deel van uitmaken vindt plaats in de Milieuraad van 3 maart 2008. Naar verwachting volgt afronding in het voorjaar van 2009.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van VROM

*Rechtsbasis:* Artikel 175 eerste lid EG-verdrag

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Gekwalificeerde meerderheid, co-decisie

*Comitologie:* Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid middels de comitologieprocedure het volgende te regelen:

- Artikel 6, derde lid: wijziging van de emissieplafonds van de bijlage overeenkomstig artikel 6, eerste lid, dus op moment dat er een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering tot stand komt die leidt tot grotere verplichte reducties.
- Artikel 6, vijfde lid: de Commissie kan maatregelen vaststellen die voorzien in het gebruik door de lidstaten van aanvullende externe kredieten op basis van projecten of andere mechanismen die onder een internationale overeenkomst tot stand zijn gekomen.
- Artikel 8, derde lid: maatregelen om uitvoering te geven aan de leden 1 en 2 van artikel 8 (een openbaar en voldoende accuraat handelsregister met daarin een voorziening om transacties te blokkeren indien noodzakelijk)

De Commissie zal worden bijgestaan door het (bestaande) *climate Change*

## 2. Samenvatting BNC-fiche

Dit Commissievoorstel werkt de gezamenlijke EU doelstelling uit van tenminste 20% reductie van broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990. Op basis van kosteneffectiviteit wordt de doelstelling eerst verdeeld tussen de sectoren. Vervolgens wordt binnen de sectoren die niet onder emissiehandel vallen, de Europese inspanning verdeeld tussen de lidstaten, rekening houdend met nationale welvaart (voor Nederland -16%). Indien er een internationale klimaatovereenkomst wordt bereikt en de EU overgaat op een hoger reductiedoel (richting de 30%), treedt er een herzieningsbepaling in werking, waardoor de inspanningen worden aangescherpt. Op weg naar het emissiedoel in 2020 stelt de Commissie voor dat de emissies van de overige sectoren in lidstaten jaarlijks lineair moeten afnemen naar het doel, met enige flexibiliteit. Externe kredieten (uit het *Clean Development Mechanism* (CMD) en andere instrumenten) mogen (beperkt) worden ingezet om het doel te halen.

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen Gemeenschap en lidstaten. Nederland beoordeelt de proportionaliteit en subsidiariteit positief. Nederland wil de berekening van de lastenverdeling nog wel nader beschouwen. Nederland steunt de voorgestelde systematiek voor de lastenverdeling in het Commissievoorstel. De voor Nederland voorgestelde doelstelling voor de niet-ETS sectoren ligt lager dan de doelstelling uit het werkprogramma Schoon en Zuinig en past derhalve binnen de nationale ambities. Nederland is van mening dat in het voorstel ook de emissieplafonds moeten worden berekend die behoren bij de EU doelstelling van 30%. Nederland zal de beperkte flexibiliteit in het pad naar de gewenste emissiereductie en de beperkingen aan het gebruik van CDM en andere externe kredieten nog kritisch bekijken.

## 3. Samenvatting voorstel

### *a) Inhoud voorstel:*

Dit Commissievoorstel werkt de gezamenlijke EU doelstelling uit van tenminste 20% reductie van broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990. In het hele pakket heeft de Commissie voor de reductiepercentages 2005 als ijkjaar gekozen, om een startpunt te creëren waarop de emissiegegevens van de lidstaten geverifieerd en dus nauwkeurig bekend zijn. Wanneer de doelstelling van 20% reductie op deze manier wordt omgerekend, bedraagt de totale EU reductiedoelstelling 14% ten opzichte van 2005. Deze doelstelling wordt op basis van kosteneffectiviteit verdeeld tussen de emissiehandelssectoren (ETS: één EU-plafond van 21% reductie ten opzichte van 2005 voor het grootste deel van de sectoren energie en industrie voor de periode 2013–2020) en de overige sectoren die niet onder het emissiehandelsysteem vallen (niet-ETS: een gezamenlijke reductie van 10% ten opzichte van 2005 voor de sectoren transport, gebouwde omgeving en landbouw voor de periode 2013–2020). De Europese inspanning van 10% in de overige sectoren wordt vervolgens verdeeld tussen de lidstaten rekening houdend met het verdelingscriterium nationale welvaart (BBP per capita) en een bandbreedte van inspanningen voor lidstaten van -20% tot +20%. Voor Nederland wordt op basis van deze systematiek een reductiepercentage van 16% (dat betekent -22% ten opzichte van 1990) voorgesteld. Indien er een internationaal klimaatakkoord wordt bereikt en de EU overgaat op een hoger reductiedoel (richting de 30%), treedt er een herzieningsbepaling in werking, waardoor de inspanningen van de lidstaten in de ETS- en de niet-ETS sectoren worden aangescherpt.

Op weg naar het emissiedoel in 2020 stelt de Commissie voor dat de emissies van de niet-ETS sectoren in lidstaten tussen 2013 en 2020 lineair moeten afnemen naar het doel. Er wordt enige flexibiliteit geboden ten opzichte van het lineaire pad: zo mogen overgebleven emissierechten meegenomen worden naar volgende jaren, er mag geleend worden van toekomstige emissiebudgetten en externe kredieten (uit het *Clean Development Mechanism* en andere instrumenten) mogen worden ingezet om het doel te halen. De inzet van externe emissiekredieten wordt slechts in beperkte mate toegestaan, om er onder andere voor te zorgen dat de doelen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie binnen de EU makkelijker behaald kunnen worden. Bij een EU reductiedoel van 20% mogen lidstaten voor de niet-ETS sectoren externe kredieten gebruiken tot een maximum dat overeenkomt met 3% van de niet-ETS emissies in 2005. Lidstaten die deze ruimte niet (geheel) benutten mogen deze verkopen aan andere lidstaten. In het voorstel worden ook beperkingen gesteld aan het soort kredieten dat kan worden gebruikt. Lidstaten kunnen CDM rechten gebruiken uit projecten die reeds voor 2013 zijn gestart en uit nieuwe projecten in de Minst Ontwikkelde Landen. Voor beide soorten projecten geldt dat de projecttypen door alle lidstaten geaccepteerd moeten zijn binnen het Europese emissiehandelssysteem. Bij een hogere EU reductiedoelstelling mogen lidstaten voor de helft van de additioneel benodigde reductie CDM en andere externe kredieten gebruiken en mogen kredieten worden gebruikt uit alle landen die de internationale klimaatovereenkomst hebben geratificeerd.

*b) Impact-assessment Commissie:*

Het *impact-assessment* gaat over het gehele energie- en klimaatpakket van de Commissie. De Commissie probeert met haar voorstellen een balans te vinden tussen het minimaliseren van de totale kosten van het realiseren van Europese doelen enerzijds en het bereiken van een eerlijke verdeling van de kosten over de lidstaten anderzijds.

De Commissie schat de totale kosten van het door haar voorgestelde pakket op 0,6% van het EU BBP in 2020 (€ 90 miljard) als de emissie-reductie volledig binnen Europa plaatsvindt. Door de mogelijkheid te bieden voor het gebruik van CDM en andere externe kredieten, worden de kosten beperkt tot 0,45% van het EU BBP in 2020. De kosten voor Nederland schat de Commissie op 0,32% van het BBP in 2020. Dit zou betekenen dat in de periode 2013–2020 als gevolg van het Europese klimaatbeleid de economische groei in Nederland jaarlijks 0,035%-punt lager zou uitkomen. De kosten voor andere lidstaten lopen volgens de Commissie uiteen van -1,25% tot +0,78%.

De gemiddelde elektriciteitsprijs zal volgens de berekeningen van de Commissie met 10–15% toenemen. Deze prijsstijging wordt veroorzaakt doordat de prijs van emissierechten naar verwachting zal stijgen ten gevolge van dit voorstel. Deze stijging in de prijs van emissierechten bevordert de reductie van CO<sub>2</sub>. Dit is een gemiddelde voor de gehele EU; het effect op de elektriciteitsprijs kan per lidstaat verschillen. Wat de precieze gevolgen voor de Nederlandse elektriciteitsprijzen zullen zijn, hangt af van de prijs van de emissierechten. Tegenover deze prijsstijgingen staat dat consumenten door toenemende energie-efficiëntie minder elektriciteit zullen gebruiken. De Commissie schat in dat de energierekening van een gemiddeld huishouden in 2020 jaarlijks ongeveer € 150 hoger zal uitvallen.

Er zijn ook andere baten van de Commissievoorstellen. Zo schat de Commissie in dat de baten van uitgespaarde olie- en gasimporten overeenkomen met 0,3% van het EU BBP. Ook zijn er baten door de verbetering van de luchtkwaliteit.

Het *impact-assessment* van de Commissie gaat in op de wijze waarop de verdeling van de emissiereductiedoelstelling over de ETS sectoren en de niet-ETS sectoren en de verdeling van de hernieuwbare energie-doelstelling over de lidstaten tot stand is gekomen. Voor de niet-ETS sectoren wordt de methode voor het bepalen van de reductiedoelstelling van individuele lidstaten beschreven. De methode hanteert als uitgangspunten kosteneffectiviteit, flexibiliteit, eerlijke concurrentie, subsidiariteit, eerlijkheid, concurrentiekracht en innovatie.

In de eerste plaats is de voor de Europese Unie als geheel meest kosteneffectieve verdeling van de emissiereductiedoelstelling over de ETS en de niet-ETS sectoren bepaald. Uit deze analyse volgt voor de ETS sectoren een reductiedoelstelling van 21% ten opzichte van 2005 en een reductiedoelstelling van 10% ten opzichte van 2005 voor de niet-ETS sectoren. Vervolgens is voor de niet-ETS sectoren een verdeling over de lidstaten gemaakt. Omdat een verdeling op basis van alleen kosteneffectiviteit niet tot een eerlijke verdeling van inspanningen over de lidstaten leidt (de lidstaten met veel potentie om broeikasgassen te reduceren zijn vaak ook de lidstaten met een laag BBP), heeft de Commissie een correctie toegepast op basis van het BBP per hoofd van de bevolking. Daarbij is een bandbreedte voor de doelstellingen gehanteerd van +20 tot -20%.

Ook andere onderdelen van het energie- en klimaatpakket van de Europese Commissie bevatten een BBP correctie. Zo wordt in het voorstel voor de herziening van het emissiehandelssysteem de hoeveelheid te veilen emissierechten deels herverdeeld over de lidstaten en worden de doelstellingen voor lidstaten op het gebied van hernieuwbare energie deels gebaseerd op BBP per hoofd van de bevolking.

Voor het *impact-assessment* is gebruik gemaakt van aannames en verschillende modellen. Niet alle aannames en output van de modellen zijn echter expliciet gemaakt. Dit geldt ook voor de herverdeling van de doelstellingen op basis van BBP per capita. MNP (Milieu en Natuurplan Bureau) en ECN (Energieonderzoek Centrum Nederland) studeren op dit moment nog op de door de Commissie gehanteerde methoden en de precieze berekening van de cijfers voor Nederland.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

*a) Bevoegdheid:*

Art 175 (1) EG-verdrag; gedeelde bevoegdheid

*b) Functionele toets:*

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: positief*
- *Onderbouwing:*

De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. De gezamenlijke EU doelstelling van tenminste 20% reductie van broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990 wordt verdeeld tussen de sectoren onder het emissiehandelssysteem (ETS) en de sectoren die niet onder het ETS vallen. De reductie die behaald moet worden in deze niet-ETS sectoren, wordt verdeeld onder de lidstaten, rekening houdend met de welvaart van de lidstaten. Verdeling van de Europese inspanningen voor de reductie van broeikasgassen onder de lidstaten kan alleen op Europees niveau plaatsvinden.

De proportionaliteit wordt als positief beoordeeld. De beschikking maakt het mogelijk om de klimaatdoelstellingen van de EU te verwezenlijken; het Commissievoorstel werkt de gezamenlijke EU doelstelling uit van

tenminste 20% reductie van broeikasgasemissies in 2020 ten opzichte van 1990. Lidstaten blijven zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de maatregelen waarmee hun doelstelling gerealiseerd wordt.

*c) Nederlands oordeel:*

De aanpak van het klimaatprobleem is één van de grootste, mondiale uitdagingen van deze tijd; een uitdaging die verplicht tot vooruitstrevend nationaal, Europees en mondiaal beleid en tot intensieve internationale samenwerking. In dit kader heeft de Europese Raad ambitieuze doelen gesteld, waaronder voor de emissies van broeikasgassen. Nationaal heeft het kabinet een reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 gesteld.

Nederland is van mening dat het wenselijk en opportuun is om op Europees niveau afspraken te maken over de verdeling van de reductie-inspanningen tussen de lidstaten en tussen sectoren. De doelstelling die voor Nederland wordt voorgesteld voor de niet-ETS sectoren is vergelijkbaar met de doelstellingen voor andere noordwest Europese landen. De voor Nederland voorgestelde doelstelling voor de niet-ETS sectoren is lager dan de doelstelling uit het werkprogramma Schoon en Zuinig en ligt dus binnen bereik. Er is echter wel behoefte aan meer inzicht in de precieze methode die is gebruikt om te komen tot de voorgestelde lastenverdeling. Nader onderzoek is gaande naar de berekening van de doelstelling voor Nederland en de haalbaarheid van het emissiepad. Ook bekijkt Nederland kritisch de restricties die worden opgelegd aan CDM en overige externe kredieten

## **5. Implicaties financieel**

*a) Consequenties EG-begroting:*

Geen

*b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:*

Eventuele financiële consequenties zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

*c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*

Volgens de Commissie zullen de kosten voor het voldoen aan alle doelstellingen uit het energie- en klimaatpakket voor Nederland als geheel 0,32% van het BBP in 2020 bedragen. Dit komt overeen met een bedrag van ongeveer € 2 miljard per jaar. Dit zijn de extra kosten in het energiesysteem (aankoop CO<sub>2</sub> rechten, investeringskosten en veranderingen in bedrijfsvoering, management en brandstofkosten) en ten gevolge van maatregelen op het gebied van overige broeikasgassen (de niet-CO<sub>2</sub> emissies). Tegenover de kosten staan ook aanzienlijke baten door energiebesparing, vermindering van import van fossiele brandstoffen en verbetering van de luchtkwaliteit.

Het is nog onduidelijk in hoeverre de kostenschattingen van de Commissie vergelijkbaar zijn met de eerdere schattingen van ECN en MNP van de kosten voor het bereiken van de doelstellingen van Schoon en Zuinig uit het coalitieakkoord. Deze zijn geraamd op € 3 tot 4 miljard per jaar voor het halen van de 30% reductie van broeikasgasemissies.

*d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*

Nog niet bekend. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lastendruk voor bedrijven (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet-



en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lasten-tegenvallers (bijlage 7 Miljoenennota).

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Voor de niet-ETS sectoren worden geen voorschriften gedaan in het voorstel over hoe de reductiedoelstellingen gerealiseerd moeten worden. De beschikking leidt, gelet op de bewoordingen van artikel 3 in combinatie met de annex voor Nederland tot een resultaatsverplichting (van -16%). Uit artikel 3, gelezen in samenhang met de bijlage, blijkt dat Nederland op bepaalde grensdata bepaalde resultaten moet hebben gehaald t.a.v. de niet-ETS sectoren. De keuze van het soort maatregelen dat hierbij gebruikt wordt is geheel aan Nederland. Of de grenswaarden wel of niet gehaald zijn moet blijken uit de jaarlijkse rapportage die Nederland moet verrichten.

De beschikking treedt in werking op de 20e dag volgend op de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Wanneer dat is, hangt af van het verloop van de onderhandelingen. De voor Nederland voorgestelde doelstelling voor de niet-ETS sectoren ligt lager dan de doelstelling uit het werkprogramma Schoon en Zuinig en past derhalve binnen de nationale ambities. Op weg naar het emissiedoel in 2020 stelt de Commissie voor dat de emissies van de overige sectoren in lidstaten jaarlijks lineair moeten afnemen naar het doel, met enige flexibiliteit. Nederland gaat onderzoeken of de in het voorstel opgenomen flexibiliteit voldoende is om aan het voorstel te kunnen voldoen, voor wat betreft het lineair bereiken van het emissieplafond. Indien hier twijfels over blijven, zet Nederland in op een verruiming van de flexibiliteit.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

*a) Uitvoerbaarheid:*

*b) Handhaafbaarheid:*

Het voorstel heeft geen directe implicaties voor uitvoering en handhaving, aangezien de doelen met de uitvoering van het werkprogramma Schoon en Zuinig binnen bereik liggen. Het voorstel om lidstaten te houden aan een lineair emissiepad heeft mogelijk wel implicaties voor de uitvoering van dat programma. Deze implicaties worden momenteel nog bestudeerd.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

In het voorstel worden kwalitatieve eisen gesteld aan het toepassen van CDM en andere externe kredieten om te voldoen aan de doelstelling voor de niet-ETS sectoren. Deze beperking houdt in dat de volgende projecten onder het CDM kwalificeren: projecten die voor 2012 zijn geregistreerd en projecten die na 2012 zijn geregistreerd en plaatsvinden in een Minst Ontwikkeld Land (MOL). Hiermee wordt zekerheid gegeven over de conti-

nuering van lopende projecten en de mogelijkheid om nieuwe projecten te starten in MOLs. Dit is een positieve ontwikkeling voor de MOLs.

Alleen kredieten uit projecttypes die zijn goedgekeurd door alle lidstaten in het emissiehandelssysteem worden toegestaan. Dit betekent dat als een lidstaat besluit dat een bepaald projecttype niet mag meetellen voor bedrijven onder het EU ETS in de periode 2008–2012, dat dit type projecten dan ook niet mag worden gebruikt om emissies af te dekken in de niet-ETS sectoren. Dit betekent dat projecten in de landgebruiksector (bossen), die vaak voor MOLs interessant zijn, worden uitgesloten.

Door in de situatie van een hogere EU reductiedoelstelling meer ruimte te bieden voor het gebruik van CDM en andere externe kredieten, wordt een prikkel gecreëerd voor ontwikkelingslanden om deel te nemen aan een mondiale klimaatovereenkomst.

## **9. Nederlandse positie**

### *a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

Voor Nederland is het zeer belangrijk dat de voorstellen naast de 20% tenminste ook uitgaan van een reductiedoelstelling voor broeikasgassen van 30%. De EU zal de ambitie moeten uitstralen die vereist is om de rest van de wereld te engageren voor een betekenisvol post-Kyoto klimaatregime. Tot er duidelijkheid is over een internationaal akkoord (hopelijk 2009 in Kopenhagen), dient de EU in ieder geval zowel de 20% als de 30% doelstelling door te rekenen voor de lidstaten.

Nederland houdt voor het nationale beleid vast aan de hogere ambitie van een reductie van 30% voor broeikasgassen in 2020. Daarbij gaat Nederland ervan uit dat lidstaten met hogere nationale ambities wat betreft de niet-ETS sectoren zelf verder kunnen gaan dan wordt afgesproken in de EU inspanningenverdeling (onder de EU reductiedoelstelling van 20%), via zowel binnenlandse maatregelen als door de toepassing van kredieten van buiten de EU (zoals CDM) door de overheid.

Nederland steunt de voorgestelde systematiek voor de lastenverdeling in het Commissievoorstel. De doelstelling van –16% voor de niet-ETS sectoren ten opzichte van 2005 lijkt voor Nederland redelijk en is vergelijkbaar met de doelstellingen van andere noordwest Europese lidstaten. Deze doelstelling ligt lager dan de nationale doelstelling en past binnen de nationale ambitie.

De berekening die achter de lastenverdeling zit kan op basis van de beschikbare gegevens niet in detail worden beoordeeld. Controle van de gegevens die de Commissie heeft gebruikt heeft alleen plaatsgevonden voor het basisscenario van het PRIMES-model. Dit basisscenario klopt in grote lijnen, maar kent een wat lagere economische groei dan het in Nederland gehanteerde GEHP-scenario. De gegevens van andere door de Commissie gebruikte modellen en de resultaten van de beleidsscenario's zijn niet gecontroleerd. Nadere uitwisseling van informatie met de Commissie wordt georganiseerd in EU verband.

In het voorstel is tevens opgenomen dat het emissieplafond van 2020 lineair bereikt moet worden vanaf 2013. Bij de beoordeling door ECN en MNP van het werkprogramma Schoon en Zuinig is het verloop van de broeikasgasreducties gedurende de periode 2013–2020 niet onderzocht. Van de meeste beleidsinstrumenten wordt een gelijkmatig optredend effect verwacht. Er zijn echter ook instrumenten waar dat niet voor geldt. Ook toevallige fluctuaties in de uitstoot kunnen optreden, bijvoorbeeld omdat in relatief koude winters meer aardgas wordt gestookt voor ruimte-

verwarming. Nederland zal het voorstel voor een lineair emissiepad richting 2020 voor de sectoren buiten het ETS nog nader bestuderen. Op dit moment is nog niet te zeggen of dit voorstel haalbaar is voor de Nederlandse situatie, omdat in de huidige prognoses alleen wordt gekeken naar emissies in 2020 en niet naar het pad ernaartoe.

In het voorstel wordt het gebruik van CDM en andere externe kredieten voor het niet-ETS deel gelimiteerd, maar verruimd indien er een mondiaal klimaatakkoord tot stand komt. Nederland bekijkt kritisch de restricties die worden opgelegd aan CDM en overige externe kredieten en de argumentatie daarvoor. Met de nu beschikbare informatie kan niet op voorhand worden geconcludeerd dat de flexibiliteit door lenen, sparen en CDM altijd voldoende is. Nederland gaat onderzoeken of de in het voorstel opgenomen flexibiliteit voldoende is om aan het voorstel te kunnen voldoen, voor wat betreft het lineair bereiken van het emissieplafond. Indien hier twijfels over blijven, zet Nederland in op een verruiming van de flexibiliteit.

In het voorstel wordt het gebruik van CDM en andere externe kredieten ook kwalitatief gelimiteerd op dezelfde wijze als onder het ETS. Nederland bekijkt kritisch welke implicaties kunnen voortvloeien uit het voorstel om voorlopig alleen kredieten toe te staan uit projecten die door alle lidstaten zijn geaccepteerd in de Kyoto-periode. Nederland vindt niet dat het gebruik van kredieten uit bosprojecten (sinks) moet worden uitgesloten. Nederland vindt dat indien internationaal klimaatakkoord wordt bereikt, niet alleen de hoogte van de inspanningsverplichting herzien moet worden, maar ook dat de accountingregels in overeenstemming moeten worden gebracht met de accountregels van dat internationale klimaatakkoord.

### **Fiche 3: Richtlijn ETS**

#### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de EU houdende wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde het systeem van emissiehandel van broeikasgasemissierechten in de EU te verbeteren en uit te breiden. Deze richtlijn is onderdeel van het klimaat- en energiepakket dat de Europese Commissie op 23 januari 2008 heeft gepresenteerd.

*Datum Commissiedocument:* 23 januari 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM(2008) 16 final

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196654](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196654)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* SEC (2008) 052

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com\\_2008\\_16\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com_2008_16_ia_en.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Behandeling in de Raadswerkgroep Milieu is gestart in januari 2008. Initiële beleidsdebat over het klimaat/energiepakket waar deze voorstellen deel van uitmaken in de Milieuraad van maart 2008. Naar verwachting volgt afronding in het voorjaar van 2009.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van VROM in nauwe samenwerking met ministerie van EZ.

*Rechtsbasis:* Artikel 175(1) van het EG-Verdrag

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Over het richtlijnvoorstel vindt besluitvorming plaats bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement (art. 251 EG-Verdrag).

*Comitologie:* Bestaande comitologie-comité van de Climate Change Committee (CCC) blijft gehandhaafd.

De Commissie heeft al op basis van de huidige richtlijn de volgende bevoegdheden:

- art. 9 (richtsnoeren voor opstellen nationale toewijzingsplannen)
- art. 14 (monitoring en rapportage)
- art. 19 (registerverordening)
- art. 22 (bevoegdheid wijzigen bijlage III)
- art. 24 (goedkeuren opt-in aanvraag lidstaten en het opstellen van monitoring en rapportage voorschriften hiervoor)
- art. 25 (aansluiten bij andere emissiehandelssystemen)

Nieuwe bevoegdheden voor de Commissie in het Commissievoorstel:

- art 10, vijfde lid (verordening voor de organisatie van veilen van emissierechten)
- art 10a, eerste lid (vaststellen toewijzingsregels voor gratis rechten)
- art. 10a, negende lid (vaststellen van sectoren met risico van «carbon leakage»)
- art. 15 (verordening voor regels omtrent verificatie)
- art. 22 (wijzigen van alle bijlagen, behalve 1)
- art. 24a, eerste en tweede lid (regels met betrekking tot de toewijzing van rechten aan opt-in projecten)
- art. 28 (regels over het gebruik van CDM- en andere externe kredieten)

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

De hoofdlijn van het voorstel van de Europese Commissie is dat, voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen zoals die in de Voorjaarsraad in 2007 zijn afgesproken, veel meer ingezet wordt op een Europees geharmoniseerd emissiehandelssysteem. Daarnaast is er meer aandacht voor de milieu-integriteit van het systeem, wat essentieel is om emissiehandel goed te laten functioneren. Het is namelijk belangrijk dat één ton CO<sub>2</sub>-reductie in alle lidstaten ook echt één ton CO<sub>2</sub>-reductie is. Dit kan alleen bereikt worden met een goed toezicht- en handhavingsregime.

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen Commissie en lidstaten. Nederland beoordeelt proportionaliteit en subsidiariteit positief.

Nederland is over het algemeen positief over het voorstel maar heeft een viertal opmerkingen bij het voorstel.

- 1) Nederland heeft geen bezwaar tegen de *aanbeveling* van de Commissie om een deel van de opbrengsten te bestemmen voor onder meer nationaal klimaat- en energiebeleid, maar wijst iedere vorm van oormerken door de Commissie van nationale begrotingsmiddelen van de hand.
- 2) Nederland is blij dat kleine installaties buiten het systeem kunnen worden gelaten, maar het voorstel gaat nog niet ver genoeg.
- 3) De Commissie stelt voor dat ETS bedrijven wel CDM- en andere externe kredieten mogen blijven gebruiken, maar alleen een hoeveelheid die overeenkomt met het gedeelte van hun huidige limiet die ze

nog niet hebben opgebruikt. Over het voorstel met betrekking tot JI (Joint Implementation) en CDM (Clean Development Mechanism) heeft Nederland nog een studievoorbehoud.

- 4) De Commissie stelt een gemeenschapsregister voor. Het voorstel biedt nog geen duidelijkheid over wat dit register zal behelzen. Nederland stelt voor de uitgangspunten van de functie en de taken van dit gemeenschapsregister op hoofdlijnen in de richtlijn op te nemen.

### **3. Samenvatting voorstel**

Het voorstel behelst een aantal belangrijke verbeteringen in de richtlijn emissiehandel (Emission Trading Scheme, ETS) voor na 2012. De Commissie zet in op volledige harmonisatie van de methode voor toewijzing van rechten. Eén Europees CO<sub>2</sub>-plafond voor de ETS sectoren wordt ingevoerd, in plaats van één plafond voor elke lidstaat, met als doelstelling 21% reductie in 2020 t.o.v. 2005. Indien er mondiale klimaatdoelen komen, dan zullen de doelen voor de ETS sectoren naar boven worden bijgesteld volgens een uniforme methodiek.

Daarnaast stelt de Commissie ook voor om één reserve in te stellen voor nieuwkomers in de emissiehandel met daarin 5% van de totale hoeveelheid beschikbare emissierechten. Uitgangspunt voor de verdeling van emissierechten is veilen: voor de elektriciteitsproductie 100% vanaf 2013; voor de industrie loopt het percentage veilen geleidelijk op. In 2013 wordt nog 80% van de rechten gratis ter beschikking gesteld, jaarlijks lineair aflopend naar 0% in 2020. In 2011 wordt een nader besluit genomen hoe om te gaan met de energie-intensieve industrie die concurrentienadeel ondervindt van het ETS. Nieuwe bedrijven zullen gelijk behandeld worden als vergelijkbare al bestaande bedrijven. 90% wordt verdeeld op basis van historische emissies (emissieniveau in 2005) en 10% van de hoeveelheid te veilen rechten wordt over de lidstaten verdeeld op basis van nationale welvaart (BBP per capita). De Commissie acht het wenselijk dat de lidstaten 20% van de opbrengsten van de veiling van emissierechten bestemmen voor onder meer nationaal en internationaal klimaat- en energiebeleid. Wanneer bedrijven gebruik maken van CCS, hoeven ze geen rechten in te leveren over de afgevangen emissies. Kleine verbrandingsinstallaties met een uitstoot van minder dan 10 kton kunnen via een opt-out regeling buiten het systeem komen. De Commissie stelt voor dat bedrijven geen extra CDM-rechten of andere externe kredieten mag gebruiken, maar alleen de overgehouden rechten uit de periode 2008–2012. De Commissie wil een aantal aparte verordeningen, bijvoorbeeld voor monitoring en rapportage, en voor verificatie en accreditatie. Het voorstel gaat uit van één Europees gemeenschapsregister voor het ETS.

Uit de impact assessment van de Commissie blijkt dat de efficiëntie en de voorspelbaarheid van het emissiehandelssysteem kan worden verbeterd met de verdergaande harmonisatie van het ETS, de hoogte van het plafond en de keuze voor veilen als uitgangspunt bij de allocatie van rechten. De toevoeging van landtransport en zeescheepvaart aan het emissiehandelssysteem wordt ontraden, maar op de langere termijn zou het overwogen kunnen worden.

De verschillende uitvoeringen van de handhavingsketen in de verschillende lidstaten heeft ervoor gezorgd dat de integriteit van het systeem onder druk is komen te staan. Met aparte verordeningen wil de Commissie de milieu-integriteit beter waarborgen.

De precieze gevolgen voor de administratieve lasten zijn nog niet bekend. Wel is duidelijk dat de stijging van de administratieve lasten als gevolg van bepalingen uit het voorstel in een aantal gevallen eenmalig is, en zich vooral op de korte termijn zal voordoen.

Door de invoering van een ondergrens waardoor kleine installaties buiten het systeem komen te vallen, wordt de efficiëntie van het systeem vergroot en dalen de administratieve lasten.

Bij een 20% reductiedoelstelling, wordt een gemiddelde CO<sub>2</sub>-prijs van circa € 30 per ton verwacht (met de voorgestelde restricties op het gebruik van CDM – en andere externe kredieten). Wanneer de doelstelling –30% is, stijgt de gemiddelde CO<sub>2</sub>-prijs naar verwachting naar circa € 42.

De impact assessment van het ETS is overigens niet los te zien van de impact assessment van het totale klimaat- en energiepakket.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid:*

De Commissie heeft op het vlak van milieubeleid een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten.

##### *b) Functionele toets*

- Subsidiariteit  
Positief.
- Proportionaliteit:  
Positief.
- Onderbouwing:  
De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. Het voorstel noopt tot wijziging van bestaande communautaire wetgeving (Richtlijn 2003/87/EG); dit kan alleen op Europees niveau gebeuren. Voorzien kan worden dat het oogmerk van de richtlijn, t.w. CO<sub>2</sub> reduceren op kosteneffectieve wijze, zonder Europese regulering niet of met aanzienlijke vertraging van de grond komt. Emissiehandel voor de lidstaten kan het beste op EU niveau worden geregeld om te komen tot een gelijk speelveld. Het is daarom van groot belang dat emissiehandel op een geharmoniseerde wijze wordt uitgevoerd in alle lidstaten. Emissiehandel op nationaal niveau zou tot meer ongelijkheid leiden tussen de lidstaten. In het Commissievoorstel wordt een gemeenschapsregister voorgesteld. Het voorstel biedt nog geen duidelijkheid over wat dit register zal behelzen. Of het instellen van een gemeenschapsregister past binnen het subsidiariteitsbeginsel hangt af van de interpretatie van dit artikel. (zie ook onder Nederlands oordeel).

De proportionaliteit wordt als positief beoordeeld omdat het voorstel in verhouding staat tot de nagestreefde harmonisatiedoelstelling: het instrument van een richtlijn is het meest geëigende instrument om zeker te stellen dat er geharmoniseerde regelgeving is voor emissiehandel. Tevens gaat het hier om wetgeving die het mogelijk moet maken om de klimaatdoelstellingen die de Europese Raad in 2007 aannam, te verwezenlijken. Daarnaast blijven de lidstaten verantwoordelijk voor de monitoring, handhaving en verifiëring van het systeem en het veilen van de rechten.

##### *c) Nederlands oordeel:*

Positief. De aanpak van het klimaatprobleem is één van de grootste, mondiale uitdagingen van deze tijd; een uitdaging die verplicht tot vooruitstrevend nationaal, Europees en mondiaal beleid en tot intensieve internationale samenwerking. In dit kader heeft de Europese Raad ambitieuze doelen gesteld, waaronder voor de emissies van broeikasgassen. Nationaal heeft het kabinet een reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 gesteld. In dat licht is Nederland van mening dat het wenselijk en opportuun is om het EU-emissiehandelssysteem verder te verbeteren.

Echter, er is ook een aantal kanttekeningen te plaatsen. De Commissie acht het wenselijk dat lidstaten een deel van de opbrengsten van de veiling van emissierechten bestemmen voor nationaal en internationaal klimaatbeleid. Nederland is er voorstander van dat adequate, voorspelbare, nieuwe en additionele financiële ruimte wordt geschapen voor de ondersteuning van de armste ontwikkelingslanden en van die andere ontwikkelingslanden die bereid zijn ook een bijdrage te leveren aan het klimaatbeleid. Dit is ook in lijn met hetgeen in Bali is afgesproken. Nederland heeft ook geen bezwaar tegen de aanbeveling van de Commissie om een deel van de opbrengsten te bestemmen voor onder meer nationaal klimaat- en energiebeleid maar wijst iedere vorm van oormerken van nationale begrotingsmiddelen door de Commissie van de hand. Nederland is van mening dat andere oplossingsrichtingen op dit punt hun beslag moeten krijgen.

Het huidige artikel 19, eerste lid, van de richtlijn schrijft voor dat lidstaten een register moeten bijhouden waarin de emissierechten geregistreerd worden. In het Commissievoorstel wordt een gemeenschapsregister daarvoor in de plaats gesteld. Of het instellen van een gemeenschapsregister past binnen het subsidiariteitsbeginsel hangt af van de vraag van hoe dit artikel moet worden geïnterpreteerd. Het is de vraag of de Commissie alle taken van de nationale registerbeheerders op zich zal nemen, of dat het voorstel is beperkt tot een gezamenlijk ICT-systeem, waarbij de lidstaten nog hun nationale rekening, bedrijfs- en particulierenrekeningen kunnen beheren. Op grond van het Kyoto-protocol moeten de landen in ieder geval nog een eigen register hebben om een aantal VN-verplichtingen te kunnen naleven. Dienstverlening aan de bedrijven aan de hand van het rekeningenbeheer, is typisch een taak welke beter door de lidstaten zelf kan worden uitgevoerd. Nederland stelt voor de uitgangspunten van de functie en de taken van dit gemeenschapsregister op hoofdlijnen in de richtlijn op te nemen.

### **Implicaties financieel**

#### *a) Consequenties EG-begroting:*

Een gemeenschapsregister heeft naar verwachting gevolgen voor de EG-begroting. Omvang is afhankelijk van nadere uitwerking.

#### *b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:*

Het veilen van (een deel van) de emissierechten leidt tot inkomsten voor de overheid. De omvang hiervan is afhankelijk van de hoeveelheid te veilen rechten (volgens voorstel van de Commissie pas bekend in 2011) en de prijs van een emissierecht, zoals die op de markt tot stand komt. Mogelijke range voor NL loopt uiteen van € 0,5 tot 2 miljard per jaar.

#### *c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*

De richtlijn zal naar verwachting zowel leiden tot een hogere rekening voor elektriciteitsverbruik voor de bedrijven en de burger als tot een hogere rekening voor CO<sub>2</sub> uitstoot voor bedrijven. Een (strakker) CO<sub>2</sub>-plafond zal immers resulteren in een hogere prijs voor CO<sub>2</sub>. Dit leidt tot extra kosten voor productie en energie voor het bedrijfsleven en burgers. Het MNP en het CPB zullen op korte termijn berekeningen uit gaan voeren naar o.a. de financiële en economische effecten van het voorstel voor Nederland.

#### *d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*

De invoering van een ondergrens voor het uitsluiten van kleine installaties, in combinatie met een aanpassing in de optelregel, waarbij verbrandingseenheden kleiner dan 3 MWth niet meetellen om te bepalen of de

totale som van de verbrandingseenheden boven de 20 MWth uitkomt, zorgt er voor dat er in de gehele EU ca. 5000 installaties buiten het systeem vallen. Dit resulteert in een besparing van administratieve lasten van minimaal € 4,2 per ton CO<sub>2</sub>.

De lidstaten hoeven geen nationale toewijzingsplannen meer in te dienen bij de Commissie. Dit resulteert in een aanzienlijke daling van bestuurlijke en administratieve lasten bij de overheid en bedrijven.

De revisieverplichting voor de emissievergunning elke 5 jaar zal resulteren in een toename van de administratieve lasten van de bedrijven en overheid. Nederland wenst bij aanvullende voorstellen voor noodzakelijke concrete maatregelen aandacht voor het voorkomen van onnodige regel-druk voor bedrijven. Verder is het voor Nederland van belang dat de Commissie bij vervolgvorstellen een degelijke impact assessment bijvoegt, inclusief een volwaardige kosten-batenanalyse.

## **5. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

Het richtlijnvoorstel leidt tot aanpassingen in het bestaande hoofdstuk 16 inzake emissiehandel van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde besluit en ministeriële regeling. Elementen die moeten worden gewijzigd zijn: de reikwijdte van het systeem van emissiehandel, de regels voor monitoring, verslaglegging en verificatie, de regels voor toewijzing en voor het gebruik van emissierechten uit CDM-projecten.

### *b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

De regels omtrent de verzameling van gegevens voor de toewijzing en het vaststellen van de lijst bedrijven voor wie gratis emissierechten worden toegewezen moeten uiterlijk 31 december 2009 zijn omgezet, onafhankelijk van de publicatiedatum. De overige regels moeten uiterlijk 31 december 2012 zijn omgezet. Aangezien de Commissie erop koerst om de definitieve richtlijn in 2009 te publiceren, is het de vraag of de eerstgenoemde termijn haalbaar is.

### *c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Dit richtlijnvoorstel vloeit voort uit een evaluatie die de Commissie vorig jaar heeft gehouden. De Commissie zal uiterlijk 2025 de lineaire factor herzien waarmee het emissieplafond wordt vastgesteld. De bestaande evaluatiebepaling in de richtlijn wordt niet gewijzigd. Aangezien de data in dat artikel achterhaald zijn en Nederland belang hecht aan een goede werking van het emissiehandelsysteem, stelt Nederland voor om dit artikel aan te passen omdat regelmatige evaluatie van het systeem hieraan kan bijdragen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

Met de uitvoering van ETS is ingevolge hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) belast. Thans een baten-lastendienst van VROM (beoogd ZBO).

### *Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid:*

Eén van de speerpunten van het kabinet is versterking én harmonisatie van de uitvoering en handhaving van ETS. Doel hiervan is drieledig.

1. Zorg dat in de hele EU op basis van betrouwbare CO<sub>2</sub>-gegevens wordt «afgerekend» (in de vorm van emissierechten) met de bedrijven.



Hetgeen essentieel is om de (milieu)-integriteit van het systeem te waarborgen.

2. Verbetering van de uitvoerbaarheid.
3. Verbetering van de handhaafbaarheid.

Het voorstel bevat belangrijke voorstellen (waarvan voorstel 1 tot en met 3 door Nederland eerder zijn ingezet) om bovenstaande doelen te bereiken. De belangrijkste zijn:

1. meer harmonisatie van de regels op het gebied van de monitoring van CO<sub>2</sub>, de verificatie en accreditatie;
2. kleinere bedrijven die weinig CO<sub>2</sub> veroorzaken kunnen buiten het systeem blijven, zgn. opt-out;
3. er is een nieuwe duidelijkere brede definitie gekomen van verbrandingsinstallatie (doel 1 en 2);
4. installaties die uitsluitend biomassa gebruiken worden uitgezonderd. Voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (en vanuit oogpunt van rechtsgelijkheid) zou het beter zijn als de opt-out (zie voorstel 2) niet alleen voor verbrandingsinstallaties zou gelden, maar ook voor de procesindustrie.

Het voorstel zal in zijn algemeenheid nog vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid en administratieve lasten worden bestudeerd en in het bijzonder de nieuwe definitie van verbrandingsinstallatie in relatie tot bijlage 1. Nederland zal de gevolgen voor de administratieve lasten in beeld brengen en proberen onnodige administratieve lasten te voorkomen.

Een punt van zorg, bekeken vanuit beleidsmatig, juridisch (aansprakelijkheid) en uitvoeringstechnisch oogpunt, is het instellen van een community register (artikel 19 lid 1). Dit punt behoeft nadere verduidelijking en bestudering m.b.t. consequenties voor Nederland.

De vraag is vooralsnog of de Europese Commissie in staat is om een dergelijk register te beheren met allerlei uitvoeringstaken als: communicatie met bedrijven, elektronische services, etc. die verbonden zijn aan het beheren van een emissiehandelsregister, of in staat zal zijn nationale initiatieven als glastuinbouw en N<sub>2</sub>O te faciliteren in het register.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

a) De Commissie bepaalt in de richtlijn hoeveel CDM- en andere externe kredieten bedrijven in het ETS mogen gebruiken. Ook in het huidige systeem tot en met 2012 is het gebruik daarvan door bedrijven gelimiteerd. Voor de periode 2013–2020 geldt dat bedrijven geen extra CDM- en andere externe kredieten mogen inzetten. Wel mogen ze de overgehouden CDM-rechten uit de periode 2008–2012 meenemen en inzetten. Het totale gebruik van CDM en andere kredieten ligt daarmee voor de periode 2008 tot en met 2020 nu al vast. Dit resulteert in minder CDM-projecten in ontwikkelingslanden. De Commissie meent echter dat de huidige limieten voor het gebruik van CDM en andere kredieten te ruim zijn.

De Commissie beveelt aan om een deel van de veilingopbrengsten te laten terugvloeien naar nationaal en internationaal klimaatbeleid onder andere voor adaptatie. Deze aanbeveling kan positieve gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden en voor de inzet van deze landen in het kader van het VN Klimaatverdrag omdat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de afspraken over financiering voor internationaal klimaat gemaakt in Bali.

## **9. Nederlandse positie**

*a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

Het voorstel van de Commissie sluit op een groot aantal punten aan op de standpunten die Nederland eerder heeft ingebracht. Nederland zal zich

dan ook positief opstellen en er aan bijdragen dat er overeenstemming is over aanpassingen van de Richtlijn voordat het Europese Parlement met verkiezingsreces gaat (april 2009).

De Commissie zet conform de wens van Nederland in op het verder versterken en uitbreiden van het handelssysteem en wil dit vooral bereiken door meer harmonisatie op Europees niveau. Op die manier wordt het gelijke speelveld binnen Europa bevorderd.

Er wordt een plafond op Europees niveau voorgesteld voor ETS-sectoren, wat het gelijke speelveld in Europa ten goede zal komen. Nederland hecht hier sterk aan. Op deze manier is namelijk de verdeling tussen ETS-sectoren gelijk tussen de lidstaten.

Nederland is verheugd dat de Commissie – conform de inzet van het kabinet – kiest voor het veilen van emissierechten. Veilen is het meest efficiënte instrument voor allocatie, hiermee wordt het principe van de vervuiler betaalt ingevuld, ontstaat er extra stimulans voor CO<sub>2</sub>-arme technologieën en duurzame energie, en worden *windfall profits* voorkomen.

Nederland is voorstander van het zoveel mogelijk veilen. In het Duurzaamheidsakkoord met het bedrijfsleven is afgesproken dat over de gevolgen van het voorstel van de Commissie nader overleg komt met het bedrijfsleven. Dit overleg heeft plaatsgevonden op 26 februari 2008.

Veilingen dienen volgens de richtlijn zo te worden opgezet dat bedrijfslocaties, die onder het handelssysteem vallen, makkelijk rechten kunnen kopen op de veiling. Tevens dient voorkomen te worden dat andere partijen de veiling kunnen verstoren.

Om dit doel te realiseren zal de commissie voor 31 december 2010 een verordening opstellen op gebied van het veilen van CO<sub>2</sub>-emissierechten. De verordening is er op gericht dat de veiling wordt uitgevoerd in een open, transparante en niet-discriminerende wijze. Nederland ondersteunt dit voorstel en zal haar ervaring met veilen in 2008 en 2009 inbrengen in het overleg over de verordening.

Nederland vindt het belangrijk dat er in Europees verband tegemoet wordt gekomen aan onacceptabele concurrentienadelen voor mondiaal concurrerende energie-intensieve sectoren, die geconfronteerd worden met mondiale concurrenten die geen (met de EU) vergelijkbare reductieverplichtingen kennen, waarvan de marktprijzen tot stand komen op de wereldmarkt, waardoor doorberekening niet mogelijk is. Ook vindt Nederland dat er tijdig en eerder dan de Commissie nu voorziet (2011) duidelijkheid moet komen over sectoren waarin minder of in het geheel niet zal worden geveild. Een goed investeringsklimaat vraagt om deze duidelijkheid. In het algemeen streven Nederland en de EU naar een internationaal klimaatakkoord, dat internationale concurrentieproblemen zoveel mogelijk beperkt. In aanvulling op nationale doelstellingen voor de ontwikkelde landen kunnen ook internationale sectorale akkoorden daarvan onderdeel uitmaken. Nederland zal er voor pleiten dat evenwichtige handelsmaatregelen, waar relevant en mogelijk, in multilateraal verband worden aangegaan.

De Commissie acht het wenselijk dat lidstaten een deel van de opbrengsten van de veiling van emissierechten bestemmen voor onder meer nationaal en internationaal klimaatbeleid. Nederland is er voorstander van dat adequate, voorspelbare, nieuwe en additionele financiële ruimte wordt geschapen voor de ondersteuning van de armste ontwikkelingslanden en van die andere ontwikkelingslanden die bereid zijn ook een bijdrage te leveren aan het klimaatbeleid. Dit is ook in lijn met hetgeen in Bali is afgesproken. Nederland heeft geen bezwaar tegen de aanbeveling van de Commissie om een deel van de opbrengsten te bestemmen voor

onder meer nationaal klimaat- en energiebeleid . maar wijst iedere vorm van oormerken van nationale begrotingsmiddelen door de Commissie van de hand.

Over de aanwending van de nationale veilingopbrengsten zal het kabinet mede n.a.v. overleg met het bedrijfsleven een nadere positie bepalen. In het algemeen kan al wel gesteld worden dat bij de nationale besteding van de opbrengsten oog moet worden gehouden voor de lasten van burgers en bedrijfsleven. Het besluit om emissierechten te gaan veilen, komt voort uit de wetenschap dat dit het beste allocatiemechanisme is, en niet primair uit de wens om zo inkomsten voor de overheid te genereren (dit principe is ook opgenomen in het Duurzaamheidsakkoord).

Ten aanzien van de reikwijdte van ETS is Nederland blij dat de definitie van verbrandingsinstallaties is verduidelijkt. Hierdoor zullen in alle Lidstaten dezelfde installaties onder het systeem vallen. Nederland kan zich ook vinden in het opnemen van het broeikasgas N<sub>2</sub>O. Hierbij wordt aangesloten bij het opt-in verzoek van Nederland voor dergelijke installaties in de tweede handelsperiode (2008–2012). Ook het opnemen van CCS is in lijn met de Nederlandse inzet.

In het EU voorstel worden kleine verbrandingsinstallaties met een uitstoot van minder dan 10 kton CO<sub>2</sub> per jaar uitgesloten van ETS. NL is altijd voorstander geweest kleine installaties niet mee te nemen in het handelsstelsel omdat de kosten niet opwegen t.o.v. de mogelijke milieubaten. Het voorstel van de Commissie is een eerste stap hiertoe, maar is onvolledig. Nederland wenst de ondergrens te leggen bij 25 kton en niet te beperken tot alleen verbrandingsinstallaties, ook kleine installaties uit de aangewezen sectoren, zoals de keramische industrie, moeten gebruik kunnen maken van de opt-out-regeling. Voor deze bedrijven geldt dezelfde kosten-batenafweging.

Wel pleit het kabinet er voor om het mogelijk te maken dat onder voorwaarden kleine installaties door middel van een samenwerkingsverband gekoppeld worden aan het EU ETS. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan de kleine glastuinbouwbedrijven.

De Commissie stelt voor dat ETS bedrijven wel CDM- en andere externe kredieten mogen blijven gebruiken, maar alleen die rechten die men overhoudt in de periode 2008–2012 en meeneemt naar de periode na 2012. De huidige limieten voor bedrijven zijn vastgelegd in de nationale toewijzingsplannen. Bedrijven mogen in Nederland in de periode 2008–2012 10% JI- en CDM-rechten van de hun totaal toegewezen emissierechten gebruiken ter dekking van hun emissies. Met dit Commissievoorstel weet een bedrijf nu al precies hoeveel CDM- en andere externe kredieten het bedrijf van 2008 tot en met 2020 kan gebruiken. De absolute hoeveelheid die dus eerst alleen vastgelegd was voor de periode tot en met 2012, geldt nu tot en met 2020. De percentages lopen binnen de lidstaten uiteen van gemiddeld 10% tot 20%. De reden daarvoor is dat de Commissie verwacht dat de limieten in de periode 2008–2012 te ruim zijn, waardoor te weinig reductie in Europa zelf plaatsvindt. Met dit voorstel wordt dus de ongelijkheid in het gebruik van CDM-rechten gehandhaafd tussen bedrijven in de verschillende lidstaten ook na 2012. Nederland wil een studievoorbehoud houden op dit onderdeel, omdat Nederland de zorgen van de Commissie deelt, maar wil kijken of er niet een betere oplossing is waarbij wel voor de bedrijven een gelijk speelveld wordt bereikt. Daarnaast wil Nederland de positie van de ontwikkelingslanden, met name de minst ontwikkelde landen, in het CDM nader bekijken. Nederland is daarnaast voorstander om reducties die tot stand komen via sinks/bossenprojecten in het kader van CDM en andere externe kredieten mee te laten tellen in het EU ETS.

Eén van de speerpunten van het kabinet is versterking én harmonisatie van de uitvoering en handhaving van ETS. Positief is daarom dat er ruim aandacht wordt besteed aan het versterken van de milieu-integriteit van het systeem. Het gaat hier om belangrijke zaken als monitoring en verificatie van de CO<sub>2</sub>-gegevens.

Het artikel, dat een gemeenschapsregister beoogt in te stellen, biedt nog geen duidelijkheid wat dit register zal behelzen. Nederland stelt voor de uitgangspunten van de functie en de taken van dit gemeenschapsregister op hoofdlijnen in de richtlijn op te nemen. Er zou een oplossing moeten komen die de voordelen van één ICT-systeem kan verwezenlijken en tegelijkertijd er voor zorgt dat Nederland onafhankelijk van de Europese Commissie de registerverplichtingen ingevolge het Kyoto-Protocol kan blijven naleven, service aan de bedrijven kan blijven leveren, en nationale initiatieven zoals een emissiehandelssysteem voor de glastuinbouw kan verwezenlijken. (zie ook onder punt 4b en 7).

Tot slot zal het hele voorstel kritisch worden beoordeeld op de gevolgen voor de administratieve lasten van alle partijen, een voorbeeld hiervan is de introductie van de revisieverplichtingen voor de emissievergunning voor ETS.