



ADVIES
25 oktober '07

DE HERZIENING VAN HET EUROPEES SYSTEEM VAN
VERHANDELBARE BROEIKASGASEMISSIERECHTEN

Inhoud

Inleiding	3
Krachtlijnen.....	4
Adviestekst	6
1. Situering.....	6
2. De palmares van het ETS	7
2.1. Waaron emissiehandel?.....	7
2.2. Bij het einde van de eerste handelsperiode	8
2.3. Lessen bij de start van de tweede handelsperiode	15
3. De herziening van de Europese handel in CO ₂ -emissierechten.....	18
3.1. Afstemming van het ETS op andere beleidsinstrumenten	18
3.2. Aanpassing van het toepassingsgebied van de richtlijn	19
3.3. Harmonisatie en betere voorspelbaarheid	23
3.3.1. Harmonisatiemogelijkheden om de hoeveelheid rechten (cap) te bepalen	23
3.3.2. Mogelijkheden tot harmonisatie van de allocatieprocedure tussen de lidstaten	25
3.4. Koppeling van de Europese emissiehandel met andere internationale initiatieven ..	27

Inleiding

Dit advies kwam tot stand op eigen initiatief van de Raad. Het past binnen het jaarprogramma van de Raad voor 2007. Als voorbereiding voor dit advies organiseerde de Raad een interne workshop op 14 september '07. Professor Aviel Verbruggen (Universiteit Antwerpen), Christian Egenhofer (*Centre for European Policy Studies*), Marc Vanden Bosch (voorzitter Commissie Benchmarking) en Stijn Caekelbergh (Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid) gaven toelichting bij het onderwerp. In naam van mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, bedankte de heer Caekelbergh de Minaraad voor zijn werk over de herziening van de Europese Emissiehandel. Hij gaf aan dat de minister het overleg en discussie over dit thema aanmoedigt en wees op het belang van een standpunt van de adviesorganen.

Het ontwerpadvies werd voorbereid door de werkgroep Energie en Klimaat van de Raad, die vergaderde op 14 september en 8 oktober '07. In dit advies heeft de Minaraad zoveel mogelijk relevante informatie verzameld. Deze informatie is bestemd voor de Vlaamse Regering die er gebruik van kan maken om het Belgische standpunt verder te verfijnen tijdens de komende onderhandelingen op Europees niveau.

Het ABVV, het ACV, de ACLVB, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA-Vlaams Economisch Verbond onthouden zich bij dit advies.

Hubert David
Voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

De Minaraad heeft de werking van het Europees systeem van verhandelbare broeikasgassen (Emission Trading Scheme, verder afgekort EU-ETS) onderzocht. Hierbij werd in het bijzonder gekeken naar de situatie van de emissiehandel in Vlaanderen. De Raad stelt vast dat via dit systeem de grote industriële bedrijven en de elektriciteitsproducenten actief betrokken werden bij het klimaatbeleid. Maar werden er ook effectief emissiereducties gerealiseerd? Met betrekking tot de hoofddoelstelling van de emissiehandel is het resultaat minder eenduidig. De Raad stelt vast dat vooral bij de industriële sector in Vlaanderen het emissiereductiepotentieel onvoldoende aangesproken wordt. De Raad betreurt dat ook in de tweede handelsperiode deze sector zoveel rechten ontvangt zodat de emissies nog kunnen toenemen. Vooral in het licht van de aanzienlijke emissiereducties die in de toekomst gerealiseerd moeten worden, is het duidelijk dat het ambitieniveau van het EU-ETS in Vlaanderen nog onvoldoende hoog is.

Voor de Minaraad is het dan ook vanzelfsprekend dat de herziening van de Europese Emissiehandelsrichtlijn aangegrepen moet worden om belangrijke aanpassingen door te voeren. De herziene richtlijn zal de werking van de emissiehandel na 2012 regelen. Prioriteiten zijn een hogere milieueffectiviteit en een eenvoudiger werking van het EU-ETS. Voor de Minaraad is de toetssteen voor de ETS-herziening een wereldwijde energie-/koolstofbelasting. De hernieuwde emissiehandel moet in haar werking minstens gelijkwaardig zijn aan die van een belasting.

Een succesvolle herziening van de Europese emissiehandel zal volgens de Minaraad rekening moeten houden met de volgende factoren:

- **Een strikt emissieplafond op Europees niveau.** Volgens de Minaraad moet de inspanning die van de ETS-sector gevraagd wordt, op één lijn zitten met de globale Europese CO₂-reductie-inspanning van 30% (20% zonder deelname van de andere landen) die afgesproken werd door de Europese regeringsleiders. Dit plafond wordt best op Europees niveau afgesproken om marktverstoring tussen de lidstaten te vermijden. Verder moet bij het bepalen van het plafond rekening gehouden worden met de verwante doelstellingen om tegen 2020 op Europees niveau 20% hernieuwbare energie te produceren, en 20% energie-efficiëntere energie te consumeren.
- **Veiling van rechten is de meest efficiënte allocatiemethode.** De Minaraad pleit ervoor om alle te verdelen rechten op de markt te brengen via veiling. Dit geldt in eerste instantie voor de sector van de elektriciteitsproductie, maar ook voor de industriële sector. De inkomsten uit de heffing moeten opnieuw geïnvesteerd worden in klimaatgerelateerde projecten.
- **Nood aan inschatting van impact op concurrentiepositie.** Bij de herziening van de emissiehandel moet uiteraard gewaakt worden over de impact op de concurrentiepositie van de bedrijven. Tot nu toe blijft gedetailleerde informatie over de impact op de concurrentiepositie van de verschillende uitvoeringsalternatieven uit. Het is dus nog niet aangetoond of er een significante impact is en hoe groot die eventueel zou zijn. Indien een significante impact kan worden verwacht, is de Minaraad voorstander van compenserende maatregelen. Deze kunnen de vorm aannemen van het terugsluizen van (een deel van) de opbrengst van de veiling naar bedrijven. Een andere mogelijkheid is het invoeren van een invoerheffing (*border tax adjustment*) op producten uit landen waar minder eisen worden gesteld aan de energieprestaties van de

producenten.

- **Optimale aansporing voor binnenlandse emissiereducties.** De Minaraad waarschuwt voor een te hoge inzet van CDM-projecten (*Clean Development Mechanism*) door Europa en de Europese bedrijven. De Raad vreest dat dit in Europa kan leiden tot een technologische 'lock in'. Door deze projecten (en de lage koolstofprijs die er het gevolg van is) worden emissiereducerende investeringen uitgesteld, waardoor voor Europa het gevaar dreigt van een verouderde technologie. Bovendien zorgen niet alle CDM-projecten voor permanente en bijkomende emissiereducties, noch voor een noodzakelijke vooruitgang in duurzame ontwikkeling in de gastlanden. De Minaraad pleit er daarom voor dat enkel CDM-projecten toegestaan zouden worden die aan strikte kwaliteitscriteria voldoen. Sinks-projecten, grote stuwdammen, ondergrondse koolstofopslag (CCS) en kernenergie moeten uitgesloten blijven van het CDM.
- **Concrete, eenvoudige en niet-discriminerende richtlijnen.** De Minaraad pleit ervoor dat de Europese Commissie zorgt voor meer harmonisatie van het toepassingsgebied van de emissiehandel.
- **Enkel grote, energie-intensieve bedrijven.** De Minaraad ondersteunt de voorstellen om de drempel op te trekken voor kleine installaties, maar benadrukt dat deze installaties dan onder een evenwaardig klimaatregime (zoals bv. een heffing, of ambitieuze energieprestatieregels) moeten vallen.
- **Ook andere broeikasgassen, maar enkel mét een ambitieus emissieplafond.** De Minaraad is voorstander van een uitbreiding van het EU-ETS met andere gassen, waaronder lachgas (N₂O). Volgens de Raad is het in dat kader onduidelijk of het N₂O-convenant met BASF het emissieplafond op een zodanig niveau legt dat er gelijkaardige reductie-inspanningen zouden worden gevraagd als bij de energiegerelateerde emissies.
- **Luchtvaart in de emissiehandel mits relevante reductie-inspanningen.** Er liggen reeds concrete plannen op tafel om de luchtvaartsector op te nemen in het EU-ETS. De Minaraad pleit voor een emissiereductie-inspanning door de luchtvaartsector die op één lijn zit met de inspanningen die andere sectoren leveren. De Raad benadrukt eveneens dat naast het systeem van verhandelbare emissies ook andere beleidsinstrumenten kunnen en moeten worden ingezet.

1. Situering

[1] **Het grootste emissiehandelssysteem ter wereld.** De handel in broeikasgasemissierechten (*Emission Trading Scheme*, ETS) binnen de Europese Gemeenschap is het grootste internationale handelssysteem in CO₂-emissierechten ter wereld. Het bestrijkt ongeveer 12.000 installaties die ongeveer de helft van de CO₂-emissies in Europa vertegenwoordigen. In 2005 dekte het EU-emissiehandelssysteem circa 47% van de totale CO₂-emissies en circa 39% van de totale broeikasgasemissies in de EU-15. In de EU-25 dekte het circa 49% van de totale CO₂-emissies en 41% van de totale broeikasgasemissies.¹ Tijdens het eerste jaar werden 320 miljoen rechten verhandeld ter waarde van meer dan 6,5 miljard euro.² Deze cijfers illustreren dat het EU-ETS centraal staat in het Europees klimaatbeleid en het belangrijkste instrument is voor het Europees klimaatbeleid gericht op de ondernemingen. De ETS-herziening is dan ook van het grootste belang voor het toekomstige Europees klimaatbeleid.

[2] **Herziening van de richtlijn.** De evaluatie van de Europese emissiehandel werd van bij de start geregeld in artikel 30 van de richtlijn.³ In § 2 van dit artikel wordt aangegeven waarover de Commissie moet rapporteren. Op 13 november 2006 presenteerde de Europese Commissie een rapport waarin een eerste evaluatie van het ETS gemaakt wordt.⁴ Hierin wordt gewezen op het belang van de consultatie van de *stakeholders* en worden de centrale thema's voor de herziening toegelicht. Deze zijn:

- een aanpassing van het toepassingsgebied (sectoren en broeikasgassen) van de richtlijn;
- meer harmonisatie en voorspelbaarheid van de toewijzingsmethode;
- naleving en afdwingbaarheid van de richtlijn;
- koppeling aan andere emissiehandelssystemen.

[3] **Consultatie.** Eén van de werkgroepen in het kader van het *European Climate Change Programme* (ECCP II) kreeg de opdracht om een consultatieproces op te zetten met de lidstaten en *stakeholders*. Er vonden vier werkgroepvergaderingen plaats rond de centrale thema's die ter discussie staan. Ter voorbereiding werden gedetailleerde studies opgemaakt.⁵

¹ EEA, Annual European Community Greenhouse gas inventory 1990-2005 and inventory report 2007.

² Europese Commissie, Mededeling aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De totstandbrenging van een wereldwijde koolstofmarkt – Verslag overeenkomstig artikel 30 van Richtlijn 2003/87/EG, COM(2006) 676 definitief, 13 november 2006, Brussel.

³ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.

⁴ COM(2006)676 definitief.

⁵ Deze rapporten en de verslagen van de werkgroepvergaderingen zijn beschikbaar op de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_en.htm.

Op 20 juni 2007 organiseerde het Vlaamse Gewest in de schoot van het CCIM⁶ en de Vlaamse Klimaatconferentie een *stakeholders*-overleg.⁷ Informatie uit dit overleg werd meegenomen bij de standpuntbepaling van de Belgische overheden.

- [4] **Verdere stappen in het proces.** Vóór de zomer 2007 verzamelde de Europese Commissie de standpunten van de lidstaten. In het najaar zal de Commissie een voorstel doen, samen met een reguleringsimpact analyse (RIA). Het is aangewezen dat de ETS-herziening ruim vóór het einde van de tweede handelsperiode (2008-2012) afgerond wordt. De nieuwe regels zullen van toepassing zijn vanaf de derde handelsperiode die aanvangt in 2013.

In dit advies heeft de Mineraad zoveel mogelijk relevante informatie verzameld. Deze informatie is bestemd voor de Vlaamse Regering die er gebruik van kan maken om het Belgische standpunt verder te verfijnen tijdens de komende onderhandelingen op Europees niveau.

2. De palmares van het ETS

2.1. Waarom emissiehandel?

- [5] **Emissiehandel als alternatief voor een emissietaks.** Het invoeren van een emissiehandel op het einde van de jaren '90 als instrument voor het klimaatbeleid, was volstrekt nieuw binnen het Europees milieubeleid. Inspiratie hiervoor kwam onder meer uit de Verenigde Staten. Het eerste voorbeeld van een handelstelsel voor emissierechten gecombineerd met een emissieplafond (*cap and trade*) was de SO₂-handel in de Verenigde Staten die opgericht werd in het kader van de *Clean Air Act* uit 1990. Via het emissieplafond werd de milieudoelstelling (totale uitstoot van SO₂) vooraf vastgesteld. De handel in emissierechten gaf extra flexibiliteit aan de bedrijven (zelf emissies reduceren of rechten aankopen) wat hen toeliet om op een meer kostenefficiënte wijze de opgelegde emissieplafonds te halen.

In Europa kwam deze emissiehandel over als dé oplossing na jaren van vruchteloze onderhandelingen over een Europese energie-/koolstofbelasting. Over Europese fiscale maatregelen moet unaniem beslist worden. Het bleek echter niet mogelijk om tot een consensus te komen over een Europese energie-/koolstofbelasting met een toegevoegde waarde voor het klimaatbeleid. De richtlijn van 2003 kwam niet verder dan de harmonisatie van minimumtarieven voor energie; minimumtarieven die in het gros van de Europese landen reeds gehaald werden.⁸

De Europese Commissie blijft echter voorstander van het inzetten van diverse marktinstrumenten in het klimaatbeleid (naast de emissiehandel). In maart van dit jaar bracht de Commissie een groenboek uit over marktconforme instrumenten voor het milieubeleid (zie ook § [19]).⁹ In de Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling wordt gepleit voor een ruime fiscale hervorming via een lastenverschuiving: "De

⁶ Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, het overlegorgaan tussen de federale overheid en de gewesten.

⁷ De presentaties van deze stakeholders-meeting staan op deze website: <http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/co2-emissiehandel/review-eu-ets>.

⁸ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.

⁹ Europese Commissie, Groenboek over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen, COM(2007) 140 definitief, Brussel, 28 maart 2007.

lidstaten moeten verdere stappen bestuderen om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie van hulpbronnen en energie en/of verontreiniging, bij te dragen tot de EU-doelstellingen van toename van de werkgelegenheid en beperking van de negatieve milieueffecten op een kosteneffectieve wijze.”¹⁰

2.2. Bij het einde van de eerste handelsperiode

- [6] **Evaluatie.** De Minaraad heeft zich in het verleden reeds meermaals uitgesproken over de Vlaamse allocatieplannen voor de Europese emissiehandel.¹¹ Het ligt voor de hand dat de herziening van de richtlijn gebaseerd is op een evaluatie van het huidige systeem. Daarom volgt eerst een kort overzicht van de belangrijkste resultaten die met de Europese emissiehandel geboekt werden. Deze evaluatie gebeurt aan de hand van de klassieke onderwerpen voor een beleidsevaluatie. We kijken naar de effectiviteit, efficiëntie, verdelingsaspecten en de administratieve werking van het ETS. Aan de hand van deze informatie worden nadien thema's afgebakend waarvoor aanbevelingen geformuleerd worden.
- [7] **Effectiviteit.** Het ETS is er in geslaagd om meer bewustzijn en participatie te creëren bij de betrokken actoren van het klimaatbeleid. Algemeen wordt echter aangenomen dat het ETS tot nu toe onvoldoende bijdroeg tot de noodzakelijke emissiereducties om de Kyotodoelstelling te behalen. Voor 2006 zijn er voor Europa in z'n geheel nog geen cijfers beschikbaar. Een studie van het Europees Milieuagentschap (EEA) kan hierover nog geen uitsluitsel geven. Voor Vlaanderen zijn er wel gegevens beschikbaar voor de eerste twee jaren dat het ETS operationeel is (zie Tabel 1).

Tabel 1: Cijfers per sector in Vlaanderen (in miljoen ton CO₂)

Sector	CO ₂ -emissies 2005	CO ₂ -emissies 2006	CO ₂ -emissies 2005 -> 2006	verleende rechten 2005	verleende rechten 2006	verleende rechten 2007	verleende rechten 2007 tov 2006
Elektriciteit	12,93	11,77	-9,0%	8,33	10,86	10,15	-13,7%
Industrie	20,65	21,21	2,7%	23,35	23,37	23,65	11,5%
Totaal	33,59	32,98	-1,8%	31,68	34,23	33,80	2,5%

Bron: Website van de Vlaamse administratie Leefmilieu, Natuur en Energie:
<http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/co2-emissiehandel/geverifieerde-emissies-van-bedrijven>

¹⁰ Raad van de Europese Unie, Herziening van de strategie inzake duurzame ontwikkeling van de EU (EU SDO), Brussel, 2 maart 2006.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/06/st06/st06799.nl06.pdf>

¹¹ Advies van 4 mei 2006 over het voorstel van een Vlaams Toewijzingsplan CO₂ emissierechten 2008-2012. Advies vastgesteld met onthouding van het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA.

Advies van 22 april 2004 over het ontwerp van het Vlaams Allocatieplan CO₂-emissierechten 2005-2007 (VAP) en het ontwerp van besluit inzake verhandelbare emissierechten voor de emissies van broeikasgassen en tot wijziging van Vlare I en II. Advies vastgesteld met onthouding van het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA.

Advies van 6 november 2003 over het Nationaal Allocatieplan voor de Europese handel in broeikasgasemissierechten. Advies vastgesteld met onthouding van het VEV.

Bovenstaande figuur geeft aan dat tussen 2005 en 2006 de uitstoot van de bedrijven die in Vlaanderen deelnamen aan het ETS met bijna 2% daalde. Deze daling is echter volledig voor rekening van de elektriciteitssector (-9%) omdat de emissies van de industriële sector met 2,7% stegen. In § [11] van dit advies worden de emissies van de ETS-sector vergeleken met de emissies van de andere sectoren (gebouwen, transport en landbouw).

Het valt ook op dat de totale hoeveelheid toegewezen rechten voor de ETS-bedrijven in 2007 2,5% hoger ligt dan de in 2006 werkelijk uitgestoten emissies. Ook hier gaat de extra ruimte om uit te stoten vooral naar de industriële sector (+11,5%) terwijl de elektriciteitssector 13,7% minder emissierechten kreeg voor 2007 t.o.v. hun uitstoot in 2006. De sterke stijging met 11,5% voor de industriële sector is het rechtstreekse gevolg van de in Vlaanderen gekozen allocatiemethode, maar is moeilijk vol te houden in het licht van de drastische en absolute emissiereductie die noodzakelijk is om de Kyoto doelstelling te halen. Met deze stijging ten opzichte van de effectieve emissies in 2006 ziet het er dus naar uit dat de Vlaamse industriële sector opnieuw teveel rechten zal gekregen hebben. Zoals verder zal blijken, komt deze overallocatie niet ten goede aan de effectiviteit en de geloofwaardigheid van het EU-ETS.

De gegevens van de Vlaamse administratie zijn ook beschikbaar per bedrijf. Zie Tabel 3 in bijlage met de bedrijven die het grootste overschot aan emissierechten kregen in 2006 en Tabel 4 in bijlage met de bedrijven die het grootste tekort toegewezen kregen. Bedrijven die hun overschot aan emissierechten verkochten bij het begin van de handelsperiode – alvorens de prijzen in de lente van 2006 in elkaar stortten – konden in theorie een mooie winst boeken. Zie Tabel 4 voor een berekening met 20 euro/ton CO₂. Omgekeerd zullen bedrijven die hun tekort aanvulden door in het begin aan te kopen, hiervoor een aanzienlijke som betaald hebben. In realiteit hebben veel bedrijven een tijd de kat uit de boom gekeken, en aldus gewacht met kopen of verkopen. De actiefste handelaars in de emissiehandelmarkt waren en zijn de energiebedrijven, alsook een aantal banken of financiële dienstverleners.

Het doel van de emissiehandel is het verminderen van de uitstoot door een structureel tekort aan rechten toe te wijzen, en dus per definitie sommige bedrijven te weinig rechten te geven (Tabel 4). De financiële impact hiervan is in de eerste handelsperiode evenwel beperkt gebleven. Door de overallocatie evolueerde de prijs van de rechten op het einde van de handelsperiode tot quasi nul (zie Figuur 1). De praktische regels van de emissiehandel voorzien ook dat de bedrijven hun rechten voor het volgende jaar al krijgen nog voor ze de rechten van de vorige periode moeten inleveren. Een belangrijke bijkomende factor om het eventuele financieel verlies te relativiseren is het feit dat vooral elektriciteitsbedrijven een tekort aan rechten toegewezen kregen. Deze bedrijven konden echter de kostprijs van de emissiehandel doorrekenen in hun elektriciteitsprijs, en hierdoor extra winsten realiseren (*windfall profits*).¹²

- [8] Effectiviteit op wereldschaal.** De impact op de globale klimaatproblematiek van het EU-ETS is beperkt omdat het systeem enkel betrekking heeft op de Europese industriële installaties. Op globaal niveau is vooral het vervolg van belang op het Kyoto-protocol, dat in 2012 eindigt. Voorlopig doen een aantal belangrijke spelers zoals de VS en Australië nog niet mee. Wel hebben een aantal grote ontwikkelingslanden (bv. China, Brazilië en India) het Kyoto-protocol ondertekend, maar waarvoor nu nog geen emissiereductieverplichtingen voorzien werden in het protocol.

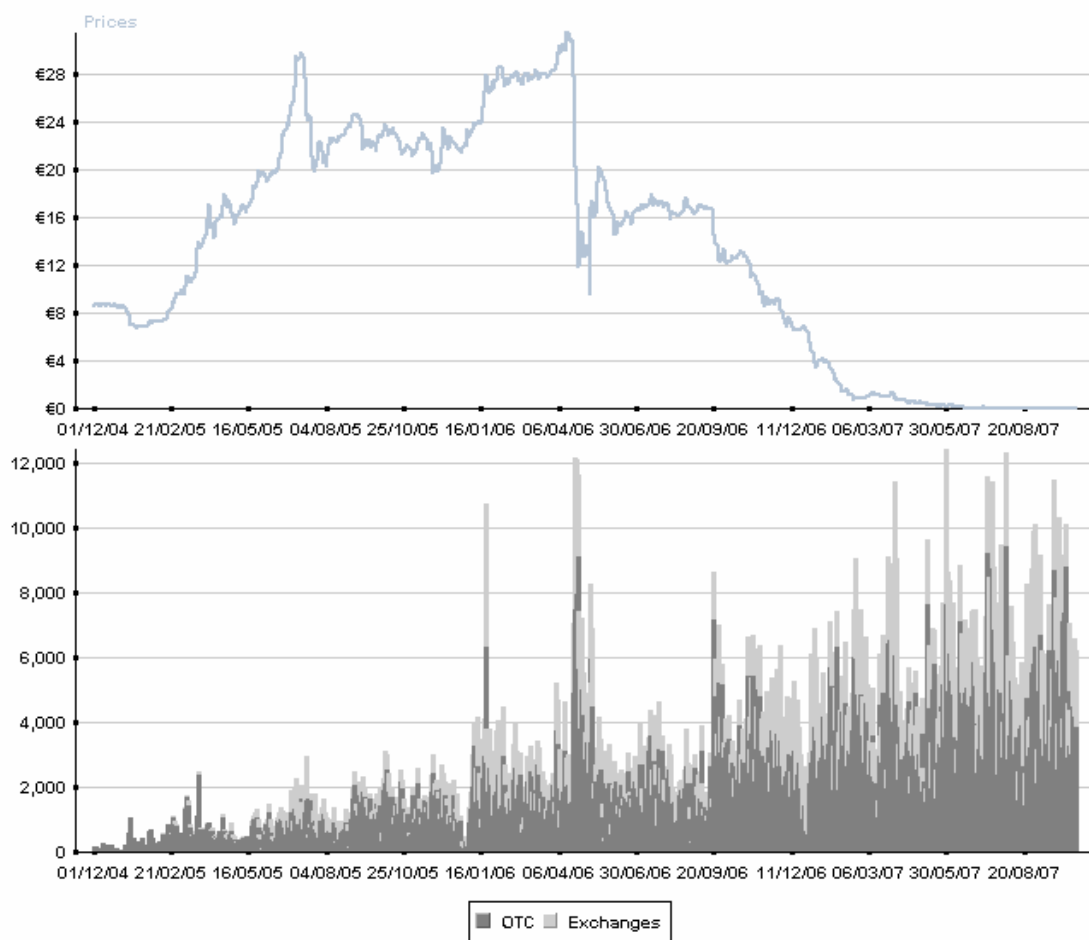
¹² Fortis, Power sector winning, industry losing from EU ETS, Carbon Finance, 30 augustus 2007.

De Europese Unie schuift heel nadrukkelijk het Europees emissiehandelssysteem naar voor om vooruitgang te boeken in deze internationale onderhandelingen. De Europese emissiehandel werd opengesteld voor internationale emissierechten van buiten Europa, via het systeem van de flexibele mechanismen van het Kyoto-protocol.¹³ Europa wil de andere geïndustrialiseerde landen en de grote snel industrialiserende ontwikkelingslanden mee betrekken bij het klimaatbeleid. Een goed werkend ETS is een van de cruciale argumenten om deze landen over de streep te halen (zie verder § [40]).

[9] De CO₂-prijs. De prijs van de emissierechten voor de eerste handelsperiode heeft een turbulente evolutie gekend (zie Figuur 1). Tot april 2006 kende de markt een vrij stabiele ontwikkeling. Als bleek dat de meeste lidstaten hun bedrijven te ruim voorzien hadden van emissierechten tuimelde de prijs naar beneden. Vandaag, op het einde van de eerste handelsperiode, zijn de rechten zo goed als waardeloos. Voor de tweede handelsperiode schommelt de prijs van de rechten voorlopig rond 20 euro per ton (zie Figuur 2). De emissierechten behouden hun waarde omdat de spelers in de markt vaststelden dat de Europese Commissie strenger toekeek op de allocatie van de rechten, waardoor overallocaties minder zullen voorkomen (zie § [16]).

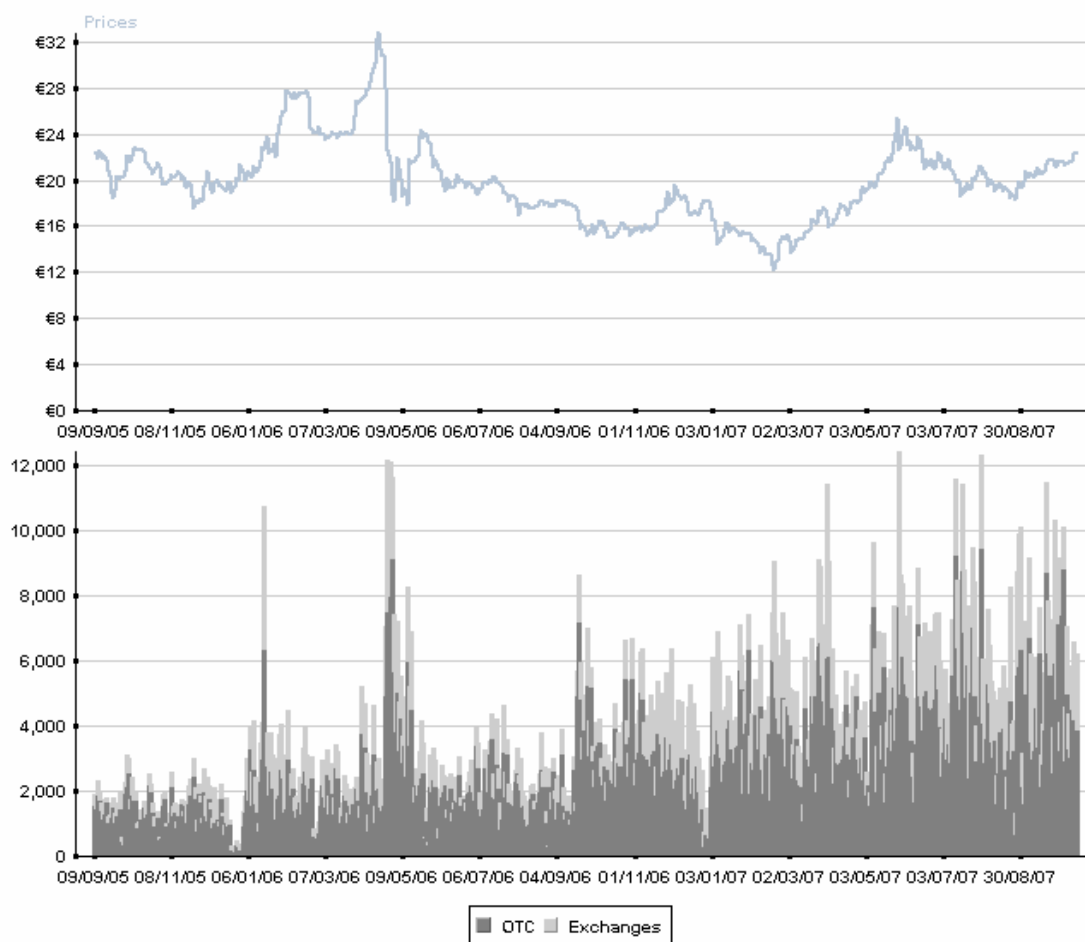
¹³ Richtlijn 2004/101/EG van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto.

Figuur 1: EUA emissierechten voor 2007 (prijs en verhandelde volumes)¹⁴



¹⁴ Point Carbon's bid-offer closing price for EU allowances (EUA 2007), 11 October 2007. European Union Allowance (EUA): benaming van de emissierechten die verhandeld worden binnen het EU-ETS (1 EUA = 1 ton CO₂).

Figuur 2: EUA emissierechten voor 2008 (prijs en verhandelde volumes)¹⁵



[10] Efficiënte prijszetting. De evolutie van de prijs van de emissierechten, vooral de grote volatiliteit en uiteindelijke crash van de prijzen, heeft tot veel discussie geleid. Het is duidelijk dat de prijscrash het gevolg is van de overallocatie van rechten. Indien het gros van de bedrijven (gratis!) meer emissierechten krijgt dan ze nodig heeft, is er geen reden om te verhandelen. Zonder vraag naar rechten is er geen marktwerking, waardoor de prijs tot nul zakt. Een meer correcte toewijzing van rechten (gericht op een effectieve emissiereductie in lijn met de afgesproken klimaatdoelstellingen) moet in de volgende handelsperiodes zorgen voor een tekort op de markt, hetgeen vervolgens zal leiden tot prijzen van rechten die de emissiereductiekost weerspiegelen.¹⁶ Het succes van het EU-ETS zal dan ook in grote mate bepaald worden door de manier waarop in de toekomst (na de herziening) het emissieplafond bepaald zal worden.

Citaat van Peter Davies, hoofdeconoomist van BP¹⁷: *"In response to audience concerns over climate change, BP placed a great deal of emphasis on the*

¹⁵ Point Carbon's bid-offer closing price for EU allowances (EUA 2008), 11 October 2007.

¹⁶ Bij emissiehandel is de prijs van de rechten op de markt het gevolg van de milieudoelstelling (het emissieplafond) die vooraf vastgelegd wordt. Een CO₂-/energietaak werkt omgekeerd. Daar ligt de CO₂-prijs vooraf vast en bepaalt de marktwerking het milieuresultaat. Om het gewenste milieuresultaat te bereiken moet bij de emissiehandel het plafond bijgesteld worden terwijl bij de CO₂-/energietaak de hoogte van de taks aangepast moet worden.

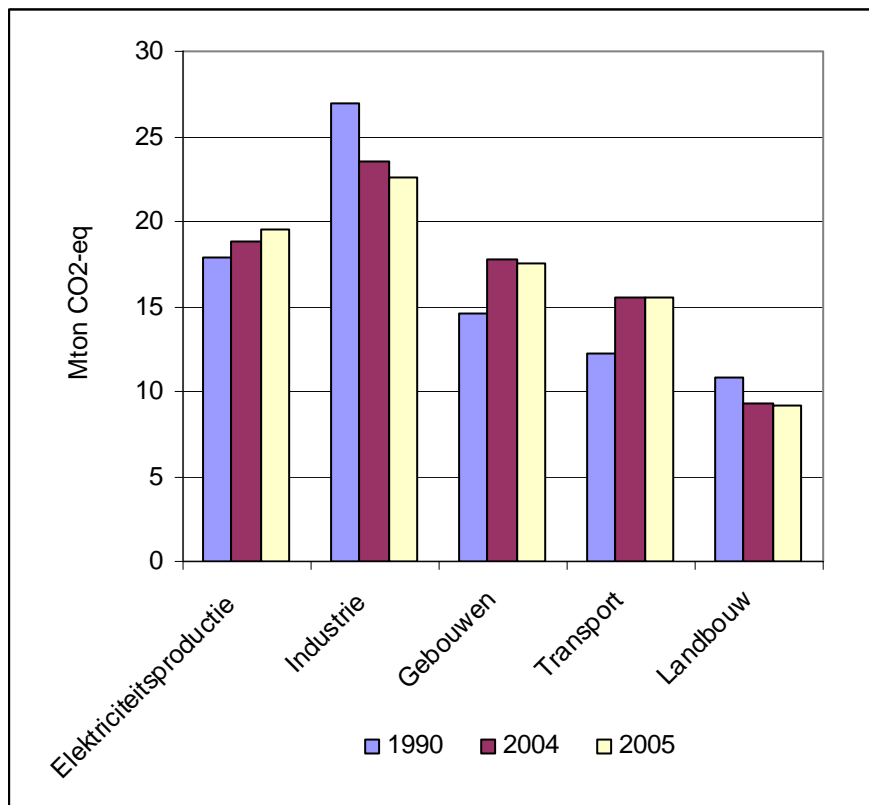
¹⁷ 'No panic' over oil reserves, says BP, Euractiv, Thursday 21 June 2007.

importance of properly functioning carbon trading systems, with 'property rights' for the climate. BP is looking in particular to the 3rd period, beyond 2012, of the EU Emissions Trading Scheme (EU-ETS), saying that while a price of €25 per tonne of CO₂ (the current forward price for the period 2008-2012) can provide some incentive, a €40-50 per tonne price with increased auctioning would be much better from an economic point of view. Global CO₂ caps are not tight enough to really provide a fundamental incentive, - pointing out that under current carbon trading regimes the world remains squarely on a trajectory of rising CO₂ emissions". Deze mening wordt niet gedeeld door alle bedrijven die aan de emissiehandel deelnemen.

[11] Verdelingsaspecten. Bij de evaluatie van het ETS kan ook onderzocht worden of het systeem leidt tot een rechtvaardige verdeling van de emissiereductie-inspanning in een land of regio. Professor Verbruggen wijst op belangrijke verdelingsproblemen die het gevolg zijn van de specifieke allocatiemethode die tot nu toe gebruikt werd bij het ETS.¹⁸ Tijdens de eerste twee handelsperioden werden de rechten voor het overgrote deel gratis verstrekt aan de bedrijven. Dit gebeurde via 'grandfathering' of 'benchmarking'. Het systeem van *grandfathering* verstrekt rechten (en winstopportunities) op basis van historische emissies (en dus ook op basis van de historische verantwoordelijkheid voor de opwarming van de aarde). Gezien de ruime allocatie kreeg het gros van de betrokken bedrijven zoveel emissierechten, waardoor er geen sprake was van een aansporing tot het reduceren van de emissies. De benchmarking-methode (die in Vlaanderen gebruikt wordt) kent de rechten (gratis) toe op basis van een internationale vergelijking van de energie-efficiëntie. Indien de Vlaamse bedrijven tot de wereldtop behoren, engageert de Vlaamse overheid zich om hen voldoende rechten toe te kennen. Zoals aangegeven in Tabel 1 leidde deze methode tot een overallocatie van de industriële sector in Vlaanderen. Deze overallocatie heeft tot gevolg dat de andere sectoren (transport, gebouwen en landbouw) een grotere inspanning moeten leveren om de Kyotodoelstelling te halen. Figuur 3 geeft een overzicht van de evolutie van de uitstoot per sector. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar om een recente en gedetailleerde vergelijking te maken.

¹⁸ Aviel Verbruggen, 'Addressing Climate Change & Nuclear Risks', Universiteit van Antwerpen, mei 2007.

Figuur 3: Evolutie van de uitstoot per sector



Bron: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid.

Ook de onevenwichtige verdeling tussen de Europese lidstaten van de Europese Kyotodoelstelling (-8%) (*burden sharing*) geeft aanleiding tot marktverstoringen. De Kyotodoelstellingen van de EU-lidstaten variëren van een reductie met 21% voor Denemarken tot de toelating om de emissies te laten toenemen met 25 en zelfs 27% voor respectievelijk Griekenland en Portugal.¹⁹ Uit studies blijkt dat vooral de grote landen (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) een onvoldoende strikte emissiereductie opgelegd kregen. Dit betekent dat relatief goedkope emissiereducties in de grote landen niet plaats vonden, terwijl in landen zoals Nederland en Denemarken emissiereducties gebeuren aan een veel hogere kost.²⁰ Ook België bevindt zich bij de landen met hogere dan gemiddelde emissiereductiekosten. Landen met een relatief soepele Kyotodoelstelling hebben weinig aansporing om hun bedrijven in het kader van de emissiehandel strenge emissiereductieplafonds op te leggen. Met andere woorden: het risico op het bevoordelen van de nationale bedrijven met een soepele allocatie in die landen is zeer reëel. Als gevolg daarvan zullen de andere landen op hun beurt hun eigen bedrijven een soepele allocatie willen geven om geen concurrentienadeel te veroorzaken. Op die manier ontstaat een cascade aan overallocaties. Omdat de prijs van de emissierechten tijdens de eerste handelsperiode quasi volledig kelderde had dit geen zware gevolgen voor de betrokken bedrijven. Het valt te verwachten dat er in de tweede periode wel krapte op de markt komt. Een eventuele ruimere toewijzing aan bedrijven uit landen met een soepele Kyotodoelstelling kan dan wel een verschil maken.

[12] Globale verdelingsaspecten. Vanuit wereldwijd oogpunt zijn er twee

¹⁹ Beslissing van de Europese Raad van 16 juni 1998.

²⁰ Sijm JPM ; Berk MM ; Elzen MGJ den ; Wijngaard RA van den, 'Options for post-2012 EU burden sharing and EU ETS allocation', ECN en MNP, maart 2007.

verdelingsaspecten die relevant zijn. Bij het eerste bestaat het gevaar dat sommige landen grote sommen geld zullen besteden aan de aankoop van 'hot air' uit Rusland of Oekraïne. Door de sterke economische achteruitgang kreeg een aantal landen uit het vroegere Oostblok teveel rechten toegewezen in het kader van het Kyoto-protocol. Deze rechten, waar geen bijkomende reële emissiereducties tegenover staan, kunnen verkocht worden aan andere landen, wat leidt tot een lagere prijs voor de emissierechten. Hierdoor worden de deelnemers aan het ETS minder gestimuleerd om hun emissies te reduceren.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om rechten aan te kopen in de derde wereld via het *Clean Development Mechanism*. CDM-projecten kunnen een positieve rol spelen om projecten inzake energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te stimuleren in het Zuiden. Tot vandaag gaat het geld echter hoofdzakelijk naar ruime winstmarges bij de consulting-bureau's en naar een beperkt aantal landen en types van projecten (meer dan 50% ging naar HFC-reducties).²¹ De grote meerderheid van de CDM-projecten wordt uitgevoerd in landen zoals China, Brazilië en India (samen goed voor bijna 70% van de emissiereducties).²² Afrika ontvangt in z'n geheel slechts 2% van de projecten terwijl bepaalde regio's, zoals de sub-Sahara in Afrika, de grootste nood hebben aan technologieoverdracht.

[13] Transparantie en transactiekosten. Ook de complexiteit van het systeem van verhandelbare emissierechten is volgens Professor Verbruggen een groot probleem. Deze complexiteit zorgt ervoor dat de transactiekosten hoog oplopen. Maar het vergemakkelijkt ook misbruik van het systeem om er geld aan te verdienen:

- *Since 2000 the EU and most member states climate change administrations are overloaded trying to understand and to make operational a flawed system.*
- *Participants have spent valuable resources and consulting fees in follow-up. New companies and exchanges are founded to ride on the money flows. Some players gain windfall profits paid by the losers in the system.*
- *Law suits are ongoing and announced: member states against the EU Commission, companies against their states, companies against other companies, because treatment is opaque and unequal.*
- *Transaction costs will further increase when trials to make the system operational continue.*²³

2.3. Lessen bij de start van de tweede handelsperiode

[14] Grotere controle door de Europese Commissie. Hoewel de meeste problemen die hierboven beschreven werden nog steeds bestaan, heeft de Europese Commissie veel strikter toegezien op de goedkeuring van de allocatieplannen voor de tweede periode (2008 – 2012).²⁴

²¹ Lohmann L. ed. (2006) Carbon Trading: a critical conservation on climate change, privatization and power, Dag Hammarskjöld development dialogue, n°48, 362p., 2006; Bradsher K.(2006) Outside Profits, and Questions, in Effort to Cut Warming Gases, New York Times, December 21, 2006.

²² <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>

²³ A. Verbruggen, *ibid.*

²⁴ Deze analyse is gebaseerd op Christian Egenhofer, Central Issues of the Reform of the EU Emissions Trading Scheme: the Relevance for Flanders, CEPS, draft report, 7 July 2007.

[15] **Cap-setting.** Door de veel te ruime toewijzing van rechten tijdens de eerste handelsperiode is het niet verwonderlijk dat de Europese Commissie in de tweede periode veel nauwer toekeek op de vaststelling door de lidstaten van de emissieplafonds. Hierdoor werd een meer geharmoniseerde aanpak van alle lidstaten mogelijk.

- De Commissie controleerde strenger of de emissieplafonds in de lijn lagen met het pad naar de Kyotodoelstelling van de lidstaat. Ook de bewijslast voor de lidstaten inzake het verkrijgen van CDM- en *Joint Implementation* (JI)-kredieten werd strenger.
- De Commissie controleerde de emissieprojecties van de lidstaten op basis van objectieve beschikbare gegevens over de geverifieerde emissies in 2005 en paste een formule toe voor alle lidstaten:

Nationaal ETS-cap = geverifieerde emissies 2005 x groei BNP (2005-2010) x verbetering van de koolstofintensiteit (2005-2010) + aanpassingen voor o.a. nieuwkomers en wijzigingen in het toepassingsgebied.²⁵

- Voor alle allocatieplannen samen, gebeurde de opdeling tussen de ETS- en de niet-ETS-sector op een meer evenwichtige manier. Hierdoor is het mogelijk om de Europese emissiereductiedoelstelling op een meer kosteneffectieve manier te halen.²⁶

De eerste voorlopige cijfers geven het volgende beeld voor de emissieplafonds in de tweede handelsperiode. Voorlopig werd enkel het Deense allocatieplan definitief goedgekeurd door de Commissie.²⁷

²⁵ Het blijft echter onduidelijk of deze formule zal stand houden, aangezien acht lidstaten (Litouwen, Malta, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland en Letland) hierover naar de rechtbank gestapt zijn.

²⁶ J. Schleich, R. Betz and K. Rogge, (2007), EU Emissions Trading – Better Job Second Time around ? Working Paper Sustainability and Innovation 2/2007. Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research.

²⁷ Europese Commissie, Emissions trading: Commission today adopted decision on Danish national allocation plan for 2008-2012, Brussels, 31 August 2007, IP/07/1274.

Tabel 2: Emissieplafond tweede handelsperiode (gegevens zijn per jaar)

<i>Lidstaat</i>	<i>Emissie-plafond eerste periode</i>	<i>Geverifieerde emissies 2005</i>	<i>Voorge-steld plafond 2008-2012</i>	<i>Toegelaten plafond 2008-2012 (% voorgesteld)</i>	<i>Bijkomende emissies in 2008-2012²⁸</i>	<i>JI/CDM limiet 2008-2012 in %²⁹</i>
België	62.1	55.58 ³⁰	63.3	58.5 (92.4%)	5.0	8.4
Denemarken	33.5	26.5	24.5	24.5 (100%)	0	17.01
TOTAAL EU	2181.4	2010.76	2162.04	1962.73 (90.8%)	54.61	-

Bron: Europese Commissie 'Emissions trading: Commission adopts decision on Portugal's national allocation plan for 2008-2012, IP/07/1566, Brussels 22 October 2007.

Uit Tabel 2 blijkt dat het totale plafond voor de bedrijven die onder de Europese emissierechtenhandel vallen, in de tweede periode 2,4% lager zal zijn dan de geverifieerde emissies in 2005. Dit plafond is lager terwijl er toch meer installaties (2,7% van de totale emissies) zullen deelnemen aan de emissiehandel. Indien deze emissieplafonds definitief bevestigd worden, zou dit betekenen dat de ETS-sector zal bijdragen aan het behalen van de Kyotodoelstelling. Dit geldt echter niet voor alle individuele lidstaten. Uit de tabel blijkt eveneens dat de Belgische ETS-bedrijven een ruimer plafond zullen krijgen in de tweede handelsperiode in vergelijking met hun effectieve emissies in 2005.

[16] Het emissieplafond en externe emissiereducties. Een belangrijk voorbehoud moet gemaakt worden bij de striktere emissieplafonds. De Europese Commissie heeft zich ook uitgesproken over de limieten op de inzet van kredieten uit flexibele mechanismen door de lidstaten. Indien de betrokken bedrijven volledig gebruik zullen maken van de toegelaten aankoop van CDM- en JI-rechten (voor een totaal van 229,1 Mt of 12% van het Europees emissieplafond), dan zal er weinig nood zijn aan interne emissiereductiemaatregelen. Rekening houdend met de bijkomende installaties die vanaf de tweede periode zullen deelnemen aan de emissiehandel en de wijzigingen in het toepassingsgebied van het ETS worden er voor 133,93 Mt emissierechten minder toegewezen in de tweede periode in vergelijking met de effectieve emissies in 2005.³¹ Het is onmiddellijk duidelijk dat dit 'tekort op de markt' veel kleiner is dan de maximale toelating voor de bedrijven om emissierechten in het buitenland aan te kopen (229,1 Mt).

[17] Allocatiemethode en regels. De volgende wijzigingen ten opzichte van de eerste handelsperiode kunnen vastgesteld worden:

- Een kleine stijging van het gebruik van 'benchmarking' als allocatiemethode. Benchmarking wordt weinig toegepast in de energiesector en er zijn grote

²⁸ Dit zijn emissies van installaties die onder het ETS vallen in 2008 tot 2012 door een uitbreiding van het toepassingsgebied. Het gaat NIET over nieuwe installaties in sectoren die al onder de emissiehandel vielen in de eerste periode.

²⁹ Toelichting door de Commissie: "The JI/CDM limit is expressed as a percentage of the member state's cap and indicates the maximum extent to which companies may surrender JI or CDM credits instead of EU ETS allowances to cover their emissions. These credits are generated by emission-saving projects carried out in third countries under the Kyoto Protocol's project-based flexible mechanisms, known as Joint Implementation (JI) and the Clean Development Mechanism (CDM)."

³⁰ Toelichting door de Commissie "Including installations which Belgium opted to exclude temporarily from the scheme in 2005."

³¹ Op basis van berekeningen van Climate Action Network Europe.

verschillen tussen de lidstaten.³²

- Het aantal landen dat aangegeven heeft een deel van de emissierechten via een veiling te zullen verdelen is verdubbeld ten opzichte van de eerste handelsperiode. Het totale aandeel van geveilde rechten blijft beperkt en zal niet meer bedragen dan 2 tot 3%. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben aangekondigd om respectievelijk 8,8% en 7% van hun rechten te zullen veilen.
- Het veilen van rechten zal hoofdzakelijk gebeuren in de elektriciteitssector. Deze sector is minder onderhevig aan internationale concurrentie en heeft – globaal gezien op EU-niveau – grote winsten kunnen realiseren met het ETS (*windfall profits*). De bedrijven uit deze sector waren het best in staat om de kostprijs van de emissierechtenhandel door te rekenen in hun prijzen, ook als ze deze kostprijs niet reëel moesten dragen.

3. De herziening van de Europese handel in CO₂-emissierechten

[18] Beleidsvoorbereiding. De Europese Commissie heeft al veel voorbereidend werk verricht met betrekking tot de herziening. Over een aantal thema's werden studies gemaakt en worden consultatievergaderingen georganiseerd. In dit advies maken we hiervan gebruik. We selecteren de onderwerpen die volgens de Raad van belang zijn en/of waarover we een standpunt willen formuleren. Bovendien zijn er een aantal aspecten van de Europese emissiehandel die niet aan bod komen in de documenten van de Commissie, maar die volgens de Raad eveneens extra aandacht verdienen.

3.1. Afstemming van het ETS op andere beleidsinstrumenten

[19] Alternatieven voor emissiehandel. Alvorens in te gaan op de technische details van een aanpassing van het Europees emissiehandelssysteem is het nuttig stil te staan bij het ruimere kader. Emissiehandel is niet het enige instrument dat ingezet kan worden om er voor te zorgen dat de industrie bijdraagt tot het realiseren van de klimaatdoelstellingen. De herziening die nu doorgevoerd wordt moet weloverwogen zijn, omdat verwacht mag worden dat de spelregels daarna voor een ruime periode zullen vastliggen.

In het 'Groenboek van de Europese Commissie over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen'³³ pleit de Europese Commissie voor een duidelijke opdeling van het toepassingsgebied voor het ETS enerzijds en een energietaks anderzijds. De energietaks is volgens de Commissie meer geschikt als klimaatbeleidsinstrument voor kleine installaties en voor particulieren, terwijl het ETS aangewezen is voor grote installaties.

[20] Globale taksombouw. In § [5] werd reeds aangegeven dat het EU-ETS er gekomen is als politiek haalbaar alternatief voor een Europese energie-

³² C. Egenhofer: "The UK uses 5 fuel-differentiated categories and which are capacity-based, potentially creating perverse effects; Germany uses 6 fuel-differentiated categories adjusted for efficiency; The Netherlands has changed in definition of historical emissions with fuel and efficiency adjustments (i.e. historical production X fuel and efficiency factors)." Ook Vlaanderen maakt gebruik van *benchmarks* om de rechten aan de industriële installaties toe te wijzen. De allocatie van de rechten voor de elektriciteitsproductie gebeurt in Vlaanderen op basis van de meest milieuvriendelijke fossiele brandstof (aardgas).

³³ COM(2007) 140 definitief, Brussel 28 maart 2007.

/koolstoftaks. Professor Verbruggen is van oordeel dat de piste van de energietaks zoveel meer voordelen heeft dan de emissiehandel en dat deze verder uitgebouwd moet worden. Hij stelt een wereldwijd afgesproken 'taksombouw' voor. Dit is een impliciete koolstoftaks (via een heffing op energie) die stapsgewijs en op voorspelbare wijze verhoogd wordt.³⁴ Grote voordelen van dergelijk systeem zijn de (milieu)effectiviteit en lagere administratieve lasten. Tabel 5 in bijlage geeft een overzicht van de verschillen die er zijn tussen heffingen en emissiehandel.

Omwille van de belangrijke tekortkomingen van het EU-ETS, zoals geschetst in de vorige hoofdstukken, is voor de Minaraad een grondige herziening van het EU-ETS absoluut noodzakelijk. Prioriteiten hierbij zijn een hogere milieueffectiviteit en een verbeterde administratieve omkadering (lees: eenvoudiger werking) van het EU-ETS. Voor de Minaraad is de globale energie-/koolstoftaks de toetssteen voor de ETS-herziening. De milieuperformantie van de hernieuwde emissiehandel moet minstens gelijkwaardig zijn aan die van een heffing/taks. De Raad is zich wel degelijk bewust van de lage politieke haalbaarheid van een globale energietaks op dit moment. De voordelen van een energietaks zijn echter van die aard dat het zeker loont om deze optie ernstig te overwegen. De Raad wijst er op dat er belangrijke mogelijkheden bestaan om een systeem met verhandelbare emissierechten te laten functioneren als een geraffineerde energie-/CO₂-taks. De spelregels van de emissiehandel kunnen dermate aangepast worden dat de voordelen van een energietaks ook van toepassing zijn op de emissiehandel. Binnen de contouren van het huidige ETS zijn hiervoor twee factoren van belang. In eerste instantie is er de allocatie van de rechten. Deze moet voldoende strikt zijn om een effectieve emissiereductie te realiseren. Dit zal ook leiden tot een koolstofprijs die effectief aanleiding zal geven tot bijkomende emissiereducties. De tweede factor is de allocatiemethode. Indien een aanzienlijk deel van de rechten niet meer gratis verstrekt zou worden maar wel geveild, zal het sturend effect van het ETS aanzienlijk verbeterd worden (zie verder).

Bovendien kan men nog een stap verder gaan door het ETS te hervormen tot een 'upstream'-emissiehandelsmodel. Het huidige model is een 'downstream'-model; de emissies worden opgenomen in de emissiehandel op het moment dat ze uitgestoten worden door de betrokken installaties. In een *upstream*-model wordt de CO₂-uitstoot aangerekend van zodra de fossiele brandstoffen de economie binnen komen. Aan een dergelijk model zouden enkel de invoerders en handelaars in fossiele brandstoffen moeten deelnemen. Zij moeten dan voldoende emissierechten aankopen in functie van het CO₂-gehalte van de fossiele brandstoffen die ze invoeren of ontginnen. De kosten van de CO₂-emissies zouden vervolgens automatisch doorgerekend worden in de marktprijzen. Voorlopig bestaat er slechts een klein politiek draagvlak voor dergelijk systeem, vermits de economische impact gelijkaardig is aan een energietaks.

3.2. Aanpassing van het toepassingsgebied van de richtlijn

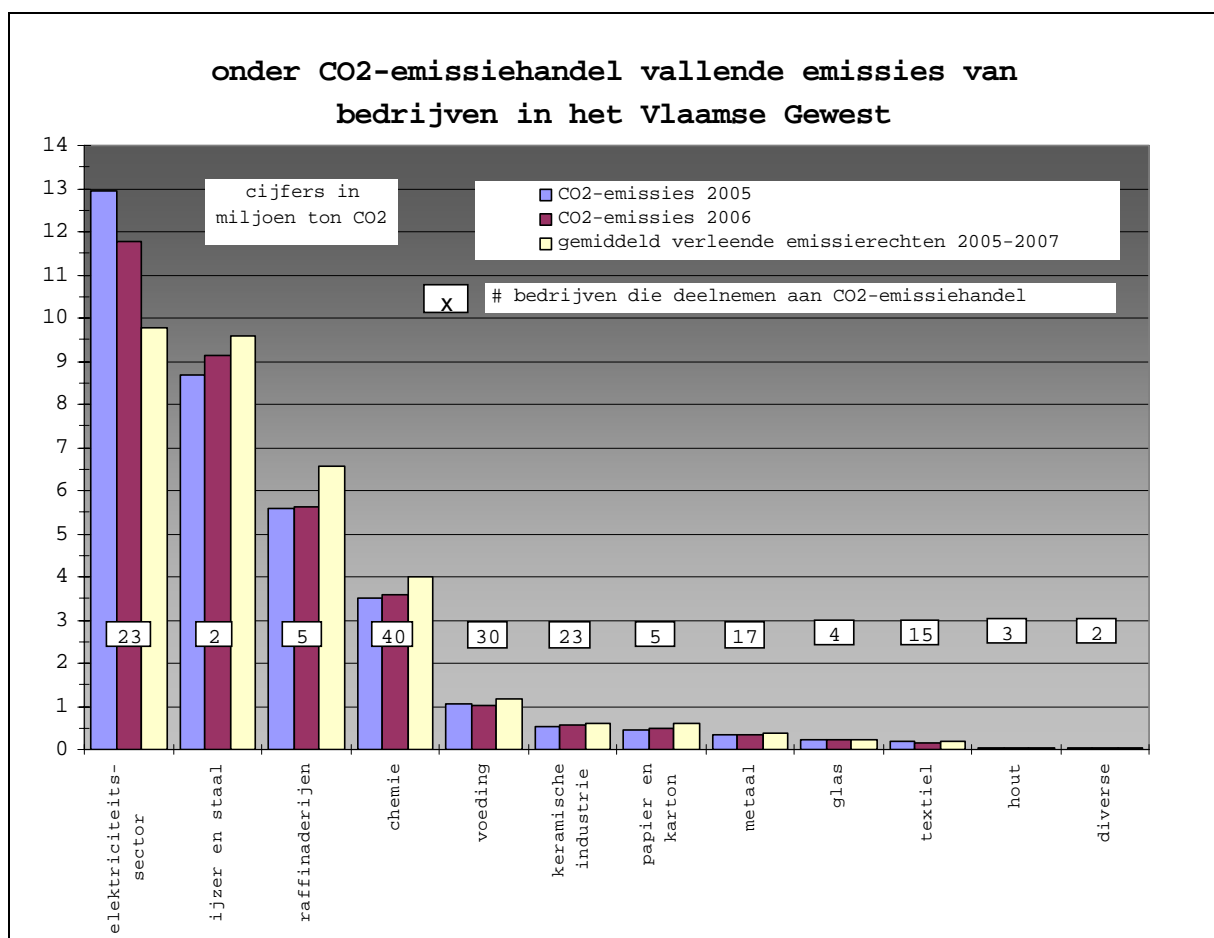
[21] Een voldoende ruime scope. Het huidige toepassingsgebied werd bepaald door twee factoren, namelijk een voldoende ruim bereik krijgen (aandeel in de totale emissies), gecombineerd met eenvoudige controleerbaarheid van de emissies. De installaties die moeten deelnemen aan de regeling zijn energiecentrales (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. Figuur 3 hieronder geeft een

³⁴ Aviel Verbruggen, 'Emissiehandel als instrument voor het klimaatbeleid', presentatie tijdens de workshop van de Minaraad 'Herziening Europese Emissiehandel', 14 september 2007.

overzicht van de verdeling per sector van de installaties die in Vlaanderen moeten deelnemen aan de emissiehandel.

[22] Uitbreiden van de scope. Om het toepassingsgebied van de emissiehandel te wijzigen kunnen twee pistes gevolgd worden. Artikel 24 van de richtlijn maakt het mogelijk dat lidstaten vanaf 2008 eenzijdig bijkomende activiteiten of broeikasgassen opnemen ('opt-in') in het handelssysteem. Artikel 30 van de richtlijn (in het hoofdstuk over de herziening) geeft aan dat de Commissie een voorstel kan doen (via een rapport) om bijkomende activiteiten of broeikasgassen op te nemen in het ETS. De reden hiervoor is het verhogen van de kostenefficiëntie van het systeem. In de richtlijn wordt reeds verwezen naar de chemische industrie, de aluminiumindustrie en de transportsector. Er wordt ook gesproken over activiteiten die CH₄, N₂O en gefluoreerde gassen uitstoten.³⁵

Figuur 4



Bron: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid, <http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/co2-emissiehandel/geverifieerde-emissies-van-bedrijven>

[23] Stroomlijnen van de interpretatie door de lidstaten van het huidige toepassingsgebied. Er is discussie over de definitie van 'verbrandingsinstallatie' (*combustion installation*). Iedereen lijkt het erover eens dat de toepassing van de

³⁵ Sina Wartmann, Jochen Harnisch, Dian Phylippen, Alyssa Gilbert, 'Inclusion of additional activities and gases into the EU-emissions trading scheme', Report under the project 'Review of EU Emissions Trading Scheme', Ecofys, October 2006.

regels die bepalen welke installaties moeten deelnemen aan het ETS in alle lidstaten gelijk moeten zijn. De huidige verschillen in interpretatie door de lidstaten zorgt voor nodeloze verwarring, complexiteit en discriminatie tussen de installaties in de verschillende lidstaten.

De Minaraad pleit ervoor dat de Europese Commissie meer concrete richtlijnen geeft om in de toekomst tot eenvoudige en niet-discriminerende regels te komen.

[24] Optrekken van de drempel voor kleine installaties. Zoals men ook in Vlaanderen kan vaststellen (zie Figuur 4) wordt het gros van de emissies uitgestoten door een minderheid van grote bedrijven. De geverifieerde gegevens voor alle EU-landen in 2005 geven aan dat bijna een kwart van het totale aantal installaties samen slechts 0,2% van de totale emissies uitstoten.³⁶ Omwille van de aanzienlijke administratieve last van het ETS, zijn er stemmen die pleiten om deze bedrijven uit te sluiten.

De Minaraad ondersteunt deze voorstellen, maar benadrukt dat deze installaties dan onder een evenwaardig klimaatregime (zoals een heffing, of ambitieuze energieprestatieregels) moeten vallen.

[25] Opnemen van bijkomende gassen in het handelssysteem. Uitbreiding van het handelssysteem naar andere gassen dan CO₂. In eerste instantie wordt gedacht aan N₂O dat vrijkomt bij de productie van salpeterzuur op basis van ammoniak, en CH₄ dat geproduceerd wordt door steenkoolmijnen. Ook andere broeikasgassen kunnen in aanmerking komen.

In Vlaanderen is BASF Antwerpen de enige salpeterzuurproducent en dus de belangrijkste industriële emissiebron van lachgas (N₂O). Nadat BASF vaststelde dat de uitstoot van N₂O aanzienlijk kon worden teruggedrongen door het gebruik van een nieuwe katalysator, onderhandelde het bedrijf in 2005 een convenant met het Vlaamse Gewest. BASF engageert zich tot een reductie van de uitstoot van N₂O met 800.000 ton CO₂-equivalent. In ruil voor deze vrijwillige inspanning verbindt de Vlaamse overheid er zich toe om geen bijkomende lasten (via emissiehandel of heffingen) op te leggen.³⁷

De Minaraad is voorstander van een uitbreiding van het EU-ETS met andere gassen, waaronder N₂O. Het afgesloten convenant verhindert echter dat het emissieplafond op een niveau zou komen waardoor nog extra reducties zouden worden gerealiseerd. De federatie van meststofproducenten, waar BASF lid van is, geeft zelf aan dat het niveau van de uitstoot nog een pak lager kan dan het niveau dat overeengekomen werd in het convenant.

[26] Emissiereductieprojecten integreren in het ETS. Tenslotte overweegt men ook om Europese emissiereductieprojecten (ook '*domestic joint implementation*' genoemd) toe te laten in het ETS. Dit zijn projecten in Europa die emissies reduceren in sectoren die niet binnen het ETS vallen (bv. in de transportsector). De Vlaamse overheid heeft al beslist om dit niet toe te laten. De Minaraad ondersteunt deze beslissing omdat dergelijke projecten voor een onevenwicht zorgen in de verdeling van de emissiereductie-inspanning tussen de ETS-sector en de andere sectoren. Het risico op dubbeltelling wordt hierdoor vergroot, terwijl voor die

³⁶ Wina Graus en Monique Voogt (Ecofys) Small Installations within the EE Emissions Trading Scheme, Report under the project "Review of EU Emissions Trading Scheme", July 2007.

³⁷ Vlaamse Regering, Convenant betreffende de vermindering van de N₂O-emissies per ton geproduceerd salpeterzuur, 18 november 2005.

andere sectoren betere instrumenten geschikt zijn om grootschalige emissiereducties te realiseren.

De Europese Commissie werkt ook aan een wetgevende tekst om koolstofopvangprojecten (*carbon capture and storage*) te stimuleren. Via dergelijke opvangprojecten wil men in de toekomst blijvend gebruik kunnen maken van steenkoolcentrales die veel CO₂ uitstoten. De Minaraad heeft in vorige adviezen al ernstige bedenkingen geformuleerd bij de technologie van koolstofopslag en is daarom van mening dat hiervoor geen plaats is in het Europees klimaatbeleid, noch in het ETS.³⁸

[27] Uitbreiding van het ETS met luchtvaart- en andere sectoren. Naast de industriële sectoren die nu al onder de emissiehandel vallen, bestaan er plannen om ook andere sectoren op te nemen in het EU-ETS. Het verst gevorderd zijn de besprekingen om de luchtvaartsector op te nemen in het EU-ETS.³⁹ Het voorstel van de Commissie voorziet in een plafond voor CO₂-emissies van alle vluchten die vertrekken en toekomen op Europese luchthavens. Deze rechten zouden dan kunnen verhandeld worden in het EU-ETS. Het milieucomité van het Europees Parlement heeft recent de Commissie aangespoord om het voorstel aan te passen met een strikter emissieplafond, meer veiling van rechten en een kortere deadline.⁴⁰ De Minaraad heeft zich hierover al uitgesproken in een vorig advies.⁴¹ De Minaraad pleit voor een emissiereductie-inspanning door de luchtvaartsector die in de lijn ligt met de inspanningen die andere sectoren leveren. Bovendien benadrukt de Raad dat naast het systeem van verhandelbare emissies ook andere beleidsinstrumenten kunnen en moeten worden ingezet. Via vluchtbegeleiding kan de vorming van cirruswolken vermeden worden, en dus ook de klimaatimpact beperkt worden. Verder moet dringend de voordelige behandeling van de luchtvaart ten opzichte van andere transportmodi worden rechtgetrokken, door btw te heffen op de tickets, accijnzen te innen op kerosine, en te stoppen met het subsidiëren van kortereafstandsvluchten.

De Europese Commissie heeft ook aangekondigd om de emissies van de scheepvaart te zullen beperken via emissiehandel.⁴² Scheepvaartemissies vertegenwoordigen bijna het dubbel van de emissies door de luchtvaart. De Minaraad erkent dat, zoals bij de luchtvaartemissies, het internationale karakter van de scheepvaart het bemoeilijkt om regulerend op te treden. Dit neemt niet weg dat Europa alvast het goede voorbeeld kan geven.

Tenslotte zijn er ook in een aantal Europese lidstaten specifieke initiatieven om het toepassingsgebied van de emissiehandel uit te breiden. Een voorbeeld hiervan is het Verenigd Koninkrijk. Voormalig minister van Leefmilieu, David Miliband, stelde voor om een systeem op te zetten van individuele of persoonlijke verhandelbare emissierechten. Omdat dergelijke voorstellen gericht zijn op individuele burgers, vallen ze buiten de discussie over de herziening van het EU-ETS.

³⁸ Minaraad, Advies van 25 januari 2007 over de milieuprioriteiten van het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie. Dit advies werd vastgesteld met onthouding van VOKA, UNIZO en Boerenbond.

³⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, COM/2006/0818 definitief.

⁴⁰ Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, 'Include aircraft in Emission Trading Scheme by 2010, says Environment Committee', persbericht van 2 oktober 2007.

⁴¹ Minaraad, Advies van 30 augustus 2007 over de milieuprioriteiten van het Portugese EU-voorzitterschap. Advies met onthouding van de SERV-organisaties.

⁴² Euractiv, 'EU plans shipping emissions cap', 17 april 2007.

3.3. Harmonisatie en betere voorspelbaarheid

[28] **Een alternatief voor de allocatieplannen.** In het huidige systeem gebeurt de belangrijke taak van toewijzing van rechten door de lidstaten via de Nationale Allocatieplannen (NAP). Deze bepalen zowel de cap (het uitstootplafond of de hoeveelheid rechten die toegewezen zullen worden), als de manier waarop de installaties (en nieuwkomers) hun rechten kunnen bekomen (de allocatiemethode). De Commissie moet het voorstel van de lidstaten goedkeuren. In de richtlijn (Annex III) werden criteria opgenomen waaraan de lidstaten zich moeten houden. Het Europees mededingingsrecht is van toepassing om concurrentievervalsing tegen te gaan. Hoewel de Commissie toekijkt op de strikte toepassing van de regels (en aanzienlijk strenger was voor de tweede handelsperiode, zie § [14]) is de procedure in handen van de lidstaten.

[29] **Het plafond en de allocatiemethode.** Onder harmonisatie wordt verstaan dat dezelfde spelregels gelden voor alle landen en bedrijven die deelnemen aan de emissiehandel. Dit houdt in dat de regels ofwel op Europees niveau vastgelegd worden (bv. via richtlijnen of verordeningen), ofwel dat bevoegdheden van de lidstaten overgeheveld worden naar de Europese Commissie. In grote lijnen kan men kiezen tussen drie mogelijke scenario's voor de harmonisatie van het toewijzingsproces (*cap* en allocatiemethode):

- volledig Europese aanpak: zowel ambitieniveau als allocatieregels worden op Europees niveau vastgesteld;
- allocatieregels op EU-niveau, maar ambitieniveau (*cap*) op lidstatenniveau;
- ambitieniveau op EU-niveau, maar allocatieregels door de lidstaten.

Uit de lopende discussies blijkt dat de eerste piste weinig waarschijnlijk is. Omdat de emissiehandel een belangrijke impact kan hebben op een groot deel van de industriële sector in Europa zijn de lidstaten niet bereid om volledig de controle over het ETS op te geven. Naar alle waarschijnlijkheid wordt het resultaat een mix van de twee andere opties. Hierna worden de verschillende elementen daarvan verder toegelicht.

3.3.1. Harmonisatiemogelijkheden om de hoeveelheid rechten (*cap*) te bepalen

[30] **Vastleggen van het plafond voor de ETS-sector.** Er bestaat een brede consensus over de voordelen van een emissieplafond voor de ETS-sector dat op EU-niveau vastgelegd wordt. De hoogte van het plafond voor de ETS-bedrijven wordt door (minstens) twee factoren bepaald. Op de eerste plaats is er de emissiereductiedoelstelling waartoe de EU zich engageert. Tijdens de Lentetop in maart 2007 hebben de Europese regeringsleiders zich unilateraal verbonden om de emissies met 20% te verminderen tegen 2020. Indien ook de andere geïndustrialiseerde landen en de snel ontwikkelende economieën, zoals China, India en Brazilië, hun verantwoordelijkheid opnemen, engageert Europa zich tot een reductie met 30%.⁴³ Deze onderhandelingen worden gevoerd in het kader van het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties. Tijdens de volgende vergadering van het Klimaatverdrag (en van het Kyotoprotocol) in Bali in december 2007 moet de eerste concrete vooruitgang geboekt worden op het vlak van het toekomstige klimaatregime (na 2012).

Een tweede belangrijke factor is de verdeling van de totale emissiereductie-

⁴³ Europese Raad in Brussel van 8 en 9 maart 2007.

inspanning over enerzijds de ETS-sector en anderzijds de verschillende sectoren die niet onder het ETS vallen (de verdeling van de taart, ook wel *'pie split'* genoemd). Ook hier bestaat een ruime consensus die aangeeft dat dit best op EU-niveau gebeurt. Voorlopig is er geen eenduidige informatie beschikbaar die aangeeft of lidstaten de ETS-sector relatief bevoordeeld of benadeeld hebben ten opzichte van andere sectoren. Voor de goede werking van het ETS is het echter aangewezen dat in alle lidstaten dezelfde spelregels gelden met betrekking tot de verdeling van de last tussen de ETS-sector en de niet-ETS-sector. Gelet op het aandeel van de ETS-sector in de totale broeikasgasemissies, lijkt het volgens de Minaraad onvermijdelijk dat de gevraagde inspanningen van de ETS-sector in de lijn zullen liggen met de globale Europese reductie-inspanningen.

[31] Eén ETS-cap op Europees niveau. Er zijn twee gradaties om tot een uniform Europees emissieplafond te komen. De eerste mogelijkheid is een Europees plafond voor de volledige sector. De tweede mogelijkheid legt slechts een uniform Europees plafond op aan een deel van de ETS-sector. Bij deze tweede optie wordt dan in de eerste plaats gedacht aan de sector van de energieproductie. Zoals verder besproken zal worden, hangt dit eveneens af van de allocatiemethode die gebruikt zal worden.

[32] De *'burden sharing'* gescheiden houden van het ETS. De onderhandelingen in het kader van het Klimaatverdrag over de toekomstige klimaatdoelstellingen (post 2012-doelstellingen) moeten op termijn leiden tot nieuwe emissiereductiedoelstellingen. De doelstelling waartoe Europa zich zal engageren, moet vervolgens verdeeld worden over de verschillende Europese lidstaten. Dit proces noemt men de *'burden sharing'*. Uit ervaring in het verleden blijkt dat dit geen eenvoudige oefening is. Om te vermijden dat de (waarschijnlijk) moeizame onderhandelingen tussen de 27 lidstaten een negatieve impact hebben op het ETS, kan men ervoor opteren om het emissieplafond voor de ETS-sector afzonderlijk vast te leggen op EU-niveau.⁴⁴

[33] De berekening van het plafond. De harmonisatie die aangewezen is, slaat in eerste instantie op de methode die in alle lidstaten (of op EU-niveau voor alle landen samen) gebruikt moet worden om het emissieplafond vast te stellen. Verschillende methodes zijn mogelijk:

- berekening van de cap *top-down* of *bottom-up*, of een combinatie van beide methodes. Via een *top-down* berekening wordt de emissiereductiedoelstelling gelijk verdeeld over alle sectoren. De reductiedoelstelling van -20/30% kan bijvoorbeeld eenvoudig doorgetrokken worden naar de ETS-sector.

Via een *bottom-up* methode wordt er gekeken naar de emissiereductiepotentiëlen in de verschillende bedrijven, waarna deze opgeteld worden om de totale doelstelling voor de sector te bekomen. Daarna kan een correctiefactor toegepast worden.

Belangrijk is dat bij het bepalen van het emissieplafond voor de ETS-sectoren, rekening moet worden gehouden met de andere Europese doelstellingen. Meer in het bijzonder de doelstelling om 20% hernieuwbare energie te produceren, en 20% efficiënter energie te gebruiken, beide tegen 2020.

- Een harmonisatie op Europees niveau kan ook gebeuren via het toepassen in alle lidstaten van dezelfde groeifactoren in dezelfde sectoren. Op deze harmonisatiemethode bestaan een aantal varianten. Zo kan men dezelfde *'regels'* om de groeifactoren te bepalen toepassen in alle lidstaten. Of, men kan overal

⁴⁴ Zie ook Minaraad, Advies van 30 augustus 2007 over de milieuprioriteiten van het Portugese EU-voorzitterschap.

hetzelfde percentage emissiereductie onder BAU (*business as usual*) opleggen.

- Het emissieplafond voor de ETS-bedrijven kan ook vastgelegd worden via een benchmarkmethode. Deze methode is in Vlaanderen van toepassing voor de industriële sector. Voor de elektriciteitssector wordt in Vlaanderen een specifieke variant gebruikt. Daar is de gasgestookte STEG-centrale de benchmark waarop de emissies toegewezen worden.
- Tenslotte is het ook mogelijk om het emissieplafond te bepalen op basis van de marginale emissiereductiekosten van de verschillende bedrijven. Via deze methode wordt de grootste emissiereductie-inspanning gevraagd van die bedrijven waar dit op de goedkoopste manier kan gerealiseerd worden.

Christian Egenhofer merkt alvast op dat het merendeel van de Europese lidstaten de nieuwe allocatieformule van de Europese Commissie uiteindelijk aanvaard heeft.⁴⁵ Slechts een aantal (kleinere) nieuwe lidstaten ligt nog dwars. Voor hem is dit een belangrijke stap voorwaarts: *“The application of the formula constitutes a qualitative step towards EU-wide cap-setting and it is difficult to see how the EU as a whole could go back to the old (discredited) system. Moreover, the fact that (most) member states have accepted the European Commission dictate implies that member states have come to agree or at least resigned to more harmonisation or even centralisation.”*⁴⁶

3.3.2. Mogelijkheden tot harmonisatie van de allocatieprocedure tussen de lidstaten

[34] Efficiëntie van het systeem. Terwijl de harmonisatie van de procedure om de emissieplafonds vast te leggen van cruciaal belang is voor de milieuproductie van de emissiehandel, is de harmonisatie van de allocatiemethode noodzakelijk om de efficiëntie van de marktwerking te verbeteren. In de eerste twee periodes werden de emissierechten gratis toegewezen aan de installaties. Dit heeft geleid tot sterke marktdistorsies. Het belangrijkste nadeel van deze methode zijn de grote winsten die bedrijven kunnen boeken indien ze een overschot aan rechten ontvangen. Hierdoor wordt een sterke impliciete stimulans gegeven om bij de overheden te lobbyen om zoveel mogelijk gratis emissierechten te bekomen.⁴⁷ De bedrijven stellen vast dat ze de kostprijs van de emissiehandel kunnen beperken (of er zelfs aan verdienen) door te gaan lobbyen bij hun overheden in plaats van te investeren in uitstootbesparende technologieën. Hierdoor wordt de marktwerking van het ETS ondergraven.

[35] Gratis toewijzen van rechten. Ondanks de belangrijke nadelen van het gratis toewijzen van rechten zal deze allocatiemethode waarschijnlijk ook in het hervormde ETS voor een deel van de rechten toegepast worden. Vooral sectoren die blootgesteld staan aan sterke internationale concurrentie (bv. chemie) maken hierop aanspraak. De procedure om de hoeveelheid gratis rechten te bepalen kan in een dergelijk scenario geharmoniseerd worden (zie verder bij *benchmarking*).

[36] Veilen van rechten. De tegenhanger van het gratis toewijzen van rechten is het verkopen van de emissierechten aan bedrijven via een veilingssysteem. Het

⁴⁵ Egenhofer, *ibid.*

⁴⁶ Het verschil tussen 'harmonisatie' en 'centralisatie' wordt bepaald door het niveau waarop een taak uitgevoerd wordt. Bij centralisatie wordt het beleid uitgevoerd op EU-niveau, bij de Europese Commissie.

⁴⁷ Vervolgens moeten de lidstaten dan gaan lobbyen bij de Europese Commissie om hun allocatieplan te verdedigen.

voordeel van dit systeem is de objectieve en transparante prijsvorming op basis van de reële emissiereductiekost.⁴⁸ Bedrijven kopen enkel rechten aan die ze nodig hebben. In tegenstelling tot het gratis systeem nemen ze de volledige financiële kost van hun emissies voor hun rekening. De uiteindelijke kostprijs voor de bedrijven wordt bepaald door de mate waarin ze de prijs van de rechten kunnen doorrekenen aan hun klanten (*carbon pass through*). Bedrijven die onderhevig zijn aan internationale concurrentie zouden deze kostprijs niet (volledig) kunnen doorrekenen aan hun klanten. Om aan deze problemen tegemoet te komen zijn er voornamelijk twee oplossingspistes mogelijk.

- Veiling van rechten in dezelfde sectoren. Op Europees niveau kunnen er afspraken gemaakt worden over de sectoren waarin de rechten geveild zullen worden. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan de elektriciteitsproductie. Op Europees niveau is het vooral deze sector die tot nu toe winst boekte met de emissiehandel. Dit komt vooral omdat deze sector op relatief eenvoudige wijze de kostprijs van de emissierechten kan verrekenen in de elektriciteitsprijs. Ook de internationale concurrentie met bedrijven die niet onder het ETS vallen is quasi onbestaande.⁴⁹
- Recyclage van veilingopbrengsten. Om de extra lasten te compenseren voor de bedrijven die verplicht worden om hun rechten op een veiling te kopen kunnen de veilingopbrengsten gebruikt worden. Deze kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om de loonlasten van bedrijven te verlagen. Een andere benadering zou kunnen zijn om deze middelen te investeren in projecten voor hernieuwbare energie of energiebesparing. Indien er gekozen wordt voor het veilen van een aanzienlijk deel van de rechten, lijkt het alvast aangewezen om op Europees niveau afspraken te maken over een gelijkaardig systeem van recyclage van de veilingopbrengsten.

Vermits de inkomsten uit veiling gegenereerd worden door broeikasgasemissies, is het logisch dat ze gebruikt worden om de impact van de klimaatverandering verder tegen te gaan of te beperken. De Minaraad beveelt dan ook sterk aan dat de opbrengsten van veiling zouden geherinvesteerd worden in klimaatgerelateerde projecten zoals onder andere:

- adaptatie aan klimaatverandering in ontwikkelingslanden;
- technologieoverdracht naar ontwikkelingslanden;
- investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.

[37] Toewijzing van rechten via een *benchmarking* methode. Deze methode werd in Vlaanderen toegepast voor de industriële sector. Op Europees niveau wordt deze methode vaak naar voor geschoven om gebruikt te worden voor bedrijven die onderhevig zijn aan sterke concurrentie uit landen die een minder stringent klimaatbeleid hebben. In Vlaanderen heeft deze allocatiemethode geleid tot een overallocatie van de sector, via een weinig transparant proces. De grootste bezorgdheid op Europees niveau lijkt dan ook de zware administratieve procedure die gevolgd zal moeten worden. Ook hier geldt de bedenking dat het aangewezen

⁴⁸ Het veilen van alle rechten gecombineerd met ambitieuze doelstellingen wordt ook aanbevolen in een recente studie van het Centre for European Reform: Simon Tilford, 'How to make EU emissions trading a success', October 3rd 2007,

⁴⁹ Fortis, Power sector winning, industry losing from EU ETS, Carbon Finance, 30 augustus 2007: "The power sector faced an additional cost from the scheme because, on the whole, it had a net deficit of EU allowances (EUAs), but, assuming the full cost of carbon dioxide was passed on to its customers, it has benefited from increased electricity prices. Industry, on the other hand, had, for the most part, been allocated a net surplus of EUAs, which it had the opportunity to sell and gain additional revenues. However, higher power prices have resulted in increased costs for industry."

lijkt om op Europees niveau afspraken te maken over een geharmoniseerde *benchmarking* methode.

[38] Ex-post-aanpassingen. Sommige bedrijfsfederaties pleiten voor de mogelijkheid om nadien correcties aan te brengen aan de toegewezen rechten, indien de uitstoot in realiteit hoger zou liggen dan voorspeld was, bijvoorbeeld omdat de economische activiteit hoger lag. Een voorbeeld is het *'baseline and credits system'* dat door de Europese staalsector voorgesteld wordt.⁵⁰ De *baseline* is een gewogen gemiddelde van de emissies per ton staal die door de sector geproduceerd worden. Bedrijven die slechter dan de *baseline* produceren moeten rechten aankopen van bedrijven die beter doen. De allocatie gebeurt ex-post, op basis van de effectieve emissies.

De Minaraad is evenwel geen voorstander van een dergelijke wijziging van de regels. Het maakt de toepassing van de allocatieregels volslagen ondoorzichtig en laat de emissiehandel nog minder bijdragen aan effectieve emissiereducties.

[39] De Minaraad pleit ervoor om alle te verdelen rechten op de markt te brengen via veiling. Hierbij moet uiteraard gewaakt worden over de impact op de concurrentiepositie van de Europese bedrijven ten opzichte van bedrijven buiten de Europese Unie. Over de reële impact op de concurrentiepositie van bedrijven ontbreekt op dit moment echter voldoende betrouwbare informatie. De enige beschikbare informatie wijst eerder in de richting van een beperkte impact, met uitzondering van enkele welomschreven sectoren. Meer gedetailleerde informatie hierover is dringend nodig. Indien sectoren inderdaad aantoonbaar getroffen worden, is de Minaraad voorstander van compenserende maatregelen. Deze kunnen de vorm aannemen van het **terugsluizen** van (een deel van) de opbrengst van de veiling naar de bedrijven, waarbij dan wel moet gewaakt worden over het respect voor het verbod op staatssteun. Een andere mogelijkheid blijft het invoeren van een **invoerheffing** (*border tax adjustment*) op producten uit landen waar minder eisen worden gesteld aan de energieprestaties van de producenten. De Minaraad vindt dat een dergelijke heffing in het bijzonder mogelijk is voor import uit andere industrielanden. Ten opzichte van ontwikkelingslanden dreigt ze de al scheve handelsverhoudingen nog meer te ontwrichten.

3.4. Koppeling van de Europese emissiehandel met andere internationale initiatieven

[40] Belang van het EU-ETS bij post 2012-besprekingen. Zoals hoger al werd aangegeven, is de Europese emissiehandel het paradepaardje dat door Europa ingezet wordt bij de onderhandelingen over het toekomstige (post 2012) klimaatregime. Omwille van de kenmerken van de Europese emissiehandel komen echter enkel buitenlandse emissiehandelssystemen in aanmerking die ook werken via een *'cap and trade'* systeem. Dit betekent dat het om landen of regio's gaat die zich engageren tot een compatibele emissiereductiedoelstelling en die vervolgens een emissieplafond opleggen aan bedrijven die deelnemen aan de emissiehandel. De koppeling met de Noorse emissiehandel zou eventueel al in de tweede periode gerealiseerd kunnen worden. Toekomstige systemen uit Australië, Canada en eventueel Japan kunnen ook in aanmerking komen. Het Canadese systeem werkt echter niet met een emissieplafond, maar met een norm voor energie/uitstoot-intensiteit waardoor het voorlopig niet compatibel is.⁵¹

⁵⁰ Eurofer, Combating Climate Change, A global approach to foster growth, competitiveness and innovation for European steel, <http://www.eurofer.org/publications/pdf/2007-ClimateChange.pdf>.

⁵¹ Point Carbon, Carbon Market Europe, 22 June 2007.

De flexibele mechanismen (*Clean Development Mechanism*, CDM en *Joint Implementation*, JI) spelen eveneens een belangrijke rol bij de internationale onderhandelingen. Overdracht van emissiereducerende technologie naar de ontwikkelingslanden en de vroegere Oostbloklanden is essentieel voor hun medewerking aan een toekomstig klimaatregime.

[41] Link met de flexibele mechanismen (JI en CDM) van het Kyoto-protocol.

Vele bedrijven en sommige Europese regeringen (waaronder vooral Nederland, maar ook Vlaanderen) zijn grote voorstanders om CDM-kredieten toe te laten in de Europese emissiehandel. De motivatie is het besparen van kosten door emissiereducties te realiseren aan een lagere kostprijs in ontwikkelingslanden. CDM-projecten moeten bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van deze landen via de overdracht van emissiereducerende technologie. Het doel is een win-winsituatie te creëren voor de ontwikkelingslanden (technologieoverdracht) en de geïndustrialiseerde landen (kostenbesparing). Toch blijven er nog een aantal belangrijke vragen onbeantwoord bij de inzet van JI en CDM-projecten:

- **Garanderen van de complementariteit.** Het Kyoto-protocol stelt dat de emissiereducties 'hoofdzakelijk' in eigen land gerealiseerd moeten worden. Uit de voorlopige cijfers van de Europese Commissie met betrekking tot de allocatieplannen voor de tweede handelsperiode blijkt dat de Commissie voor een totaal van 225,6 Mt emissiereducties via flexibele projecten wil toestaan aan de lidstaten.⁵² Dit vertegenwoordigt 12% van het totale emissieplafond (zie § [16]).

De Minaraad is van oordeel dat een te hoge inzet van CDM-projecten door Europa en de Europese bedrijven kan leiden tot een technologische 'lock in'.⁵³ Door een te lage koolstofprijs worden emissiereducerende investeringen uitgesteld en dreigt Europa met verouderde technologieën achterop te raken.

- **Kwaliteit van de CDM-projecten.** Bovendien zorgen niet alle CDM-projecten voor permanente en bijkomende emissiereducties, noch voor de noodzakelijke vooruitgang in duurzame ontwikkeling in de gastlanden. Zo wordt 63% van de CDM-kredieten gegenereerd door industriële gasprojecten (F-gassen en N₂O)⁵⁴. De CDM-projecten blijven eveneens geconcentreerd in een beperkt aantal landen (zoals China, India, Brazilië.) De Minaraad pleit er daarom voor dat enkel CDM-projecten toegestaan zouden worden die aan strikte kwaliteitscriteria voldoen. De 'Gold Standard'⁵⁵ is een certificatieschema dat dergelijke kwaliteitscriteria garandeert. Sinks-projecten, grote stuwdammen, ondergrondse koolstofopslag (CCS) en kernenergie moeten uitgesloten blijven van het CDM.

⁵² Europese Commissie, Emissions trading: Commission today adopted decision on Danish national allocation plan for 2008-2012, Brussels, 31 August 2007, IP/07/1274.

⁵³ WWF-UK, Emission Impossible: access to JI/CDM credits in phase II of the EU Emission Trading Scheme, June 2007.

⁵⁴ Agus Sari, Ecorescurities, Quo vadis CDM?, CAN workshop, Brussel, 16 oktober 2007.

⁵⁵ Meer info op <http://www.cdmgoldstandard.org/>

Tabel 3: Cijfers individuele bedrijven met het grootste overschot (in ton CO₂) ⁵⁶

Bedrijf	CO ₂ -emissies 2005	CO ₂ -emissies 2006	verleende rechten 2005	verleende rechten 2006	verleende rechten 2007	Overschot rechten 2006	Hypothetische winst verkoop rechten aan 20 euro	Verhouding overschot tov emissies 2006	Groei verleende rechten 2007 tov CO ₂ -emissies 2006
Zandvliet-Power	481.207	1.018.902	0	1.708.007	1.138.671	689.105	13.782.100	68%	12%
Total Raffinaderij Antwerpen	3.088.102	3.334.682	3.971.863	3.971.863	3.971.863	637.181	12.743.620	19%	19%
Arcelor Gent ²	8.477.593	8.941.728	9.358.697	9.358.697	9.358.697	416.969	8.339.380	5%	5%
Electrabel-Vilvoorde	740.313	651.303	850.518	850.518	850.519	199.215	3.984.300	31%	31%
SPE-Ham	178.699	114.232	176.510	306.913	306.913	192.681	3.853.620	169%	169%
SPE-Ringvaart	935.499	708.055	887.225	887.225	887.226	179.170	3.583.400	25%	25%
Esso Raffinaderij	1.790.991	1.694.078	1.869.049	1.869.049	1.869.050	174.971	3.499.420	10%	10%
Petroplus Refining Antwerp	73.836	33.887	169.536	169.536	169.537	135.649	2.712.980	400%	400%
Electrabel-Herdersbrug	806.612	846.536	952.853	952.853	952.854	106.317	2.126.340	13%	13%
Ineos Phenol	157.172	157.022	242.975	242.975	242.975	85.953	1.719.060	55%	55%
Fina Antwerp Olefins	262.228	242.313	320.274	320.274	320.273	77.961	1.559.220	32%	32%
Borealis - Kallo	209.281	238.864	302.048	302.048	302.048	63.184	1.263.680	26%	26%
Degussa Antwerpen	269.929	299.118	352.895	352.895	352.896	53.777	1.075.540	18%	18%
BASF Antwerpen	339.418	341.483	381.087	381.087	384.630	39.604	792.080	12%	13%
Electrabel-Lanxess	165.610	175.997	215.520	215.520	215.520	39.523	790.460	22%	22%
Total Petrochemicals Elastomers	123.930	85.339	124.086	124.086	124.087	38.747	774.940	45%	45%
Sappi	191.302	189.707	224.921	224.921	224.922	35.214	704.280	19%	19%
Electrabel-Langerbrugge	216.212	232.476	266.774	266.774	266.775	34.298	685.960	15%	15%
Electrabel-Aalst	7.852	6.109	39.460	39.460	39.459	33.351	667.020	546%	546%
Lanxess Rubber	155.089	158.423	158.267	190.765	186.122	32.342	646.840	20%	17%
Total Petrochemicals Antwerpen	2.065	3.922	30.738	31.286	31.286	27.364	547.280	698%	698%
Tiense Suikerraffinaderij	129.040	136.056	160.775	160.775	160.776	24.719	494.380	18%	18%
SPE-Harelbeke	36.897	5.712	28.953	28.953	28.952	23.241	464.820	407%	407%

⁵⁶ De cijfers inzake CO₂-emissies betreffen enkel de CO₂-emissies van installaties die onder emissiehandel vallen (daardoor kan de totale hoeveelheid CO₂-emissies afwijken van andere cijfers) ; de cijfers inzake 'verleende rechten' houden geen rekening met nieuwkomers 05-07, doch wel met wijziging aan de hoeveelheid verleende rechten n.a.v. sluitingen en/of bedrijven die door het definitief buiten gebruik stellen van installaties niet meer onder emissiehandel vallen

Tabel 4: individuele bedrijven met het grootste tekort (in ton CO₂)

Bedrijf	CO ₂ -emissies 2005	CO ₂ -emissies 2006	verleende rechten 2005	verleende rechten 2006	verleende rechten 2007	Tekort rechten 2006	Verhouding tekort tov emissies 2006	Groei verleende rechten 2007 tov CO ₂ -emissies 2006
Electrabel-Ruien	2.770.775	2.310.547	1.281.918	1.281.918	1.281.919	-1.028.629	-44,5%	-44,5%
Electrabel-Langerlo	2.423.106	2.177.699	1.256.755	1.256.755	1.256.754	-920.944	-42,3%	-42,3%
Electrabel-Mol	1.209.419	953.190	573.590	573.590	573.589	-379.600	-39,8%	-39,8%
Electrabel-Rodenhuize ³	989.197	733.212	444.666	444.666	444.667	-288.546	-39,4%	-39,4%
Electrabel-Kallo	755.154	653.388	404.716	404.716	404.715	-248.672	-38,1%	-38,1%
Electrabel-Drogenbos	1.112.264	1.015.021	858.011	858.011	858.010	-157.010	-15,5%	-15,5%
Ineos	198.716	217.953	167.257	167.257	167.256	-50.696	-23,3%	-23,3%
BP Chembel	464.066	477.389	446.247	446.247	446.248	-31.142	-6,5%	-6,5%
VPK Packaging	198.825	218.881	200.593	200.593	200.594	-18.288	-8,4%	-8,4%
Terca Beerse	52.991	65.765	50.105	50.105	50.106	-15.660	-23,8%	-23,8%
Syndikaat Machiensteen II	46.346	46.514	32.886	32.886	32.886	-13.628	-29,3%	-29,3%
Syndikaat Machiensteen II	29.029	34.130	21.886	21.886	21.887	-12.244	-35,9%	-35,9%
Glaverbel Mol	114.626	113.010	101.473	101.473	101.474	-11.537	-10,2%	-10,2%
Teepak	32.764	34.713	27.962	27.962	27.961	-6.751	-19,4%	-19,5%
Veurne Snack Foods	17.829	19.331	13.914	13.914	13.914	-5.417	-28,0%	-28,0%
Dow Belgium	30.214	33.132	28.834	28.834	28.835	-4.298	-13,0%	-13,0%
Umicore site Hoboken	36.776	36.876	32.621	32.621	32.621	-4.255	-11,5%	-11,5%
Innovene Manufacturing Belgium	26.367	26.756	22.826	22.826	22.827	-3.930	-14,7%	-14,7%
Norbord	11.762	13.191	9.631	9.631	9.631	-3.560	-27,0%	-27,0%
Iscal Sugar - Suikerfabriek Moerbeke	67.517	71.731	68.293	68.293	68.294	-3.438	-4,8%	-4,8%
Janssen Pharmaceutica Beerse	31.928	30.919	28.075	28.075	28.076	-2.844	-9,2%	-9,2%
Petroplus Refining Antwerp Bitumen	64.146	59.730	57.029	57.029	57.029	-2.701	-4,5%	-4,5%
SPE-Izegem	100.659	98.099	95.488	95.488	95.488	-2.611	-2,7%	-2,7%
Van Pollaert Gebroeders	10.239	10.994	8.486	8.486	8.487	-2.508	-22,8%	-22,8%
Brouwerij Haacht	7.975	8.724	6.217	6.217	6.216	-2.507	-28,7%	-28,7%

Tabel 5: Verschillen tussen heffingen en emissiehandel

	CO ₂ -taks	Emissiehandel
Zekerheid over emissiereductie?	Nee. Emissies hangen af van de vraag naar energie en energieprijzen.	Ja. Vastgelegd door het emissieplafond. Maar de aankoop van emissierechten uit het buitenland kan het plafond ondermijnen.
Zekerheid over CO₂-prijs?	Ja. De taks bepaalt de prijs.	Nee. Maar de prijs(volatiliteit) wordt beïnvloed door o.a. emissieplafond en allocatiemethode.
Efficiënte aansporing voor emissiereducties?	Ja. Indien taks voldoende hoog is.	Ja. Indien emissieplafond voldoende strikt is.
Mogelijkheid om inkomsten te genereren?	Ja. Maar mogelijkheid om vrijstellingen te verlenen.	Nee, bij gratis allocatie emissierechten. Ja, bij veiling (of verkoop) van rechten.
Aansporing voor technologische ontwikkeling?	Ja. Stabiele prijs is nodig om innovatie aan te moedigen.	Ja. Maar onzekerheid over prijzen emissierechten kan innovatiestimulans verzwakken.
Schadelijk voor competitiviteit?	Ja. Maar indien andere belastingen verminderd worden met de belastingopbrengst verbetert de competitiviteit van de gehele economie.	Nee, bij gratis allocatie emissierechten. Ja, bij veiling (of verkoop) van rechten. Maar opbrengsten kunnen gerecycleerd worden zoals bij een taks.
Praktische moeilijkheden bij implementatie?	Ja. Nieuwe belastingen zijn onpopulair.	Ja. Vastleggen emissieplafond en allocatiemethode is moeilijk.
Institutionele en administratieve vereisten?	Minimaal.	Ja. Aanzienlijke administratieve opvolging is noodzakelijk. Maar marktmechanismen (verhandeling van rechten, informatie verstrekken) ontstaan snel en relatief goedkoop.

Op basis van een studie van Ian W.H. Parry en William A. Pizer, 'Emission Trading versus CO₂ Taxes', Resources for the Future, Washington D.C. mei 2007.

