

Speciaal verslag

Het emissiehandelssysteem van de EU: gerichtere toewijzing van kosteloze rechten noodzakelijk



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraf
Samenvatting	I-VI
Inleiding	01-16
Reikwijdte en aanpak van de controle	17-20
Opmerkingen	21-53
Kosteloze rechten leidden tot onzekere resultaten bij het gebruik daarvan als instrument voor modernisering van de energiesector	21-27
Vanaf 2021 zijn strengere voorwaarden van toepassing op het gebruik van kosteloze rechten in de energiesector	22-24
Beschikbare gegevens duiden op ondoeltreffende resultaten van kosteloze toewijzingen als instrument om de energiesector in de derde fase te moderniseren	25-27
Bij de kosteloze toewijzing van rechten aan exploitanten in de industrie en vliegtuigexploitanten werd maar in beperkte mate rekening gehouden met de mogelijkheid om de kosten door te berekenen en deze toewijzing zorgde vaak voor een tragere decarbonisatie	28-40
Sectorale capaciteit om de kosten door te berekenen kwam niet tot uitdrukking in de kosteloze toewijzing aan exploitanten in de industrie en vliegtuigexploitanten	29-31
Sectoren die meer dan 90 % van de industriële emissies veroorzaakten, ontvingen al of bijna al hun rechten kosteloos	32-38
De Commissie heeft andere benaderingen onderzocht om het risico op koolstoflekkage als gevolg van het EU-ETS te beperken, maar heeft deze niet voorgesteld	39-40
De benchmarking die wordt gebruikt om kosteloze rechten toe te wijzen leidt tot een progressieve verbetering van de prikkels om de emissies te verminderen	41-53
De benadering op basis van benchmarks bood prikkels om de broeikasgasemissies te verminderen	42-44
Er bestaan enkele technische problemen ten aanzien van het doeltreffende gebruik van benchmarks	45-48

Vierde fase van het EU-ETS zal naar verwachting betere informatie opleveren over de prikkels voor decarbonisatie 49

Door kosteloze toewijzing van rechten werd het luchtvervoer bevoordeeld ten opzichte van het spoorvervoer 50-53

Conclusies en aanbevelingen 54-58

Bijlage

Bijlage I — Overzicht van het wettelijk EU-ETS-kader voor de vierde fase

Termen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I De vermindering van de broeikasgasemissies is een van de belangrijkste uitdagingen van onze tijd. De EU heeft een reeks streefdoelen op het gebied van klimaatverandering vastgesteld die in 2020, 2030 en 2050 moeten worden behaald. Hoewel de EU goed op weg is om haar streefdoelen voor 2020 te behalen, geldt dit niet voor haar — ambitieuzere — streefdoelen voor 2030 en 2050. In de “Green Deal”, die de Commissie in 2019 uitbracht, werd voorgesteld om de doelstelling aan te passen tot een verlaging van de uitstoot tussen de 50 % en 55 % tegen 2030 en de EU een gebied maken “waar vanaf 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten”. Dit betekent dat de inspanningen aanzienlijk moeten worden opgevoerd.

II Het emissiehandelssysteem van de EU is een van de belangrijkste beleidsmaatregelen van de EU voor de mitigatie van de klimaatverandering en vormt de eerste koolstofmarkt ter wereld. Het is erop gericht te voorzien in een efficiënt mechanisme om de emissies te verminderen. In het kader van het EU-ETS moeten ondernemingen emissierechten verwerven om hun koolstofemissies te dekken. De standaardoptie is dat deze moeten worden gekocht op een veiling, maar ze kunnen ook kosteloos worden toegewezen.

III Deze controle was gericht op de kosteloze toewijzing van rechten. In de derde en vierde fase van het EU-ETS (respectievelijk de perioden 2013-2020 en 2021-2030) hebben kosteloze rechten tot doel het risico op koolstoflekkage te beperken terwijl de koolstofprijs een progressieve prikkel moet bieden voor decarbonisatie. Dit wordt ondersteund door de toepassing van benchmarks die worden afgeleid van de best presterende ondernemingen in een bepaalde sector. In acht lidstaten ontving de energiesector ook kosteloze rechten in verband met de modernisering van de elektriciteitsproductie.

IV Onze controlevraag luidde: **“Vormden besluiten over kosteloze rechten in het kader van het emissiehandelssysteem een redelijke basis om de vermindering van de broeikasgasemissies aan te moedigen?”** We hebben onderzocht of de kosteloze toewijzing van rechten met succes werd gebruikt om de elektriciteitsopwekking te moderniseren, of deze voldoende doelgericht was en plaatsvond om prikkels te bieden voor de vermindering van de broeikasgasemissies en of deze niet had bijgedragen tot de toename van dergelijke emissies. We hebben vastgesteld dat, hoewel de inzet van kosteloze toewijzing gerechtvaardigd was, een gerichtere toewijzing van kosteloze rechten meerdere voordelen zou hebben gehad ten aanzien van de decarbonisatie, de overheidsfinanciën en de werking van de interne markt.

V Wij hebben met name het volgende geconstateerd:

- (a) de specifieke regels voor de kosteloze toewijzing met het oog op de modernisering van de sector elektriciteitsopwekking die van toepassing zijn op de vierde fase van het EU-ETS, zijn verbeterd. We zijn echter van mening dat de kosteloze toewijzing aan de energiesector de decarbonisatie in de derde fase niet bevorderde.
- (b) Kosteloze rechten waren bedoeld om te voorzien in een buitengewone methode voor toewijzing van rechten, in tegenstelling tot de standaardmethode (veiling). Tijdens de derde fase en de beginstadia van de vierde fase vertegenwoordigen deze rechten echter nog steeds meer dan 40 % van het totale aantal beschikbare rechten. We hebben vastgesteld dat het aantal kosteloze rechten dat in de derde fase aan de industriële en de luchtvaartsectoren werd toegewezen, niet was gebaseerd op het vermogen daarvan om de kosten door te berekenen en dat, hoewel koolstoflekage gevolgen kan hebben voor de EU-koolstofmarkt en de ontwikkeling van de broeikasgasemissies in de wereld, de toewijzing van kosteloze rechten weinig gericht plaatsvond.
- (c) De benadering om kosteloze rechten toe te wijzen op basis van benchmarks bood aanzienlijke prikkels voor de verbetering van de energie-efficiëntie, maar de toepassing van deze benchmarks is voor verbetering vatbaar. De Commissie heeft de impact van de toewijzing van kosteloze rechten op veranderingen in de energie-efficiëntie niet gekwantificeerd.

VI Op basis van deze bevindingen doen wij aanbevelingen die moeten leiden tot een gerichtere toewijzing van kosteloze rechten en tot een verbetering van de methode voor de vaststelling van benchmarks.

Inleiding

01 De Europese Unie heeft een reeks streefdoelen op het gebied van klimaatverandering vastgesteld die in 2020 en 2030 moeten worden behaald en herzielt momenteel haar streefdoelen voor 2030 en 2050. In haar voorstel voor een Europese klimaatwet van 2020¹ heeft de Commissie, in overeenstemming met haar mededeling over de Green Deal, als streefdoel voorgesteld om vanaf 2050 netto geen broeikasgassen meer uit te stoten². Deze streefdoelen zijn samengevat in *figuur 1*.

Figuur 1 — Samenvatting van EU-klimaatdoelstellingen

2020	• 20 % BKG-emissiereducties (ten opzichte van de niveaus van 1990) • 20 % energie uit hernieuwbare energiebronnen • 20 % verbetering van de energie-efficiëntie
2030	• BKG-emissiereducties met ten minste 50 %, en met 55 % als streefdoel (ten opzichte van de niveaus van 1990) • ten minste 32 % energie uit hernieuwbare energiebronnen • verbetering van de energie-efficiëntie met ten minste 32,5 %
2050	• 0 netto-BKG-emissies

Bron: ERK, op basis van EU-wetgeving (witte tekst) en op voorgestelde EU-wetgeving en -toezeggingen (grijze tekst).

02 Volgens het Europees Milieuagentschap (EEA) is de EU goed op weg op haar streefdoelen voor 2020 te behalen, maar geldt dit niet voor haar streefdoelen voor

¹ COM(2020) 80 final — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet).

² COM(2019) 640 final — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De Europese Green Deal.

2030³. De EU stootte in 2018 ongeveer 8,5 % van de mondiale broeikasgasemissies uit, een aandeel dat mettertijd afneemt⁴; de emissies per hoofd van de bevolking in de EU liggen nog steeds boven het mondiale gemiddelde, hoewel het verschil kleiner wordt. Sinds 2005 en de invoering van het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) zijn de emissies per hoofd van de bevolking in de EU gedaald. Eind 2018 waren deze lager dan die van de VS, China en Japan⁵.

03 De Commissie is van mening dat de EU in haar geheel beter heeft gepresteerd dan de meeste andere rechtsgebieden wat de decarbonisatie betreft en de economische groei heeft losgekoppeld van de toename van de broeikasgasemissies. Tussen 1990 en 2016 namen de broeikasgasemissies in de EU met 22 % af, terwijl de economie met 54 % groeide. Hieraan hebben veel factoren bijgedragen, waaronder energie-efficiëntie, beleid gericht op de overschakeling op andere brandstoffen, toegenomen gebruik van hernieuwbare energiebronnen en technologische veranderingen⁶.

04 Het EU-ETS is een van de twee belangrijke pijlers van het EU-klimaatbeleid ter vermindering van de broeikasgasemissies (de andere pijler wordt gevormd door de beschikking en de verordening inzake de verdeling van de inspanningen⁷). Het EU-ETS heeft grofweg betrekking op de zware industrie en elektriciteitsinstallaties (samen ook wel “vaste installaties” genoemd), evenals de luchtvaart⁸, en geldt voor alle EU-lidstaten, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland. Op dit moment loopt de derde fase

³ EEA, “Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets”, 2019, blz. 7.

⁴ UNEP, “Emissions Gap Report 2019”, 2019, blz. 5.

⁵ Idem, blz. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final — “Een schone planeet voor iedereen — Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie”.

⁷ Uit hoofde van [Beschikking nr. 406/2009/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen, en van [Verordening \(EU\) 2018/842](#) betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013.

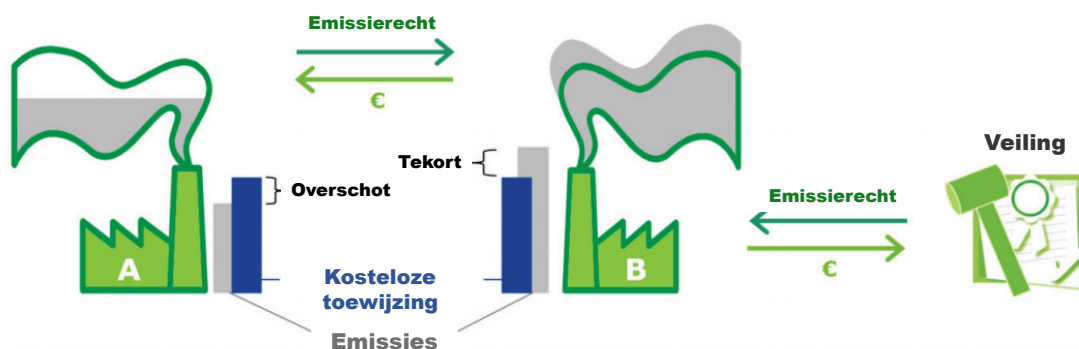
⁸ Categorieën activiteiten zoals omschreven in bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG.

(2013-2020) van het EU-ETS. De eerste twee fasen liepen van respectievelijk 2005 tot en met 2007 en van 2008 tot en met 2012. De vierde fase zal van 2021 tot en met 2030 lopen.

05 Het EU-ETS functioneert als een “cap-and-trade”-programma (handel onder een absoluut emissieplafond). In de wetgeving is het jaarlijkse maximumaantal beschikbare rechten vastgesteld (het plafond) en er is een markt gecreëerd waarop rechten worden gekocht en verkocht. Exploitanten moeten beschikken over een recht voor elke ton koolstofdioxide-equivalent die zij uitstoten. De rechten worden door middel van veilingen — waarbij installaties een bod moeten uitbrengen — of kosteloos verkregen. Exploitanten kunnen ook rechten kopen op gespecialiseerde markten en van elkaar. Het systeem wordt uitgelegd in *figuur 2*.

Figuur 2 — De regeling voor de emissiehandel

In dit voorbeeld ontvangt fabriek A meer dan voldoende kosteloze rechten om haar emissies te dekken. Zij kan besluiten om de overige rechten te behouden of deze te verkopen. Fabriek B ontvangt niet voldoende kosteloze rechten om haar emissies te dekken en moet de ontbrekende rechten kopen op een veiling of van andere exploitanten (als zij geen voorraad rechten van voorgaande jaren heeft).



Bron: ERK, aangepast op basis van het [EU ETS-Handbook 2015](#) van de Europese Commissie.

06 Op het EU-ETS is een richtlijn van 2003 van toepassing⁹ (de EU-ETS-richtlijn), die voor het laatst in 2018 werd gewijzigd, evenals verschillende besluiten en verordeningen van de Commissie (zie *bijlage I*).

⁹ [Richtlijn 2003/87/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

07 Het verplichten van exploitanten om voor hun rechten te betalen door middel van veilingen is in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt en biedt hun een sterkere prikkel om de broeikasgasemissies te verminderen dan het toewijzen van kosteloze rechten¹⁰. Kosteloze rechten moesten worden toegekend op een wijze die:

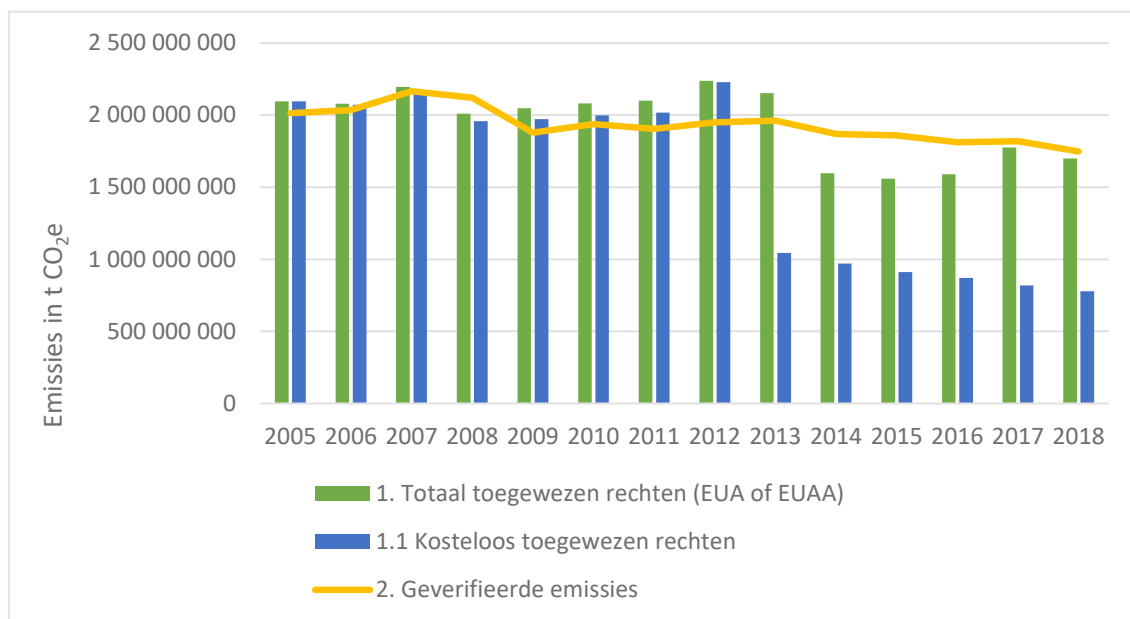
- (1) het risico op **koolstoflekkage** (offshoring van de productie op een manier die leidt tot een toename van de mondiale broeikasgasemissies) verminderde;
- (2) een stimulans bood voor **decarbonisatie** (het voorkomen van de toename van broeikasgasemissies¹¹) door middel van de toepassing van benchmarks voor kosteloze toewijzing die worden afgeleid van de best presterende ondernemingen in een bepaalde sector. Dit moet minder efficiënte exploitanten ertoe aanzetten hun prestaties te verbeteren en diegenen te belonen die goed presteren.

08 In *figuur 3* wordt getoond hoe alle broeikasgasemissies die onder het EU-ETS vallen zich verhouden tot rechten die door middel van veilingen of kosteloos werden toegewezen. Tot 2012 ontvingen alle sectoren de meeste van hun rechten zonder hiervoor te hoeven betalen.

¹⁰ SWD(2015) 135 final – Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.

¹¹ Artikel 10 bis, lid 1, van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

Figuur 3 — De meeste rechten die in het kader van het EU-ETS werden afgegeven, waren kosteloos

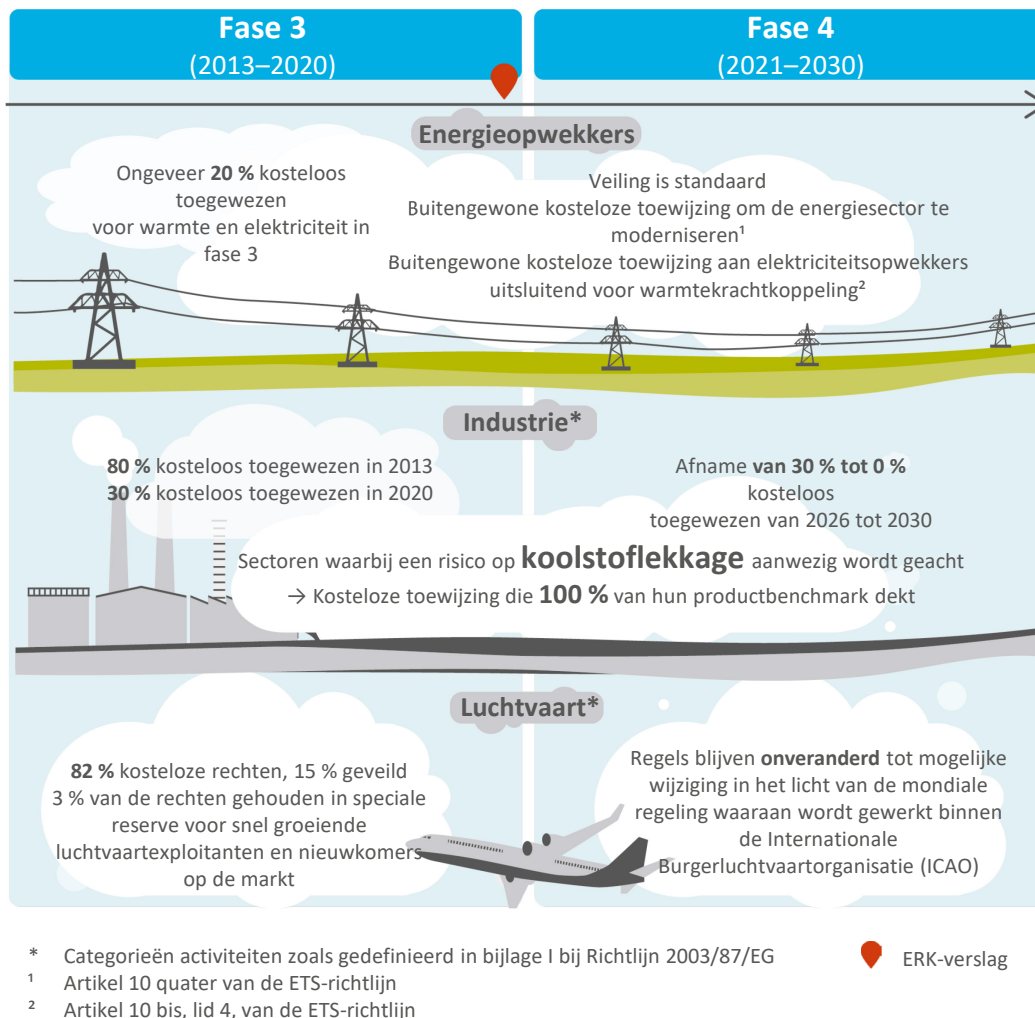


Bron: ERK, op basis van gegevens van de "EU ETS data viewer" van het Europees Milieuagentschap.

09 Sinds 2013 ontvangen de industriële en de luchtvaartsectoren kosteloos toegewezen rechten. Tussen 2013 en 2019 ontving de industrie meer dan 5 000 miljoen kosteloze rechten en de luchtvaart meer dan 200 miljoen kosteloze rechten¹². Voor de bedrijfstakken daalt het aantal kosteloos toegewezen rechten elk jaar. De sectoren die zijn aangemerkt als sectoren die risico lopen op koolstoflekkage profiteren van aanvullende kosteloze toewijzingen en ontvangen, ongeacht de prestaties van de installaties in die sectoren, evenveel kosteloze rechten als de efficiëntste installatie, overeenkomstig de vastgestelde benchmarks. De energiesector profiteert slechts in specifieke lidstaten en onder specifieke voorwaarden van kosteloze toewijzing om de sector te helpen moderniseren. In [figuur 4](#) wordt getoond hoe kosteloze rechten worden toegewezen.

¹² Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag over de werking van de Europese koolstofmarkt, januari 2020.

Figuur 4 — Aandeel kosteloze rechten per sector en per fase



Bron: ERK, op basis van de ETS-wetgeving.

10 De kosteloze toewijzing van rechten was in de eerste en de tweede fase gebaseerd op historische emissies. Dit leidde¹³ ertoe dat aan veel exploitanten te veel rechten werden toegewezen, met name gezien de afgenomen productie als gevolg van de recessie van 2008. In de derde fase (2013-2020) werd bij de kosteloze toewijzing rekening gehouden met productbenchmarks, waarbij de toewijzing werd gebaseerd op de prestaties van de efficiëntste exploitanten. Het doel hiervan was een stimulans te bieden voor efficiëntiewinsten (d.w.z. een lagere uitstoot per geproduceerde eenheid) op het niveau van de exploitanten, maar een toename van de emissies in de

¹³ Zie bijvoorbeeld “Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System”, Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, 2018; “Last Chance Saloon for the EU ETS”, Sandbag, 2016; uit “The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal”, Oxford University for energy studies, 2018.

bedrijfstak is nog steeds mogelijk indien de productieniveaus stijgen. De keuze van de sectoren die in aanmerking komen voor het ontvangen van kosteloze toewijzingen houdt in principe verband met het feit dat sommige sectoren de kosten niet kunnen doorberekenen aan hun klanten (zie [tekstvak 1](#)).

Tekstvak 1 — Wat houdt de “kostendoorberekening” in het kader van het EU-ETS in?

Het doorberekenen van de kosten houdt in dat de kosten van het EU-ETS worden doorberekend in de prijs van een product.

De mogelijkheid om de koolstofkosten door te berekenen in de prijs van het eindproduct is een factor die de impact van het EU-ETS op het concurrentievermogen van ondernemingen beïnvloedt.

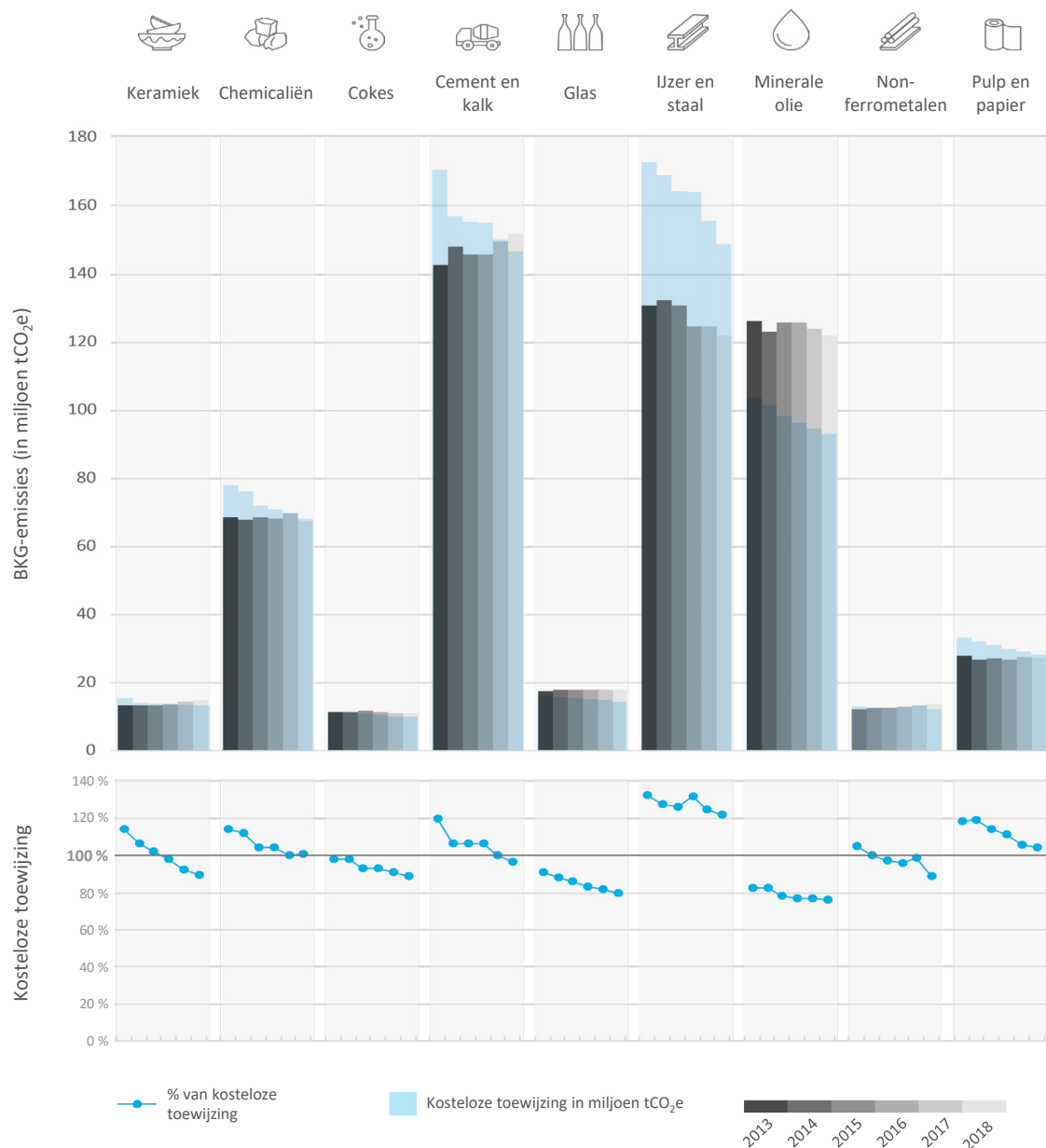
Als een sector de kosten van het EU-ETS kan doorberekenen, is er minder reden om hieraan kosteloos rechten toe te wijzen. Dit verklaart waarom de energiesector zijn rechten voornamelijk door middel van veilingen verkrijgt en niet kosteloos.

Zelfs wanneer installaties hun rechten kosteloos ontvangen, kunnen zij hun nominale koolstofkosten nog doorberekenen aan hun klanten. De invoering van het EU-ETS heeft met name in de eerste twee fasen uitzonderlijke winsten opgeleverd voor veel exploitanten¹⁴.

11 In [figuur 5](#) is te zien dat alle bedrijfstakken na de invoering van benchmarks in 2013 de meeste rechten die zij nodig hadden om hun emissies te dekken kosteloos bleven ontvangen en dat de industriële emissies relatief stabiel bleven. Voor sommige sectoren gold dat er meer kosteloze rechten werden toegewezen dan er broeikasgassen werden uitgestoten. Dit was het gevolg van de slechte kwaliteit van de gegevens die werden gebruikt voor de eerste vastgestelde benchmarks en de beperkte afstemming op de productievolumes van de exploitanten (zie paragraaf [48](#)).

¹⁴ EU ETS Handbook, blz. 42.

Figuur 5 — Stabiele industriële emissies voornamelijk gedekt door kosteloze rechten in de derde fase van het EU-ETS

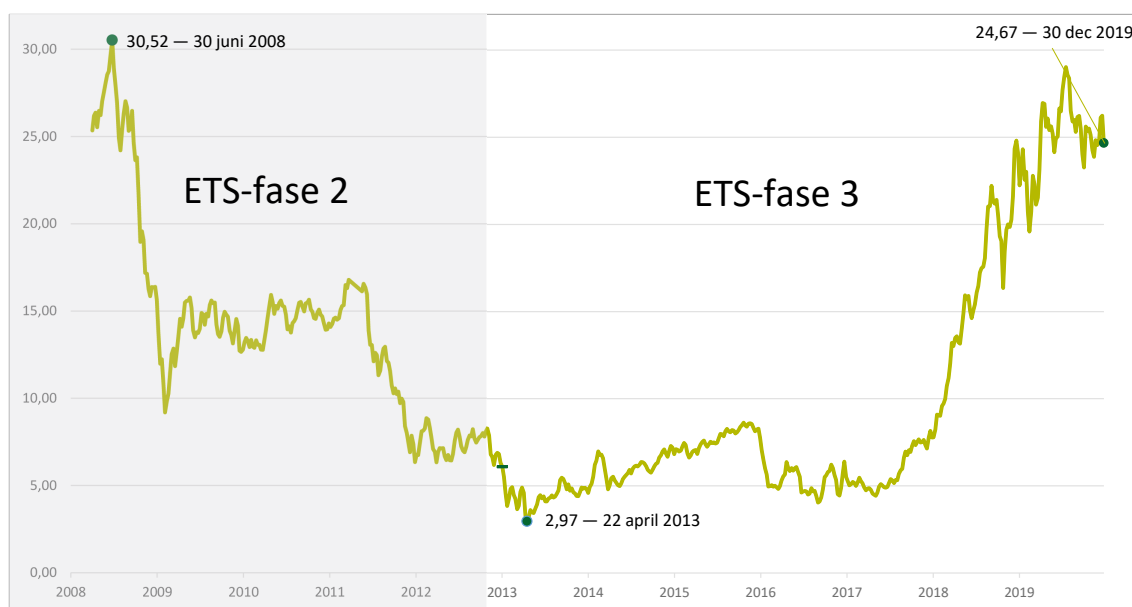


Bron: ERK, op basis van gegevens van de "EU ETS data viewer" van het Europees Milieuagentschap.

12 Exploitanten en investeerders verhandelen rechten op zowel de primaire als de secundaire markten, waar de prijs wordt beïnvloed door de dynamiek van het aanbod (dat is beperkt door het plafond van het EU-ETS) en de vraag. Het prijssignaal moet dienen als prikkel om de broeikasgasemissies te verminderen. In 2019 was de laagst geregistreerde prijs van een EU-emissierecht (European Union Allowance, EUA)

19,59 EUR en de hoogste prijs 29,03 EUR¹⁵ (zie [figuur 6](#)). Veel deskundigen hebben geconcludeerd dat aanzienlijk hogere koolstofprijzen nodig zouden zijn om de juiste prikkels te bieden om de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te behalen¹⁶.

Figuur 6 — Prijs (in EUR) van EU-emissierechten (EUA's) voor de tweede en de derde fase van het EU-ETS (tot 30 december 2019)



Opmerking: De stijging van de prijzen van EUA's die vanaf 2017 wordt waargenomen, wordt in het verslag van Carbon Tracker "Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS" toegeschreven aan het anticiperen door de markt op de start van de marktstabiliteitsreserve (MSR) vanaf januari 2019, waarover in 2017 overeenstemming werd bereikt.

Bron: ERK, op basis van gegevens van [Sandbag](#).

13 In de EU-ETS-richtlijn is bepaald dat ten minste de helft van de opbrengsten van de veiling van rechten door de lidstaten moet worden gebruikt voor klimaat- en energiemaatregelen. Volgens gegevens van het Europees Milieuagentschap (EEA) werden in de derde fase (2013-2020) van het EU-ETS meer dan 6,66 miljard rechten kosteloos toegewezen tussen 2013 en 2020. In deze periode fluctueerden de prijzen voor rechten, maar stegen ze van minder dan 3 EUR tot ongeveer 25 EUR. Als er meer rechten voor de industrie waren geveild, hadden de lidstaten aanzienlijk meer

¹⁵ Zie [Sandbag Carbon Price Viewer](#).

¹⁶ Zie "Report of the High-Level Commission on Carbon Prices", van de Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, waarin prijzen werden vastgesteld tot 80 USD in 2020, en 100 USD in 2030.

opbrengsten ontvangen. De Commissie heeft vastgesteld dat de lidstaten tussen 2012 en juni 2019 42 miljard EUR aan veilingopbrengsten ontvingen¹⁷.

14 De belangrijkste actoren binnen het EU-ETS hebben onder meer de volgende rollen:

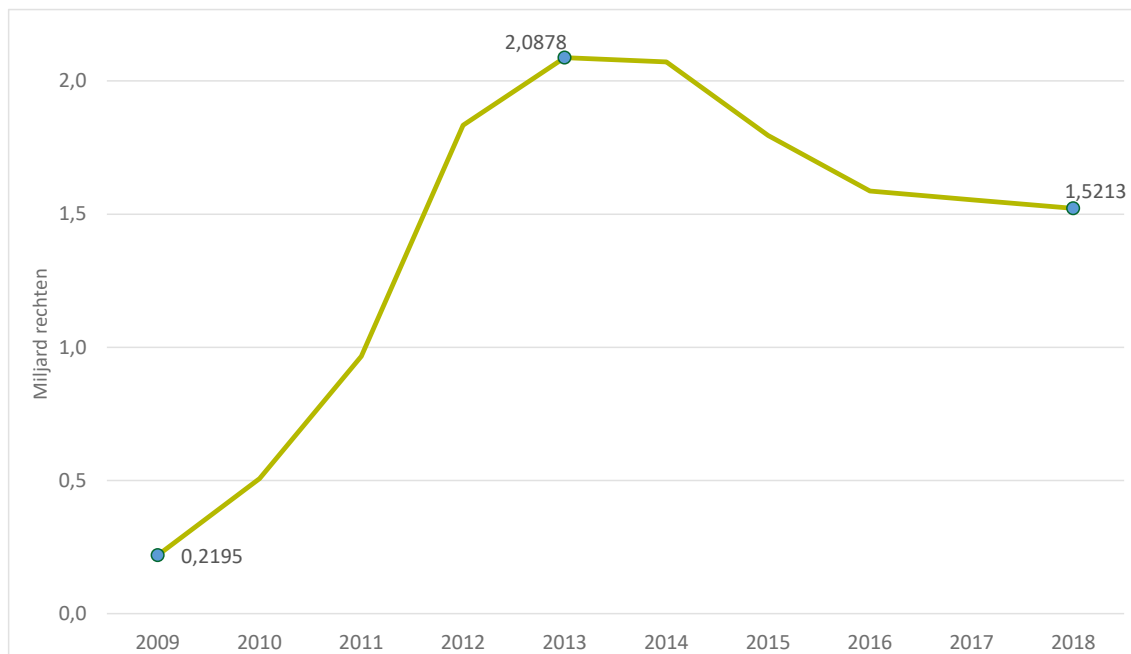
- (1) de Commissie houdt toezicht op het optreden van de lidstaten in het kader van het EU-ETS, stelt regels op voor de veiling en kosteloze toewijzing van rechten, verstrekt richtsnoeren over de toepassing van de richtlijn aan de lidstaten, exploitanten en derde partijen die als verificateur optreden, en doet wetgevingsvoorstellen inzake het EU-ETS aan het Europees Parlement en de Raad.
- (2) De bevoegde autoriteiten in de EU-lidstaten controleren de plannen voor emissie-monitoring van de exploitanten en keuren deze goed, inspecteren de exploitanten en aanvaarden de geverifieerde emissieverslagen van de exploitanten op basis van de EU-wetgeving en de richtsnoeren van de Commissie.
- (3) Exploitanten die vallen onder het plafond voor broeikasgasemissies van de EU verwerven elk jaar het aantal rechten dat overeenkomt met hun emissies en leveren deze in. Het niet inleveren van voldoende rechten levert een boete van 100 EUR per ongedekt koolstofdioxide-equivalent (CO₂e) op, plus aanvullende boetes die op het niveau van de lidstaat zijn vastgesteld (in overeenstemming met de geharmoniseerde bepalingen van de EU-ETS-richtlijn).
- (4) Derde partijen die als verificateur optreden (en die zijn goedgekeurd door accreditatie-instanties in de lidstaten) controleren en certificeren de emissiegegevens van exploitanten.

15 Van 2005 tot en met 2012 (de eerste twee fasen van het EU-ETS) werden bijna alle rechten kosteloos toegewezen. Het aantal toegewezen rechten was elk jaar hoger dan het benodigde aantal om de daadwerkelijke emissies te dekken, met name tijdens de economische recessie na 2008, wat leidde tot steeds hogere voorraden van rechten (zie [figuur 7](#)) die door exploitanten werden gehouden. Dit resulteerde in een daling van de prijs van rechten (zie [figuur 6](#)), waardoor de prikkels voor exploitanten om de emissies te verminderen werden verzwakt. Veel exploitanten konden rechten gebruiken die zij eerder kosteloos hadden ontvangen om volledig te voldoen aan hun

¹⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag over de werking van de Europese koolstofmarkt, COM(2019) 557 final van 31 oktober 2019.

verplichting tot inlevering. Door de veranderingen die in de derde fase in het systeem werden aangebracht is dit systeembrede jaarlijkse overschot grotendeels verdwenen.

Figuur 7 — Overschot aan verzamelde rechten in het EU-ETS



Bron: ERK, met gegevens van [Sandbag](#).

16 In de geconsolideerde EU-ETS-richtlijn worden enkele bepalingen die verband houden met de vierde fase (2021-2030) herzien in het licht van de volgende omstandigheden:

- (1) de mondiale inventarisatie in het kader van de Overeenkomst van Parijs, die is gepland voor 2023, waarbij de partijen bij de overeenkomst hun huidige toezeggingen zullen beoordelen en hun inspanningen zullen opvoeren om de streefdoelen van de overeenkomst te behalen¹⁸;
- (2) de uitvoering van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) onder auspiciën van de Internationale

¹⁸ Artikel 30 van [Richtlijn 2003/87/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

Burgerluchtvaartorganisatie, een programma dat gericht is op de mondiale compensatie van emissies van de burgerluchtvaart (zie [tekstvak 4](#))¹⁹;

- (3) de mogelijke goedkeuring van de koolstofcorrectie aan de grens op de invoer vanuit derde landen (zie paragraaf [40](#)).

In 2020 diende de Commissie een voorstel voor een nieuwe Europese klimaatwet²⁰ in en was zij van plan een openbare raadpleging over een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens te gaan houden. De mededeling van de Commissie over de Europese Green Deal ging in op de mogelijkheden om de bepalingen inzake het EU-ETS te wijzigen.

¹⁹ Artikel 28 ter van [Richtlijn 2003/87/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

²⁰ [Voorstel van de Commissie voor een verordening: Europese klimaatwet.](#)

Reikwijdte en aanpak van de controle

17 We hebben onderzocht of de besluiten van de Commissie over kosteloze rechten in het kader van het EU-ETS een redelijke basis boden om de vermindering van de broeikasgasemissies aan te moedigen. Wij hebben met name onderzocht of de kosteloze toewijzing:

- met succes werd ingezet als instrument voor modernisering van de energiesector;
- gericht was op de sectoren met het hoogste risico op koolstoflekkage;
- zodanig werd ingezet dat vermindering van de broeikasgasemissies werd gestimuleerd en niet werd bijgedragen tot een toename van dergelijke emissies.

18 In het kader van onze controlewerkzaamheden hebben we:

- de voorstellen, richtsnoeren en andere relevante verslagen van de Commissie onderzocht;
- de relevante autoriteiten van de lidstaten Tsjechië, Duitsland, Polen en Zweden geraadpleegd, evenals vertegenwoordigers van de industriële, energie- en luchtvaartsector en van niet-gouvernementele organisaties;
- de beschikbare bescheiden en verslagen inzake de werking van het EU-ETS en van het mechanisme van kosteloze rechten beoordeeld;
- een panel van deskundigen geraadpleegd. We hebben gebruikgemaakt van hun deskundigheid om de voorlopige bevindingen met betrekking tot het systeem van kosteloze rechten te beoordelen;
- bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk waren voor de monitoring van het EU-ETS in alle EU-lidstaten, ondervraagd teneinde relevante informatie te verzamelen over benchmarks en koolstoflekkage.

19 De controle beslaat de periode 2013-2019 en dus de derde fase van het EU-ETS en de wetgeving die is voorgesteld voor de vierde fase. De gevolgen van de corona-epidemie voor de prijzen in het kader van het EU-ETS en de waarschijnlijke gevolgen van de hieruit voortvloeiende economische recessie zijn derhalve niet meegenomen in deze controle.

20 Dit verslag bevat informatie die kan worden gebruikt bij de geplande herziening van de wetgeving die nodig is voor de mondiale inventarisatie die voor 2023 gepland is in het kader van de Overeenkomst van Parijs (zie paragraaf **16**).

Opmerkingen

Kosteloze rechten leidden tot onzekere resultaten bij het gebruik daarvan als instrument voor modernisering van de energiesector

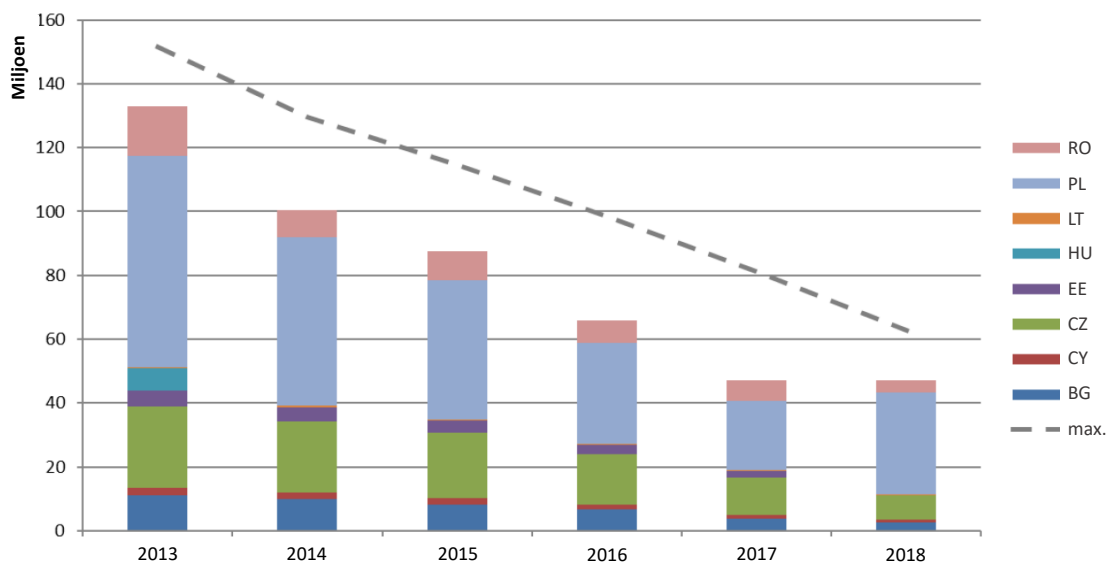
21 Kosteloze rechten voor de elektriciteitssector waren tijdens de derde fase toegestaan in afwijking van de algemene regel dat deze sector zijn rechten door middel van een veiling of op de markt moest verwerven. Deze kosteloze rechten moeten investeringen ondersteunen om de energiesector te moderniseren in de acht lidstaten waarin de afwijking wordt toegepast. We hebben de veranderingen in de toewijzing van kosteloze rechten tussen de derde en de vierde fase bekeken en onderzocht of de energiesectoren in deze lidstaten hun koolstofvoetafdruk hebben beperkt.

Vanaf 2021 zijn strengere voorwaarden van toepassing op het gebruik van kosteloze rechten in de energiesector

22 De elektriciteitssector heeft sinds 2013 geen recht op kosteloze toewijzing, omdat deze de kosten kan doorberekenen aan de consument. Tien lidstaten die in 2013 een bbp per hoofd van de bevolking van minder dan 60 % van het gemiddelde van de Unie hadden, mochten afwijken²¹ van dit algemene beginsel. Acht van deze lidstaten maakten hiervan gebruik tijdens de derde fase (zie [figuur 8](#)). Van 2013 tot en met 2018 werden meer dan 479 miljoen rechten kosteloos toegewezen in het kader van deze bepaling (in [figuur 6](#) wordt de veranderende prijs van rechten getoond). Met deze kosteloze toewijzing moest een bijdrage worden geleverd aan de modernisering van de sector elektriciteitsopwekking in deze landen, waarvan sommige sterk afhankelijk waren van steenkool.

²¹ Artikel 10 quater van [Richtlijn 2003/87/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

Figuur 8 — Kosteloos toegewezen rechten voor de modernisering van de energiesector (op basis van artikel 10 quater)



Opmerking: De stippellijn geeft het maximaal aantal kosteloze rechten aan dat beschikbaar was.

Bron: Europese Commissie.

23 De lidstaten die gebruik wilden maken van de afwijking, moesten de Commissie een aanvraag sturen die voldeed aan een aantal vereisten die zijn vastgesteld in de richtlijn en daaropvolgende richtsnoeren van de Commissie²² (zie [tekstvak 2](#)). De Commissie keurde de aanvragen van de lidstaten goed na verschillende ronden van gesprekken tussen de Commissie en de acht lidstaten die een aanvraag hadden ingediend.

²² Vastgesteld in: [Richtlijn 2003/87/EG](#), artikel 10 quater; Mededeling van de Commissie “Richtsnoeren voor de facultatieve toepassing van artikel 10 quater van Richtlijn 2003/87/EG” ([2011/C 99/03](#)) en Besluit van de Commissie van 29 maart 2011, [C\(2011\) 1983](#) definitief.

Tekstvak 2 — Voorwaarden voor het gebruik van kosteloze rechten voor de modernisering van de elektriciteitsopwekking in de derde fase

De lidstaten die kosteloze rechten wilden toewijzen op basis van artikel 10 quater van de EU-ETS-richtlijn moesten hun voorgestelde methode voor toewijzing voorleggen aan de Commissie en aantonen dat de toewijzingen niet zouden leiden tot onnodige verstoringen van de mededinging.

De waarde van de kosteloze rechten mocht niet worden gebruikt om de capaciteit te verhogen om in te spelen op een toenemende vraag op de markt. Wanneer kosteloze rechten werden gebruikt om nieuwe capaciteit te financieren, moest een overeenkomstig volume aan minder efficiënte capaciteit voor de opwekking van elektriciteit buiten werking worden gesteld.

De voorgestelde investeringen moesten deel uitmaken van nationale investeringsplannen. In deze plannen moest worden aangetoond dat de installaties die de investeringen ontvingen eind 2008 reeds operationeel waren en moest worden voorzien in de diversificatie van de energiemix van de landen door middel van investeringen van ten minste de marktwaarde van de kosteloos toegewezen rechten.

24 In zijn conclusies van 2014 over het kader voor het klimaat- en energiebeleid 2030²³ erkende de Raad dat kosteloze toewijzingen aan de energiesector moesten worden verbeterd om ervoor te zorgen dat de middelen werden gebruikt om echte investeringen te bevorderen die de energiesector moderniseren. De herziene richtlijn voor de vierde fase vereist dat de bevoegde autoriteiten investeringen selecteren na een verplichte biedprocedure (in plaats van de vaste nationale investeringsplannen die werden gebruikt voor de derde fase). In de vierde fase zullen van de tien lidstaten die in aanmerking komen, alleen Bulgarije, Hongarije en Roemenië kosteloze rechten verstrekken aan hun energiesector.

²³ EUCO 169/14 — Europese Raad (23 en 24 oktober 2014) — Conclusies.

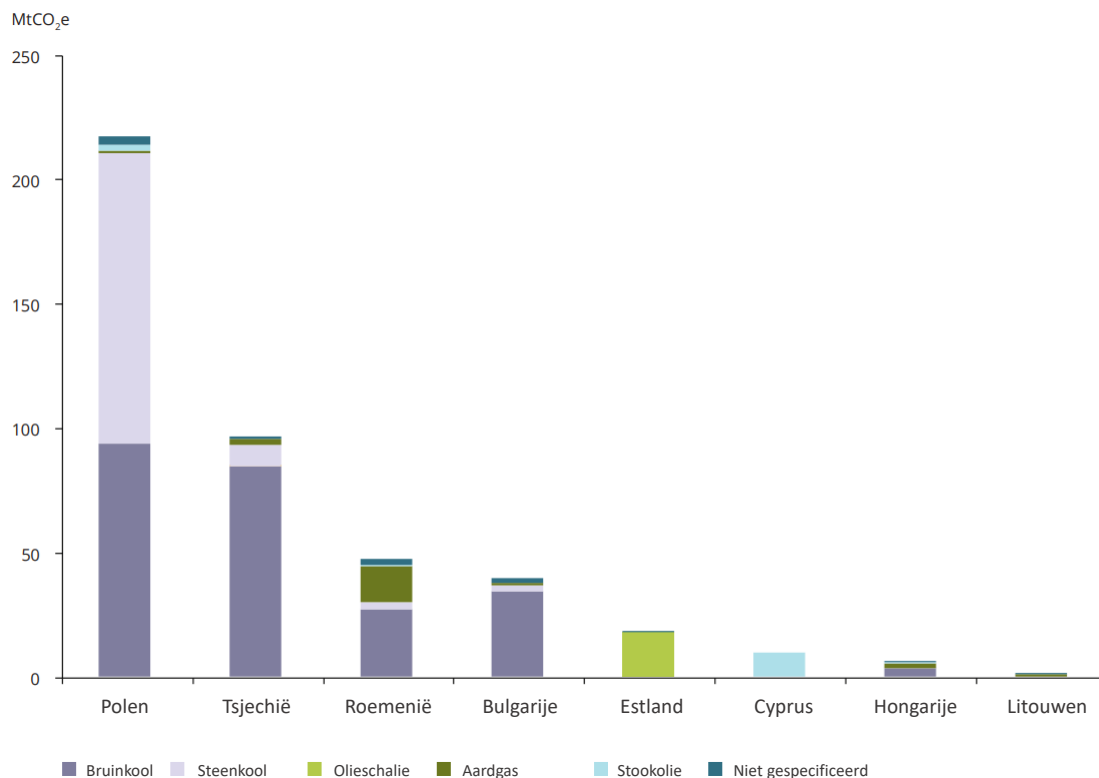
Beschikbare gegevens duiden op ondoeltreffende resultaten van kosteloze toewijzingen als instrument om de energiesector in de derde fase te moderniseren

25 De investeringen die voortvloeien uit het gebruik van kosteloze rechten uit hoofde van artikel 10 quater moesten leiden tot een vermindering van de emissie-intensiteit van de elektriciteitsproductie, evenals tot een vermindering van de absolute emissies. In het kader van een in 2015 in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie werd geconcludeerd dat de doeltreffendheid en efficiëntie van de verminderingen van de broeikasgasemissies die werden bevorderd door deze investeringen niet konden worden geëvalueerd²⁴.

26 In *figuur 9* is te zien dat het grootste deel van de ontvangsten die voortvloeiden uit de kosteloos toegewezen rechten is gebruikt voor de renovatie van bruinkool- en steenkoolcentrales, voornamelijk in Bulgarije, Tsjechië, Polen en Roemenië.

²⁴ Oostenrijks Milieuagentschap (Umweltbundesamt). [Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project “Support for the Review of the EU Emissions Trading System”](#). Europese Commissie, 2015.

Figuur 9 — Kosteloze rechten voor de modernisering van de elektriciteitsopwekking per soort brandstof van de ontvangende elektriciteitscentrale en per lidstaat, 2013-2017

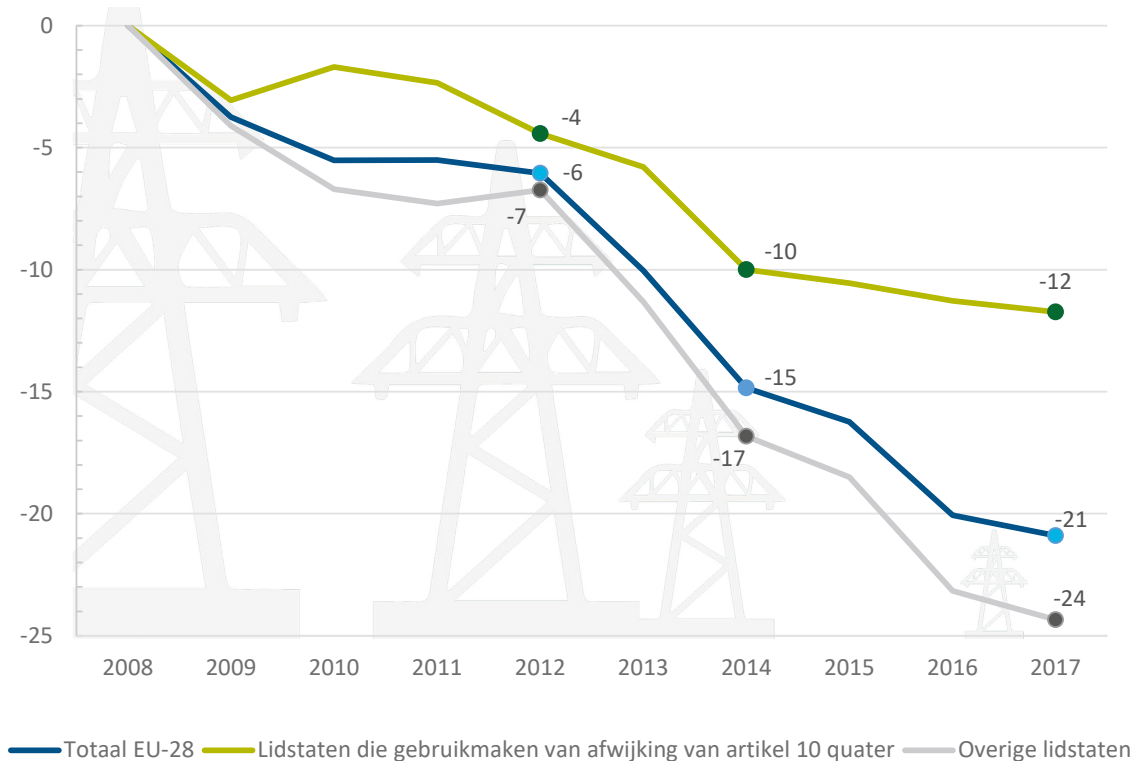


Bron: Europees Milieuagentschap. [Trends and projections in the EU ETS in 2018](#).

27 We hebben de vermindering van de koolstofintensiteit van de energiesector beoordeeld voor landen die in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing van rechten uit hoofde van artikel 10 quater en deze vergeleken met dezelfde gegevens van landen die niet profiteren van kosteloze toewijzing (zie [figuur 10](#)). Uit de resultaten blijkt dat de koolstofintensiteit veel minder is afgenomen in de lidstaten die kosteloze rechten ontvingen om de energiesector te moderniseren. Recent onderzoek²⁵ naar de beperking van steenkool als basis voor energieopwekking in 2019 bevestigt deze trend.

²⁵ Sandbag. [The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector](#).

Figuur 10 — Verandering in de koolstofintensiteit van de energiesector ten opzichte van 2008 (in %)



Bron: ERK, berekend op basis van gegevens van Eurostat en Sandbag.

Bij de kosteloze toewijzing van rechten aan exploitanten in de industrie en vliegtuigexploitanten werd maar in beperkte mate rekening gehouden met de mogelijkheid om de kosten door te berekenen en deze toewijzing zorgde vaak voor een tragere decarbonisatie

28 In de EU-ETS-richtlijn is bepaald dat de kosteloze toewijzing van rechten een voorlopige en uitzonderlijke afwijking is van²⁶ de standaardoptie van veilingen (zie [figuur 4](#)). Kosteloze toewijzing moet gericht zijn op die sectoren die het sterkst zijn blootgesteld aan internationale concurrentie en het slechtst in staat zijn de koolstofkosten door te berekenen aan klanten.

²⁶ Artikelen 10 bis, 10 ter en 10 quater van [Richtlijn 2003/87/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad. Zie ook https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en.

Sectorale capaciteit om de kosten door te berekenen kwam niet tot uitdrukking in de kosteloze toewijzing aan exploitanten in de industrie en vliegtuigexploitanten

29 Zoals hierboven vermeld, sloot het EU-ETS de elektriciteitssector, behalve in de tien lidstaten met lagere inkomens (zie paragraaf [21](#)), uit van de toewijzing van kosteloze rechten, omdat deze sector de kosten kon doorberekenen aan zijn klanten en derhalve geen risico op koolstoflekkage liep. We hebben geconstateerd dat de toewijzing van kosteloze rechten aan andere sectoren niet altijd consistent was met het vermogen daarvan om de kosten door te berekenen:

- o de luchtvaartsector ontvangt kosteloze rechten. Deze sector kan de EU-ETS-kosten echter doorberekenen aan zijn klanten. Dit werd bevestigd in de effectbeoordeling van 2006 die voorafging aan de opname van de luchtvaart in het EU-ETS²⁷.
- o De effectbeoordeling van de Commissie voor de herziening van het EU-ETS voor de vierde fase biedt²⁸ informatie over de doorberekeningspercentages in verschillende bedrijfstakken. De Commissie heeft niet voorgesteld het aantal kosteloos toegewezen rechten voor sectoren aan te passen.

30 Wanneer kosteloze toewijzing niet goed gericht plaatsvindt, kan dit leiden tot situaties waarin sectoren de koolstofkosten doorberekenen, ondanks het feit dat zij kosteloze rechten ontvangen. Als gevolg hiervan houden kosteloze rechten een financiële overdracht van consumenten (of industriële klanten) aan energie-intensieve industrieën in, wat zou leiden tot wat vaak “uitzonderlijke winsten” wordt genoemd²⁹.

²⁷ (SEC)2006 1684 – Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community - Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community {COM(2006) 818 final} {SEC(2006) 1685}.

²⁸ Blz. 199, tabel 32, van SWD(2015) 135 final – Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.

²⁹ Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS. CE Delft en Oeko-Institut. November 2015.

In de effectbeoordeling bij het Commissievoorstel van 2014 wordt erkend^{30,31} dat kosteloze toewijzing de prikkels voor installaties om de emissies te beperken kan verminderen en dat sectoren die kosteloze rechten ontvangen sommige van hun kosten kunnen doorberekenen.

31 In zijn conclusies van 2014³² gaf de Europese Raad aan het ermee eens te zijn dat het aandeel rechten dat moest worden geveild in het kader van het EU-ETS na 2020 niet moest worden beperkt. De Commissie stelde voor in de vierde fase hetzelfde aandeel rechten te veilen als in de derde fase³³ (57 %). De wetgever voerde vervolgens³⁴ de mogelijkheid in om het aantal beschikbare kosteloze rechten indien nodig met ten hoogste 3 % te verhogen (zie de “buffer voor kosteloze toewijzing” in *figuur 11*). De wetgever kan beslissen wanneer deze verhoging wordt toegepast. Deze bepaling maakte geen deel uit van de effectbeoordeling van de Commissie of het voorstel van de Commissie. Het resultaat hiervan is dat ongeveer 40 % van de rechten in de vierde fase nog steeds kosteloos zal worden toegewezen.

³⁰ [Memo/08/35](#) — Het voorstel van de Commissie tot herziening van de EU-regeling voor de emissiehandel – vragen en antwoorden.

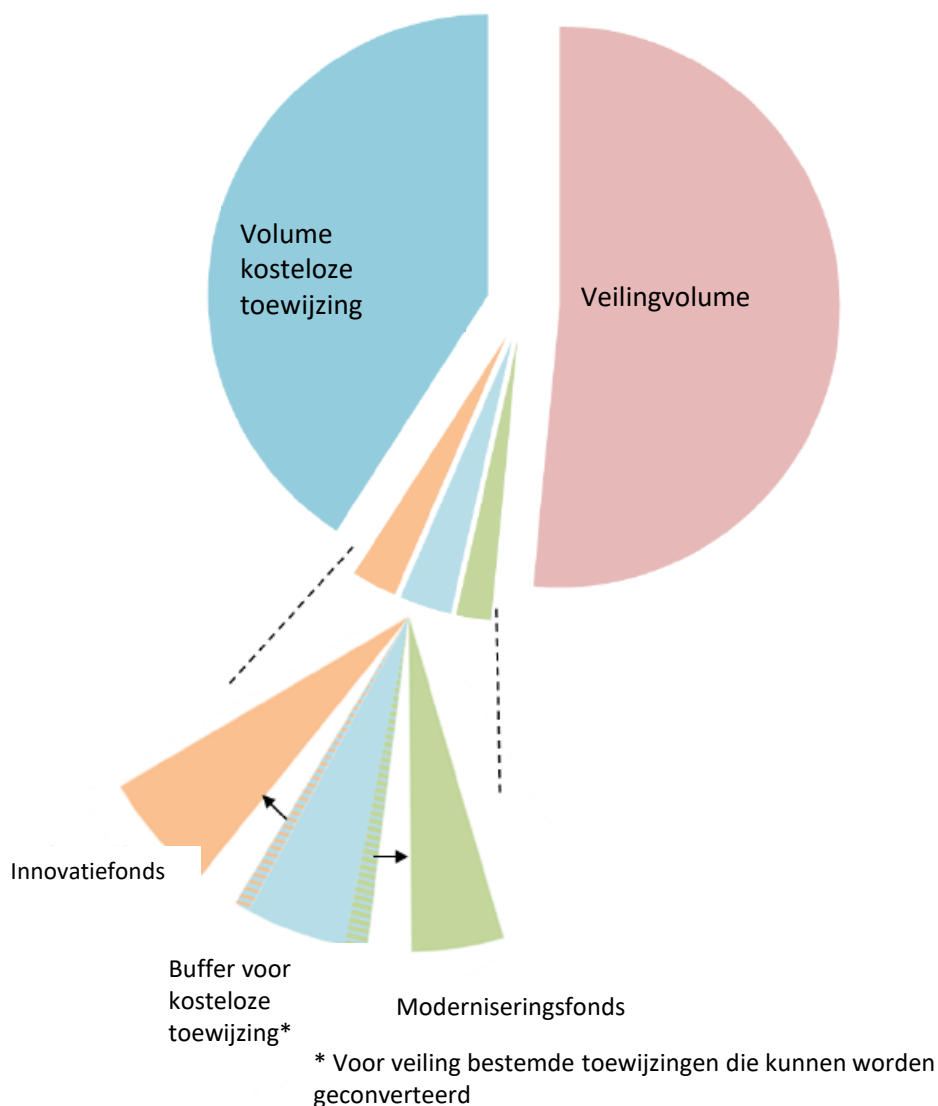
³¹ Blz. 83-90 van [SWD\(2014\) 15 final](#) – Commission Staff Working Document – Impact Assessment Accompanying the document Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030.

³² [EUCO 169/14](#) — Europese Raad (23 en 24 oktober 2014) — Conclusies.

³³ [COM\(2015\) 337 definitief](#) — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen.

³⁴ Artikel 1, punt 14, onder e), van [Richtlijn \(EU\) 2018/410](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814.

Figuur 11 — Ongeveer 40 % van de rechten zal in de vierde fase nog steeds kosteloos worden toegewezen



Bron: COM(2018) 842 final: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag over de werking van de Europese koolstofmarkt.

Sectoren die meer dan 90 % van de industriële emissies veroorzaakten, ontvingen al of bijna al hun rechten kosteloos

32 De kosteloze toewijzing van rechten in het kader van het EU-ETS wordt gebruikt om het risico op koolstoflekkage te beperken (zie paragraaf 07). Koolstoflekkage is de mogelijke toename van de mondiale broeikasgasemissies wanneer ondernemingen vanwege de kosten in verband met het klimaatbeleid in de EU hun productie naar andere landen zouden verplaatsen waar geen vergelijkbaar klimaatbeleid van

toepassing is op de industrie³⁵. Het risico op koolstoflekkage bestaat vanwege verschillen in de koolstofkosten binnen de EU, en tussen de EU en derde landen.

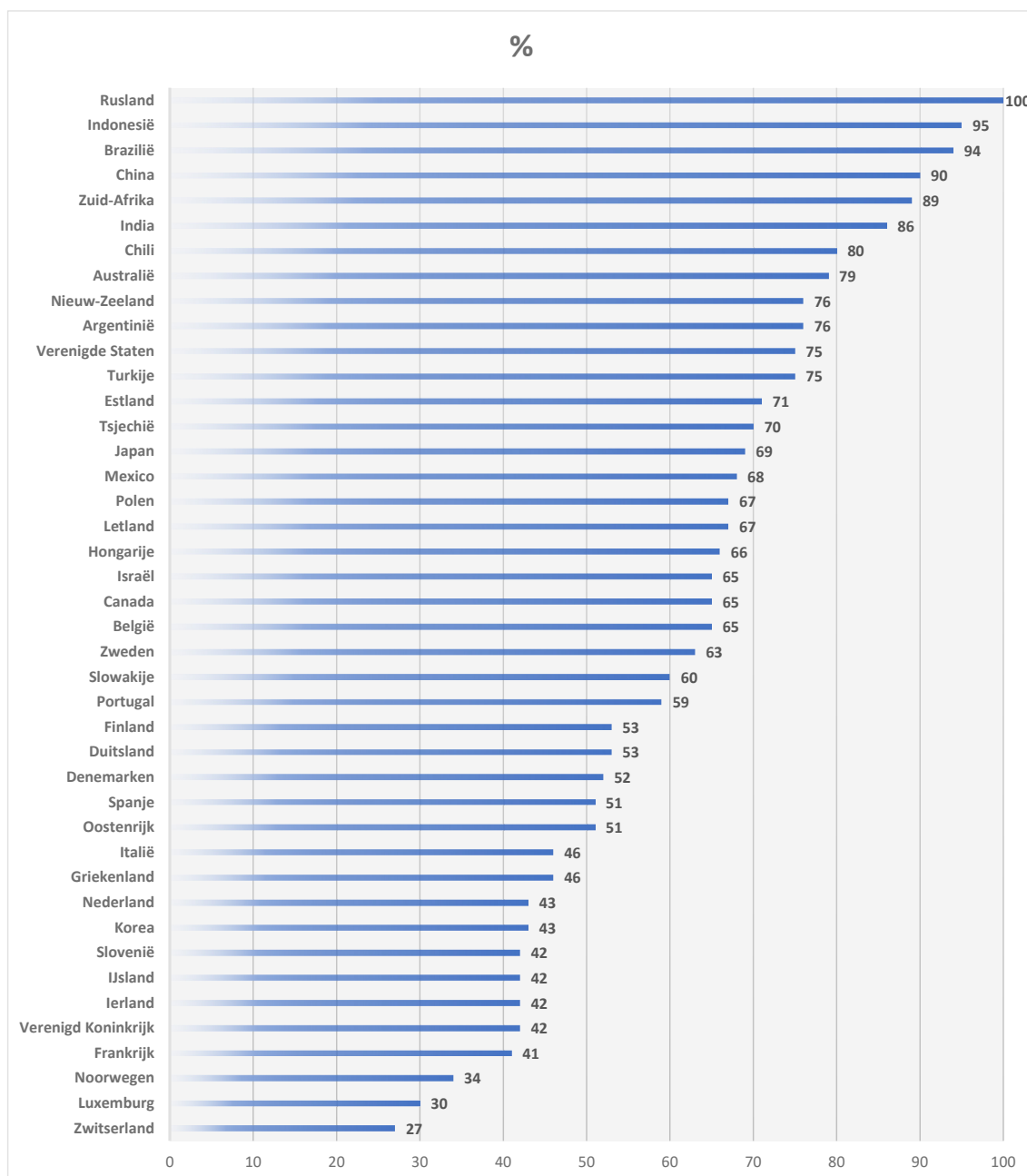
33 Volgens de OESO (zie [figuur 12](#)) verschillen de koolstofkosten sterk tussen staten. In het algemeen waren de koolstofkosten in de meeste EU-lidstaten bijvoorbeeld lager dan in Zwitserland en Noorwegen, maar hoger dan in de VS en China. In een door de Europese Commissie betaalde studie werd geen bewijs gevonden van koolstoflekkage³⁶, hoewel in andere studies wordt gesteld dat juist vanwege de kosteloze toewijzing van rechten geen koolstoflekkage heeft plaatsgevonden³⁷. Omdat koolstoflekkage kan leiden tot minder banen en investeringen in de EU, heeft dit fenomeen economische en sociale gevolgen.

³⁵ Blz. 4 van [SWD\(2019\) 22 final](#), Commission Staff Working Document – Impact Assessment Accompanying the document Commission Delegated Decision supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030.

³⁶ Bolscher, Hans; Graichen, Verena; Hay, Graham; Healy, Sean; Lenstra, Jip; Meindert, Lars; Regeczi, David; Von Schickfus, Marie-Theres; Schumacher, Katja; Timmons-Smakman, Floor. [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#). Ecorys. Rotterdam, blz. 11. September 2013.

³⁷ Montenegro, Roland; Fahl, Ulrich; Zabel, Claudia; Lekavičius, Vidas; Bobinaitė, Viktorija; Brajković, Jurica. [D3.2 - Case study on carbon leakage and competitiveness](#). REEEM Project 2018.

Figuur 12 — Koolstofprijksloof voor OESO- en G20-landen, 2015



Opmerking: De **koolstofprijksloof** meet hoeveel landen beneden een prijs voor koolstofemissies van de benchmarkwaarde van 30 EUR/ton blijven (ondergrens van de schatting van de koolstofkosten door de OESO in 2018).

Het verschil tussen de benchmarkwaarde en het daadwerkelijke effectieve koolstoftarief (ECR) wordt weergegeven als percentage: als het ECR voor alle emissies ten minste even hoog is als de benchmark, is de kloof nul en wanneer het ECR gedurende de volledige periode nul is, is de kloof 100 % (bijv. voor Rusland).

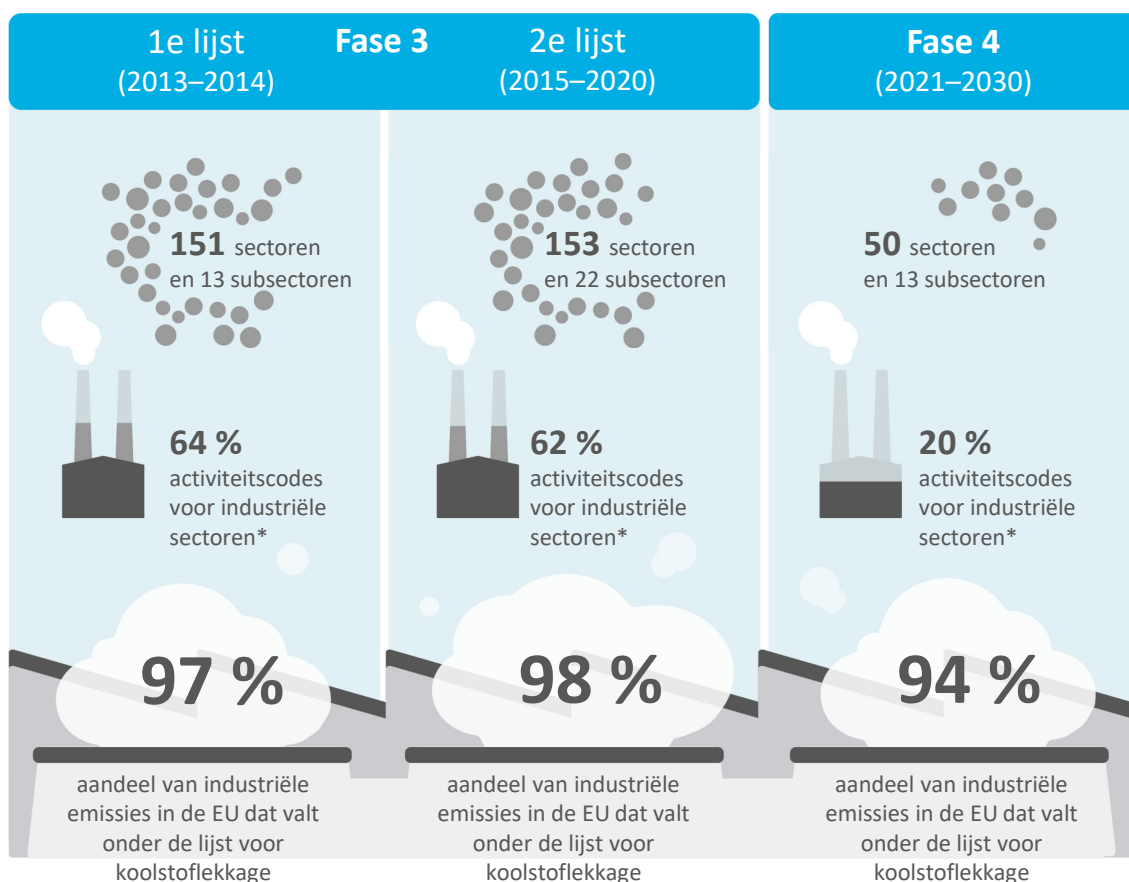
Bron: ERK, op basis van gegevens van de OESO in “Effective Carbon Rates 2018”.

34 Met de kosteloze toewijzing van rechten wordt het risico op koolstoflekkage aangepakt door de kosten van de naleving voor de exploitanten die onder het EU-ETS

vallen te verlagen. Deze rechten helpen hen dus hun concurrentievermogen in stand te houden ten opzichte van producenten in derde landen.

35 Industriële exploitanten uit sectoren die risico lopen op koolstoflekkage profiteren elk jaar van de kosteloze toewijzing op basis van de productbenchmarks die in paragraaf 42 zijn genoemd, in tegenstelling tot andere sectoren (waar het risico op koolstoflekkage niet aanwezig wordt geacht), waar de kosteloze rechten geleidelijk aan tot nul worden beperkt (zie [figuur 4](#)). Voor de vierde fase werd overeenkomstig de voorstellen van de Commissie het aandeel bedrijfstakken die werden beschouwd als sectoren die risico lopen op koolstoflekkage, aanzienlijk beperkt. Deze sectoren vertegenwoordigen echter nog steeds 94 % van de industriële emissies van de EU (zie [figuur 13](#)). In de koolstoflekkagelijst worden geen verschillende niveaus van risico op koolstoflekkage vastgesteld voor de verschillende sectoren die hierin zijn opgenomen, maar worden zij allemaal gelijk behandeld (zie [tekstvak 3](#) voor een vergelijking met andere ETS-systemen).

Figuur 13 — Algemene informatie over EU-ETS-koolstoflekkagelijsten



* Het getoonde percentage verwijst naar het aantal bedrijfstakken in de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (NACE) en biedt geen informatie over de industriële productie of de omvang van de sector.

Bron: ERK, op basis van de EU-wetgeving en gegevens van de Europese Commissie.

Tekstvak 3 — Risico op koolstoflekkage in andere emissiehandelssystemen

In het EU-ETS worden alle sectoren waarbij een risico op koolstoflekkage aanwezig wordt geacht, gelijk behandeld. Dit betekent dat alle sectoren die zijn opgenomen in de EU-ETS-koolstoflekkagelijst profiteren van kosteloze toewijzing op basis van 100 % van de relevante benchmark.

In ETS-systemen in de Amerikaanse staat Californië en in de Canadese provincie Quebec wordt daarentegen een koolstoflekkagelijst vastgesteld waarin sectoren worden onderverdeeld in hoog, middelhoog en laag risico op koolstoflekkage³⁸.

36 In de EU-ETS-wetgeving worden de emissie-intensiteit en de handelsintensiteit gebruikt als criteria voor het beoordelen van het risico op koolstoflekkage. Bij de effectbeoordeling voor de herziening van het EU-ETS voor de komende vierde fase werd ook gekeken naar de doorberekeningspercentages (zie [tekstvak 1](#)) in verschillende sectoren³⁹, maar de Commissie nam deze niet op onder de criteria voor de beoordeling van het risico op koolstoflekkage⁴⁰ in haar voorstellen voor de vierde fase.

37 Het feit dat kosteloze rechten niet gericht worden ingezet met het oog op koolstoflekkage betekent dat de meeste toewijzingen van kosteloze rechten op grond van de bestaande regelingen niet vóór 2030 tot nul zullen zijn teruggebracht, wat de standaard is voor kosteloze rechten (zie [figuur 4](#)).

38 In een studie van de OESO over de eerste tien jaar van het EU-ETS, die in 2018 werd gepubliceerd, werd geconstateerd dat de sectoren die volgens de Europese Commissie risico liepen inderdaad actief waren op sterk concurrerende markten en

³⁸ Meer informatie over Californië en Quebec is beschikbaar op respectievelijk: <https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>; <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-proteger.htm>.

³⁹ Blz. 193-202 van [SWD\(2015\) 135 final](#) – Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.

⁴⁰ [COM\(2015\) 337 definitief](#) — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen.

een moeilijke economische tijd doormaakten. Er werd echter ook geconstateerd dat de ondernemingen die onder het EU-ETS vielen relatief gezien beter presteerden dan hun tegenhangers die er niet onder vielen, en dat dit erop duidt dat het zo kan zijn dat de EU-ETS-bedrijven die risico lopen, door de toekenning van kosteloze rechten ruimschoots gecompenseerd zijn voor de gemaakte kosten voor koolstofbeperking uit hoofde van de verordening⁴¹. Met een meer gerichte toekenning van kosteloze rechten zou derhalve het risico op koolstoflekkage zijn aangepakt, zouden de uitzonderlijke winsten zijn beperkt en zouden de overheidsfinanciën zijn verbeterd (doordat het aandeel geveilde rechten hoger zou zijn geweest).

De Commissie heeft andere benaderingen onderzocht om het risico op koolstoflekkage als gevolg van het EU-ETS te beperken, maar heeft deze niet voorgesteld

39 De Commissie heeft in de effectbeoordeling van 2008 voor de herziening voor de derde fase⁴² en in haar mededeling van 2010 over manieren om de emissies verder te verminderen en de koolstoflekkage te beoordelen⁴³ gekeken naar alternatieven voor kosteloze toewijzing om koolstoflekkage aan te pakken, maar heeft geen specifieke voorstellen gedaan. Met name in 2014, toen zij het mogelijke beleidskader voor klimaat en energie voor de periode van 2020 tot en met 2030 analyseerde, beoordeelde de Commissie de situatie ten aanzien van koolstoflekkage in de EU en stelde zij manieren voor om deze aan te pakken, die allemaal uitsluitend waren gebaseerd op kosteloze toewijzing⁴⁴. Een belangrijk alternatief voor kosteloze

⁴¹ [The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance](#). ECO/WKP(2018)63; Economics department working papers No. 1515. Door Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall en Frank Venmans.

⁴² Sectie 5.6.3 van [SEC\(2008\) 52](#) — Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system — Impact Assessment.

⁴³ [COM\(2010\) 265 definitief](#) — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20 % en beoordeling van het risico van koolstoflekkage.

⁴⁴ Sectie 5.5 van [SWD\(2014\) 15 final](#) — Commission Staff Working Document – Impact Assessment Accompanying the document Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030.

toewijzing, dat momenteel wordt besproken door de Commissie, is het gebruik van koolstofcorrecties aan de grens om de kosten van broeikasgasemissies voor de invoer op hetzelfde niveau te brengen als de kosten voor de binnenlandse productie⁴⁵.

40 Koolstofcorrecties aan de grens zouden de kosten omvatten van koolstofvermindering voor producten die worden ingevoerd uit plaatsen zonder klimaatbeleid dat vergelijkbaar is met het EU-ETS, zodat het risico op koolstoflekkage zou worden beperkt (hoewel deze de geïntegreerde kosten in de EU-uitvoer naar derde landen niet aanpakken). In de effectbeoordeling van 2015 bij het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de vierde fase van het EU-ETS werd geconstateerd dat er geen plausibele alternatieven waren voor het systeem van benchmarking om koolstoflekkage aan te pakken. Er werd opgemerkt dat een belasting aan de grens een minder geschikt middel was en er werd gewezen op mogelijke strijdigheid met multilaterale handelsregels en negatieve reacties van derde landen⁴⁶. In de richtlijn voor de vierde fase wordt echter opgemerkt dat de kosteloze toewijzing van rechten zou kunnen worden vervangen door, aangepast aan of aangevuld met koolstofcorrecties aan de grens⁴⁷. In de mededeling over de Europese Green Deal wordt voorgesteld om verder te gaan met een voorstel voor een “koolstofgrenscorrectie”, als significante verschillen in koolstofprijzen blijven bestaan⁴⁸.

⁴⁵ Claey's, Grégory; Tagliapietra, Simone; Zachmann, Georg; [How to make the European Green Deal work](#). Policy Contribution. n. 13. November 2019. Bruegel, Brussel, blz. 6.

⁴⁶ Blz. 139 van [SWD\(2015\) 135 final](#) – Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.

⁴⁷ Overweging 24 van [Richtlijn \(EU\) 2018/410](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018.

⁴⁸ Sectie 2.1.1 van [COM\(2019\) 640 final](#) — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De Europese Green Deal.

De benchmarking die wordt gebruikt om kosteloze rechten toe te wijzen leidt tot een progressieve verbetering van de prikkels om de emissies te verminderen

41 Overeenkomstig de EU-ETS-richtlijn werden kosteloze rechten in de derde fase zodanig toegewezen dat vermindering van de broeikasgasemissies werd gestimuleerd. De regels voor deze toewijzing mogen niet bijdragen tot een toename van de broeikasgasemissies.

De benadering op basis van benchmarks bood prikkels om de broeikasgasemissies te verminderen

42 Vanaf de derde fase wordt het aantal kosteloze rechten dat elke exploitant ontvangt, berekend aan de hand van productspecifieke benchmarks (of, wanneer dit niet mogelijk is, door middel van een “fall-back”-methode die verband houdt met het gebruik van warmte en brandstof). Overeenkomstig de EU-ETS-richtlijn⁴⁹ heeft de Commissie benchmarks gebruikt om te “waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleert [...] en [niet aanzet] tot een toename van de emissie”.

43 Productbenchmarks worden vastgesteld op het gemiddelde emissieniveau van de 10 % efficiëntste installaties in elke sector. Op deze manier moeten installaties die zeer efficiënt zijn alle of bijna alle rechten ontvangen die zij nodig hebben om de verplichtingen in het kader van het EU-ETS na te leven. Bij inefficiënte installaties moeten meer inspanningen worden geleverd om de emissies ervan te dekken met rechten, door de emissies te verminderen of door meer rechten te kopen⁵⁰.

44 Het gebruik van benchmarks wordt algemeen beschouwd als een verbetering ten opzichte van het systeem dat in de voorgaande fasen van het EU-ETS werd gebruikt, toen de toewijzing was gebaseerd op historische broeikasgasemissies⁵¹. De benadering

⁴⁹ Artikel 10 bis, lid 1, van [Richtlijn 2003/87/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.

⁵⁰ [EU ETS Handbook](#), blz. 41.

⁵¹ Zie bijv. [Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System](#), CAN Europe, februari 2010.

op basis van benchmarks biedt sterkere prikkels om de emissies in het productieproces te verminderen.

Er bestaan enkele technische problemen ten aanzien van het doeltreffende gebruik van benchmarks

45 De benchmarks voor kosteloze toewijzing houden momenteel niet volledig rekening met de indirecte emissies van verbonden toeleveringsketens. Dit kan in sommige sectoren problematisch zijn als bepaalde installaties hun schijnbare emissie-intensiteit kunnen verminderen (maar de niveaus van kosteloze toewijzing behouden) door directe emissies (ter plaatse) te vervangen door indirecte emissies⁵².

46 De broeikasgasemissies die worden veroorzaakt door de verbranding van biomassa worden niet meegenomen bij de berekening van de rechten die een exploitant moet inleveren (zie paragraaf **05**). Industriële installaties waarvoor gebruik wordt gemaakt van biomassa, ontvangen daarom doorgaans meer kosteloze rechten dan zij moeten inleveren. Daarnaast hoeven exploitanten die elektriciteit opwekken met biomassa geen rechten in te leveren voor de emissies die door deze brandstof worden veroorzaakt. Het EU-ETS-systeem legt geen duurzaamheidscriteria op voor dit soort brandstof. In de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED II) zijn duurzaamheidscriteria voor biomassa opgenomen⁵³, met als reden dat alleen duurzame bio-energie die de broeikasgasemissies vermindert ten opzichte van fossiele brandstoffen in aanmerking komt voor financiële steun. De Commissie heeft geen wijzigingen van de EU-ETS-regels voorgesteld om kosteloze toewijzing te beperken tot exploitanten die biomassa gebruiken die voldoet aan de RED II-criteria.

47 De toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel dat de gebruiker betaalt op de koolstofkosten kan prikkels opleveren voor producenten en consumenten om hun gedrag aan te passen en de emissies te verminderen. In de effectbeoordeling voor de vierde fase van het ETS werd erkend dat kosteloze toewijzing niet goed past bij het beginsel dat de vervuiler betaalt⁵⁴: de stimulans die

⁵² Zipperer, V., Sato, M., en Neuhoff, K. (2017) [Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope](#). GRI working paper.

⁵³ Zoals vastgelegd in artikel 29, leden 2 tot en met 7, van [Richtlijn \(EU\) 2018/2001](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

⁵⁴ [SWD\(2015\) 135 final](#) – Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of

uitgaat van dit beginsel om de emissies te verminderen wordt beperkt wanneer de rechten kosteloos worden toegekend.

48 Voor de vierde fase werd de Raad het er in 2014 over eens⁵⁵ dat het niveau van toewijzing beter moest worden afgestemd op de productievolumes van exploitanten om uitzonderlijke winsten te voorkomen. In 2015 stelde de Commissie een methode voor om de benchmarks bij te werken, die deze dynamische toewijzing overeenkomstig de productievolumes van de exploitant mogelijk zou maken. Daarbij werden in het voorstel van de Commissie verschillende criteria in aanmerking genomen (bijv. een betere afstemming op de productieniveaus, geen verhoging van de administratieve complexiteit).

Vierde fase van het EU-ETS zal naar verwachting betere informatie opleveren over de prikkels voor decarbonisatie

49 In de EU-ETS-wetgeving worden verplichtingen voor installaties, verificateurs en lidstaten uiteengezet om op betrouwbare wijze de kosteloze rechten te berekenen en verslag uit te brengen over de emissiegegevens⁵⁶. De Commissie kan bovendien vertrouwen op de EU-ETS-nalevingscontroles en het EU-ETS-nalevingsforum om ervoor te zorgen dat de informatie over de emissies klopt. In de huidige wetgeving is niet voorzien in de verzameling van informatie om te beoordelen of de kosteloze toewijzing van rechten heeft geleid tot meer energie-efficiëntie bij installaties. De Commissie heeft een dergelijke beoordeling daarom nog niet uitgevoerd. De herziene EU-ETS-richtlijn bepaalt⁵⁷ dat voor installaties die in de vierde fase een kosteloze toewijzing ontvangen, gegevens moeten worden ingediend over de productieactiviteiten, als onderdeel van de nationale uitvoeringsmaatregelen. Volgens de Commissie zal zij aan de hand van deze gegevens kunnen beoordelen in hoeverre kosteloze rechten bedrijfstakken prikkels bieden voor decarbonisatie.

the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.

⁵⁵ EUCO 169/14 — Europese Raad (23 en 24 oktober 2014) — Conclusies.

⁵⁶ Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad.

⁵⁷ Artikel 11 van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.

Door kosteloze toewijzing van rechten werd het luchtvervoer bevoordeeld ten opzichte van het spoorvervoer

50 Kosteloze toewijzing van rechten is erop gericht koolstoflekage te voorkomen en een toename van de mondiale broeikasgasemissies als gevolg van de verplaatsing van activiteiten van de EU naar derde landen te vermijden. Binnen de EU hebben we geconstateerd dat kosteloze toewijzing van rechten koolstofintensief luchtvervoer kan ondersteunen, ten koste van het spoorvervoer.

51 Luchtvaartexploitanten ontvangen kosteloze rechten en moeten rechten inleveren om hun emissies als gevolg van vluchten binnen de EU (plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) te dekken. Bij de gangbare prijzen voor EU-ETS-rechten tijdens de derde fase zijn de bijkomende kosten per passagier beperkt: tussen de 0,30 en 2,00 EUR per passagier voor de meeste vluchten in [tabel 1](#). Het spoorvervoer valt niet onder het EU-ETS, maar exploitanten van geëlektrificeerde spoorwegen betalen voor de EU-ETS-kosten die worden doorberekend door de sector energieopwekking (en in 2016 was 54 % van het EU-spoornet geëlektrificeerd⁵⁸).

⁵⁸ Blz. 2 van [COM\(2019\) 51 final](#), Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Zesde verslag over de monitoring van de spoorwegmarkt.

Tabel 1 — Geschatte gemiddelde emissies per passagier in vliegtuig en trein voor de tien drukste vliegroutes die onder het EU-ETS vallen

Route (gerangschikt naar aantal lijnvluchten)	Aantal lijnvluchten (3/2018–2/2019)	Geschatte gemiddelde emissies bij vervoer met vliegtuig (kg per passagier)	Geschatte gemiddelde emissies bij vervoer met trein (kg per passagier)
Barcelona–Madrid	18 812	115,40	17,00
Frankfurt–Berlijn Tegel	17 591	104,50	15,00
Parijs Orly–Toulouse	17 081	120,50	5,70
Oslo–Trondheim	16 940	131,90	0,50
Bergen–Oslo	16 451	119,70	0,44
Amsterdam–Londen Heathrow	13 115	124,70	13,30
Stockholm–Oslo	12 841	139,60	1,30
Stockholm– Kopenhagen	12 679	108,90	2,70
Kopenhagen–Oslo	12 383	110,50	2,90
Lissabon–Madrid	11 843	109,30	21,70

Opmerking: Bij de berekening van de emissies van treinen wordt rekening gehouden met de energiebronnen langs de treinroutes. De emissies van vliegtuigen zijn gebaseerd op de gemiddelde bezettingsfactoren tussen de 71 en 80 %, afhankelijk van de route. De emissies van treinen worden berekend op basis van een standaard bezettingsfactor van 35 %, behalve wanneer informatie over een specifieke bezettingsfactor beschikbaar is voor een bepaalde route. Werkelijke emissiecijfers kunnen afwijken al naargelang factoren zoals het vliegtuigmodel, het werkelijke aantal passagiers tijdens de vlucht en het gebruikte vliegpad.

Bron: Uitgewerkt door de ERK, met gegevens van [Ecopassenger](#) (voor de emissiecijfers) en van [OAG](#) (voor het aantal vluchten).

52 Het Internationaal Energieagentschap meldde in 2019 dat het spoor een van de efficiëntste vervoerswijzen met de laagste emissie is⁵⁹. De meeste vluchten binnen de EU betreffen een afstand van minder dan 1 000 km⁶⁰ en treinen kunnen een minder koolstofintensief alternatief voor deze routes zijn wanneer de spoorweginfrastructuur reeds bestaat (zie [tabel 1](#)). Bij de beoordeling van de mogelijke bijdrage van het

⁵⁹ IEA (2019), “[The Future of Rail](#)”, IEA, Parijs.

⁶⁰ Alonso, G.; Benito, A.; Lonza, L.; Kousoulidou, M. [Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union](#). *Journal of Air Transport Management*. v. 36, blz. 85-93, april 2014, blz. 92.

spoorvervoer aan de decarbonisatie moet echter ook rekening worden gehouden met de emissies van de aanleg van spoorweginfrastructuur⁶¹.

53 Om de mondiale broeikasgasemissies van de luchtvaart aan te pakken heeft de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) opgesteld, die van luchtvaartexploitanten overal ter wereld zal eisen dat zij hun emissies compenseren door middel van reducties in andere sectoren (zie [tekstvak 4](#)). De compensatie houdt investeringen in emissiereducties in andere sectoren in, in plaats van in de luchtvaartsector zelf.

⁶¹ Timperley, Jocelyn. [Eight charts show how “aggressive” railway expansion could cut emissions](#). Carbon Brief, 2019.

nieuwe infrastructuur, een grote aanpassing van de bestaande vliegtuigen en veranderingen in het ontwerp van toekomstige vliegtuigen vereisen.

⁶² Resolutie A40-19 van de Algemene Vergadering van de ICAO.

⁶³ Van Zon, N., *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, 2018, TU Delft, blz. 1. Zie ook Browne, M. W., "Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers", *The New York Times*, 24 mei 1988.

Conclusies en aanbevelingen

54 Deze controle was gericht op de rol van kosteloze toewijzingen van emissierechten in het EU-ETS. Onze belangrijkste controlevraag luidde: “Vormden besluiten over kosteloze rechten in het kader van het emissiehandelssysteem een redelijke basis om de vermindering van de broeikasgasemissies aan te moedigen?” We hebben vastgesteld dat, hoewel er goede redenen bestonden voor de gebruikmaking van kosteloze toewijzing, een gerichtere kosteloze toewijzing meerdere voordelen zou hebben gehad ten aanzien van de decarbonisatie, de overheidsfinanciën en de werking van de interne markt.

55 In de richtlijn worden kosteloze rechten omschreven als overgangsmethode voor de toewijzing van rechten, in tegenstelling tot de standaardmethode (veiling). Tijdens zowel de derde als de vierde fase van het EU-ETS vertegenwoordigen deze rechten echter nog steeds meer dan 40 % van het totale aantal beschikbare rechten.

56 Kosteloze toewijzing was mogelijk in acht lidstaten met een bbp per hoofd van de bevolking van minder dan 60 % van het EU-gemiddelde, om de modernisering van hun elektriciteitsproductiesector te ondersteunen. We hebben vastgesteld dat de wetgevende autoriteiten de regels voor de kosteloze toewijzing van rechten hebben verbeterd om echte investeringen in de energiesector beter te bevorderen (zie de paragrafen 22–24) voor de vierde fase van het EU-ETS. We hebben geconstateerd dat de energiesectoren van de lidstaten die deze kosteloze rechten verstrekken samen aanzienlijk minder vooruitgang hebben geboekt ten aanzien van de decarbonisatie. De investeringen die werden gedaan, waren gericht op de verbetering van de energieopwekking door middel van steenkool (zie de paragrafen 25–27).

57 We hebben vastgesteld dat het aantal kosteloze rechten dat in de derde fase aan de industriële en de luchtvaartsector werd toegewezen, niet was gebaseerd op het vermogen daarvan om de kosten door te berekenen (zie de paragrafen 29–31) en dat, hoewel koolstoflekkage gevolgen kan hebben voor de EU-koolstofmarkten en de ontwikkeling van de broeikasgasemissies in de hele wereld, de kosteloze toewijzing van rechten weinig gericht plaatsvond (zie de paragrafen 32–38).

Aanbeveling 1 — Kosteloze rechten gericht toewijzen

De Commissie moet de evaluatie van de werking van de richtlijn (zoals vereist uit hoofde van artikel 30) gebruiken om de rol van kosteloze rechten opnieuw te onderzoeken en met name om de ruimte te beoordelen om een consistente

benadering toe te passen op de toewijzing ervan waarbij de blootstelling van sectoren aan risico's op koolstoflekkage richtinggevend is, bijvoorbeeld door de sectoren die momenteel kosteloze rechten ontvangen te classificeren als sterk blootgesteld, gemiddeld blootgesteld of beperkt blootgesteld.

Tijdpad: 2021.

58 We hebben geconstateerd dat de benadering om kosteloze rechten toe te wijzen op basis van benchmarks aanzienlijke prikkels bood voor de verbetering van de energie-efficiëntie (zie de paragrafen 42–44), maar dat de toepassing van deze benchmarks voor verbetering vatbaar is (zie de paragrafen 45–48). We stelden tegelijkertijd vast dat de Commissie de impact van de kosteloze rechten op efficiëntiewinsten nog niet heeft gekwantificeerd, maar wel van plan is dit te doen (zie paragraaf 49) en dat door kosteloze rechten het luchtvervoer vaak werd bevoordeeld ten opzichte van het spoorvervoer (zie de paragrafen 50–53), wat mogelijk bijdraagt tot een stijging van de totale emissies.

Aanbeveling 2 — De methode voor benchmarks verbeteren

Rekening houdend met de verplichtingen van de EU uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs en de ambities van haar voorgestelde “Green Deal”, moet de Commissie de methode voor de toewijzing van kosteloze rechten herzien om technische problemen, zoals die genoemd in dit verslag, beter aan te pakken, bijvoorbeeld:

- (a) om prijssignalen in alle fasen van de productie en consumptie te verbeteren;
- (b) om onderscheid te maken tussen bronnen van biomassa die wel en die niet voldoen aan de RED II-criteria.

Tijdpad: 2022.

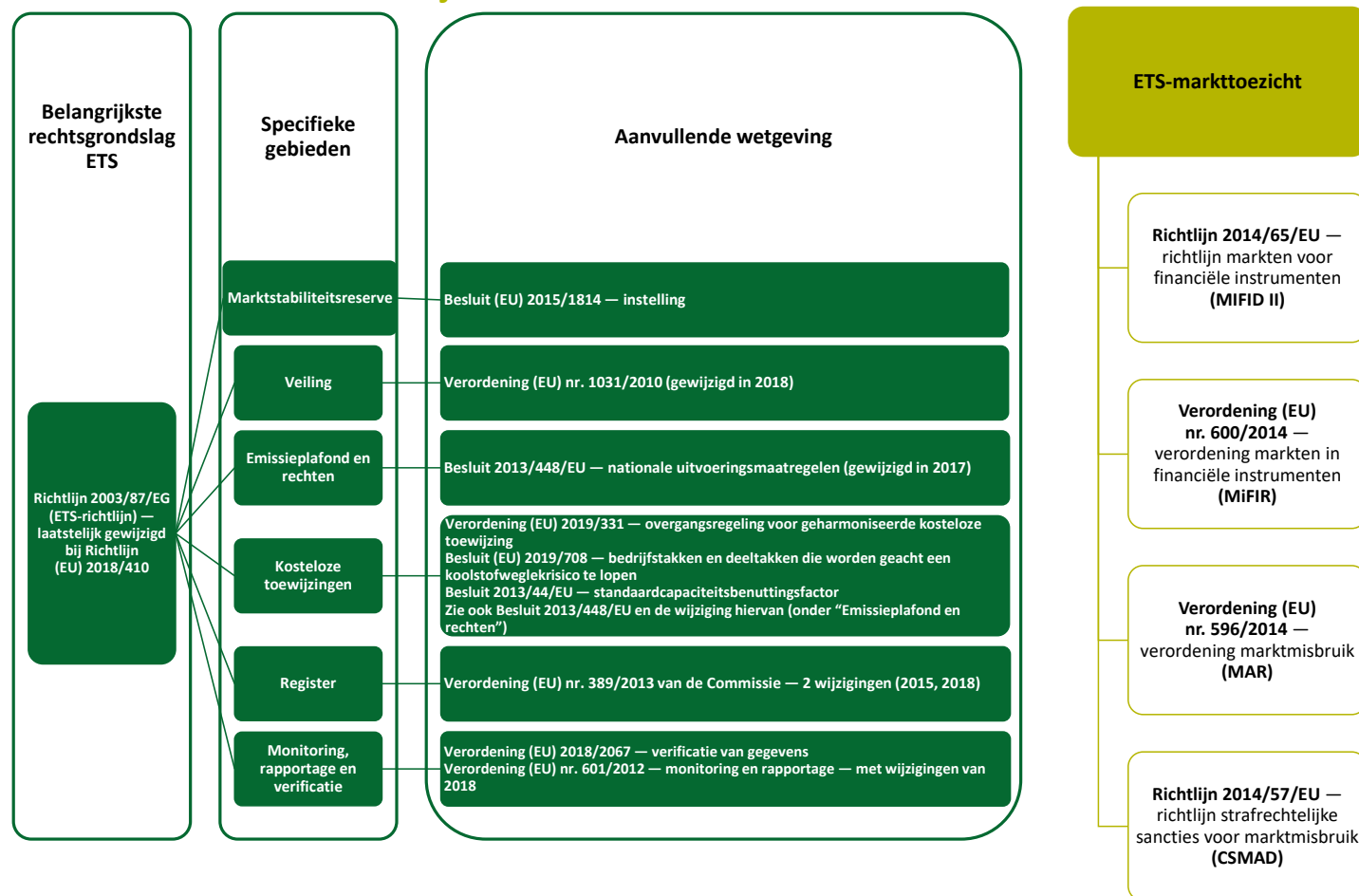
Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Samo Jereb, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 juli 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlage

Bijlage I — Overzicht van het wettelijk EU-ETS-kader voor de vierde fase



Termen en afkortingen

“Fall-back”-benadering: het gebruik van een alternatieve benchmark voor de toewijzing van emissierechten in het kader van het EU-ETS. Deze “fall-back”-benchmarks zijn niet gebaseerd op specifieke producten, maar op het verbruik van warmte of brandstoffen.

Benchmark: referentiewaarde in tCO₂, vastgesteld op het gemiddelde emissieniveau van de 10 % efficiëntste installaties in elke sector. Op deze manier moeten installaties die zeer efficiënt zijn alle of bijna alle rechten ontvangen die zij nodig hebben om de verplichtingen in het kader van het EU-ETS na te leven.

Beschikking inzake de verdeling van de inspanningen: beschikking waarbij de jaarlijkse broeikasgasemissiestreefdoelen voor de lidstaten zijn vastgesteld voor de periode 2013–2020, uitgedrukt als procentuele verandering ten opzichte van de niveaus van 2005. Deze streefdoelen hebben betrekking op emissies van de meeste sectoren die niet vallen onder het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS), zoals vervoer, gebouwen, landbouw en afval. Emissies van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) en de internationale scheepvaart vallen hier niet onder.

Biomassa: plantaardig of dierlijk materiaal dat wordt gebruikt voor energieopwekking, zoals hout, houtresten en afval van voedselgewassen.

Broeikasgassen (BKG's): gassen die in de aardatmosfeer werken als een deken die de warmte vasthoudt en het aardoppervlak verwarmt als gevolg van het zogenaamde broeikaseffect. De belangrijkste broeikasgassen zijn koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄), stikstofoxide (N₂O) en gefluoreerde gassen (HFK's, PFK's, SF₆ en NF₃).

Cap-and-trade: het EU-ETS wordt beschouwd als een “cap-and-trade”-systeem (handel onder een absoluut emissieplafond). Dit betekent dat er sprake is van een bovengrens of plafond voor de totale hoeveelheid aan toegestane emissies van de installaties die onder het systeem vallen. Exploitanten die onder het systeem vallen, kunnen rechten kosteloos ontvangen of moeten deze kopen op veilingen. Zelfstandige handelaren kunnen ook de markt betreden om emissierechten te kopen en verkopen. Doordat het totale aantal beschikbare emissierechten beperkt is, is verzekerd dat zij een waarde behouden.

CO₂: koolstofdioxide.

CO₂e: koolstofdioxide-equivalent. Rekeneenheid die wordt gebruikt om de emissies van verschillende soorten broeikasgassen te consolideren. De emissies worden

aangepast op basis van een aardopwarmingsvermogen (GWP) dat wordt berekend aan de hand van de bijdrage van de emissies tot de aardopwarming in vergelijking met koolstofdioxide, en uitgedrukt in CO₂e. Methaan (CH₄) heeft bijvoorbeeld een GWP van 25 voor een periode van 100 jaar, wat betekent dat 1 ton uitgestoten CH₄ (methaan) wordt uitgedrukt als 25 ton CO₂e.

Compensatie: koolstofcompensatie betreft een vermindering van broeikasgasemissies om elders uitgestoten broeikasgassen te compenseren.

Corsia: regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart, een systeem dat is ontwikkeld door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) om de impact van de mondiale burgerluchtvaart op de klimaatverandering te beperken.

Decarbonisatie: het proces van het verminderen van de broeikasgasemissies die het gevolg zijn van een economische activiteit of van de algemene economie.

Derde landen: landen die geen lidstaten van de Europese Unie zijn.

Emissiehandel: een marktgebaseerde benadering voor het beheersen van de vervuiling. Deze benadering is gebaseerd op het creëren van emissierechten die door exploitanten die onder het systeem vallen, kunnen worden verhandeld. Er kan ook gebruik worden gemaakt van compensatie, d.w.z. certificaten van emissiereducties die elders zijn verwezenlijkt.

Emissie-intensiteit: een verhouding van broeikasgasemissies per eenheid product.

Emissieplafond: het totale aantal emissies dat is toegestaan in het kader van een “cap-and-trade”-systeem.

EU-ETS: het emissiehandelssysteem van de EU

Europese Green Deal: pakket maatregelen dat is gepresenteerd door de Europese Commissie en dat Europa in staat moet stellen om in 2050 het eerste klimaatneutrale continent te worden. Het pakket omvat investeringen in innovatie en onderzoek, het herontwerpen van de economie, het bijwerken van het industriebeleid en het koolstofvrij maken van energie-intensieve industrieën.

Exploitanten (binnen het EU-ETS): installaties en ondernemingen in sectoren die onder het EU-ETS vallen.

Handelsintensiteit: een meeteenheid voor de intensiteit van de handel tussen de EU en derde landen. Deze komt overeen met de verhouding tussen de totale waarde van de uitvoer naar derde landen plus de waarde van de invoer vanuit derde landen en de

totale marktomvang van de Europese Economische Ruimte (jaarlijkse omzet plus totale invoer).

Het beginsel dat de vervuiler betaalt: een beginsel van het milieurecht dat bepaalt dat diegenen die vervuiling veroorzaken de kosten van het beheer ervan moeten dragen. In de EU is dit beginsel vastgelegd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin is bepaald dat de kosten van het voorkomen, beperken of herstellen van milieuschade moeten worden gedragen door de vervuiler.

Klimaatverandering: veranderingen in het klimaatstelsel van de aarde die leiden tot nieuwe weerspatronen die gedurende een langere periode aanhouden. Wetenschappelijk onderzoek duidt erop dat het huidige proces van klimaatverandering wordt veroorzaakt door antropogene (menselijke) emissies van broeikasgassen.

Koolstofcorrectie aan de grens: een tarief dat wordt opgelegd voor producten die afkomstig uit een land of rechtsgebied zijn zonder beleid inzake klimaatverandering dat voorziet in een koolstofprijs.

Koolstofintensiteit: mate/niveau van CO₂-emissies die worden geproduceerd gedurende een specifieke economische activiteit of de industriële productie.

Koolstoflekkage: toename aan broeikasgasemissies wanneer ondernemingen de productie overbrengen van een rechtsgebied met een strikt klimaatbeleid naar andere landen met minder strenge emissiebeperkingen.

Kostendoorberekening: een toename van de prijs die een klant betaalt voor de producten vanwege een stijging van de kosten van een bedrijf.

Marktstabiliteitsreserve: een op regels gebaseerd mechanisme dat het mogelijk maakt dat het aanbod van rechten wordt aangepast in reactie op veranderingen in de vraag, zodat het evenwicht op de EU-ETS-koolstofmarkt wordt gehandhaafd. Door middel van de marktstabiliteitsreserve wordt het aantal op veilingen beschikbare rechten aangepast in reactie op veranderingen in aanbod en vraag.

Mitigatie van klimaatverandering: beleid en maatregelen gericht op de vermindering van de broeikasgasemissies en daarmee het vertragen of stoppen van de klimaatverandering.

Mitigatiebeleid en -maatregelen: beleidslijnen en maatregelen om de emissies te verminderen en aldus de klimaatverandering tegen te gaan.

Recht: in het kader van het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) komt één EU-emissierecht (EUA) overeen met het recht om één ton koolstofdioxide-equivalent (CO₂e) uit te stoten gedurende een bepaalde periode. EU-emissierechten kunnen door exploitanten in het kader van het EU-ETS worden gebruikt voor de dekking van hun geverifieerde emissies, maar kunnen ook door hen worden verkocht aan andere exploitanten.

Tonkilometer: een meeteenheid die wordt gebruikt om de emissies te berekenen van luchtvaartexploitanten die onder het EU-ETS vallen. De eenheid bestaat uit één ton die over een afstand van één kilometer door een vliegtuig wordt vervoerd.

Transsectorale correctiefactor: factor om ervoor te zorgen dat de totale toewijzing onder de maximumhoeveelheid overeenkomstig artikel 10 bis, lid 5, van Richtlijn 2003/87/EG (de EU-ETS-richtlijn) blijft.

Uitzonderlijke winst: extra inkomsten die worden verkregen door exploitanten die onder het EU-ETS vallen wanneer de CO₂-kosten die worden doorberekend aan de consumenten hoger zijn dan de nalevingskosten die de exploitant in het kader van het EU-ETS moet betalen.

Verificateurs (binnen het EU-ETS): derde partijen die als verificateur optreden verifiëren de verslagen inzake broeikasgasemissies van EU-ETS-exploitanten, evenals de tonkilometerverslagen van luchtvaartexploitanten die onder het EU-ETS vallen.

DEFINITIEVE ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

“HET EMISSIEHANDELSSYSTEEM VAN DE EU: DOELGERICHTER GEBRUIK VAN KOSTELOZE RECHTEN NOODZAKELIJK”

SAMENVATTING

I. Het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) is een hoeksteen van het EU-beleid ter bestrijding van de klimaatverandering en het belangrijkste instrument ervan om de uitstoot van broeikasgassen op kosteneffectieve wijze te verminderen. Het was de eerste belangrijke koolstofmarkt ter wereld en is nog altijd de grootste.

In 2018 werd de EU-ETS-richtlijn herzien¹ om het EU-ETS voor zijn vierde handelsperiode (2021-2030) te hervormen. De hervorming had ten doel de voorwaarden te scheppen om uiterlijk in 2030 een vermindering van de broeikasgasemissies uit EU-ETS-sectoren met 43 % ten opzichte van 2005 te bereiken (overeenkomstig de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 en de verbintenissen die zij in het kader van de Overeenkomst van Parijs is aangegaan), het concurrentievermogen van de industrie te waarborgen en koolstofarme modernisering en innovatie te bevorderen.

Overeenkomstig de mededeling over de Europese Green Deal (EGD)², die in 2019 is aangenomen, zal de Commissie een plan met effectbeoordeling presenteren om het streefcijfer van de EU voor broeikasgasemissiereductie voor 2030 op een verantwoorde manier te verhogen tot ten minste 50 % en in de richting van 55 % ten opzichte van het niveau van 1990.

Om deze extra broeikasgasemissiereducties te realiseren, zal de Commissie tegen juni 2021 alle relevante klimaatgerelateerde beleidsmaatregelen evalueren en waar nodig herzieningen voorstellen. Ook het EU-ETS zal worden geëvalueerd, met inbegrip van een mogelijke uitbreiding van het systeem tot nieuwe sectoren.

III. Kosteloze toewijzing heeft als belangrijkste doel het risico van koolstoflekage te vermijden en tegelijkertijd verenigbaar te blijven met de decarbonisatiedoelstelling van het EU-ETS. Daarom worden benchmarks gebruikt om de best presterende ondernemingen te belonen en te voorkomen dat kosteloze toewijzing leidt tot onverhoopte winst. Voor industriële sectoren heeft de kosteloze toewijzing op basis van benchmarks die de emissieniveaus van de beste installaties per sector weerspiegelen, geleid tot een aanzienlijke vermindering van de kosteloos toegewezen emissierechten. Sinds 2013 is er geen kosteloze toewijzing meer voor de productie van elektriciteit.

V. a) Naar het oordeel van de Commissie moet onderscheid worden gemaakt tussen de regels voor de kosteloze toewijzing aan de sector elektriciteitsopwekking in fase 3 van het EU-ETS (2013-2020) en de toepassing van die regels.

Wat dit laatste betreft, is de Commissie van mening dat de toepassing van de in artikel 10 quater beschreven afwijking in fase 3 van het EU-ETS de vermindering van de broeikasgasemissies heeft bevorderd, zoals blijkt uit de verificatieverslagen over emissiereducties uit voltooide investeringen die zijn ingediend door de lidstaten die van de afwijking van artikel 10 quater gebruik hebben gemaakt.

¹ Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PB L 76 van 19.3.2018, blz. 3).

² COM(2019) 640 final: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De Europese Green Deal.

b) De Commissie is van mening dat de doelgerichtheid van de toewijzing van kosteloze emissierechten in de loop van de opeenvolgende fasen van het ETS geleidelijk is verbeterd, met name als gevolg van de beëindiging van de kosteloze toewijzing voor elektriciteitsproductie en de invoering van prestatiebenchmarks voor de industrie.

VI. De Commissie aanvaardt de aanbeveling tot doelgerichtere toewijzing van kosteloze rechten en aanvaardt ten dele de aanbeveling tot verbetering van de methode voor de vaststelling van benchmarks.

INLEIDING

04. Tot 2020 vormen de ETS-richtlijn en de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen de twee pijlers voor het toezicht op de vermindering van broeikasgasemissies.

Na 2020 zijn er drie “pijlers”, namelijk de ETS-richtlijn, de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF).

08. Sinds 2013 ontvangen elektriciteitsopwekkers als algemene regel geen kosteloze rechten meer, met als enige uitzondering de voorlopige kosteloze toewijzing van rechten aan de energiesector in acht lidstaten met lagere inkomens, die wordt toegekend onder voorbehoud van investeringen in modernisering.

Voor industriële installaties is de kosteloze toewijzing van emissierechten gebaseerd op het gebruik van benchmarks die overeenkomen met de emissieniveaus van de 10 % meest emissie-efficiënte installaties per sector. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de kosteloos toegewezen rechten. Vanaf 2021 zullen de regels de technologische vooruitgang weerspiegelen die is geboekt sinds het moment waarop de benchmarks voor het eerst werden vastgesteld.

14. 1) De medewetgevers stellen het rechtskader voor veiling en kosteloze toewijzing vast. De Commissie stelt uitvoeringsvoorschriften op. Deze voorschriften, het toezicht op de acties van de lidstaten en de door de Commissie verstrekte richtsnoeren volgen de regels die door de medewetgevers zijn overeengekomen.

2) De nationale bevoegde autoriteiten zijn verantwoordelijk voor belangrijke aspecten van de kosteloze toewijzing van rechten. Besluiten over nationale uitvoeringsmaatregelen die de kosteloze toewijzing van rechten bepalen, worden overeenkomstig de EU-voorschriften genomen door de nationale bevoegde autoriteit die verantwoordelijk is voor de desbetreffende installatie, niet door de Commissie.

OPMERKINGEN

25. Het is belangrijk zich te realiseren dat de studie van 2015 slechts gebaseerd was op 1 jaar aan verslaglegging met betrekking tot artikel 10 quater (2014), die de voortgang bij de uitvoering in 2013 betrof. Bovendien omvatte de studie drie van de acht lidstaten die gebruik maakten van de afwijking: Polen, Tsjechië en Roemenië. Sindsdien hebben meer landen verslagen ingediend over met artikel 10 quater-projecten bereikte emissiereducties, in meer of minder detail, na de voltooiing van de respectieve investeringen.

27. De Commissie is van mening dat de gepresenteerde vergelijking geen oorzakelijk verband aantoonde tussen het in aanmerking komen voor voorlopige kosteloze toewijzing uit hoofde van artikel 10 quater van de ETS-richtlijn en de waargenomen trends op het gebied van koolstofintensiteit in de onderzochte lidstaten. De reden waarom deze landen in aanmerking kwamen, was dat de uitdagingen op het gebied van investeringen voor hen werden ingeschat als groter, en hun vermindering van de koolstofintensiteit als lager, dan voor de andere landen. Een geschiktere beoordeling was een vergelijking geweest met het nulscenario van de verwachte vermindering in die landen als zij daarbij

niet met een kosteloze toewijzing waren ondersteund. Zo'n vergelijking is uiteraard moeilijk te realiseren.

33. De studie van de OESO heeft betrekking op alle vormen van koolstofbeprijzing en -belastingheffing, niet alleen op het EU-ETS. Hiermee moet rekening worden gehouden in de context van koolstoflekkage wanneer wordt verwezen naar Noorwegen, dat deelneemt aan het EU-ETS. Zo ook voor Zwitserland, dat beschikt over een ETS — dat vanaf 2020 gekoppeld is aan het EU-ETS — met vergelijkbare maatregelen inzake koolstofprijzen en koolstoflekkage als het EU-ETS.

Daarnaast kennen landen grote verschillen in koolstofkosten als gevolg van bijvoorbeeld de belasting op brandstoffen voor het wegvervoer en de verwarming van gebouwen; die verschillen hebben beperkt effect op de koolstoflekkage die in verband wordt gebracht met het EU-ETS.

In het kader van de studie in opdracht van de Europese Commissie is onderzocht of er in de fasen 1 en 2 van het EU-ETS (2005-2012) feitelijk bewijs was voor koolstoflekkage.

Tekstvak 3 — Risico van koolstoflekkage in andere emissiehandelssystemen

Voor sectoren waar het risico van koolstoflekkage als beperkt wordt beschouwd, wordt de hoeveelheid kosteloos toegewezen rechten geleidelijk afgebouwd. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop in andere rechtsgebieden wordt omgegaan met sectoren met een vermeend laag risico van koolstoflekkage.

38. De Commissie vestigt de aandacht op het tijdvak en de ETS-context van de beoordeling. De studie van de OESO kijkt naar de effecten van het EU-ETS op de koolstofemissies en de economische prestaties van de ondernemingen die eronder vielen in de eerste twee fasen van het systeem, van 2005 tot en met 2012. In de studie wordt ook geconcludeerd dat in de toekomst mogelijk andere effecten te zien zullen zijn, aangezien het EU-ETS-plafond steeds restrictiever wordt — in fase 3 (2013-2020) gelden andere regels voor kosteloze toewijzing en een strengere plafond.

Hoewel de koolstoflekkagelijst de vorm heeft van een besluit van de Commissie, betreft het slechts de toepassing van de door de medewetgevers vastgestelde regels van de richtlijn. De Commissie beschikte niet over de discretionaire bevoegdheid om te beslissen of sectoren wel of geen risico op koolstoflekkage worden geacht te lopen, hoewel de regels van de richtlijn wel een kwalitatieve beoordeling op basis van duidelijke criteria mogelijk maakten.

Het verslag bestrijkt de periode tot en met 2012, terwijl het systeem met veiling als algemene regel en benchmarks als basis voor kosteloze toewijzing, dat sinds 2013 van toepassing is, in combinatie met een algemene vermindering van de kosteloze toewijzing (in verhouding tot het totale aantal beschikbare rechten in een bepaald jaar) als gevolg van de transsectorale correctiefactor, betekent dat de toewijzing van teveel rechten aan ETS-installaties zeker geen algemene regel was. Voor fase 4 zal de kosteloze toewijzing nog strikter zijn.

40. Het standpunt zoals de Commissie dat in haar mededeling over de Europese Green Deal vermeldde, geeft het best haar intenties weer in het licht van de meest recente ontwikkelingen op dit gebied. In de woorden van die mededeling: “Als de verschillen in ambitieniveau in de wereld blijven bestaan, terwijl de EU haar ambitieniveau verhoogt, zal de Commissie voor een aantal sectoren een koolstofgrenscorrectie voorstellen om het risico van koolstoflekkage te beperken. Hierdoor zou de prijs van ingevoerde goederen het koolstofgehalte daarvan beter weerspiegelen. Deze maatregel zal zodanig worden opgezet dat de regels van de Wereldhandelsorganisatie en andere internationale verplichtingen van de EU worden nageleefd. Het zou een alternatief zijn voor de maatregelen die het risico van koolstoflekkage in het emissiehandelssysteem van de EU tegengaan.”

45. Voor sectoren waarin een keuze bestaat tussen het gebruik van elektriciteit of warmte, wordt een uitwisselbaarheidsfactor voor warmte en elektriciteit overwogen. De benchmarkwaarden

weerspiegelen alle emissies van de sector, maar voor de definitieve toewijzing aan installaties wordt alleen uitgegaan van hun directe emissies.

46. In de richtlijn hernieuwbare energie (ook bekend als “RED-I”) werden duurzaamheidscriteria voor vloeibare biomassa vastgesteld, waaraan deze in fase 3 van het EU-ETS moest voldoen om in aanmerking te komen voor een emissiefactor van nul (“nulclassificatie”). De nieuwe richtlijn hernieuwbare energie (“RED-II”) voegde nieuwe duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria toe voor vaste biomassa en biogas, waarbij die criteria op hun beurt vanaf 2022 moeten worden toegepast voor een nulclassificatie uit hoofde van het EU-ETS.

De Commissie stelt voor om de integratie in het EU-ETS van de nieuwe RED-II-criteria voor duurzaamheid en broeikasgasemissiereductie voor de nulclassificatie van emissies uit biomassa op te nemen in de ontwerpwijziging van de verordening inzake bewaking en rapportage van het ETS.

Bovendien zullen industriële installaties die biomassa gebruiken om hun emissies te verminderen een verlaging van de benchmarkwaarde veroorzaken, wat in fase 4 zichtbaar zal zijn.

50. De kosteloze toewijzing van emissierechten aan vliegtuigexploitanten betrof echter minder dan 50 % van de emissies in 2019 (d.w.z. vóór COVID-19) en in overeenstemming met de Europese Green Deal heeft de Commissie de intentie het aandeel kosteloos toegewezen emissierechten bij de komende herziening van het ETS te verminderen.

Tekstvak 4 — Corsia en de uitdaging van de mondiale decarbonisatie van de burgerluchtvaart

Corsia zal in het EU-recht worden omgezet via een herziening van de ETS-richtlijn.

In de loop van fase 3 wordt verwacht dat de opname van de luchtvaart in het ETS zal leiden tot een totale vermindering van ongeveer 200 miljoen ton aan koolstofdioxide-emissies in de Europese Economische Ruimte, wat bereikt wordt door het stimuleren van emissiereducties in alle sectoren die onder het EU-ETS vallen.

Via de Green Deal kijkt de Commissie naar verschillende beleidsopties om het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen te verhogen. Te zijner tijd zal in het kader van de Europese Green Deal een voorstel van de Commissie worden ingediend.

Aanzienlijke investeringen in het kader van Clean Sky en Horizon 2020 zijn gericht op disruptieve technologische ontwikkelingen vanaf 2035, zoals elektrificatie en hybride luchtvaart. Dergelijke investeringen zullen verder worden nagestreefd in het kader van het volgende programma voor schone luchtvaart en in het kader van Horizon Europa.

De uitrol van Sesar op netwerkniveau zal, via verbeteringen op luchthavens en tijdens de vlucht, bijdragen tot een beperking van de emissies.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

57. De Commissie is van mening dat de opeenvolgende fasen van het ETS een geleidelijke verbetering in de doelgerichtheid van de toewijzing te zien hebben gegeven.

Aanbeveling 1 — De kosteloze rechten doelgericht toewijzen

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 2 — De methode voor benchmarks verbeteren

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk en zal, in de context van de herziening van de verordening van de Commissie inzake bewaking en rapportage, beginnen met de afstemming van het

bewakings- en rapportagekader om ervoor te zorgen dat alleen biomassa die voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria van RED-II, in aanmerking komt voor nulclassificatie. De Commissie acht het echter niet mogelijk de benchmarks vóór 2022 aan te passen.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Samo Jereb. De controle werd geleid door ERK-lid Samo Jereb, ondersteund door Kathrine Henderson, kabinetschef, en Jerneja Vrabič, kabinetsattaché; Colm Friel, hoofdmanager; Maria Eulàlia Reverté i Casas, taakleider; Ernesto Roessing, adjunct-taakleider, en Kurt Bungartz en Oana Cristina Dumitrescu, controleurs. Lars Markström, Marek Říha en Anna Zalega verleenden taalkundige ondersteuning; Marika Meisenzahl verleende grafische ondersteuning en Terje Teppan-Niesen administratieve ondersteuning.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie en de strikte beperkende maatregelen kon er geen foto van het controleteam worden verstrekt.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	15.5.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	7.5.2020
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	8.7.2020
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	29.7.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan, mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U moet aanvullende rechten verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeel van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan moet u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid inzake hergebruik van de ERK; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-5057-3	1977-575X	doi:10.2865/859953	QJ-AB-20-016-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5030-6	1977-575X	doi:10.2865/813539	QJ-AB-20-016-NL-Q

De vermindering van de broeikasgasemissies is een van de belangrijkste uitdagingen van onze tijd. In het kader van het emissiehandelssysteem van de EU moeten ondernemingen emissierechten verwerven om hun koolstofemissies te dekken. Kosteloze toewijzing is een overgangsmethode voor de toewijzing van rechten, in tegenstelling tot de standaardmethode (veiling). Tijdens zowel de derde als de vierde fase van het EU-ETS vertegenwoordigen kosteloos toegewezen rechten echter nog steeds meer dan 40 % van het totale aantal beschikbare rechten. Wij constateerden dat de kosteloze toewijzing van rechten weinig gericht plaatsvindt. We doen aanbevelingen aan de Commissie voor een gerichtere toewijzing en een betere aanpak van technische uitdagingen bij de herziening van de methodologie voor de kosteloze toewijzing van rechten.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors