



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 6 november 2003

**aan de Vlaamse regering over het
Nationaal Allocatieplan voor de Europese
handel in broeikasgasemissierechten**

2003 | 66

D/2003/7080/A66

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2003 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inhoudstafel

Samenvatting 5

Inleiding 13

I. Situering en beleidscontext 15

- 1.1. Europese Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten binnen de
gemeenschap 15
- 1.2. De Europese emissierechtenhandel en de Kyoto-projectmechanismen 18
- 1.3. Het voorstel van Europese energiebelastingen 20
- 1.4. Het voorontwerp van REG-decreet 20
- 1.5. Het benchmarkingconvenant 21
- 1.6. Het Vlaams en Federaal regeerakkoord 24
- 1.7. Het Vlaams Klimaatbeleidsplan 25
- 1.8. Het Samenwerkingsakkoord klimaat 26

II. Het Nationaal Allocatieplan 27

- 2.1. Art. 9 tot 11 en Annex III van de Richtlijn 27
- 2.2. Praktische aanbevelingen van de Commissie 29
- 2.3. Hoe ver staan België en Vlaanderen met de invoering van de VER-regeling? 33

III. Aanbevelingen van de MiNa-Raad 35

- 3.1. Afstemming tussen de gewestelijke allocatieplannen 35
- 3.2. Visie van de MiNa-Raad over de toegang tot informatie en de publieks-
consultatie 36

- 3.3. De allocatie van broeikasemissierechten en de nationale verdeling van de klimaatinspanning 38
- 3.4. Voorstel van de MiNa-Raad over de lastenverdeling 40
- 3.5. De bepaling van het NAP-emissieplafond (*top-down*) 41
- 3.6. Aanbeveling van de MiNa-Raad over het emissieplafond 42
- 3.7. De allocatiemethode per bedrijf (*bottom up*) 44
- 3.8. De allocatiemethode volgens de MiNa-Raad 44
- 3.9. Voorstel van de MiNa-Raad over nieuwkomers en sluitingen 47
- 3.10. Voorstel van de MiNa-Raad over het veilen van emissierechten 49
- 3.11. Standpunt van de MiNa-Raad over de openstelling van de VER-regeling voor de Kyoto-mechanismen 49
- 3.12. Standpunt van de MiNa-Raad over de administratieve omkadering van de VER-regeling 50

Samenvatting

1. Situering van het Nationaal Allocatieplan

- [1] **De Europese Richtlijn verhandelbare emissierechten.** Op 22 juli van dit jaar heeft de Europese Raad de richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (VER-richtlijn) goedgekeurd. De Europese lidstaten zijn overeengekomen om vanaf 1 januari 2005 een handelssysteem in broeikasgasemissierechten op te zetten. De richtlijn wil door middel van een efficiënte Europese markt op doeltreffende wijze en “met een zo gering mogelijke teruggang van economische ontwikkeling en werkgelegenheid” bijdragen aan de realisatie van de Kyoto-verplichting. De eerste handelsperiode loopt van 2005 tot en met 2007. Vanaf 2008 geldt de regeling voor opeenvolgende periodes van vijf jaar. In de eerste periode wordt de handel beperkt tot CO₂, in de latere periode kan dit uitgebreid worden tot andere broeikasgassen. De installaties die moeten deelnemen aan de regeling zijn energiecentrales (waaronder grote stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 20 MW), installaties voor de productie en verwerking van ferrometalen, installaties uit de keramische sector (steenbakkerijen en cementovens) en een aantal andere activiteiten onder meer in de papierindustrie.
- [2] **Het Nationaal Allocatieplan.** De hoeksteen van het emissiehandelssysteem wordt gevormd door het Nationaal Allocatieplan (NAP). Ons land heeft naar verluidt de toestemming gekregen van de Europese Commissie om een allocatieplan op te stellen per gewest. In dit plan moet de totale hoeveelheid emissierechten vastgelegd worden die een lidstaat voor de betrokken handelsperiode wil toewijzen aan de installaties uit de sectoren die onder de richtlijn vallen. De Europese emissierechtenhandel is een *cap and trade*-systeem (het plafonneren van de emissies en verhandelen van de rechten). Dit betekent dat de deelnemende installaties een vaste hoeveelheid rechten zullen toegewezen krijgen. Ver-

volgens zullen ze enkel meer emissies mogen uitstoten als indien ze rechten op de markt aankopen.

- [3] **Gratis toewijzing van rechten.** In de eerste handelsperiode moet minstens 95% van de rechten gratis toegewezen worden; in de tweede periode moet dit minstens 90% zijn van de rechten. De resterende rechten kunnen bv. geveild worden. De totale hoeveelheid emissierechten die in een bepaalde periode kunnen toegewezen worden moet in overeenstemming staan met (1) de verplichting van de lidstaat om de emissies te beperken zoals vastgelegd in het Kyoto-protocol en de Europese *burden sharing*; en (2) het nationaal programma inzake klimaatverandering. Daarenboven moet er rekening gehouden worden met het aandeel van de bronnen die onder de regeling vallen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder de regeling vallen. De toewijzing van de emissierechten aan de individuele installaties dient te gebeuren op basis van objectieve niet discriminerende criteria.

Voor de toewijzing van de rechten moet er een afstemming gebeuren tussen een *top down*-benadering (de vaststelling van het absoluut plafond aan emissierechten voor de bronnen die onder de regeling vallen) en een *bottom-up*-aanpak (de optelsom van de emissierechten van de deelnemende installaties). De Commissie geeft aan dat de lidstaten gebruik kunnen maken van berekeningsmethodes gebaseerd op “historische” emissies (ook wel *grandfathering* genoemd); geraamde emissies of via een “laagste kost” benadering. De lidstaten zijn echter vrij om een eigen allocatiemethode toe te passen. Belangrijk hierbij is wel dat de definitieve verdeling van de rechten over de deelnemende installaties niet concurrentieverstorend mag zijn. De Commissie zal het NAP onderzoeken op het vlak van ongeoorloofde steunmaatregelen. Indien bepaalde bedrijven teveel rechten toegewezen kregen, zal dit beschouwd worden als niet toelaatbare staatssteun.

In de richtlijn werd bepaald dat de lidstaten voor 31 maart 2004 een voorstel van NAP bij de Commissie moeten indienen. Het spreekt voor zich dat dit een zeer krappe timing is. Vooral de correcte verzameling van gegevens zal nog voor heel wat praktische problemen zorgen om tot een goed NAP te komen. Daarenboven voorziet de richtlijn dat er een grondige publieksconsultatie dient te gebeuren vooraleer het NAP ingediend wordt. De moeilijke bevoegdheidsverdeling in ons land en de blijvende discussie over de verdeling van de klimaatsinspanning tussen de gewesten zijn bijkomende factoren die de opmaak van het NAP kunnen compliceren.

- [4] **De projectmechanismen van het Kyoto-protocol.** De Europese Commissie heeft een aparte richtlijn voorbereid met een regeling om het Europees handelssysteem open te stellen voor emissiereducties die gerealiseerd worden via de flexibele mechanismen uit het Kyoto-protocol. Bedrijven zullen dan een beroep kunnen doen op projecten van gemeenschappelijke uitvoering (*joint implementation*) in industrie- of transitielanden van buiten de EU en op het mechanisme voor schone ontwikkeling (*clean development mechanisme*) in de ontwikkelingslanden om over de nodige emissierechten te beschikken. Het voorstel van

richtlijn bevat kwalitatieve criteria waaraan deze projecten moeten voldoen en een mechanisme tot de eventuele invoering van kwantitatieve beperkingen om het aandeel van dergelijke rechten te plafonneren.

- [5] **Het Vlaamse beleidskader.** In Vlaanderen zal er een juridische basis gegeven worden aan de VER-richtlijn in het REG-decreet. Voor de toewijzing van de emissierechten in het NAP zal de Vlaamse regering gebruik maken van het benchmarkingconvenant dat afgesloten werd met het merendeel van de bedrijven die onder de VER-richtlijn vallen. De Vlaamse overheid heeft in het kader van de benchmarkingconvenant als tegenprestatie het engagement aangegaan om deelnemende bedrijven “al de nodige emissierechten” toe te kennen als het bedrijf in kwestie kan aantonen dat het conform de criteria gesteld in het benchmarking convenant energie-efficiënt werkt. Voor zover hiermee bedoeld wordt dat de benchmarkbedrijven ook alle rechten zullen krijgen die ze nodig hebben voor het verder uitbreiden van hun productie, lijkt dit in tegenspraak met de bepalingen uit de VER-richtlijn. De richtlijn laat weliswaar toe dat bij de verdeling van de rechten rekening wordt gehouden met de engagementen die een bedrijf aangegaan heeft in het kader van bv. een benchmarkingconvenant, maar bepaalt eveneens dat er een plafond (*cap*) vastgesteld wordt op de totale hoeveelheid rechten die aan een installatie wordt toegekend. De Commissie heeft reeds te kennen gegeven geen genoegen te nemen met een *ex-post* berekening van absolute rechten aan een bedrijf, waarbij gebruik zou gemaakt worden van actuele productiecijfers in een bepaald jaar van de handelsperiode vermenigvuldigd met een bepaalde emissiefactor.

Bovendien leidt een letterlijke vertaling van het engagement van de Vlaamse overheid ertoe dat bedrijven die nog niet voldoen aan de wereldtop inzake energie-efficiëntie in hun sector alle noodzakelijke rechten zouden ontvangen. Het feit dat bedrijven de investeringen doorvoeren die in het convenant afgesproken werden, is dan blijkbaar voldoende om al de nodige rechten te krijgen. Dat betekent concreet dat als alle benchmarkbedrijven hun contractuele verplichten uit de benchmarkconvenant nakomen – waar we toch van mogen uitgaan – er door deze bedrijven helemaal *geen* rechten op de Europese markt dienen te worden aangekocht. De vraag stelt zich of de Europese Commissie zich hiermee akkoord zal kunnen verklaren. De allocatieformule die de Raad verderop in dit advies voorstelt, komt aan deze problematiek tegemoet. Bedrijven die voorlopen op het lineaire groeipad kunnen rechten verkopen aan bedrijven die achterlopen.

2. Aanbevelingen van de MiNa-Raad

- [6] **Afstemming tussen de gewestelijke allocatieplannen.** De Raad is van mening dat er een degelijke coördinatie moet plaatsvinden tussen de federale en gewestelijke overheden om de respectievelijke gewestelijke allocatieplannen op elkaar af te stemmen. De MiNa-raad dringt erop aan dat de Nationale Klimaatcommissie, die hiervoor het meest aangewezen forum is, bij de coördinatie van het NAP snel een principiële akkoord bereikt omtrent:

- De wijze waarop een absoluut nationaal plafond zal worden vastgelegd voor de bedrijven die vallen onder het NAP, rekening houdend met de algemene reductie-inspanningen die noodzakelijk zijn om de Kyotodoelstelling te realiseren, met het maximum aan emissierechten en –kredieten die daarbij mogen worden opgehaald via de flexibele mechanismen, met het reductiepotentieel in andere sectoren en het relatief aandeel van emissies van bedrijven die vallen onder de emissiehandel ten opzichte van de overige emissies (*top-down* benadering).
- De wijze waarop de verschillende gewesten in de allocatieformules ter bepaling van de emissierechten van individuele installaties gebruik zullen maken van gegevens inzake energie-efficiëntie, investeringskosten en terugverdientijden van reductiemaatregelen uit de vrijwillige energieovereenkomsten die in de verschillende gewesten van toepassing zijn, waarbij gestreefd moet worden naar gelijke rechten bij gelijke marginale reductiekosten en een gelijke benadering van eventuele “groeipaden” voor individuele installaties (*bottom-up* benadering).
- De omvang van het pakket emissierechten dat wordt voorbehouden voor nieuwkomers, de wijze waarop deze reserve zal worden beheerd (nationaal pakket of aparte reserves in de verschillende gewesten) en de wijze waarop deze nieuwkomers worden gedefinieerd.
- De manier waarop zal omgegaan worden met rechten die vrijkomen door bedrijfssluitingen; de wijze waarop deze eventueel worden overgeheveld naar de (al dan niet nationale) reserve voor nieuwkomers.
- De manier waarop tegenstrijdigheden tussen het *top-down* vastgesteld plafond voor het NAP en de sommatie van *bottom-up* toegekende rechten (inclusief reserve voor nieuwkomers) zullen worden weggewerkt, eventueel gebruik makend van een correctiefactor in de allocatieformules voor het toekennen van de individuele rechten per installatie.
- De manier waarop de rechten zullen worden toegekend: éénmalig voor gans de duurtijd van de handelsperiode of op jaarlijkse basis (in functie van onder meer het al dan niet nog beschikken over een geldige “uitstootvergunning”).
- Het al dan niet gebruik maken van de mogelijkheid tot het veilen van rechten.
- De manier waarop een publieksconsultatie zal worden opgezet, waarin minstens bovenvermelde punten aan de orde moeten worden gesteld.

Rond al deze punten formuleert de MiNa-Raad in dit advies aanbevelingen of bedenkingen.

- [7] **Toegang tot informatie en publieksconsultatie.** Volgens de Raad is het belangrijk dat er een degelijke consultatie gebeurt van het publiek over het NAP. De Raad is van mening dat deze consultatie het best gecoördineerd kan worden op federaal niveau waarna de organisatie kan gebeuren in samenwerking met de gewesten. Op deze manier krijgen de burgers de kans om informatie te bekomen en zich uit te spreken over het volledige allocatieplan; dus inclusief dat van de andere gewesten. Ook gewestoverstijgende aspecten zoals het al dan niet opzetten van een nationaal in plaats van gewestelijke reserves voor nieuwkomers kunnen dan aan de orde worden gesteld.

Een goed opgezette publieksconsultatie kan bijdragen tot een grotere maatschappelijke gedragenheid van het plan en tot een grotere responsabilisering van alle betrokkenen bij de uitvoering ervan. De Raad gaat ervan uit dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen (1) het informeren van het brede publiek; (2) de raadpleging van het middenveld; en (3) het doelgroepenoverleg. De richtlijn geeft aan dat het brede publiek geïnformeerd moet worden over het NAP. De burgers moeten ook de kans krijgen bijkomende informatie op te vragen. De Raad is van mening dat specifieke bevolkingsgroepen zoals bv. werknemers en werkgevers uit bepaalde sectoren of leden van milieuverenigingen die een grote belangstelling hebben voor het thema het best met aangepaste methodieken via de middenveldorganisaties ingelicht en geraadpleegd worden. Tenslotte stelt de Raad dat ook de maatschappelijke adviesorganen een belangrijke rol kunnen spelen in het doelgroepenoverleg kunnen in het (maatschappelijk debat) rond het NAP een rol spelen.

Het spreekt voor zich dat een degelijk publieksdebat enkel kan gebeuren indien hiervoor de nodige tijd wordt voorzien en achteraf ook voldoende tijd overblijft voor de verwerking van de resultaten. De richtlijn voorziet trouwens dat in het uiteindelijke NAP ook moet worden aangegeven op welke wijze rekening werd gehouden met de resultaten van de publieksconsultatie. De Raad stelt daarom voor dat het ontwerp-NAP uiterlijk half januari 2004 aan het publiek moet bekend gemaakt worden.

- [8] **De verdeling van de klimaatsinspanning.** De MiNa-Raad acht een snelle uitwerking van het NAP ook cruciaal om tot een snelle doorbraak te komen op vlak van de verdeling van de klimaatspanningen tussen de gewesten. De richtlijn zelf voorziet immers dat het toekennen van emissierechten aan de door de richtlijn gevatte installaties, op basis van objectieve, niet discriminerende criteria dient te gebeuren. Men kan dus in principe Waalse installaties niet gevoelig ruimer of krapper gaan bedelen met emissierechten dan Vlaamse. Dit betekent dat voor die installaties die onder de richtlijn vallen, de emissiereductie-inspanningen *de facto* verdeeld worden op basis van kostenefficiëntie. Om die reden moeten ook de emissies binnen deze sectoren worden afgezonderd van de emissies van de overige sectoren en de verdeling van de reductie-inspanningen die daartussen nog dient te gebeuren.
- [9] **De bepaling van het NAP-emissieplafond (top-down).** De VER-richtlijn geeft aan dat de totale hoeveelheid emissierechten die aan de deelnemende installaties toegewezen mag worden in verhouding moet staan tot (1) het aandeel van de VER-sector in de totale emissies van een land en (2) de klimaatsdoelstelling dat de lidstaat moet realiseren (- 7,5% voor België). De Raad wijst erop dat er een zeker risico op discriminatie ingebakken zit in het Europees systeem vanwege de onevenwichtige *burden sharing* van de Kyoto-inspanning tussen de lidstaten. Het risico bestaat dat landen die het gemakkelijker hebben om hun reductie-inspanning te halen, gemakkelijker geneigd zullen zijn om hun bedrijven te gaan “overallocceren” of om meer rechten vrij te houden voor nieuwkomers. Mede in het belang van onze eigen economie rekent de Raad erop dat er streng toegezien wordt door de Europese Commissie op deze vorm van discriminatie. Indien nodig kan ons land ook

gebruik maken van de mogelijkheden die er bestaan om “overallocatie” juridisch aan te vechten. De Raad verkiest deze benadering eerder dan deze landen te gaan “imiteren” door een hoog en ruim plafond in te stellen voor de emissies van de activiteiten vallend onder het NAP – wat alleen maar tot extra grote inspanningen zou leiden binnen de andere sectoren van onze economie.

Met betrekking tot de *cap* die opgelegd zal worden aan benchmarkingbedrijven die onder de VER-richtlijn vallen, stelt de MiNa-Raad voor om gebruik te maken van de energie-efficiëntiedoelstelling van 15% die vooropgesteld wordt in het kader van het Benchmarkingconvenant. De Raad is van mening dat de VER-regeling het perfecte instrument vormt om de haalbare energie-efficiëntiedoelstellingen van het Benchmarkingconvenant in concrete emissiereductiedoelstellingen voor deze sector te gieten. Voor de installaties uit de elektriciteitssector (die als dusdanig niet valt onder het benchmarkconvenant), stelt de Raad voor om de emissierechten toe te kennen op basis van de engagementen die de sector reeds genomen heeft in het kader van de aankomende milieubeleidsvereenkomst inzake de terugdringing van verzurende en ozonvormende stoffen en in functie van een omschakeling naar een productiepark dat kan aansluiten bij het nieuw indicatief uitrustingsprogramma dat het federaal regeerakkoord voor deze sector in het vooruitzicht stelt.

- [10] **De allocatiemethode voor deelnemende installaties (bottom-up).** De Raad stelt dat de formule die gebruikt moet worden om de jaarlijkse toewijzing van de emissierechten aan de individuele deelnemende installaties te bepalen, gebaseerd kan zijn op drie principes:
1. De historische emissies van de installatie waarbij er gebruik kan gemaakt worden van een gemiddelde over een aantal jaren om ongewenste schommelingen tegen te gaan.
 2. Energie-efficiëntiegegevens in uitvoering van het benchmarkingconvenant met daarin het pad naar de wereldtop.
 3. Een correctiefactor moet ervoor zorgen dat de toewijzing van de emissierechten per installatie (*bottom-up*) op basis van de emissie- en benchmarkgegevens ook toelaat om de totale reductiedoelstelling (*top down*) te realiseren.
- [11] **Nieuwkomers en sluitingen.** De VER-richtlijn stelt dat nieuwkomers op een markt niet gediscrimineerd mogen worden. Daarom moet er een regeling voorzien worden dat deze installaties over de nodige rechten kunnen beschikken. De Raad stelt vast dat het in eerste instantie heel belangrijk zal zijn dat de overheid in een sluitende definitie voorziet om nieuwkomers en vooral sluitingen van installaties te definiëren. Voor deze nieuwkomers kan er dan een aparte hoeveelheid emissierechten gereserveerd worden. Indien de VER-sector uit de nationale verdelingsdiscussie over de klimaatsinspanning gehaald wordt, zoals de Raad voorstelt, dan is het logische gevolg volgens de Raad dat de reserve voor nieuwkomers op nationaal niveau georganiseerd wordt (onthouding van het ABVV). Op deze manier kan gegarandeerd worden dat potentiële investeerders in ons land op een niet discriminatoire wijze kunnen worden aangetrokken en dat de mogelijkheden die door het reservepakket voor nieuwkomers geboden worden, maximaal worden benut.

[12] **Het veilen van emissierechten.** Principieel is de Raad voorstander van het maximaal gebruik maken van de mogelijkheid die door de Richtlijn gegeven wordt om emissierechten toe te wijzen via een veilingprocedure (max 5% en 10% in respectievelijk de eerste en tweede periode). De Raad ziet hiervoor drie redenen: (1) dit is een aanzet tot het toepassen van het principe van de “vervuiler betaalt”; (2) dit betekent een bijkomende en permanente stimulans voor bedrijven om hun energie-efficiëntie te verbeteren; en (3) het veilen van rechten kan bijkomende liquiditeit creëren in de markt door een verhoging van het aantal verhandelde rechten. De MiNa-Raad wijst er echter ook op dat een veilingstelsel niet mag leiden tot grote concurrentievervalsing. Daarom is het aangewezen dat een dergelijk systeem ingevoerd wordt samen met andere belangrijke EU-lidstaten. Daarenboven moet het kaderen in een globale fiscale hervorming waarbij er bv. een terugploeging gebeurt van de opbrengsten van de veiling.

[13] **De Kyoto-projectmechanismen.** De Europese Commissie heeft een richtlijn opgesteld waarmee men in de toekomst het Europees VER-systeem wil openstellen voor emissiereducties die via de Kyoto-projectmechanismen gerealiseerd werden. Deze openstelling kan belangrijke negatieve effecten hebben. Het gevaar is reëel dat deze richtlijn het ‘supplementariteitsprincipe’ van het protocol van Kyoto (dat stelt dat reductie-inspanningen in het buitenland – hier buiten EU – aanvullend moeten zijn op thuismaatregelen) in gedrang brengt. Het leidt ook tot een grotere onvoorspelbaarheid van de prijs waaraan emissierechten zullen worden verhandeld en tot een groot risico op deflatie. Deze richtlijn kan er ook toe bijdragen dat het klimaatbeleid op andere vlakken leidt tot ongewenste milieu-effecten. Het huidige voorstel sluit kredieten uit sinks (opslag van CO₂ in bv. bossen) wel uit, maar dit wordt nu ter discussie gesteld door een aantal lidstaten. Bovendien zitten er in het voorstel van de Commissie geen duidelijke criteria voor hydroelectrische projecten, die zware negatieve effecten kunnen hebben op milieu en sociaal vlak.

Indien er gekozen wordt om de voorgestelde link te leggen dan vindt de Raad dat er alleszins randvoorwaarden moeten gesteld worden. In de eerste plaats moeten er duidelijke kwantitatieve beperkingen ingebouwd worden om het complementariteitsprincipe te garanderen en moeten er kwalitatieve normen vastgesteld worden. Deze normen moeten ervoor zorgen (1) dat het gaat om effectieve en additionele emissiereducties; (2) dat de projecten de plaatselijke bevolking ten goede komen; en (3) dat er geen negatieve milieu-effecten worden veroorzaakt.

[14] **De administratieve omkadering.** De MiNa-Raad is ervan overtuigd dat er vandaag in Vlaanderen ernstige beperkingen bestaan op de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de noodzakelijke gegevens om een VER-systeem op te stellen. Dit is een ernstig probleem aangezien er een (belangrijke) economische waarde zal gegeven worden aan deze emissies. Deze problematiek wordt daarenboven verzaamd door de heel korte tijdslijmieten die door de Richtlijn vooropgesteld worden om het VER-systeem te operationaliseren.

Inleiding

Met dit advies op eigen initiatief wil de MiNa-Raad een voorzet geven aan de Vlaamse regering over de opstelling van het Nationaal Allocatieplan voor de verdeling van de broeikasgasemissierechten binnen het Europees systeem van verhandelbare emissierechten. De Raad stelt vast dat vanuit Europa het systeem van verhandelbare emissierechten als een centraal instrument wordt gezien voor het klimaatbeleid dat gericht is op de energie-intensieve industrie. Voor Vlaanderen zal het een hele uitdaging zijn om dit instrument correct in te passen in het huidige beleid t.a.v. deze sector dat op dit ogenblik hoofdzakelijk gestoeld is op het Benchmarkingconvenant voor energie-efficiëntie. De manier waarop de Vlaamse regering het NAP gaat invullen zal een aanzienlijke impact hebben op de verdeling van de kosten van het klimaatbeleid in ons land. Via de toewijzing van emissierechten aan individuele installaties zal het NAP de grootte van de klimaatfactuur beïnvloeden van de bedrijven die moeten deelnemen aan het handelssysteem. De toewijzing van een bepaalde hoeveelheid emissierechten aan deze bedrijven zal echter ook in belangrijke mate de emissiereductieinspanning bepalen die de andere groepen uit de samenleving zoals bv. de huishoudens en de KMO's moeten realiseren. Gezien het belang van deze discussie heeft de Raad geoordeeld dat een advies op eigen initiatief, dus vooraleer er een voorstel is van de Vlaamse regering, een belangrijke bijdrage kan leveren tot de discussie over dit plan.

De Raad is van mening dat er een degelijke publieksconsultatie moet gebeuren over het NAP. Dit is cruciaal voor de maatschappelijke aanvaarding van het Allocatieplan. Op dit ogenblik gebeurt de consultatie enkel met bepaalde belangengroepen en moet daarom opengetrokken worden naar alle relevante sectoren uit de maatschappij. Een gedragen publieksconsultatie zal zorgen voor meer rechtszekerheid voor de betrokken bedrijven aangezien het risico op die manier aanzienlijk verkleind wordt dat het plan achteraf aangevochten zal worden bij de Europese Commissie op grond van onrechtmatige staats-

steun. In dit advies zal de Raad dan ook een aantal concrete suggesties doen rond de organisatie van deze publieksconsultatie en de bevraging van de betrokken maatschappelijke groepen eens er een definitief voorstel van NAP van de regering beschikbaar is.

In dit advies wordt de beleidscontext gesitueerd waarin het NAP moet gezien worden. De Raad doet voorstellen over de afstemming tussen de gewestelijke allocatieplannen, er worden aanbevelingen gedaan voor het bepalen van het emissieplafond voor de VER-sector en er zijn voorstellen over de allocatiemethode per installatie.

De Raad doet ook een aantal voorstellen die op constructieve wijze kunnen bijdragen tot de discussie over de lastenverdeling tussen de gewesten. Deze discussie vormt op dit ogenblik een spijtige rem op de hoogst noodzakelijke vooruitgang die in het klimaatdossier geboekt moet worden.

Het VEV onthoudt zich bij dit advies omdat zij over het NAP nog in discussie zijn met de overheid.

Prof. dr. R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

I. Situering en beleidscontext

1.1. Europese Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten binnen de gemeenschap

[15] **De Richtlijn.** Op 22 juli van dit jaar heeft de Europese Raad een richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten goedgekeurd¹. Op 2 juli had het Europees Parlement in tweede lezing dit richtlijn reeds gedaan. Deze richtlijn bevat de noodzakelijke bepalingen om binnen de Europese Unie een handelssysteem voor broeikasgasemissierechten in te stellen. In het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, waarin de klimaatproblematiek als een prioriteit naar voor geschoven wordt, werd voorzien dat er vanaf 2005 een regeling moest gelden voor de handel in emissierechten². In het kader van het Kyoto-protocol heeft de Europese Gemeenschap de verplichting aangegaan om de gezamenlijke uitstoot van broeikasgasen in de periode van 2008 tot en met 2012 ten opzichte van 1990 met 8% te verlagen. De Europese lidstaten zijn overeengekomen om gezamenlijk aan deze verplichting te voldoen. De Richtlijn emissiehandel moet ertoe bijdragen dat “de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van economische ontwikkeling en de werkgelegenheid aan hun verplichting voldoen.”

1) Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging

van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, Publicatieblad van de Europese Unie, 25.10.2003. In het advies wordt deze richtlijn afgekort als de richtlijn VER (verhandelbare emissierechten).

2) Europees Parlement en Europees Parlement en Europees Raad, Zesde Milieuactieprogramma, Beschikking 1600/2002/EG.

[16] **De handel in broeikasgasemissierechten.** De Richtlijn voorziet dat de regeling van start gaat op 1 januari 2005 voor een periode van drie jaar. Vanaf 2008 geldt de regeling voor opeenvolgende periodes van vijf jaar. De eerste periode van drie jaar is bedoeld als Europese proefperiode vooraleer in 2008 de bepalingen uit het Kyoto-protocol, die gelden voor alle partijen tot het protocol, van kracht worden.

[17] **Deelnemers.** De handel in broeikasgasemissierechten staat open voor alle personen binnen de Europese Gemeenschap.³ De emissierechten worden initieel toegewezen aan exploitanten van installaties die broeikasgassen uitstoten, zoals vermeld in bijlage 1 van de Richtlijn. Zij zullen in het bezit moeten zijn van een vergunning voor de uitstoot van broeikasgasemissies. Volgens de bepalingen in deze bijlage 1 wordt op dit ogenblik het systeem voorbehouden aan de CO₂-emissies van volgende activiteiten:

Energieactiviteiten

- Verbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 20 MW⁴
- Olieraffinaderijen
- Cokesovens

Productie en verwerking van ferrometalen

- Roost- of sinterinstallaties voor metaalerts
- Installaties voor de vervaardiging van ruwijzer of staal inclusief continugieten, met een capaciteit van meer dan 2,5 ton per uur

Delfstoffenindustrie

- Installaties voor de vervaardiging van cementklinkers in draaiovens of de bereiding van kalk in draaiovens dan wel in andere ovens.
- Installaties voor de vervaardiging van glas, inclusief glasvezel
- Installaties voor de vervaardiging van ceramische producten door vuren, in het bijzonder dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein

Overige activiteiten

- Fabrieken voor de vervaardiging van
 - a) pulp uit hout of andere vezelhoudende materialen
 - b) papier en karton
-

Het 20 MW criterium voor grote stookinstallaties maakt dat heel wat installaties uit sectoren die niet genoemd worden in de bovenstaande lijst, zoals de chemie, toch onder de regeling zullen vallen. De richtlijn voorziet in artikel 30 dat de Commissie uiterlijk op

3) Ook personen uit derde landen kunnen deelnemen aan het Euro-pese VER-systeem, indien er een

akkoord afgesloten wordt met dit land over de wederzijdse erkenning van de emissierechten.

4) Met uitzondering van installaties voor het verbranden van gevaarlijke stoffen of stadsafval.

31 december 2004 een voorstel kan voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad om andere relevante sectoren (waaronder de chemische, de aluminium- en de vervoerssector) en activiteiten op te nemen in de regeling. Via dezelfde procedure kan de Commissie een voorstel doen om de regeling uit te breiden naar de broeikasgassen die vermeld staan in bijlage II van de richtlijn.⁵

[18] **Het Nationaal Allocatieplan (NAP).** Vooraleer de Europese VER-regeling in werking kan treden moeten de lidstaten een aantal voorbereidingen treffen. De hoeksteen van het emissiehandelssysteem wordt gevormd door het Nationaal Allocatie of toewijzingsplan. In dit plan moet de totale hoeveelheid emissierechten vastgelegd worden die een lidstaat voor de betrokken handelsperiode wil toewijzen aan de vergunde installaties uit de sectoren die onder de Richtlijn vallen. Daarnaast moet ook de manier aangegeven worden waarop men deze rechten wil toewijzen. Het is belangrijk dat deze toewijzing gebeurt volgens objectieve en transparante criteria. Deze criteria worden toegelicht in bijlage III van de Richtlijn. De Commissie heeft ook een non-paper opgesteld die de lidstaten moet helpen bij de opstelling van het plan (zie infra)⁶.

[19] **31 maart 2004.** Met het oog op de start van de handel in emissierechten op 1 januari 2005 geldt er een zeer duidelijke tijdslijm voor de opmaak door de EU-lidstaten van het NAP. Het plan moet uiterlijk op 31 maart van 2004 gepubliceerd worden en meegedeeld worden aan de Europese Commissie en de overige lidstaten.

Fig. 1 Tijdsfad implementatie VER-richtlijn



5) De broeikasgassen opgenomen in bijlage II: CO₂, CH₄, N₂O, HFK's, PFK's en SF₆.

The EU Emissions Trading Scheme: How to develop a National Allocation Plan, Non-paper, 2nd meeting of Working 3,

Monitoring Mechanism Committee, April 1, 2003.

6) European Commission (2003)

1.2. De Europese emissierechtenhandel en de Kyoto-projectmechanismen

[20] **De projectmechanismen van het Kyoto-protocol.** De Europese Commissie heeft een apart voorstel tot richtlijn opgesteld waarin de koppeling van de Kyoto-projectiemechanismen met de Europese VER-regeling geregeld wordt.⁷ Deze richtlijn stelt dat de “koppeling van gemeenschappelijke uitvoering of “Joint Implementation“(JI) en het mechanisme voor schone ontwikkeling of “Clean Development Mechanism” (CDM) aan de Gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten zal bijdragen tot de verlaging van de kosten voor het reduceren van broeikasgasemissies in de EU, terwijl wordt bijgedragen aan duurzame ontwikkeling in de wereld.” Dit voorstel heeft voornamelijk tot doel ervoor te zorgen dat JI- en CDM-kredieten als gelijkwaardig met EU-emissierechten worden erkend, zodat de exploitanten deze in het kader van de Gemeenschapsregeling kunnen gebruiken om aan hun verplichtingen te voldoen. De koppeling zal de diversiteit van mogelijkheden om aan de verplichtingen in het kader van de Gemeenschapsregeling te voldoen, vergroten en zodoende leiden tot vermindering van de kosten voor de onder de regeling vallende installaties. De koppeling zal de liquiditeit van de Europese markt in broeikasgasemissierechten vergroten en de marktprijs ervan verlagen. Naar schatting zullen de jaarlijkse kosten voor de nakoming van de verplichtingen in de periode 2008-12 voor de betrokken installaties in de uitgebreide EU met meer dan 20% worden verlaagd. De prijzen van de emissierechten zullen in de uitgebreide EU dankzij de voorgestelde koppeling naar schatting worden gehalveerd.

Centraal in het voorstel staat het concept van de omzetting door de lidstaten van JI- en CDM-kredieten, respectievelijk “ERU’s⁸” en “CER’s⁹”, in emissierechten, de rekenenheid in de Gemeenschapsregeling. Exploitanten kunnen op verzoek bij hun bevoegde instantie emissierechten verkrijgen die zijn omgezet uit CER’s en ERU’s welke zij zelf hebben gegenereerd of op de markt hebben gekocht. De omzetting houdt in dat een lidstaat emissierechten verleent in ruil voor CER’s en ERU’s die voor de betrokken exploitant in het nationale register zijn opgenomen. Deze emissierechten komen bij de emissierechten die overeenkomstig de Gemeenschapsregeling in de nationale toewijzingsplannen aan de exploitanten zijn toegewezen. De exploitanten zullen JI- en CDM-kredieten kunnen omzetten in elke lidstaat die in een dergelijke omzetting voorziet.

[21] **Voorwaarden voor de erkenning van JI en CDM-kredieten.** De Commissie erkent in haar voorstel tot richtlijn dat de openstelling van de Europese VER-regeling tot JI en CDM-kredieten de milieu-integriteit kan ondermijnen. De bijkomende milieuvoordelen zoals lagere zwavel- of stikstofdioxide-emissies zullen verloren gaan. Daarenboven leidt de opening van het systeem voor JI en CDM-kredieten tot een neerwaartse druk op de marktprijs van de emissierechten wat kan leiden tot een ongewenste vertraging in de technologische ontwikkeling van veelbelovende emissiereductietechnologieën in de EU.¹⁰

7) Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van de richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de

handel in broeikasgasemissierechten binnen de gemeenschap, met betrekking tot de projectmechanismen van het Protocol van Kyoto. COM(2003)403 def.

8) Emission reduction units

9) Certified emission reductions

10) Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn houdende wijziging van de richtlijn tot vaststelling

- [22] **Kwantitatieve voorwaarden.** In het kader van het Kyoto-protocol hebben Europa en de lidstaten het “supplementariteitsprincipe” erkend. Dit houdt in dat de Kyoto-project-mechanismen een aanvulling moeten vormen op nationale maatregelen. De VER-regeling is echter een systeem waar emissierechten onbeperkt kunnen worden verhandeld, inclusief de JI- en CDM-kredieten. Om de complementariteit te garanderen, voorziet de Commissie in een evaluatiemoment dat automatisch plaatsvindt zodra het aantal JI- en CDM-kredieten voor gebruik in het VER-systeem 6% van de totale hoeveelheid door de lidstaten toegewezen emissierechten bereikt. De Commissie onderzoekt dan of er een maximumniveau van 8% van de totale hoeveelheid emissierechten voor de resterende periode moet ingevoerd worden.
- [23] **Een kwart tot een derde van de EU emissiereductie-inspanning.** De Commissie schat dat het aantal gebruikte JI- en CDM-kredieten ongeveer 7% zal bedragen van de aanvankelijk toegewezen emissierechten voor de periode 2008-2012. Dit zou een kwart tot een derde vertegenwoordigen van de totale emissiereductie van 8% die de EU moet bereiken om aan z'n Kyoto-doelstelling te voldoen.¹¹
- [24] **Kwalitatieve voorwaarden.** De Europese Commissie heeft eveneens een aantal specifieke maatregelen voorzien om het gebruik van JI- en CDM-kredieten mogelijk te maken. Zo moet er voorkomen worden dat er dubbel telling van emissies gebeuren die onder de VER-regeling vallen en eventueel toch aangeboden worden als JI-kredieten. Specifiek voor kandidaat-lidstaten die op 1 mei 2004 toetreden tot de Europese Unie, en die geïnvesteerd hebben in JI-projecten, wordt er een regeling voorgesteld om deze projecten buiten de VER-regeling te houden. Vervolgens voorziet de Commissie dat het niet mogelijk is om JI- of CDM-kredieten te gebruiken afkomstig uit projecten die geen permanente reductie van emissies uit een bepaalde bron bewerkstelligen en een significant effect op de biodiversiteit kunnen hebben (bosbouw, landgebruik,...). De Commissie stelt voor om JI- en CDM-kredieten van waterkrachtcentrales toe te laten indien men rekening houdt met de sociale en milieueffecten van deze activiteiten.
- [25] **Het Kyoto-protocol en de ratificatie door Rusland.** Op dit ogenblik bestaat er grote onzekerheid over de effectieve inwerkingtreding van het Kyoto-protocol. Na de weigering van de Verenigde Staten om deel te nemen is de deelname van Rusland noodzakelijk om aan de criteria te voldoen opdat het protocol in werking kan treden. Het verdrag kan namelijk pas in werking treden als het geratificeerd is door landen die samen zorgen voor tenminste

van een regeling voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectmechanismen van het Protocol van Kyoto, COM(2003)403def.

11) In Vlaanderen wordt geschat

dat de sector die onder de VER-regeling valt instaat voor 50% van de emissies (zie verder). Dit maakt dat de 7% JI- en CDM-kredieten 3,5% vormen van de totale emissies; terwijl de Vlaamse Kyoto-reductie van 7,5% (t.o.v. het niveau

van 1990) vandaag een reductie

met 18% zou betekenen.

Gezien de aanzienlijke reductie die Vlaanderen moet doen betekent dit een vijfde van de reductie-inspanning.

55 procent van de CO₂-uitstoot. Indien dit niet zou gebeuren betekent dit dat ook de projectmechanismen JI en CDM niet in werking kunnen treden. De koppeling van de Europese VER-regeling met JI en CDM zal dan ook niet mogelijk zijn. De Richtlijn voorziet echter in art. 25 in de mogelijkheid om bilaterale akkoorden aan te gaan met andere landen om te zorgen voor de wederzijdse erkenning van emissierechten. Dit is ook mogelijk indien het Protocol niet geratificeerd wordt.

1.3. Het voorstel van Europese energiebelastingen

[26] **De Monti-richtlijn.** Op 27 oktober '03 keurde de Europese Raad van ministers definitief een richtlijn over de Europese energiebelasting goed. Deze richtlijn wordt ook de Monti-richtlijn genoemd.¹² Het doel van deze richtlijn is een harmonisatie van de energiebelastingen in de Europese lidstaten. Oorspronkelijk had deze richtlijn expliciet tot doel een bijdrage te leveren aan de realisatie van de Europese klimaatsdoelstellingen. De huidige richtlijn betreft een zeer sterk afgezwakte versie o.a. vanwege de diverse vrijstellingsmogelijkheden waardoor de meeste lidstaten geen verhoging van hun energiebelastingen moeten doorvoeren. Op 24 september jl. heeft het Europees parlement een rapport goedgekeurd met een oproep om de milieudimensie beter in rekening te nemen. Het rapport van het parlement is echter niet bindend; het parlement wordt enkel geconsulteerd over deze materie.

De Monti-richtlijn voorziet in vrijstelling voor ondermeer energie-intensieve bedrijven. Er moet onderzocht moeten worden op welke manier er complementariteit nagestreefd kan worden tussen de VER-richtlijn en de Monti-richtlijn zodat kan worden voorkomen dat sommige bedrijven “tussen twee stoelen” vallen en door geen van beide richtlijnen worden gevat.

1.4. Het voorontwerp van REG-decreet

[27] **Juridische basis.** Het is de bedoeling van de Vlaamse regering om via het voorontwerp van REG-decreet te zorgen voor de juridische basis voor het gebruik van emissierechten handel en de flexibele mechanismen uit het Kyoto-protocol.¹³ In Artikel 22 van dit voorontwerp van decreet wordt de Vlaamse regering gemachtigd om de exploitanten van verbrandings- en industriële installaties in het Vlaamse Gewest een emissievergunnings-

12) Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten COM/97/0030 DEF - CNS 97/0111 */ Publicatieblad nr C 139 van

06/05/1997 Blz. 0014
13) Voorontwerp van decreet tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het

gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto.

verplichting op te leggen: “Een van de voorwaarden van de emissievergunning (...) is, dat jaarlijks een aantal emissierechten worden voorgelegd in overeenstemming met de feitelijke emissies van de betrokken installatie. Naast de emissierechten die door de Vlaamse regering aan de betrokken installatie werden toegekend, kunnen de exploitanten ook emissierechten inleveren die werden aangekocht in het kader van het Europese handelssysteem. De emissievergunning houdt ook voorwaarden en regels in betreffende het meten en de rapportering van emissies en betreffende de verificatie van die rapportering. Emissierechten worden gedefinieerd op basis van de definitie in het voorstel van Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad m.b.t. een handelssysteem in broeikasgasemissies.

De Vlaamse regering kan op basis van het voorliggend ontwerpdecreet ook nadere regels bepalen voor de toewijzing van een aantal emissierechten en voor de uitgifte, het bezit, de overdracht, de opheffing en de inlevering van emissierechten door middel van een register in de vorm van een elektronische database. Dit register zal moeten geïntegreerd worden in een Belgisch register dat op zijn beurt zal moeten compatibel zijn met de registers van andere EU-lidstaten om internationale transacties mogelijk te maken.

In de beginfase van het emissiehandelssysteem zullen enkel emissierechten met betrekking tot CO₂-emissies verhandeld worden, maar na verloop van tijd kan dit uitgebreid worden naar andere emissierechten.”

1.5. Het benchmarkingconvenant

[28] **Energie-intensieve bedrijven.** Het Vlaamse Convenant Energiebenchmarking werd door de regering goedgekeurd op 29 november 2002. Het Convenant is het centrale beleidsinstrument van de Vlaamse regering in het onderdeel van het klimaatbeleid dat gericht is op de grote energie-intensieve bedrijven¹⁴. De toetreding gebeurt per vestiging. Een ondergrens van 0,5 PJ per vestiging wordt gehanteerd, omdat dit een objectief criterium is waaronder de benchmarkstudie te duur zou worden. In specifieke gevallen kunnen bedrijven beneden 0,5 PJ toch beslissen om toe te treden tot het benchmarkingconvenant. Het Convenant beoogt een maximale bijdrage van de bedrijven aan het rationeel gebruik van energie en aan de doelstellingen voor vermindering van broeikasgasuitstoot overeenkomstig het Kyoto-protocol. In het voorontwerp van REG-decreet (zie hierboven) wordt in artikel 17 de decretale basis gelegd voor energiebeleidsovereenkomsten die de Vlaamse regering kan afsluiten.

[29] **Doel, partijen en looptijd van het Convenant.** Het doel van het convenant is ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk installaties van de deelnemende vestigingen zo snel mogelijk, maar uiterlijk tegen 2012, tot de wereldtop behoren op het gebied van energie-efficiëntie. De partijen tot het Convenant zijn aan de ene kant het Vlaamse Gewest en langs de andere kant de ondernemingen en de sector-organisaties. Er werd een website opgericht waar de

¹⁴) Zie advies van de MiNa-Raad over het voorontwerp van benchmarkingconvenant inzake energie-efficiëntie in de industrie. (2002|39) van 24 september 2002

actuele stand van zaken toegelicht wordt (www.benchmarking.be). Volgens deze website waren er op 7 oktober 2003 164 bedrijven toegetreden tot het Convenant. Hieronder zouden er ook 50 bedrijven zijn die onder de benchmark-grens van 0,5 PJ vallen, maar die toegetreden zijn aangezien ze toch moeten deelnemen aan de VER-regeling.¹⁵

[30] **Energieplan.** Om tot de wereldtop te behoren op het vlak van energie-efficiëntie stelt het bedrijf een energieplan op. Binnen het kader van het Benchmarkingconvenant werd het Verificatiebureau opgezet. Het Verificatiebureau verifieert de verschillende stappen in het benchmarking-proces, waaronder het energieplan. De essentie van de Benchmarkconvenant bestaat uit een aantal maatregelen in het energieplan waartoe de toegetreden vestiging zich engageert. De volgende fasering wordt hierbij voorzien¹⁶:

- Alle maatregelen met een "Internal Rate of Return (IRR) van 15%" na belastingen moeten zo snel mogelijk maar uiterlijk eind 2005 zijn genomen (Een IRR van 15% komt overeen met een terugverdientijd (TVT) van 5 jaar, als verondersteld wordt dat de economische levensduur van de investering 10 jaar is).
- Indien deze maatregelen onvoldoende zijn om de wereldtop te bereiken, dan moeten de minder rendabele maatregelen zo snel mogelijk, maar uiterlijk eind 2007 worden gerealiseerd. Hieronder worden maatregelen verstaan met een IRR na belastingen gelijk aan het gemiddeld rentetarief van de lineaire obligaties met een looptijd van 10 jaar, zoals gepubliceerd door de Nationale Bank van België.
- Als de top in 2008 nog niet bereikt is, dient de onderneming een urgentieplan voor te leggen om de top alsnog via speciale maatregelen te bereiken in 2012, bijvoorbeeld via flexibele mechanismen als Joint Implementation, Clean Development Mechanism en verhandelbare emissierechten. Van deze mechanismen kan slechts gebruik gemaakt worden nadat de Vlaamse regering de toepassingsmodaliteiten heeft vastgelegd.

[31] **Tegenprestatie Vlaamse overheid.** In artikel 12 van het Convenant worden de verplichtingen van het Vlaamse Gewest toegelicht. In het bijzonder deze onder de paragrafen 1 en 4 zijn relevant m.b.t. de VER-regeling:

"1. Het Vlaams Gewest zal, in zover de Ondernemingen voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van dit convenant, aan de Ondernemingen voor wat betreft hun betrokken vestigingen geen bijkomende Vlaamse maatregelen opleggen gericht op verdere energiebesparing of CO₂-reductie. Daaronder wordt in dit convenant in ieder geval verstaan geen energie- of CO₂-taks voor de Ondernemingen, geen verplichte CO₂-emissieplafonds of aankoop van emissierechten, geen aanvullende verplichte energie-efficiëntie- of CO₂-doelen, geen aanvullende besparingsverplichtingen en geen aanvullende CO₂- of energie-eisen.

4. Het Vlaams Gewest zal alles in het werk stellen opdat de bedrijven, die zijn toegetreden tot het convenant, vrijgesteld zouden worden van de verplichtingen, opgelegd door Belgische of Europese maatregelen, gericht op energiebesparing of CO₂-reductie, analoog aan lid 1."

15) Speech van Hubert Van den Bergh (waarnemend voorzitter Commissie Benchmarking Vlaanderen) tijdens de K-VIV-stu-	diedag over het Vlaams Klimaatbeleid op 2 oktober 2003.	energie-efficiëntie in de industrie: bijkomende verduidelijking (VR/2003/14.02/DOC.0081).
	16) Vlaamse Regering, Benchmarkingconvenant over	

[32] **Het benchmarkingconvenant en het Nationaal Allocatieplan.** In een nota aan de Vlaamse regering van 14 februari 2003 wordt aangegeven op welke manier het benchmarkingconvenant past binnen de bepalingen van de Europese richtlijn emissiehandel. In deze toelichting wordt gesteld dat het voor de Vlaamse regering van prioritair belang is dat het benchmarkconvenant compatibel is met de Richtlijn emissiehandel. Het convenant bevat in art. 12 de bepaling dat de deelnemende bedrijven niet kunnen verplicht worden tot aankoop van emissierechten. Het is de vraag op welke manier de Vlaamse regering dit engagement kan waarmaken. De Vlaamse regering is nl. verplicht om de bepalingen van de emissierichtlijn om te zetten. De volgende verschillen tussen beide systemen kunnen aangegeven worden:

- Het Convenant wordt afgesloten door vestigingen van bedrijven, en sectororganisaties, terwijl de Richtlijn spreekt van installaties.
- De Richtlijn gaat uit van een “cap and trade” systeem (het plafonneren van de emissies en verhandelen van de rechten); terwijl het Convenant uitgaat van een “licence to grow” (toelating om te groeien), waarbij er geen absolute emissieplafonds voorzien worden. Convenantbedrijven mogen hun emissies laten stijgen, met als enige voorwaarde dat ze tot de wereldtop moeten behoren.
- De Vlaamse regering geeft aan dat het Benchmarkconvenant als basis zal dienen voor de verdeling van de rechten in het Allocatieplan: *Concreet betekent dit dat een betrokken bedrijf dat kan aantonen dat het conform de criteria gesteld in het benchmarking convenant energie-efficiënt werkt, daarvoor van het Vlaamse Gewest al de nodige emissierechten zal krijgen.*¹⁷ Dit is echter niet volledig in overeenstemming met de definitieve richtlijn en de non-paper van de Europese Commissie over het Allocatieplan.¹⁸ Deelnemen aan het benchmarkconvenant is op zich geen voldoende reden om al de benodigde emissierechten gratis te bekomen. Zoals verder aangegeven moet de verdeling in het Allocatieplan aan een aantal strikte voorwaarden voldoen. Een van de criteria waarmee men rekening mag houden betreft de reeds geleverde energie-efficiëntie inspanningen van de deelnemende installaties. Dit wil echter niet zeggen dat op basis van efficiëntiecriteria automatisch rechten kunnen worden toegekend bv. voor emissies die voortvloeien uit een productietoename. De non-paper van de Commissie stelt dit als volgt: “A benchmarking approach can be used to set in the National Allocation Plan absolute quantities of allowances by multiplying input or output data with an emission factor. (...) The Common Position does not allow for determining absolute quantities of allowances ex-post by using actual production per installation in the period.” Het engagement in het benchmarkingconvenant tot het verlenen van “al de nodige emissierechten” – dus ook voor emissies die nog niet corresponderen met de “wereldtop”-efficiëntie of samengaan met de uitbreiding van de productie – lijkt dus strijdig met de bepalingen van de Europese richtlijn.

17) Vlaamse Regering,
Benchmarkingconvenant over
energie-efficiëntie in de industrie:
bijkomende verduidelijking

(VR/2003/14.02/DOC.0081)
18) European Commission (2003)
The EU Emissions Trading
Scheme: How to develop a

National Allocation Plan, Non-
paper, 2nd meeting of Working 3,
Monitoring Mechanism
Committee, April 1, 2003.

- Bij de toewijzing van de emissierechten aan de energie-intensieve bedrijven zal de Vlaamse regering indien nodig gebruik maken van de flexibele mechanismen uit het Kyoto-protocol. Zij zal dit doen “zonder dat de kostprijs daarvan specifiek aan de betrokken bedrijven wordt aangerekend.” De Richtlijn geeft echter aan dat de verdeling tussen de installaties op objectieve manier, zonder te discrimineren, moet gebeuren in functie van het aandeel van de deelnemende bedrijven in de totale uitstoot, en in functie van de te realiseren doelstellingen. De verdeling moet ook voldoen aan de Europese spelregels m.b.t. staatssteun.

1.6. Het Vlaams en federale regeerakkoord

- [33] **Het Vlaams regeerakkoord.** In het Vlaams regeerakkoord van 1999 wordt de handel in emissierechten niet vermeld. Er wordt enkel in algemene termen verwezen naar het belang van de klimaatproblematiek: “De milieudruk die samenhangt met het fossiele-energiegebruik, zal verminderd worden. CO₂ is daarbij het belangrijkste broeikasgas. De CO₂-emissie hangt bijna volledig samen met de verbranding van fossiele brandstoffen (energieopwekking). Op de milieuf conferentie van Rio (1992) werd reeds de ernst van dit probleem vastgesteld. België ondertekende mee het Klimaatverdrag. Momenteel stijgen de emissies van de broeikasgassen nog steeds. De actieprogramma’s uit het Milieubeleidsplan 1997-2001 met betrekking tot dit thema worden onverkort uitgevoerd. In de tweede helft van 2000 moet er een tussentijdse evaluatie plaatsvinden, zodat ze tijdig kunnen worden bijgestuurd.”
- [34] **Het Federale regeerakkoord.** In het federale regeerakkoord van 10 juli 2003 worden er meer concrete engagementen uitgesproken met betrekking tot de uitvoering van het Kyoto-protocol: “Door de ratificatie van dat protocol in mei 2002 heeft België zich er toe verbonden tegen 2010 de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met 7.5% tegenover het peil van 1990. Deze uitdaging is bijzonder groot omdat de uitstoot van broeikasgassen intussen nog toenam. In 2000, het jaar met het meest recente gevalideerde cijfer, lag het niveau van uitstoot ongeveer 6 % hoger dan in 1990. Vandaag ligt dat cijfer nog hoger. De regering zal twee sporen bewandelen om de noodzakelijke vermindering van broeikasgassen te realiseren. Enerzijds zal zij maatregelen nemen die de diverse actoren ertoe aanzetten over te stappen op meer energie-efficiënte technologieën. Dit houdt in dat op meerdere terreinen een “vergroening” van de fiscaliteit zal worden ingevoerd. Anderzijds zal zij de in het Protocol voorziene zogenaamde flexibele mechanismen (Joint Implementation Mechanisms, Clean Development Mechanisms, verhandelbare emissierechten) aanwenden om de verplichtingen van ons land inzake het terugdringen van broeikasgassen om te zetten in een ecologisch verantwoorde ontwikkeling van minder welvarende naties. Vooreerst evenwel zal de regering, samen met de gewesten, onmiddellijk overgaan tot de oprichting van de Nationale Klimaatcommissie voorzien bij het samenwerkingsakkoord tussen de federale regering en de gewesten. Deze commissie zal voorstellen formuleren over de verdeling van de inspanning en de regels definiëren voor de toepassing van de flexibele mechanismen verbonden aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Dit moet nog voor het eind van 2003 leiden tot een nieuw samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten over de verdeling van de inspanningen.¹⁹

(...) Het tweede spoor dat de regering zal bewandelen is dat van de in het Protocol voorziene flexibele mechanismen. De hiërarchie voorzien in het protocol tussen interne aanpassingen en de flexibele mechanismen zal worden gerespecteerd. De regering vraagt dat de Europese Commissie binnenkort een ontwerp-richtlijn neerlegt over het gebruik van flexibele mechanismen. De drie gewesten hebben pilootprojecten terzake ontwikkeld. Om de gewesten, de federale staat alsook de ondernemingen toe te laten deze mechanismen te gebruiken zal de federale regering in overleg met de gewesten de Nationale Klimaatcommissie aanduiden als verantwoordelijke nationale instelling. De projecten van flexibele mechanismen moeten artikel 12 van het Kyoto-protocol eerbiedigen. De pilootmarkt voor verhandelbare emissierechten zou op 1 januari 2005 moeten opstarten. Om de uitvoering van de Europese richtlijn die de verhandeling van quota's van broeikasgassen regelt toe te laten zal de regering, in nauwe samenwerking met de gewesten, zo snel mogelijk de elementen binnen haar bevoegdheid omzetten. De regering zal een nationaal register opzetten dat de verhandeling van de quota's na hun toewijzing op precieze wijze zal opvolgen, net als de transacties die gedaan worden in het kader van het Kyoto-protocol. De regering zal ook toezien op de uitbouw van een systeem dat de verificatie van de emissies die onderworpen zijn aan quota in het kader van de richtlijn Emission Allowance Trading zal mogelijk maken. Tevens zal zij de coördinatie van het Nationaal Allocatieplan, vertrekkend van de beslissingen van de gewesten inzake allocaties, verzorgen. Dat Nationaal Allocatieplan voor de periode 2005-2007 zal eind maart 2004 aan de Europese Commissie worden overgemaakt."

1.7. Het Vlaams Klimaatbeleidsplan

- [35] **Projecten.** In een aantal projecten van het klimaatbeleidsplan worden er specifieke engagementen genomen door de Vlaamse regering m.b.t. het gebruik van emissiehandel als instrument in het klimaatbeleid. In Project 4, Benchmarking- en auditconvenanten met industriële ondernemingen ter verbetering van de energie-efficiëntie, wordt de afstemming van de Europese VER-regeling en het benchmarktconvenant toegelicht.
- [36] **Project II.** "Opstellen beleidsplan flexibele mechanismen" In Project II wordt het supplementariteitsprincipe uit het Kyoto-protocol uitgewerkt: "Het verminderen van de uitstoot van de broeikasgassen dient in eerste instantie plaats te vinden met behulp van gewestelijke/nationale reductie maatregelen. Indien blijkt dat de maatregelen uit het basispakket niet voldoende effect hebben, biedt het systeem van verhandelbare emissierechten alsook de andere flexibele mechanismen mogelijkheden aan Vlaanderen om haar emissies op de meeste kostenefficiënte wijze te reduceren."
- [37] **Project 15.** "Optimale inventarisatie, rapportering en prognoseberekening van broeikasgasemissies". Het klimaatbeleidplan geeft aan dat tegen 1 januari 2004 een nationale emissie-inventaris uitgewerkt moet zijn ter operationalisering van het verhandelen van de emissierechten.

1.8. Het Samenwerkingsakkoord klimaat

- [38] **Federale coördinatie.** Gezien de verspreide bevoegdheidsverdeling over het federale niveau en de gewesten m.b.t. het klimaatbeleid in ons land is het noodzakelijk om afspraken te maken die vastgelegd moeten worden in samenwerkingsakkoorden. Het samenwerkingsakkoord klimaat biedt hiertoe het noodzakelijke kader.²⁰ In artikel 6, §2 worden de inhoudelijke taken van de Nationale Klimaatcommissie opgesomd. Een belangrijke opdracht van deze commissie betreft het opstellen van een voorstel tot verdeling van de nationale reductiedoelstelling van 7,5 % tussen de gewesten. Tot de taken behoort eveneens het uitvoeren van een beleidsvoorbereidend onderzoek naar de noodzaak en desgevallend de inhoud van een afzonderlijk samenwerkingsakkoord inzake flexibiliteitsmechanismen.
- [39] **Nationale Klimaatcommissie.** Bij de onderhandelingen over de verdeling van de emissie-reductie-inspanning werd er afgesproken door de deelnemende partijen dat men voor het einde van het jaar 2003 tot een akkoord moet komen. De gewesten en de federale regering hebben ondertussen ook beslist dat de verdeling moet gebaseerd zijn op het principe van de solidariteit tussen de gewesten.²¹ Recent is men in de Klimaatcommissie eveneens tot een akkoord kunnen komen over de richtcijfers uit 1990 waarop de emissiereductie zal worden gebaseerd.²²

20) Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een

Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raam-verdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto, Belgisch staatsblad dd. 27-06-03.

21) De Standaard "Overlegcomité lost resem oude geschillen op", 23 september 2003.

22) De Morgen "Akkoord over Kyoto-inspanning van gewesten" 17 oktober 2003.

II. Het Nationaal Allocatieplan

2.1. Art. 9 tot 11 en Annex III van de Richtlijn

- [40] **Toewijzingsmethode.** Naast de algemene bepalingen m.b.t. de Europese handel in broeikasemissierechten staan er in de Richtlijn nog een aantal specifieke elementen die belangrijk zijn voor een goed begrip van het handelsmechanisme. Zo wordt in de Richtlijn (art. 10) vastgesteld dat voor de eerste periode van drie jaar, die ingaat op 1 januari 2005, de lidstaten minstens 95% van de emissierechten kosteloos moeten toekennen. Voor de volgende periode van vijf jaar die start op 1 januari 2008 moet minstens 90% van de rechten gratis toegewezen worden. Deze bepaling maakt het mogelijk om tijdens de eerste en tweede periode respectievelijk 5% en 10% van de rechten te veilen.
- [41] **Staatssteun.** De toewijzing van de emissierechten, zoals vastgelegd in het Nationaal Allocatieplan, moet in overeenstemming zijn met de voorschriften uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (art. 87 en 88) m.b.t. ongeoorloofde steunmaatregelen. Het NAP wordt beschouwd als een vorm van staatssteun. Dit betekent dat het genotificeerd moet worden bij de Europese Commissie. Het spreekt voor zich dat de Commissie er nauwlettend zal op toezien dat de lidstaten de emissierechten verdelen onder de betrokken bedrijven op een manier die niet concurrentieverstorend is. De bepaling dat de verdeling van emissierechten niet concurrentieverstorend mag werken is ook van toepassing op de verdeling tussen de betrokken sectoren binnen een land. Dit maakt alvast dat de betrokken installaties in Vlaanderen en Wallonië op dezelfde manier behandeld moeten worden. Een gelijke behandeling van deelnemende installaties in Vlaanderen en Wallonië betekent echter niet dat in beide landsdelen dezelfde toewijzingsmethode gebruikt moet worden.

- [42] **Nieuwkomers.** Het Allocatieplan moet in een regeling voorzien zodat nieuwkomers emissierechten kunnen bekomen. Op deze manier moet er voorkomen worden dat het NAP gebruikt wordt om de eigen markt af te schermem.
- [43] **Hoeveel emissierechten.** In bijlage III van de Richtlijn worden een aantal belangrijke verduidelijkingen gegeven over de opstelling van de NAP. Zo wordt er gesteld dat de totale hoeveelheid emissierechten die in een bepaalde periode kunnen toegewezen worden in overeenstemming moet staan met de verplichtingen van de lidstaat om de emissies te beperken zoals vastgelegd in het Kyoto-protocol en de Europese “burden sharing”²³. Hierbij moet er rekening gehouden worden met het aandeel van deze bronnen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder deze richtlijn vallen. Daarenboven moet het aantal emissierechten overeenstemmen met het nationaal programma inzake klimaatverandering. Tenslotte wordt aangegeven dat het plan een lijst moet bevatten van de installaties die onder de regeling vallen, en hoeveel rechten toegewezen worden aan ieder van hen.
- [44] **Technologische mogelijkheden.** De hoeveelheden toe te wijzen emissierechten moeten overeenstemmen met de mogelijkheden, waaronder de technologische mogelijkheden, van de door deze regeling bestreken activiteiten om de emissies terug te dringen. De Richtlijn specificeert verder dat “de lidstaten hun verdeling kunnen baseren op de gemiddelde emissies van broeikasgassen per product bij elke activiteit en de haalbare vooruitgang van elke activiteit.”
- [45] **Publieksconsultatie.** Bij de opstelling van het plan moet er rekening gehouden worden met de opmerkingen door het publiek. Dit is een sterke vereiste want er moet in het plan aangegeven worden hoe de publieksparticipatie gegarandeerd wordt. Deze bepaling wordt als volgt geformuleerd onder punt 9. in bijlage III van de Richtlijn:
- “Het plan moet bepalingen bevatten inzake opmerkingen door het publiek, alsmede informatie over de regelingen die moeten waarborgen dat er terdege met die opmerkingen rekening wordt gehouden alvorens een besluit over de toewijzing van emissierechten wordt genomen.”*
- [46] **Sancties.** In de Richtlijn is een sanctiemechanisme opgenomen (art. 17) dat door de lidstaten in eigen wetgeving moet gegoten worden. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant die niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 euro (40 euro in de eerste periode) voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting bij de inlevering van emissie-

23) Europese Raad Milieu, 16 juni 1998, bevestigd door de gezamenlijke ratificatie van het Kyoto-protocol op 31 mei 2002.

rechten in verband met het volgende kalenderjaar, een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.

Deze kordate aanpak inzake sancties die door de Richtlijn wordt opgelegd, strookt wellicht niet met het huidige en geplande regelgevende kader in Vlaanderen inzake handhaving en sanctionering. Dit kan het geval zijn voor aspecten zoals beroepsmogelijkheden, uitstel van betaling van sancties, vermindering van boete, enz.

- [47] **Andere bepalingen.** In bijlage III worden wederom nog een aantal bepalingen opgenomen die toelichting geven bij de manier waarop een Nationaal verdelingsplan opgesteld moet worden. Sommige kwamen reeds aan bod in de Richtlijn zelf (geen concurrentievervalsing, en maatregelen voor nieuwkomers). Belangrijk, maar heel vaag geformuleerd, is de bepaling dat er rekening gehouden moet worden met “vroegtijdige maatregelen” en dat verduidelijkt moet worden hoe men dit zal doen. Hetzelfde wordt gesteld over schone technologie, waaronder energie-efficiënte technologieën.

2.2. Praktische aanbevelingen van de Commissie

- [48] **Non-paper.** De Commissie heeft een document opgesteld om de lidstaten bij te staan met praktische informatie bij de opstelling van het Nationale toewijzingsplan.²⁴ Het document bevat in hoofdzaak een stappenplan dat de lidstaten kunnen volgen. In de inleiding worden eveneens een aantal belangrijke principes aangehaald.
- [49] **Afsluiting van de verdelingsdiscussie.** De Commissie hamert erop dat de discussie over de verdeling van de emissierechten moet beëindigd zijn vooraleer er kan van start gegaan worden met de handel: “(A)ny possibility to make revisions of the allocation decision during the trading period would create uncertainty for businesses.” Bedrijven zouden er dan kunnen voor opteren om bijkomende emissierechten te bekomen via lobbying bij de overheid in plaats van via het aankopen van rechten in de markt.
- [50] **Verdelingsmethode.** Het staat de lidstaten vrij om een eigen methode te ontwikkelen voor de verdeling van de rechten. Deze methode moet echter voldoen aan de gestelde voorwaarden (o.a. objectiviteit en geen concurrentievervalsing). De Commissie geeft wel duidelijk aan dat er geen sprake kan zijn van het ex-post verdelen van de emissierechten op basis van effectief gerealiseerde productiecijfers. Hetzelfde principe geldt indien er bij het verdelingssysteem gebruik gemaakt wordt van benchmarkcriteria. Benchmarkcriteria die gebruik maken van output kunnen dit enkel doen op basis van geschatte output; niet op basis van effectief gerealiseerde output.

24) European Commission (2003) National Allocation Plan, Non-Committee, April 1, 2003.
 The EU Emissions Trading paper, 2nd meeting of Working 3,
 Scheme: How to develop a Monitoring Mechanism

[51] **Een eerlijke verdeling.** De essentie van het Nationaal verdelingsplan is het vastleggen van een “cap” op de emissies van de deelnemende installaties. Dit moet daarenboven op een “eerlijke” manier gebeuren. De verdeling moet eerlijk zijn (1) tussen de sectoren die deelnemen aan de emissiehandel en de rest van de economie; (2) onderling tussen de deelnemende sectoren; (3) onderling tussen de installaties in een deelnemende sector. Deze elementen moeten in rekening genomen worden bij het doorlopen van de verschillende stappen die genomen moeten worden bij het opstellen van het plan.

[52] **Stap 1: Top-down analyse om het aandeel van de emissies te bepalen die onder de regeling vallen.** De verplichting die België aangegaan is in het kader van het Kyoto-protocol stelt dat ons land zijn emissies moet terugdringen tot 7,5% onder het niveau van 1990. Elk land moet daarom nagaan wat de totale hoeveelheid emissies is die het kan uitstoten. Vervolgens moet er vastgesteld worden hoeveel hiervan toekomen aan de sectoren die vallen onder de Richtlijn. Voor de periode 2005-2007 moet elke lidstaat dit doen in functie van het boeken van de noodzakelijke vooruitgang om de doelstelling van de “first commitment periode” te halen. De Commissie geeft drie benaderingen aan hoe het aandeel van deze emissies bepaald kan worden, nl. de historische, geraamde en laagste kost benadering. De uiteindelijke verdeling van de emissierechten zal dan gebeuren op een combinatie van deze drie benaderingen.

- **“Historische emissies” benadering.** Bij deze benadering, ook *grandfathering* genoemd, wordt het aandeel in de totale uitstoot van een land genomen van alle installaties die vallen onder de regeling in een bepaald jaar (bv. 2000), vermenigvuldigd met het totaal van beschikbare emissies voor het hele land.
- **“Geraamde emissies” benadering.** Hier wordt het geschatte aandeel (business as usual) in de totale uitstoot van een land genomen van alle installaties die vallen onder de regeling, vermenigvuldigd met het totaal van beschikbare emissies voor het hele land.
- **“Laagste kost” benadering.** Bij deze benadering wordt het aandeel genomen van de installaties die vallen onder de regeling indien een land de Kyoto-doelstellingen zou realiseren met de laagste kost. Het aandeel van deze sectoren wordt dan vermenigvuldigd met het totaal van beschikbare emissies voor het hele land.

De respectievelijke resultaten van deze drie benaderingen moeten onderling vergeleken worden en dienen als eerste indicatie voor de definitieve toewijzingen van de emissierechten. Bij de definitieve toewijzing moet ook rekening gehouden worden met de emissies van sectoren die niet onder de Richtlijn vallen inclusief bijkomende en versterkende emissiebeperkende maatregelen voor deze sectoren. Het is eveneens mogelijk voor een lidstaat om tegemoet te komen (op een objectieve wijze) aan vroegere emissiereductie-inspanningen.

[53] **Stap 2: Bottom-up verzameling van gegevens van installaties en bedrijven.** Bij het opstellen van het NAP is het noodzakelijk dat er een lijst aangelegd wordt van alle installaties die onder de regeling vallen. Om de toewijzing van de rechten te vergemakkelijken is het vervolgens nuttig om per installatie na te gaan wat de (1) huidige; (2) historische en (3) te

verwachten emissies zijn. Indien een lidstaat tegemoet wil komen aan vroegtijdige emissiereductieinspanningen dan moet er informatie verzameld worden over de technieken die daarvoor in aanmerking komen. Dit moet vervolgens voor elke installatie geregistreerd worden. De Commissie geeft aan dat een lidstaat de bedrijven kan uitnodigen om productiegegevens te verstrekken indien men via een systeem van benchmarking de emissierechten wil toewijzen.

[54] **Stap 3: Consoliatie van top-down en bottom-up gegevens.** Het is erg waarschijnlijk dat de gegevens die verzameld worden via beide benaderingen, op z'n minst voor de actuele en voorspelde emissies, niet tot hetzelfde resultaat zullen leiden. Om beide benaderingen op elkaar af te stemmen zijn er twee alternatieven mogelijk, nl. het aanpassen van de hoeveelheid toegewezen emissies (bij een verhoging moet er uitgekeken worden dat dit strookt met de Europese staatshulpregels). Het alternatief is het beleid voor de sectoren die niet onder de regeling vallen aan te passen. Beide alternatieven moeten in functie staan tot het relatieve reductiepotentieel in de betrokken sectoren.

[55] **Stap 4: Toewijzen van de rechten per sector en installatie.** Bij de uiteindelijke toewijzing van de emissierechten kan er gewerkt worden op basis van emissies in een bepaald jaar, of via een gemiddelde. Een alternatief, volgens de Commissie, bestaat erin om eerst een opdeling te doen per sector en dan binnen de sector de rechten toe te wijzen aan de verschillende installaties. Dit kan dan gebeuren op basis van emissies in een bepaald jaar, een gemiddelde of andere gegevens zoals output of input.

[56] **Stap 5: Nieuwkomers.** De Commissie geeft aan dat het Allocatieplan een regeling moet voorzien voor nieuwkomers²⁵ op de markt. Indien dit niet zou gebeuren, zou dit een vorm van ongeoorloofde bescherming van de eigen markt kunnen betekenen. De lidstaten kunnen zelf de manier bepalen waarop nieuwkomers emissierechten kunnen bekomen. In essentie bestaan er twee mogelijkheden:

1. Nieuwkomers moeten emissierechten kopen op de markt. Indien er een goed werkende markt van emissierechten gecreëerd wordt, kan dit voldoende zijn om nieuwkomers toegang tot emissierechten te geven. Nieuwkomers mogen echter niet voor een te lange periode verplicht worden om emissierechten te komen. Eens gevestigd, moeten zij in een volgende periode als reeds bestaande installaties beschouwd worden.
2. Er worden rechten gereserveerd voor nieuwkomers. De grootte van deze reserve en de manier van toewijzing van de rechten, en de verrekening van de reserve t.o.v. de totale hoeveelheid emissierechten moet dan duidelijk toegelicht worden in het NAP. Er moet eveneens een regeling voorzien worden indien de reserve op het einde van de periode groter blijkt te zijn dan de vraag.

25) De Richtlijn definieert nieuwkomers als installaties (cf. bijlage 1) die een vergunning dan wel de bijstelling van een vergunning voor broeikasgasemissies wegens een verandering in de aard of de werking van een installatie of wegens een uitbreiding van de installatie heeft verkregen nadat het NAP aan de Commissie werd meegedeeld.

[57] **Stap 5: De afwerking van het Nationaal Toewijzingsplan.** De belangrijkste aanbeveling van de Commissie bij deze stap betreft het consulteren van alle belanghebbenden vooraf het definitieve plan opgesteld wordt. Zoals hoger reeds aangegeven werd, moet er ook vermeld worden in het plan hoe er rekening gehouden werd met de opmerkingen. De Commissie geeft als samenvatting een opsomming van de punten die aan bod moeten komen in het NAP:²⁶

- the share of the Member State's emissions cap under the Kyoto Protocol intended to be allocated in the form of allowances for the period
- what principles, assumptions and data have been applied to determine that share (total and sectoral historical emissions, total and sectoral forecasted emissions, least-cost approach and potential to reduce emissions, account taken of other regulations)
- whether early action has been taken into account, and if so, the methodology for doing so
- whether the installations in the "trading population" (i) benefit from environmental tax exemptions, with or without agreements with the authorities on emission reductions, and (ii) whether they are covered by any environmental investment aid scheme
- whether the installations that are to benefit from "early action" received state aid for the investment(s) concerned
- how clean technologies have been taken into account
- how national energy policies have been taken into account
- details of how the number of allowances intended to be allocated to each installations has been determined
- a list of installations and the respective quantitative allocation intended per installation for the period (including the amounts to be issued each year)
- annual emissions and other data per installation for all years used in the allocation formula(e)
- the manner in which new entrants will be able to begin participating in the greenhouse gas emissions trading scheme in the Member State (and the details of any reserve, in case it has been decided to constitute one)
- how any public comments have been taken into account already, and how public comments on the National Allocation Plan will be taken into account.

26) European Commission (2003) The EU Emissions Trading Scheme: How to develop a

National Allocation Plan, Non-paper, 2nd meeting of Working 3, Monitoring Mechanism

Committee, April 1, 2003.

2.3. Hoe ver staan België en Vlaanderen met de invoering van de VER-regeling?

- [58] **Een gewestelijk allocatieplan.** Tijdens een hoorzitting die door de MiNa-Raad werd georganiseerd op 15 oktober ll. heeft de vertegenwoordiger van AMINAL aangegeven dat ons land van de Europese Commissie de toestemming heeft bekomen om een allocatieplan op te stellen per gewest. Het NAP dat ons land volgens de Richtlijn moet indienen bij de Europese Commissie zal dus bestaan uit drie gewestelijke plannen (met o.a. de effectieve allocatie van de rechten aan de installaties) en een federaal luik (met o.a. de registratieprocedure van de rechten). Op dit ogenblik is er geen informatie beschikbaar over de manier waarop de afstemming tussen de gewestelijke plannen zal gebeuren. Het staat wel vast dat het niet noodzakelijk is dat alle gewesten dezelfde allocatiemethode gebruiken. Dit neemt niet weg dat de uiteindelijke allocatie niet-discriminerend moet zijn; ook niet tussen installaties in de verschillende gewesten.
- [59] **Juridische basis.** De juridische basis voor de toepassing van het Europees emissiehandelstelsysteem in Vlaanderen wordt gevormd door het voorontwerp van REG-decreet (zie 1.2). Het betreft echter enkel een kaderdecreet of intentieverklaring waarbij voor de verdere uitwerking doorverwezen wordt naar uitvoeringsbesluiten.
- [60] **Allocatiemethode en Allocatieplan.** Op dit ogenblik is er enkel geweten dat de afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie (ANRE) verantwoordelijk is voor de opstelling van de allocatiemethode. In alle beleidsdocumenten van de Vlaamse regering werd reeds veelvuldig aangegeven dat de allocatiemethode gebaseerd zal zijn op het Bechmarkconvenant. Op dit ogenblik zijn er echter geen gegevens beschikbaar over de manier waarop dit zal gebeuren.
- [61] **De vergunningsprocedure.** Binnen de afdeling Algemeen Milieu- en natuurbeleid (AMINAL) wordt er gewerkt aan de implementatie van de broeikasgasvergunning. Hierbij wordt er gekozen voor de integratie van deze vergunning in het bestaande vergunningskader. Zoals geëist door de Richtlijn emissiehandel moet de vergunningsprocedure afgestemd worden op de IPPC richtlijn.²⁷ Dit betekent dat er aanpassingen moeten gebeuren van titels I en II van het VLAREM. In titel I van het VLAREM zal er een aanduiding komen die aangeeft of een inrichting onder de Richtlijn verhandelbare emissierechten valt. Een aantal andere praktische bepalingen m.b.t. de emissierechtenvergunning moeten hier geregeld worden (verstrekken van info, rapportering, meldingsplicht, enz.). In titel II moeten de voorschriften voor de bewaking, rapportering en verificatie van emissierechten uitgewerkt worden.

27) Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, Publicatieblad Nr. L 257 van 10/10/1996.

[62] **Het emissierechtenregister.** De federale regering heeft in het regeerakkoord aangegeven dat zij de verantwoordelijkheid op zich zal nemen: “om een nationaal register opzetten dat de verhandeling van de quota’s na hun toewijzing op precieze wijze zal opvolgen, net als de transacties die gedaan worden in het kader van het Kyoto-protocol.” Daarnaast heeft de federale regering eveneens aangegeven dat zij zal zorgen voor de uitbouw van een systeem dat de verificatie van de emissies die onderworpen zijn aan quota in het kader van de VER-richtlijn mogelijk zal maken.

III. Aanbevelingen van de MiNa-Raad

3.1. Afstemming tussen de gewestelijke allocatieplannen

[63] Zoals hierboven aangegeven werd, heeft ons land naar verluidt de toestemming gekregen van de Europese Commissie om een allocatieplan op te stellen per gewest. De Raad is desondanks van mening dat een nationale coördinatie noodzakelijk is om de gewestelijke plannen op elkaar af te stemmen. Deze coördinatie moet gebeuren in de schoot van de Nationale Klimaatcommissie. Gelet op het feit dat we met de Nationale Klimaatcommissie reeds beschikken over een coördinatiestructuur terzake en de Klimaatcommissie onder meer op basis van het federaal regeerakkoord reeds belast werd met aanverwante taken (zoals het uitwerken van voorstellen voor de verdeling van de Kyoto-reductie-inspanningen tussen de gewesten en de uitwerking van criteria voor de inzet van flexibele mechanismen) is het aangewezen dat zij hiertoe het forum wordt. De gedetailleerde invulling van de gewestelijke allocatieplannen kan verschillen maar de Raad is van mening dat de gewesten minstens over de volgende punten tot een principieel akkoord moeten komen:

- De wijze waarop een absoluut nationaal plafond zal worden vastgelegd voor de bedrijven die vallen onder het NAP, rekening houdend met de algemene reductie-inspanningen die noodzakelijk zijn om de Kyoto-doelstelling te realiseren, met het maximum aan emissierechten en –kredieten die daarbij mogen worden opgehaald via de flexibele mechanismen, met het reductiepotentieel in andere sectoren en het relatief aandeel van emissies van bedrijven die vallen onder de emissiehandel ten opzichte de overige emissies (*top-down benadering*).
- De wijze waarop de verschillende gewesten in de allocatieformules ter bepaling van de emissierechten van individuele installaties gebruik zullen maken van gegevens inzake energie-efficiëntie, investeringskosten en terugverdientijden van reductiemaatregelen

uit de vrijwillige energieovereenkomsten die in de verschillende gewesten van toepassing zijn, waarbij gestreefd moet worden naar gelijke rechten bij gelijke marginale reductiekosten en een gelijke benadering van eventuele “groeipaden” voor individuele installaties (*bottom-up* benadering).

- De omvang van het pakket emissierechten dat wordt voorbehouden voor nieuwkomers, de wijze waarop deze reserve zal worden beheerd (nationaal pakket of aparte reserves in de verschillende gewesten) en de wijze waarop deze nieuwkomers worden gedefinieerd.
- De manier waarop zal omgegaan worden met rechten die vrijkomen door bedrijfssluitingen; de wijze waarop deze eventueel worden overgeheveld naar de (al dan niet nationale) reserve voor nieuwkomers.
- De manier waarop de rechten zullen worden toegekend: éénmalig voor gans de duurtijd van de handelsperiode of op jaarlijkse basis (in functie van onder meer het al dan niet nog beschikken over een geldige “uitstootvergunning”).
- De manier waarop tegenstrijdigheden tussen het *top-down* vastgesteld plafond voor het NAP en de sommatie van *bottom-up* toegekende rechten (inclusief reserve voor nieuwkomers) zullen worden weggewerkt, eventueel gebruik makend van een correctiefactor in de allocatieformules voor het toekennen van de individuele rechten per installatie.
- Het al dan niet gebruik maken van de mogelijkheid tot het veilen van rechten.
- De manier waarop een publieksconsultatie zal worden opgezet, waarin minstens bovenvermelde punten aan de orde moeten worden gesteld.

Aangezien het NAP opgesteld moet worden voor 31 maart 2004 zal er slechts een korte tijd zijn om tussen de gewesten tot een afstemming te komen over deze punten. De Raad is echter van mening dat deze afstemming van cruciaal belang is opdat een VER-regeling in ons land zou kunnen werken.

Rond al deze punten formuleert de MiNa-Raad hieronder aanbevelingen of bedenkingen.

3.2. Visie van de MiNa-Raad over de toegang tot informatie en de publieksconsultatie

[64] **Consultatie van het publiek.** De Richtlijn voorziet expliciet in verschillende artikelen dat er “*terdege rekening wordt gehouden met de reacties vanuit het publiek*” bij de opstelling van het NAP.²⁸ Daarnaast wordt er ook een artikel (art. 17) gewijd aan de toegang die het publiek moet krijgen tot de besluiten waarmee de emissierechten toegekend worden en de emissieverslagen waarop deze toewijzing wordt gebaseerd. In de Richtlijn wordt echter niet aangegeven op welke manier de consultatie van het publiek moet gebeuren. Het staat de lidstaten vrij om dit in te vullen overeenkomstig bestaande gebruiken of nationale wetgeving. Het staat wel vast dat het brede publiek consulteren verder gaat dan een advies-

28) De non-paper van de Commissie over de manier waarop het NAP moet opgesteld worden formuleert het als volgt: “*how any public comments have been taken into account already, and how public comments on the National Allocation Plan will be taken into account.*”

vraag aan de MiNa-Raad en de SERV. Het ligt niet voor de hand op welke manier er best gecommuniceerd wordt met de bevolking over een dergelijk complex thema. Hoewel het NAP in essentie enkel betrekking heeft op de toewijzing van emissierechten aan de energie-intensieve industrie kan er bij de communicatie met de bevolking op gewezen worden dat dit plan wel degelijk een impact zal hebben op de huishoudens en de overige economische sectoren. Deze impact zal zich o.a. manifesteren op de volgende manier:

- via de energieprijis voor alle gebruikers indien de elektriciteitsproducenten de extra kosten van de emissierechtenhandel doorrekenen in de prijs;
- de hoeveelheid emissierechten die toegewezen worden aan de deelnemende bedrijven heeft een invloed op het aandeel van CO₂-emissies dat gereduceerd moet worden door de andere sectoren (bv. huishoudens en de transportsector);
- het NAP kan (al dan niet aanzienlijke) gevolgen hebben op de ontwikkeling van bepaalde economische sectoren;
- het NAP kan ook een belangrijke invloed hebben op het strategisch bedrijfseconomisch beleid van de VER-bedrijven (bv. uitstel van reconversie-investeringen).

Volgens de MiNa-Raad is de publieksconsultatie, op basis van volledige en correcte informatie, essentieel om tot een brede maatschappelijke aanvaarding te komen van de voorgestelde verdeling. In het advies over het Milieubeleidsplan 2003-2007 spreekt de Raad in dit opzicht over het “responsabiliseren” van de maatschappelijke actoren: “...een optimale betrokkenheid (participatie en communicatie) is zowel bij de voorbereiding en beslissing als bij de uitvoering van het beleid een belangrijke voorwaarde voor een grotere verantwoordelijkheid van doelgroepen en actoren. Een grotere betrokkenheid geeft immers meer garanties dat het geformuleerde beleid maatschappelijk gedragen wordt, kwalitatief hoogstaand is en – als gevolg daarvan – ook effectiever wordt uitgevoerd.”²⁹

[65] **Drie vormen van consultatie.** De Raad gaat ervan uit dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen (1) het informeren van het brede publiek; (2) de raadpleging van het middenveld; en (3) het doelgroepenoverleg. Met betrekking tot de informatieverstrekking aan het publiek moet de overheid in de brede media het Nationaal Allocatieplan aankondigen. Daarna moeten geïnteresseerde burgers de kans krijgen om bijkomende en meer gedetailleerde informatie op te vragen. De Raad stelt voor dat de overheid een beroep zou doen op de organisaties uit het middenveld om specifieke bevolkingsgroepen (bv. werknemers en werkgevers uit de betrokken sectoren, leden van milieuorganisaties, enz.) die een bijzonder belang hebben bij, of interesse hebben voor, het NAP op een aangepaste manier te betrekken bij de discussie over het NAP. In dit geval is er dan sprake van informatieverstrekking en raadpleging.

Met betrekking tot de consultatie van de relevante belangengroepen (het doelgroepenoverleg) stelt de Raad vast dat er reeds (formeel) overleg heeft plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de overheid en vertegenwoordigers van de industrie. Hoewel dit

29) MiNa-Raad, Advies van 4 juli milieubeleidsplan 2003-2007, 2002 over het voorontwerp van 2002|28.

overleg zeer noodzakelijk is, pleit de Raad er toch voor dat ook andere maatschappelijke actoren zouden betrokken worden bij de opstelling van het NAP. Buiten een hoorzitting die georganiseerd werd op eigen initiatief door de Raad op 15 oktober '03 was dit nog niet het geval. De maatschappelijke adviesorganen kunnen in het maatschappelijk debat rond het NAP een belangrijke rol spelen.

- [66] **Tijdstip consultatie.** Zoals weergegeven in figuur 1, is er een heel strikte timing noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ons land op 31 maart 2004 het NAP kan indienen bij de Europese Commissie. Hierboven werd het belang aangegeven van een degelijke consultatieronde over het NAP. De Raad stelt dan ook voor dat het ontwerp-NAP uiterlijk half januari 2004 bekend moet gemaakt worden. Vervolgens kan er op het einde van februari 2004 een conferentie plaatsvinden over het NAP met alle relevante belangengroepen uit de samenleving.
- [67] **Voorstel van de Raad.** De Raad is van mening dat de belangrijke inhoudelijke punten m.b.t. het NAP, waarover de gewesten volgens de Raad tot een akkoord moeten komen (cf. § 63), het voorwerp moeten zijn van de publieksconsultatie. Dit betekent dat de consultatie het best gecoördineerd kan worden op federaal niveau binnen de Nationale Klimaatcommissie waarna de organisatie kan gebeuren in samenwerking met de gewesten. Op deze manier krijgen de burgers de kans om informatie te bekomen en zich uit te spreken over het volledige Allocatieplan; dus inclusief dat van de andere gewesten.

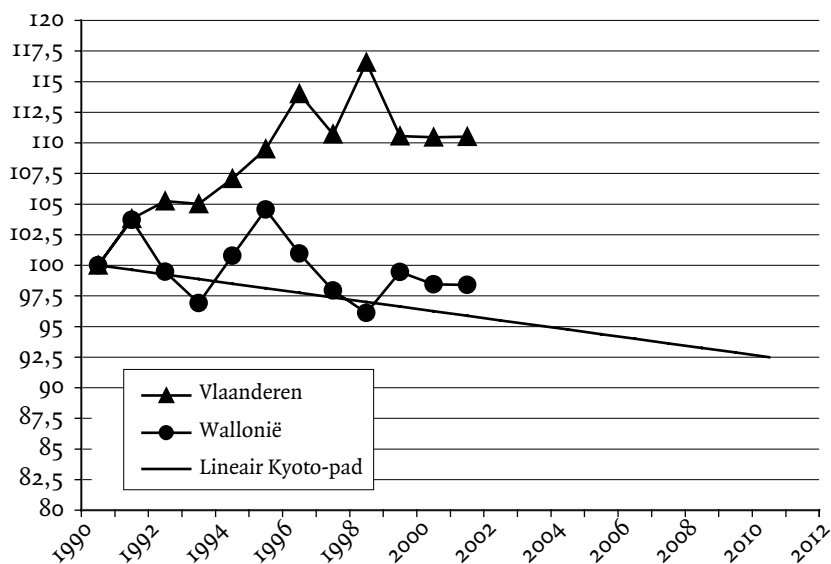
3.3. De allocatie van broeikasemissierechten en de nationale verdeling van de klimaatinspanning

- [68] **De nationale verdeling.** Het klimaatbeleid in België wordt in belangrijke mate gedomineerd door twee vragen: Op welke manier zal de emissiereductie-inspanning van ons land verdeeld worden over de verschillende betrokken bevoegdheidsniveaus? De tweede vraag, die verder in de tekst behandeld zal worden, gaat over de mate waarin ons land beroep zal doen op emissiereducties in het buitenland om de doelstellingen te realiseren. In afwachting van een definitieve verdeling van de broeikasgasreductie-inspanningen tussen de gewesten, engageerden de gewesten zich alvast tot een stabilisatie van hun broeikasgasemissies tegen 2005. Deze doelstelling is de eerste stap naar de realisatie van de Kyoto-doelstellingen door België in de periode 2008-2012. De Europese 'burden sharing' heeft aan België een reductiedoelstelling van 7,5% toegewezen, terwijl het Protocol van Kyoto een reductie van 8% voorziet. Ten opzichte van 1990 zijn de emissies in Wallonië in 1999 lichtjes (-1%) gedaald tot 53.000 kton CO₂-eq. Een reductie van 7,5% in de periode 2008-2012 t.o.v. 1990 betekent voor Wallonië een extra reductie-inspanning van 3.600 kton CO₂-eq t.o.v. 1990. In Vlaanderen zijn de emissies in 1999 met 10% gestegen t.o.v. 1990 tot 93.000 kton CO₂-eq. Een doelstelling van 7,5% zou voor Vlaanderen over 2008-2012 een afname van de emissies vereisen tot 78.000 kton CO₂-eq of een reductie-inspan-

ning van bijna 15.000 kton CO₂-eq t.o.v. 1999. De sterkere stijging van de emissies in Vlaanderen in vergelijking met Wallonië komt o.a. door de groei van de energie-intensieve industrie in Vlaanderen in deze periode. Zie ook Figuur 2. voor een grafische weegave. Figuur 2. geeft enigszins een misleidend beeld van de reductie-inspanning die door de verschillende gewesten geleverd moet worden. De grafiek houdt nl. enkel rekening met de plaats waar de emissie-uitstoot gebeurt, en niet met de bevoegdheidsverdeling van de maatregelen die genomen moeten worden (federaal of gewestelijk).

[69] **De standpunten van de gewesten.** Binnen deze context pleit Vlaanderen voor een lastenverdeling tussen de gewesten op basis van kostenefficiëntie zodat de reducties daar gerealiseerd worden waar ze het goedkoopst zijn (beslissing van 20 april 2001). Enkel zo kan België, volgens Vlaanderen, op de meest kostenefficiënte manier haar Kyoto-doelstellingen nastreven.³⁰ Op basis van een analyse van de evolutie van de emissies in de respectievelijke regio's, waarbij Wallonië vast stelt dat de emissiereductie van 7,5% grotendeels gerealiseerd kan worden met eigen rendabele maatregelen pleit de Waalse regering voor een lineaire vertaling van de 7,5% naar de gewesten.³¹

Fig. 2 Relatieve verdeling van de CO₂-emissies



Bron: Belgium's Greenhouses Gas Inventory (1990-2001), National Inventory Report.

30) Vlaams Klimaatbeleidsplan 2002 – 2005, p. 29-30.

31) Beslissing van de Waalse Regering van 18 januari 2001: «Sur base de cette méthodologie, de nos

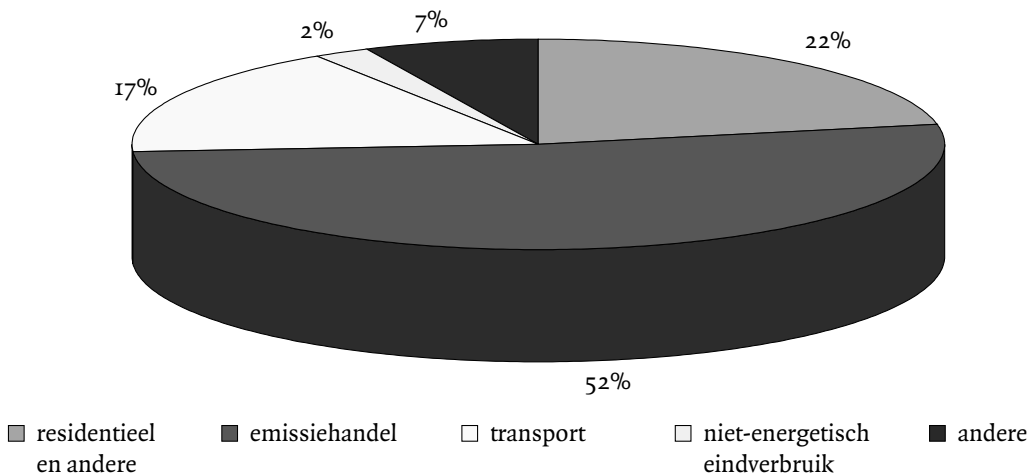
connaissances actuelles et de différentes hypothèses, il apparaît que la Région wallonne pourrait atteindre une bonne partie de son objectif de réduction via des mesures internes économiquement soute-

nables » affirme Michel Foret... ». Deze beslissing werd bevestigd op 22 februari 2001 en nog verduidelijkt op 19 juli 2001.

3.4. Voorstel van de MiNa-Raad over de lastenverdeling

[70] **Verdeling reductie-inspanning.** De MiNa-Raad acht een snelle uitwerking van het NAP ook cruciaal om tot een snelle doorbraak te komen op vlak van de verdeling van de klimaatinspanningen tussen de gewesten. De richtlijn zelf voorziet immers dat het toekennen van emissierechten aan de door de richtlijn gevatte installaties, op basis van objectieve, niet discriminerende criteria dient te gebeuren. Men kan dus in principe Waalse installaties niet gevoelig ruimer of krapper gaan bedelen met emissierechten dan Vlaamse. Dit betekent dat voor die installaties die onder de richtlijn vallen, de emissiereductie-inspanningen *de facto* verdeeld worden op basis van kostenefficiëntie. Om die reden moeten ook de emissies binnen deze sectoren worden afgezonderd van de emissies van de overige sectoren en de verdeling van de reductie-inspanningen die daartussen nog dient te gebeuren. Zoals aangegeven in figuur 3. zou de VER-sector voor Vlaanderen ongeveer 52% van de emissies vertegenwoordigen (op dit ogenblik zijn er geen officiële cijfers hierover beschikbaar).³² Voor het hele land zal dit van een gelijkaardige grootteorde zijn.³³

Fig. 3 Schatting aandeel emissiehandel in CO₂-uitstoot Vlaanderen



Bron: VITO, Energiebalans van Vlaanderen 2002.

32) Het VER-aandeel in Vlaanderen werd bekomen door 70% van de industriesector te nemen samen met de sectoren elektriciteit en warmte, raffinaderijen en cokesfabrieken zoals vermeld in de

Energiebalans van Vlaanderen 2002.

33) Dit voorstel werd reeds in gelijkaardige termen gelanceerd door de MiNa-Raad in de adviezen van 4 juli 2002 (2002|27) over de

inpassing van economische instrumenten in het Vlaams Klimaatbeleid, en dat van 5 december 2002 (2002|51) over het samenwerkingsakkoord klimaat.

[71] **Een snelle beslissing over de lastenverdeling.** Het leeuwenaandeel van de emissies die niet vallen onder de Richtlijn emissiehandel behoren tot de sectoren huishoudelijk energiegebruik, transport en de industrie die niet moet deelnemen aan de VER-regeling.³⁴ Economische studies tonen aan dat de verschillen in lasten als gevolg van de gekozen verdelingsmethode voor de reductie-inspanning in deze sectoren minimaal zijn voor de gewesten eens er beslist wordt de VER-sector apart te behandelen.³⁵ Met het oog op een snelle beslissing stelt de Raad dan ook voor om een gelijkaardige emissiereductie-inspanning te voorzien voor deze sectoren in alle gewesten. Een gelijkaardige verdeling van de emissiereductie-inspanning is ook vanuit economisch oogpunt logisch aangezien de marginale emissiereductiekost voor huishoudelijk energiegebruik en transport in beide gewesten veel minder verschillen dan voor de industrie. De groei van de emissies in deze sectoren verloopt ook gelijkmatig in de drie gewesten. De MiNa-Raad is van mening dat het vooral belangrijk is dat er snel tot een akkoord gekomen wordt over deze verdeling.

3.5. De bepaling van het NAP-emissieplafond (top-down)

[72] **Hoe hoog wordt het emissieplafond vastgelegd?** Zoals boven reeds aangegeven werd, vereist het Europees handelssysteem dat er een vaste grens (cap) gelegd wordt op het aantal emissies die uitgestoten mogen worden. Deelnemende installaties kunnen dan enkel meer emissies uitstoten indien ze rechten aankopen van andere deelnemende installaties. Het Nationaal Allocatieplan regelt de initiële verdeling van de emissierechten onder de deelnemende installaties. In bijlage III van de Richtlijn wordt verduidelijkt dat de totale hoeveelheid voor de betrokken periode toe te wijzen emissierechten moet overeenstemmen met de verplichting van de lidstaat om de emissies te beperken overeenkomstig het engagement dat aangegaan werd via het Protocol van Kyoto. Daarnaast moet deze hoeveelheid overeenstemmen met het aandeel in de totale emissies in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet vallen onder deze richtlijn. Tenslotte moet de reductiedoelstelling overeenstemmen met het nationaal programma inzake klimaatverandering.

[73] **Reductiepotentieel industrie.** De Vlaamse regering geeft aan dat voor de benchmarksectoren chemie, ijzer en staal en pulp/papier het energiebesparingspotentieel door VITO werd berekend in gedetailleerde potentieelstudies. Voor de overige sectoren bestaan geen gedetailleerde cijfers en wordt vandaag gerekend met een besparingspotentieel van 15%.

34) Het huishoudelijk energiegebruik en de transportsector zijn de sectoren waar de uitstoot van CO₂-emissies het meest gestegen zijn sinds 1990; respectievelijk 20% en 25%.

35) PricewaterhouseCoopers, "Onderzoek scenario's nationale verdeling Kyoto-verbintenissen", eindverslag, 17 december 2002, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Staatssecretaris voor

Energie en Duurzame Ontwikkeling, Olivier Deleuze; en KULeuven, S. Proost, B. Saveyn, "Economische impact van de Kyoto-doelstellingen op de Vlaamse Economie", 15/11/2002.

Hierbij wordt uitgegaan van de 13% verbetering van de energie-efficiëntie die de Nederlandse benchmarkconvenanten opbrachten, waarna dit percentage werd verhoogd naar 15% omdat in Vlaanderen geen eerste generatie meerjarenafspraken hebben bestaan.

Meer in detail geeft de Vlaamse regering aan dat, indien 80% van de benchmarkbedrijven effectief een covenant afsluit en uitvoert (100% voor ijzer en staal), kan volgens VITO-potentieelstudies in de industrie ten gevolge van de acties gericht naar de industrie voorzien in het ontwerp van Vlaams Klimaatplan tegen 2005 naar schatting ongeveer 1.000 kton bespaard worden. Daardoor ligt de energiegerelateerde CO₂-uitstoot in 2005 op 23.400 kton. Dit is een vermindering van 2,9% t.o.v. 1990. In 2012 is het potentieel bijna 4 keer zo groot (4.000 kton). Indien deze reductie zou gerealiseerd worden, dan zou de deelnemende industrie een vermindering realiseren van ongeveer 15% t.o.v. 1990.

Deze gegevens moeten tezamen met de het Waalse gegevens over de sectorakkoorden cijfer herbekeken worden na het afsluiten van de energiestudies. De resultaten van dit onderzoek kunnen dan gebruikt worden voor de bepaling van het totaal aantal te verdelen emissierechten voor de VER-bedrijven in het tweede NAP, dat geldt vanaf 2008.

3.6. Aanbeveling van de MiNa-Raad over het emissieplafond

- [74] **Risico op Discriminatie door EU-lastenverdeling.** De MiNa-Raad stelt vast dat de Richtlijn in duidelijke bewoording aangeeft dat de hoeveelheid te verdelen rechten in functie van de nationale Kyoto-doelstelling moet staan. De manier waarop de rechten verdeeld worden onder de deelnemende installaties wordt verder besproken onder de allocatiemethode. De hoeveelheid rechten die te verdelen vallen moet dus gericht zijn op het behalen door de betrokken sector van de nationale emissiereductiedoelstelling. De Raad wijst erop dat er een zekere discriminatie ingebakken is in het Europees systeem vanwege de afgesproken *burden sharing* van de Kyoto-inspanning tussen de lidstaten. Als resultaat van deze verdeling moet ons land en bv. Nederland een relatief zwaarder deel van de Europese reductiekosten voor zijn rekening nemen.³⁶ Door de instelling van het handelsstelsel worden deze kosten enigszins verminderd, maar een Belgisch bedrijf kan daardoor minder rechten toegewezen krijgen dan bv. een gelijkaardig bedrijf uit Duitsland. De Raad vraagt zich af hoe dit past binnen het non-discriminatiebeginsel dat gehanteerd wordt binnen de Richtlijn. Er moet dan ook zorgvuldig op toegezien worden dat het NAP zo weinig mogelijk concurrentievervalsend werkt voor de deelnemende installaties.

Het risico bestaat dat landen die het gemakkelijker hebben om hun reductie-inspanning te halen, eerder geneigd zullen zijn om hun bedrijven te gaan “overallocceren” of om meer rechten vrij te houden voor nieuwkomers. Mede in het belang van onze eigen economie rekent de Raad erop dat er streng toegezien wordt door de Europese Commissie op deze

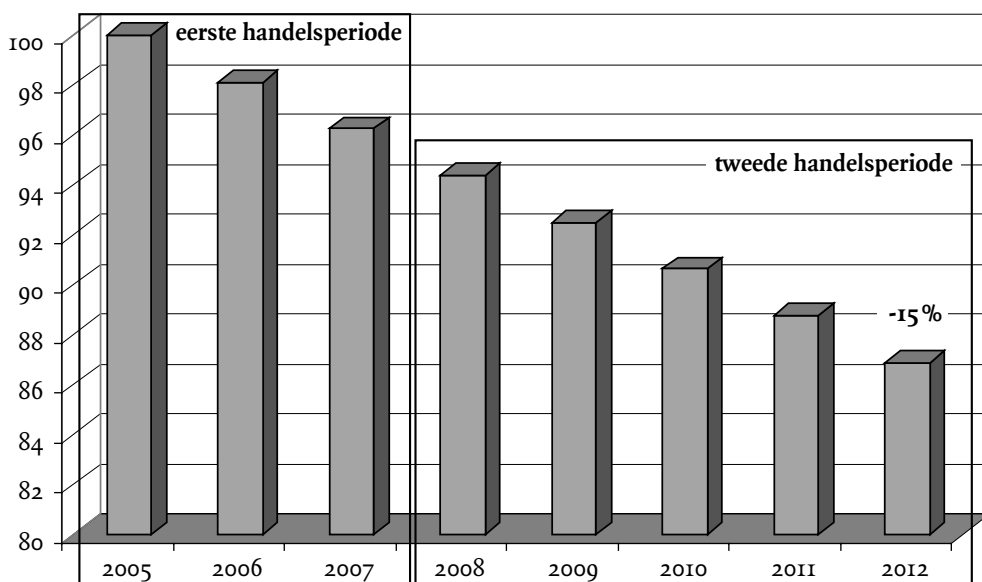
36) SERV, Klimaatverandering en klimaatbeleid, 2002.

vorm van discriminatie. Indien nodig kan ons land ook gebruik maken van de mogelijkheden die er bestaan om “overallocatie” juridisch aan te vechten. De Raad verkiest deze benadering eerder dan deze landen te gaan “imiteren” door een hoog en ruim plafond in te stellen voor de emissies van de activiteiten vallend onder het NAP – wat alleen maar tot extra grote inspanningen zou leiden binnen de andere sectoren van onze economie.

[75] **Het emissieplafond.** Met betrekking tot de cap die opgelegd zal worden aan de benchmarkingbedrijven volledige sector die valt onder de VER-richtlijn vallen stelt de MiNa-Raad voor om gebruik te maken van de energie-efficiëntiedoelstelling van 15% die vooropgesteld wordt in het kader van het Benchmarkingconvenant. Voor een illustratie van dit principe zie Figuur 4. De Raad is van mening dat de VER-regeling een goed instrument vormt om de haalbare energie-efficiëntiedoelstelling van het Benchmarkingconvenant om te zetten in een absolute emissiereductiedoelstelling.

De installaties die onder de VER-richtlijn vallen die niet tot het benchmarkingconvenant konden toetreden zijn in hoofdzaak afkomstig uit de elektriciteitssector.³⁷ De Raad stelt voor dat er van deze sector een gelijkwaardige inspanning gevraagd wordt. Het vaststellen van deze inspanning kan gebeuren op basis van een aantal gegevens die in § 79 toegelicht worden.

Fig. 4 Emissieplafond benchmarkingbedrijven



37) Er zou een beperkt aantal bedrijven zijn die wel konden toetreden tot het convenant maar daar niet voor gekozen hebben. Voor hun moet een gelijkaardig emissieplafond gelden als voor de benchmarkbedrijven.

Als indicatie van de inspanning die van de energie-intensieve industrie gevraagd wordt met het door de Raad voorgestelde emissieplafond, kan het volgende gesteld worden. Indien de haalbare 15% emissiereductie van toepassing zou zijn op gans de VER-sector (benchmarkbedrijven en elektriciteitssector) dan zou deze sector in België instaan voor het dichten van de helft van de huidige Kyoto-kloof.

3.7. De allocatiemethode per bedrijf (bottom up)

- [76] **Hoe moeten de rechten verdeeld worden?** De Richtlijn geeft aan dat er drie basismethodes zijn die gebruikt kunnen worden om de emissierechten te verdelen tussen de deelnemende installaties. Dit kan gebeuren op basis van de “historische”, “geschatte” of “laagste kost” emissies (zie supra). Om tot de meest rechtvaardige en aangepaste verdeling te komen, is het eveneens toegelaten om een combinatie van verschillende methodes te gebruiken. De Vlaamse regering heeft reeds meermaals aangegeven dat zij bij de verdeling van de rechten ervoor zal zorgen dat de betrokken bedrijven voldoende emissierechten bezitten om hun activiteiten te ontplooiën.

3.8. De allocatiemethode volgens de MiNa-Raad

- [77] **Gebruik efficiëntie-criteria uit het benchmarkingconvenant.** De MiNa-Raad gaat enerzijds akkoord met de Vlaamse regering die stelt dat ze de efficiëntiecriteria uit de benchmarkingconvenant wil gebruiken bij de methode om de emissierechten toe te wijzen. Anderzijds, en dit kan in tegenstelling komen met het standpunt van de Vlaamse regering, is het belangrijk erop te wijzen dat de Richtlijn spreekt van een absoluut emissieplafond (initieel toegewezen rechten) voor de VER-bedrijven. Op dit ogenblik zijn er nog geen definitieve gegevens beschikbaar over de manier waarop de vooropgestelde principes in de praktijk zullen omgezet worden. De Raad meent alvast dat het onderscheid tussen Benchmarkbedrijven en de andere niet mag leiden tot een positieve discriminatie van bedrijven die weigeren de benchmarkingconvenant te ondertekenen. Ook niet-benchmarkingbedrijven moeten effectief aantoonbare stappen zetten om bij de wereldtop te behoren op het vlak van energie-efficiëntie. Een apart verhaal vormen de elektriciteitsproducenten. Aangezien zij niet kunnen deelnemen aan het Benchmarkingconvenant moet er voor hen een aparte regeling getroffen worden.

Volgens de eerste drie stappen uit het stappenplan van de Europese Commissie om een Allocatieplan op te stellen moet de allocatiemethode leiden tot een afstemming tussen een *bottom-up* en een *top-down* berekening van de te verdelen emissierechten. Enerzijds moet de verdeling per installatie kunnen toegewezen worden (*bottom-up*) anderzijds moet deze verdeling passen binnen de reductiedoelstellingen die gesteld werden (*top-down*).

[78] **De allocatieformule volgens de MiNa-Raad.** De Raad stelt dat de formule, die gebruikt moet worden voor om de jaarlijkse toewijzing van de emissierechten aan de individuele deelnemende installaties te bepalen, gebaseerd kan zijn op drie principes:

1. **Emissies.** De Raad stelt voor om in de formule een indicator op te nemen die de historische emissies van de installatie weergeeft. Om ongewenste schommelingen te vermijden, kan er gebruik gemaakt worden van een gemiddelde van een aantal jaren waarvoor er betrouwbare emissiegegevens beschikbaar zijn voor alle deelnemende installaties. Sommige bedrijven kennen belangrijke schommelingen in hun emissies wat het gebruik van één referentiejaar ongepast maakt. Een voorbeeld hiervan zijn de kolencentrales. Deze centrales worden gebruikt om momenten van piekverbruik van elektriciteit op te vangen.
2. **Gegevens uit de benchmark.** Vervolgens vindt de Raad dat er ook gebruik moet gemaakt worden van energie-efficiëntiecriteria uit het Benchmarkingconvenant. Dit kan gebeuren door de energie-efficiëntie van een bedrijf af te wegen t.o.v. een in het Convenant afgesproken pad dat naar de wereldtop leidt. Indien een bedrijf presteert volgens het pad naar de wereldtop, zal het de emissierechten krijgen die het nodig heeft. Indien het bedrijf slechter presteert moet het rechten aankopen, indien het beter presteert zal het rechten kunnen verkopen. Het is de bedoeling dat de bedrijven op deze manier gestimuleerd worden om bijkomende inspanningen te leveren om tot de wereldtop te behoren.
3. **Correctiefactor.** Deze factor wordt door de Nationale Klimaatcommissie vastgesteld en moet ervoor zorgen dat de toewijzing van de emissierechten per installatie op basis van de emissie- en benchmarkgegevens ook toelaat om de totale reductiedoelstelling (*top down*) te realiseren. Naast het regelen van de “aftopping” van het aantal emissierechten in functie van de emissiereductiedoelstelling moet deze correctiefactor ook corrigeren voor het aantal emissierechten die gereserveerd worden voor nieuwkomers en de veiling van emissierechten (zie verder). Indien de industrie haar verplichtingen uit het Benchmarkingconvenant nakomt zou deze factor dicht bij 1 moeten liggen.

Deze principes moeten vervolgens in een formule gegoten worden die de allocatie van de rechten bepaalt van de individuele installaties. Per installatie wordt overeenkomstig de benchmarkstudie een theoretisch lineair efficiëntiepad tot 2012 opgesteld (P). Elke installatie heeft dus zijn eigen reductiedoelstelling (deze zal dus meestal verschillen van 15%). Een formule voor de toewijzing van de rechten per installatie voor de eerste twee handelsperiodes die mogelijk invulling kan geven aan deze principes zou de volgende kunnen zijn:

$$AL(x) = E - \left(\frac{P \cdot E}{7} \right) (x - 2005) \cdot C$$

AL(x): Aantal rechten voor een installatie per jaar (x) van de handelsperiode

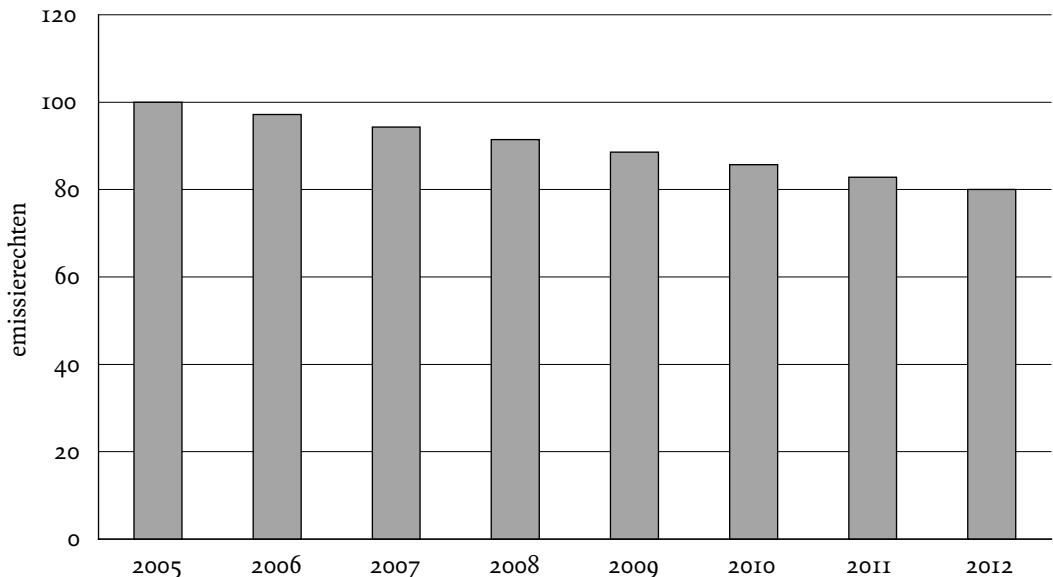
E: Gemiddelde van de emissies in de referentieperiode

P: Efficiëntieverbetering nodig om de wereldtop te behalen inzake energie-efficiëntie zoals bepaald in de benchmarkconvenant

C: Correctiefactor die ervoor zorgt dat de toewijzing binnen het emissieplafond (top down) past

Als voorbeeld kan een bedrijf genomen worden waarvoor het gemiddelde van de emissies in de referentieperiode honderd is ($E=100$). In de energiestudie, die opgesteld wordt in het kader van de benchmarkconvenant, wordt bepaald dat het bedrijf een energie-efficiëntieverbetering van 20% moet realiseren om tot de wereldtop te behoren ($P=0.20$). In dit voorbeeld wordt gesteld dat er geen correctie dient te gebeuren om de VER-bedrijven onder het afgesproken emissieplafond te brengen, noch voor de reserve voor nieuwkomers ($C=1$). Indien de voorgestelde formule toegepast wordt, krijgt dit bedrijf voor de eerste en tweede handelsperiode emissierechten zoals weergegeven in Figuur 5.

Fig. 5 Allocatie van emissierechten aan een individuele installatie voor de eerste en tweede handelsperiode



- [79] **De elektriciteitssector.** De bedrijven uit de elektriciteitssector vallen niet onder het Benchmarkconvenant maar wel onder de richtlijn emissiehandel. De MiNa-Raad gaat er echter van uit dat hetzelfde verdelingsprincipe van toepassing moet zijn voor deze bedrijven. Indien dit niet het geval zou zijn, zou er sprake zijn van ongeoorloofde discriminatie. Er moet echter wel onderzocht worden of er een specifieke formule opgesteld moet worden voor de energiebedrijven. Voor de vastlegging van de emissiereductiedoelstelling van de elektriciteitssector moet er volgens de Raad rekening gehouden worden met drie elementen:
1. het nieuw ontwerp van indicatief uitrustingsplan dat door de CREG opgesteld moet worden. De Raad gaat ervan uit dat de CREG hierbij rekening houdt met alle factoren die bepalend zijn voor de energiemarkt op dit ogenblik (sluiting kerncentrales, vrijmaking van de markt, maatregelen om de vraag naar elektriciteit te verminderen (*demand side management*), doelstellingen op vlak van hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling, enz.).
 2. de reconversie maatregelen aan het productiepark waartoe de sector zich geëngageerd heeft in de milieubeleidsvereenkomst die afgesloten zal worden tussen het Vlaamse Gewest en de Beroepsfederatie van Producenten en Verdelers van Elektriciteit in België betreffende de vermindering van SO₂- en NO_x-emissies afkomstig van elektriciteitsinstallaties.
 3. de verdeling van de rechten moet rekening houden met een evolutie van het productiepark naar de meest efficiënte installatie die er bestaat. Op dit ogenblik zijn dit de STEG-centrales.
- [80] **Warmtekrachtkoppeling (WKK).** Bij de toewijzing van rechten aan vestigingen of installaties die van WKK gebruik maken, moet ervoor gezorgd worden dat deze installaties niet gediscrimineerd worden. In Vlaanderen zijn dit hoofdzakelijk installaties die warmte en elektriciteit leveren binnen dezelfde vestiging.³⁸ Tijdens een hoorzitting op de MiNa-Raad heeft de vertegenwoordiger van AMINAL aangegeven dat WKK-installaties opgenomen zijn in de Vlaamse Benchmarkconvenant. Ze zullen emissierechten krijgen volgens de prestatie van de installatie in het Convenant. Indien er extra elektriciteit geleverd wordt buiten de vestiging dan zullen ze beschouwd worden als een elektriciteitsbedrijf.

3.9. Voorstel van de MiNa-Raad over nieuwkomers en sluitingen

- [81] **Nieuwkomers en sluitingen.** De Europese Richtlijn bepaalt dat het Allocatieplan een correcte regeling moet bevatten voor eventuele nieuwkomers op de markt. Dit zijn bedrijven die zich nieuw willen installeren in een lidstaat, of installaties die willen uitbreiden waarvoor er nog geen vergunning verkregen werd, en dus niet beschikken over de noodzakelijke emissierechten. Ook het sluiten van installaties kan voor problemen zorgen. In het NAP moet geregeld worden wat er gebeurt met emissierechten die op deze manier vrijkomen.

³⁸) In Nederland zijn er veel installaties die ook buiten de vestiging elektriciteit leveren.

- [82] **Een reserve voor nieuwkomers.** Eerst en vooral is het belangrijk dat de overheid zorgt voor een sluitende definitie van nieuwkomers. Er bestaan nl. verschillende vormen van “nieuwkomers” zoals: (1) groei door gebruik van onderbenutte productiecapaciteit; (2) autonome productiegroei binnen de vergunde capaciteit bv. door het geleidelijke opdrijven van de capaciteit; (3) uitbreiding van de productiecapaciteit van een bestaande installatie; (4) een nieuwe installatie. De Richtlijn geeft aan dat een nieuwkomer een installatie is die nog niet vergund is bij de opstelling van het Allocatieplan. Dit maakt dat (1) en (2) geen nieuwkomer zijn, de andere voorbeelden wel indien er sprake is van een nieuwe of aangepaste vergunning. Vervolgens stelt de Raad voor om een realistische inschatting te maken van het aantal nieuwkomers op de markten die deelnemen aan de emissiehandel. Aangezien nieuwe installaties vaak gebruik maken van de nieuwste en minst vervuilende technieken moeten deze voldoende kansen krijgen om zich te komen vestigen. Een nieuwkomer kan voor elk jaar binnen de handelsperiode waarin de activiteiten opgestart werden een beroep doen op de reserve. Het is belangrijk dat de regels voor de toewijzing van deze rechten (bv. wie eerst komt eerst maalt) aan nieuwkomers duidelijk en transparant zijn voor iedereen die actief is op de betrokken markt. Vanaf de volgende handelsperiode moeten deze installaties opgenomen worden in de algemene toewijzing van rechten.
- [83] **Sluitingen.** De MiNa-Raad vraagt de regering, vooraleer er een definitieve beslissing genomen wordt over de allocatiemethode, dat er terdege wordt onderzocht of er geen impliciete stimulans geven wordt om verouderde of afgeschreven installaties blijvend open te houden enkel en alleen om de emissierechten te kunnen opstrijken. Installaties die ophouden met functioneren, moeten hun vergunning verliezen waardoor ze voor het volgende jaar geen rechten kunnen krijgen. Daarom moeten de rechten jaarlijks toegewezen worden i.p.v. voor de ganse duur van de handelsperiode. De vrijgekomen rechten kunnen gebruikt worden om de reserve van de nieuwkomers aan te vullen. Meer nog dan bij nieuwkomers is het dus belangrijk dat er een waterdichte definitie komt van de “sluiting van een installatie”. Vooral de problematiek van vergunde installaties die (grotendeels) stilgelegd worden, maar wel nog emissierechten bezitten moet een oplossing krijgen.
- [84] **Een nationale reserve.** De Raad is van mening dat het belangrijk is dat de regeling voor nieuwkomers en sluitingen op nationale basis gebeurt. Hiervoor kunnen dezelfde argumenten aangehaald worden als voor het voorstel van de Raad om de VER-sector in ons land als een geheel te beschouwen en dus uit de nationale verdelingsdiscussie over de klimaatinspanning te halen (zie § 70). Elke nieuwe investering moet op gelijkaardige en niet-discriminerende manier behandeld worden. Op deze manier wordt op de meest optimale wijze gebruik gemaakt worden van de aangelegde reserve voor nieuwkomers.

Het ABVV wenst zich alsnog niet uit te spreken over het beheersniveau van de reserve.

3.10. Voorstel van de MiNa-Raad over het veilen van emissierechten

[85] **Veiling van rechten.** Op dit ogenblik voorziet de Richtlijn in de mogelijkheid om voor maximaal 5% en 10% van de emissierechten te veilen in respectievelijk de eerste en tweede handelsperiode. Ondanks het feit dat het op korte termijn (eerste handelsperiode) moeilijk zal zijn om een veilingssysteem te organiseren zijn er volgens de Raad belangrijke voordelen aan verbonden: (1) Het veilen van een deel van de emissierechten maakt dat de regeling op beperkte wijze het principe van de “vervuiler betaalt” zal respecteren; (2) Op deze manier wordt er een bijkomende en permanente stimulans gegeven aan bedrijven om hun energie-efficiëntie te verbeteren; (3) het veilen van rechten kan liquiditeit creëren in de markt door een verhoging van het aantal verhandelde rechten.

De MiNa-Raad wijst er echter ook op dat een veilingssysteem niet mag leiden tot grote concurrentievervalsing. Daarom is het aangewezen dat een dergelijk systeem ingevoerd wordt samen met andere belangrijke EU-lidstaten. Daarenboven moet het kaderen in een globale fiscale hervorming waarbij er bv. een terugploeging gebeurt van de opbrengsten van de veiling.

3.11. Standpunt van de MiNa-Raad over de openstelling van de VER-regeling voor de Kyoto-mechanismen

[86] **Link met flexibiliteitsmechanismen.** De MiNa-Raad wil erop wijzen dat het belangrijk is het onderscheid te maken tussen het Europees VER-systeem en de projectmechanismen uit het Kyoto-protocol. Het gaat hier om de projecten van gemeenschappelijke uitvoering (joint implementation) in industrie- of transitielanden van buiten de EU en het mechanisme voor schone ontwikkeling (clean development mechanisme) in de ontwikkelingslanden. Het VER-systeem, van zijn kant, is een intern Europees handelssysteem terwijl de projectmechanismen open staan voor alle landen die het Kyoto-Protocol ondertekend hebben.³⁹ Dit neemt niet weg dat de eventuele openstelling van de Europese emissiehandel voor emissiereducties uit niet-Europese landen via de projectmechanismen belangrijke negatieve effecten kan hebben. Het gevaar is reëel dat deze richtlijn het ‘supplementariteitsprincipe’ van het protocol van Kyoto (dat stelt dat reductie-inspanningen in het buitenland – hier buiten EU – aanvullend moeten zijn op thuismaatregelen) in gedrang brengt. Het leidt ook tot een grotere onvoorspelbaarheid van de prijs waaraan emissierechten zullen worden verhandeld en tot een groot risico op deflatie. Door de verlaging van de prijs van de emissierechten zal er minder aansporing zijn voor de ontwikkeling van emissiereductie-technieken. Deze richtlijn kan er ook toe bijdragen dat het klimaatbeleid op andere vlakken leidt tot ongewenste milieueffecten. Het huidige voorstel sluit kredieten uit sinks (opslag van CO₂ in bv. bossen) wel uit, maar dit wordt nu ter

39) Voor meer toelichting zie het advies van de MiNa-Raad van 4 juli 2002 over de inpassing van economische instrumenten in het Vlaamse Klimaatbeleid, (2002|27).

discussie gesteld door een aantal lidstaten. Bovendien zitten er in het voorstel van de Commissie geen duidelijke criteria voor hydro-elektrische projecten, die zware negatieve effecten kunnen hebben op milieu en sociaal vlak.

Indien er gekozen wordt om de voorgestelde link te leggen dan vindt de Raad dat er alleszins randvoorwaarden moeten gesteld worden aan de opening van het VER-systeem voor de JI- en CDM-kredieten. Er moeten duidelijke kwantitatieve beperkingen ingebouwd worden om het supplementariteitsprincipe te garanderen. Vervolgens moeten er ook kwalitatieve normen vastgesteld worden waaraan de projecten moeten voldoen. Via deze normen moet ervoor gezorgd worden dat het gaat om effectieve en additionele emissiereducties, dat de projecten de plaatselijke bevolking ten goede komen en dat er geen negatieve milieueffecten worden veroorzaakt.

Een bijkomend argument dat pleit voor voorzichtigheid m.b.t. het openstellen van de VER-regeling wordt gevormd door de grote onzekerheid over de uiteindelijke ratificatie door Rusland van het Kyoto-protocol. Indien Rusland niet ratificeert kan het Kyoto-protocol (inclusief JI en CDM) niet in werking treden. Europa zal dan enkel via bilaterale akkoorden zijn systeem kunnen openstellen voor emissierechten uit derde landen. Voor deze bilaterale akkoorden moeten gelden echter dezelfde opmerkingen.

3.12. Standpunt van de MiNa-Raad over de administratieve omkadering van de VER-regeling

[87] **Registratie deelnemers en opvolging emissies.** In een studie die uitgevoerd werd in opdracht van het Nederlands Ministerie van Economische Zaken wordt gesteld dat de huidige statistische systemen om VER-deelnemers te registreren (identificatie), om de emissies van deze deelnemers op te volgen (monitoring) en hierover voorspellingen te doen met het oog op de allocatie van de emissierechten, nog niet volledig op punt staan. De studie stelt dat deze systemen niet voldoen als ondersteuning van een beleidsinstrument waarbij er een economische waarde gegeven wordt aan emissies.⁴⁰ De MiNa-Raad is ervan overtuigd dat ook in Vlaanderen vandaag ernstige beperkingen bestaan op de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de noodzakelijke gegevens om een VER-systeem op te stellen. Deze problematiek wordt verzaamd door de heel korte tijdslijmielen die door de Richtlijn vooropgesteld worden om het VER-systeem te operationaliseren. De Commissie heeft nog geen definitieve aanbevelingen bekend gemaakt voor de opstelling van het NAP. Dit, terwijl de lidstaten reeds op 31 maart 2004 het NAP moeten indienen bij de Commissie.

De MiNa-Raad stelt zich daarom de vraag of het NAP wel voldoende voorbereid en onderbouwd zal zijn. In het bijzonder in het zicht van de zeer belangrijke impact dat het NAP

40) Ministry of Economic Affairs of the Netherlands, Allocation of CO₂ emission allowances Distribution of emission allowances in a European emissions trading scheme, KPMG, 8 October 2002.

zal hebben op de economische inspanning van de deelnemende bedrijven en de Vlaamse samenleving in het algemeen.