



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Op weg naar klimaatneutraliteit: het Europese emissiehandelssysteem, het Europese carbon border adjustment mechanism en 'Fit for 55'

Kets, P.E.J.; Groot, C. de

Citation

Kets, P. E. J., & Groot, C. de. (2023). Op weg naar klimaatneutraliteit: het Europese emissiehandelssysteem, het Europese carbon border adjustment mechanism en 'Fit for 55'. *Onderneming En Financiering*, 31(1), 21-31. doi:10.5553/OenF/157012472023031001003

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3594337>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Op weg naar klimaatneutraliteit

Het Europese emissiehandelssysteem, het Europese carbon border adjustment mechanism en ‘Fit for 55’

P. Kets & C. de Groot

1 Inleiding

De Europese Commissie heeft op 11 december 2019 de Europese Green Deal gepubliceerd.¹ In de Europese Green Deal formuleert de Europese Commissie haar plannen om ‘de problemen in verband met klimaat en milieu op te lossen’. Zij streeft er onder meer naar dat de netto-uitstoot van broeikasgassen vanaf 2050 nul is: de zogenoemde klimaatneutraliteit. De Europese Commissie geeft aan dat, op weg daarnaartoe, het tussentijdse streven (voor 2030) een vermindering is van de uitstoot van broeikasgassen (ten opzichte van 1990) met ten minste 50 procent en liefst 55 procent.²

Een van de beleidsinstrumenten die de Europese Commissie noemt om dit doel te bereiken is het emissiehandelssysteem (emissions trading system) voor broeikasgassen van de Europese Unie (veelal afgekort als EU-ETS).³ Dit emissiehandelssysteem is in zijn oorspronkelijke vorm vastgelegd in Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003.⁴ Deze richtlijn bevat een regeling ‘voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap’. De aan de Europese Green Deal gehechte bijlage noemt ‘de herziening van de richtlijn betreffende het systeem voor de handel in emissierechten’ dan ook als actiepoint.

- 1 Europese Commissie, 11 december 2019, Mededelin 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, COM(2019)640 final.
- 2 Vgl. J. Rotmans & M. Verheijden, *Omarm de chaos*, Amsterdam: De Geus 2021, p. 130: ‘Om de doelstelling van maximaal anderhalve graad opwarming te halen moeten we de mondiale uitstoot van broeikasgassen en vooral koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄) en distikstofoxide (N₂O) in 2030 met 55% hebben verminderd, en in 2050 met 100%.’
- 3 Over dit systeem en vergelijkbare systemen: H.J. Buck, *Ending fossil fuels. Why net zero is not enough*, Londen/New York: Verso 2021, p. 159: ‘Europe, California, Quebec and South Korea all have cap-and-trade systems.’ Een economische analyse van het EU-ETS is te vinden in: J. Stenning, H. Bui & A. Pavelka, *Decarbonising European transport and heating fuels – Is the EU ETS the right tool?* (European Climate Foundation, final report), Cambridge Econometrics, juni 2020 (<https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/06/01-07-2020-decarbonising-european-transport-and-heating-fuels-full-report.pdf>).
- 4 Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (voor de EER relevante tekst), PbEU 2003, L 275/32-46.

Op 14 juli 2017 publiceerde de Europese Commissie als aanvulling op het EU-ETS een voorstel voor een verordening over het introduceren van ‘een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens’.⁵ Dit voorgestelde mechanisme staat ook bekend als het *carbon border adjustment mechanism* (afgekort als CBAM). Het voorstel gaat over de problematiek van koolstoflekkage: ‘Er is sprake van koolstoflekkage wanneer, als gevolg van kosten in verband met klimaatbeleid, bedrijven in bepaalde sectoren of subsectoren van de industrie hun productie overbrengen naar andere landen of wanneer invoer uit deze landen gelijkwaardige maar minder broeikasgasintensieve producten vervangt’ (preambule onder 8). Het CBAM probeert dus te voorkomen dat het EU-ETS wordt uitgehold door invoer van producten van buiten de Europese Unie of verplaatsing van productie naar buiten de Europese Unie, zodat het EU-ETS wordt omzeild.

Zowel het EU-ETS als het CBAM komt terug in ‘Fit for 55’.⁶ ‘Fit for 55’ is een mededeling van de Europese Commissie van 14 juli 2021 over het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 op weg naar volledige klimaatneutraliteit in 2050. Dit document bouwt voort op de Europese Green Deal. De Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement hebben onderhandeld over de vervolgstappen die nodig zijn om ‘Fit for 55’ te implementeren. Die onderhandelingen hebben (op verschillende momenten) tot resultaten geleid.

Hierna bespreekt paragraaf 2 de ontwikkeling van het EU-ETS.⁷ Paragraaf 3 gaat kort in op het voorgestelde CBAM. In paragraaf 4 komt ‘Fit for 55’ kort aan de orde, en in paragraaf 5 worden ten slotte de onderhandelingsresultaten van ‘Fit for 55’ weergegeven aan de hand van passages uit persberichten van de Raad.

2 De ontwikkeling van het Europese emissiehandelssysteem

2.1 Inleiding

De Europese Commissie gaat in op het emissiehandelssysteem in haar document ‘Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030’ van 17 september 2020.⁸ De Europese Commissie geeft hierin aan dat een ‘broeikasgasemissiereductiedoelstelling’ van 55 procent voor 2030 niet alleen noodzakelijk is, maar ook kansen biedt: ‘dat, indien tegen 2030 de broeikasgasemissies met 55% kunnen worden teruggedrongen, de EU niet alleen goed op koers ligt om klimaatneutraliteit te bereiken, maar dat ook de bedrijven en de industrie in de EU dan wereldwijd

5 Europese Commissie, 14 juli 2017, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, COM(2021)564 final.

6 Europese Commissie, 14 juli 2021, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. ‘Fit for 55’: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, COM(2021)550 final.

7 De Europese Commissie heeft in 2015 over het EU-ETS het *EU ETS Handbook* gepubliceerd.

8 Europese Commissie, 17 september 2020, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal, COM(2020)562 final.

de pioniers zouden worden'. De Europese Commissie wijst erop dat vooral de 'gebouwensector' en de 'elektriciteitsopwekkingssector' grote emissiereducties kunnen realiseren, en dat het gebruik van koolstofarme brandstoffen, hernieuwbare energie en hernieuwbare waterstof noodzakelijk is als vervanging van fossiele brandstoffen. Ook het gebruik van afvalwarmte en toenemende elektrificatie leveren een positieve bijdrage. De Europese Commissie wijst nadrukkelijk op 'de richtlijn inzake het emissiehandel[s]systeem, die voorziet in een "cap and trade"-systeem voor grote industriële en elektriciteitsinstallaties en de luchtvaartsector om de emissies (...) te verminderen', en zegt: 'Het EU-emissiehandelssysteem (ETS) is een doeltreffend instrument gebleken om de broeikasgasemissies terug te dringen.' De Europese Commissie kondigt dan ook aan daarop later (in 'Fit for 55') terug te komen. Als 'cap and trade'-systeem maximeert het EU-ETS de totaal toegestane uitstoot van broeikasgassen (de *cap*) door middel van een vergunningstelsel, en geeft het vergunninghouders die minder uitstoten dan hun vergunning toelaat de mogelijkheid het niet-gebruikte deel te verkopen (de *trade*).

Richtlijn 2003/87/EG is verschillende malen gewijzigd. Hierna komen Richtlijn 2003/87/EG en een aantal belangrijke wijzigingen daarvan aan bod. Ten behoeve van de leesbaarheid staat de bespreking voor het merendeel in de tegenwoordige tijd, ook wanneer een bepaling later is gewijzigd.

2.2 Richtlijn 2003/87/EG: het basissysteem

In de preambule bij Richtlijn 2003/87/EG staat dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bepaalde exploitanten een vergunning voor de uitstoot van broeikasgassen moeten hebben, emissies moeten bewaken en daarover moeten rapporteren (onder 11). De richtlijn heeft mede als doel het gebruik van energiezuinigere technologieën te bevorderen (onder 20). De richtlijn bevat een 'Gemeenschapsregeling' voor de handel in broeikasgasemissierechten die de emissies van broeikasgassen 'op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze' omlaag probeert te krijgen (art. 1). Op grond van de richtlijn moeten exploitanten van in de richtlijn aangeduide installaties die eveneens in de richtlijn aangeduide broeikasgassen uitstoten, voor die uitstoot beschikken over emissierechten (art. 2 lid 1). Het gaat dus om de combinatie van installaties en broeikasgassen. De installaties staan opgesomd in bijlage I van de richtlijn, en de broeikasgassen staan opgesomd in bijlage II van de richtlijn. Een emissierecht is een overdraagbaar recht om gedurende een bepaalde periode één ton kooldioxide-equivalent uit te stoten (art. 3 onder a). Zo'n ton kooldioxide-equivalent is één uitgestoten (metrische) ton koolstofdioxide (CO₂), of een daarmee overeenkomende uitstoot van een van de andere broeikasgassen uit bijlage II (art. 3 onder j). Om te bepalen of de uitstoot van een ander broeikasgas overeenkomt met de uitstoot van één (metrische) ton CO₂ is het zogenoemde aardopwarmingsvermogen van dat andere broeikasgas bepalend.

De installaties in bijlage I zijn onder meer aardolieraffinaderijen en cokesfabrieken, installaties voor de vervaardiging van ruwijzer of staal, installaties voor de bereiding van kalk, voor de vervaardiging van dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk en porselein, en installaties voor de vervaardiging van houtpulp,

papier en karton. De broeikasgassen in bijlage II zijn kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆).

Art. 4 van de richtlijn bepaalt dat een exploitant vanaf 1 januari 2005 een vergunning nodig heeft voor de uitstoot van broeikasgassen. Het gaat daarbij aanvankelijk alleen om de emissie (uit de installaties in bijlage I) van CO₂ (art. 4). De Europese Commissie kan in een later stadium met het Europees Parlement en de Raad overleggen over de noodzaak van uitbreiding van bijlage I en II en de samenhang daartussen (art. 30).

De vergunning wordt verleend door een bevoegde autoriteit die een lidstaat daarvoor heeft aangewezen.⁹ Het toetsingscriterium voor deze bevoegde autoriteit is of de exploitant in staat is de emissies te bewaken en daarover te rapporteren (art. 6 lid 1). Elke lidstaat moet een zogenoemd nationaal plan opstellen waarin die lidstaat aangeeft hoeveel emissierechten hij wil gaan verstrekken, en op welke manier hij dat wil gaan doen (art. 9 lid 1). Op grond van art. 11 lid 3 moeten de lidstaten ook rekening houden 'met de noodzaak emissierechten beschikbaar te houden voor nieuwkomers'. De Europese Commissie toetst de nationale plannen en kan die aanvaarden of verwerpen (art. 9). Wat betreft de toewijzing van emissierechten bepaalt art. 10 dat de lidstaten vanaf 1 januari 2005 voor de daaropvolgende drie jaar ten minste 95 procent van de emissierechten, en vanaf 1 januari 2008 voor de daarnavolgende vijf jaar ten minste 90 procent van de emissierechten, kosteloos moeten toekennen.¹⁰ De overige emissierechten worden geveild. Een exploitant die verwacht dat de toegekende emissierechten onvoldoende zijn, kan proberen emissierechten bij te kopen in het veilingproces. Dat kost uiteraard geld, wat bevordert dat exploitanten de uitstoot van broeikasgassen verminderen. Het proces van art. 9 (het nationaal plan) en art. 10 (periodes van vijf jaar) gaat vervolgens steeds met periodes van vijf jaar verder (art. 11 lid 2). In dit verband heet de periode 2005-2007 de eerste handelsperiode, en heet de periode 2008-2012 de tweede handelsperiode. Dit is later doorgezet in nieuwe handelsperiodes.

Een exploitant die aan het begin van een handelsperiode, of als nieuwkomer in de loop van de handelsperiode, is toegelaten tot het emissiehandelssysteem krijgt een vergunning die aangeeft hoeveel broeikasgassen hij per jaar mag uitstoten. Hoewel het EU-ETS werkt met handelsperiodes, is voor een exploitant dus steeds een periode van één jaar relevant. Die periode van één jaar is de 'nalevingscyclus' (*com-*

9 In Nederland is dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEA) (www.emissieautoriteit.nl). Op de website van de NEA staan ook de 'guidances' die de Europese Commissie heeft gepubliceerd met nadere uitleg over de toepassing van het EU-ETS (www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/monitoring-emissies/formats-en-guidances).

10 Vgl. EU ETS Handbook, p. 16: 'Each year, a proportion of the allowances are given to certain participants for free (for example in sectors where there is considered to be a potential risk, if they pay the full cost of all the pollution allowances they need, that production (and pollution) could shift to countries with less ambitious emissions reduction action (...), while the rest are sold, mostly through auctions.'

pliance cycle).¹¹ Een toegelaten exploitant moet steeds na afloop van een jaar de over dat jaar gebruikte emissierechten opgeven (in de richtlijn: inleveren) bij de bevoegde autoriteit, die ook toezicht houdt op de juistheid daarvan en die deze ingeleverde emissierechten vervolgens ongedaan maakt (in de richtlijn: annuleren) (art. 12 lid 3). Een exploitant die niet alle toegekende emissierechten nodig heeft, kan het niet-gebruikte restant verkopen (in de richtlijn: overdragen) aan een andere exploitant (art. 12 lid 1). Niet-gebruikte emissierechten (die ook niet zijn overgedragen) worden eveneens geannuleerd (art. 13). Het annuleren van emissierechten betekent dat deze emissierechten vervallen: ze spelen geen rol in de volgende nalevingscyclus, waarin alleen de voor dat jaar toegekende emissierechten relevant zijn. De mogelijkheid om niet-gebruikte emissierechten te verkopen bevordert eveneens dat exploitanten de uitstoot van broeikasgassen verminderen: verkoop van toegekende broeikasgassen is immers lucratief.

Naast het veilingproces van emissierechten en de mogelijkheid niet-gebruikte emissierechten te verkopen is er nog een manier om te bevorderen dat exploitanten de uitstoot van broeikasgassen verminderen. Dat is het jaarlijks verlagen van de toegekende emissierechten. Deze jaarlijkse verlaging is geïntroduceerd met ingang van de derde handelsperiode (zie par. 2.4 en 2.5).

2.3 Richtlijn 2008/101/EG: luchtvaartactiviteiten

Richtlijn 2008/101/EG heeft de luchtvaartsector onder het bereik van Richtlijn 2003/87/EG gebracht.¹² Dat houdt in dat bepaalde vliegtuigexploitanten een vergunning voor de uitstoot van broeikasgassen moeten hebben. Het gaat daarbij om commerciële luchtvervoersondernemingen. De aangepaste bijlage 1 bepaalt dat onder meer regeringsvluchten, militaire vluchten, lesvluchten en vluchten voor wetenschappelijk onderzoek niet onder het bereik van Richtlijn 2008/101/EG vallen. De toe te wijzen emissierechten zijn gebaseerd op 'de historische luchtvaart-emissies' van de betrokken vliegtuigen, en worden deels geveild. Over de opbrengsten van die veilingen staat in art. 3 quinquies lid 4: 'De opbrengsten zouden moeten worden gebruikt om de klimaatverandering in de Europese Unie en in derde landen aan te pakken.'

2.4 Richtlijn 2009/29/EG: regels voor de volgende handelsperiode(s)

Richtlijn 2009/29/EG wijzigt de oorspronkelijke Richtlijn 2003/87/EG op een aantal belangrijke punten.¹³ Op grond van art. 13 lid 1 vindt de toelating tot het emissierechtenhandelssysteem met ingang van 1 januari 2013 niet langer plaats voor

- 11 Vgl. Europese Commissie, Guidance document. The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations (Guidance document No. 1).
- 12 Richtlijn 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (voor de EER relevante tekst), PbEU 2009, L 8/3-21.
- 13 Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (voor de EER relevante tekst), PbEU 2009, L 140/63-87.

vijf jaar, maar voor acht jaar. De derde handelsperiode is daarmee de periode 2013-2020. De vierde handelsperiode is op 1 januari 2021 gestart. Op grond van art. 9 lid 1 moet, op het niveau van de hele Europese Unie, de totale hoeveelheid emissierechten die worden verleend, gaan dalen. Art. 9 lid 1 drukt dit op de volgende, wat onduidelijke, manier uit:

‘De hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar voor de hele Gemeenschap wordt verleend, neemt lineair af vanaf het tijdstip halverwege de periode van 2008 tot 2012. De hoeveelheid neemt af met een lineaire factor van 1,74 % van de gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten die door de lidstaten overeenkomstig de beschikkingen van de Commissie inzake hun nationale toewijzingsplannen voor de periode van 2008 tot 2012 worden verleend.’¹⁴

Dit komt erop neer dat (met gebruikmaking van de preambule onder 13 in de Engelse en Nederlandse tekst) er in het midden van de tweede handelsperiode een *mid-point* (‘halverwege’) is gekozen dat als startpunt geldt voor de verlaging van de EU-wijde toewijzing van emissierechten van broeikasgassen. Om ervoor te zorgen dat sprake is van *gradual and predictable reductions of emissions* (‘een geleidelijke en voorspelbare emissiebeperking’) is gekozen voor een jaarlijkse verlaging van de hoeveelheid emissierechten die worden verleend met ingang van de derde handelsperiode met 1,74 procent per jaar.

2.5 Richtlijn (EU) 2018/410: modernisering

Richtlijn (EU) 2018/410 staat in het teken van de modernisering van het EU-ETS.¹⁵ De preambule van deze richtlijn benadrukt het belang van het EU-ETS: ‘Het is een essentiële prioriteit van de Unie om een veerkrachtige energie-unie tot stand te brengen om haar burgers en bedrijfstakken betrouwbare, duurzame, concurrerende en betaalbare energie te verstrekken. Om dat te bereiken, moet het ambitieuze klimaatoptreden, met het EU-ETS als de hoeksteen van het klimaatbeleid van de Unie, worden voortgezet’ (onder 6). In Richtlijn 2003/87/EG wordt het woord ‘Gemeenschapsregeling’ vervangen door het woord ‘EU-ETS’, en wordt het woord ‘regeling’ vervangen door het woord ‘systeem’. Ook wordt de (oude) aanduiding van de Europese Unie als ‘Gemeenschap’ gewijzigd in ‘Unie’. Waar de bestaande richtlijn aan de Europese Commissie de bevoegdheid gaf door middel van verordeningen nadere regels op te stellen, wordt nu de modernere term ‘gedelegeerde handelingen’ gebruikt. Tegen de achtergrond van ‘het beginsel dat de vervuiler betaalt’ wordt het systeem van kosteloze toekenning van emissierechten geleidelijk afge-

14 Vgl. EU ETS Handbook, p. 22: ‘The way the fixed installation cap is set has changed as of phase 3 so that the total cap decreases each year to 2020 and beyond. The cap will decrease each year by a linear factor of 1.74% compared to 2010, the midpoint of 2008-2012.’

15 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 (voor de EER relevante tekst), PbEU 2018, L 76/3-27.

bouwd in de richting van veiling van emissierechten (preamble onder 7). Richtlijn (EU) 2018/410 bepaalt ook dat:

- de lineaire factor die Richtlijn 2009/29/EG had geïntroduceerd in art. 9 met ingang van het jaar 2021 niet langer 1,74 procent is, maar 2,2 procent;
- vanaf 2021 het percentage emissierechten dat wordt geveild, verhoogd wordt tot 57 procent.

Tussen 2021 en 2030 moet 2 procent van de opbrengsten van de geveilde emissierechten terechtkomen in een ‘moderniseringsfonds’, dat ‘de verbetering van de energie-efficiëntie en de modernisering van de energiesystemen van bepaalde lidstaten’ als doel zal hebben (het nieuwe art. 10 quinquies werkt dit fonds verder uit). Uit bijlage II ter bij de richtlijn blijkt dat het gaat om de volgende lidstaten en hun aandelen in het fonds: Bulgarije 5,84 procent, de Tsjechische Republiek 15,59 procent, Estland 2,78 procent, Kroatië 3,14 procent, Letland 1,44 procent, Litouwen 2,57 procent, Hongarije 7,12 procent, Polen 43,41 procent, Roemenië 11,98 procent en Slowakije 6,13 procent. Verder geldt (met terugwerkende kracht) per 1 januari 2013 dat de toelating tot het emissierechtenhandelssysteem voor onbepaalde tijd plaatsvindt. Ook bepaalt Richtlijn (EU) 2018/410 dat eventuele latere wijzigingen van het EU-ETS in het teken moeten staan ‘van de internationale ontwikkelingen en inspanningen om de langetermijndoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te verwezenlijken’.

3 Het carbon border adjustment mechanism

De voorgestelde CBAM-verordening moet ervoor zorgen dat in de Europese Unie ingevoerde producten waar het gaat om ‘koolstofkosten’ op dezelfde manier worden behandeld als producten die in de Europese Unie onderworpen zijn aan het EU-ETS (preamble onder 13).¹⁶ Het verschil tussen beide is dat het EU-ETS van toepassing is op installaties in de Europese Unie, terwijl het CBAM geldt voor goederen die in het douanegebied van de Europese Unie worden ingevoerd (considerans onder 19 en 25). In de voorgestelde CBAM-verordening wordt gebruik gemaakt van een mechanisme, dat sterk lijkt op het EU-ETS, dat werkt met emissierechten. De voorgestelde CBAM-verordening noemt die rechten niet emissierechten, maar certificaten. Dit is verklaarbaar uit het feit dat het EU-ETS een Europese reikwijdte heeft waarbij exploitanten van installaties rechten krijgen, terwijl het CBAM gaat over ingevoerde goederen en zich dus niet rechtstreeks op exploitanten buiten de Europese Unie richt. Om te voorkomen dat importeurs worden geconfronteerd met omslachtige CBAM-verplichtingen op het moment van invoer, worden de CBAM-certificaten toegekend aan een ‘toegelaten aangever’ die een of meer importeurs kan vertegenwoordigen (preamble onder 39). Een toe-

16 Het voorstel voor de verordening zegt hierover dat het CBAM ‘ervoor [moet] zorgen dat de emissiereductie-inspanningen van de Unie niet worden gefnuikt door hogere emissies buiten de Unie als gevolg van de verplaatsing van de productie of een toename van de invoer van koolstofintensievere producten’. Vgl. T. Falcao, CBAM. Draft regulation (comments by Tatiana Falcao), *Highlights & Insights on European Taxation* 2022/193.

gelaten aangever moet jaarlijks aangifte doen van de goederen die de importeurs die door de aangever worden vertegenwoordigd importeren, en daarvoor CBAM-certificaten inleveren.

Art. 1 lid 2 van het voorstel omschrijft het CBAM als ‘een aanvulling op het bij Richtlijn 2003/87/EG vastgestelde systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Unie’. Art. 6 lid 1 bepaalt dat een toegelaten aangever jaarlijks bij de door iedere lidstaat aangewezen bevoegde autoriteit een ‘CBAM-aangifte’ moet doen over het daaraan voorafgaande kalenderjaar. Die aangifte heeft betrekking op de goederen die in bijlage I bij het voorstel zijn opgenomen. De preambule noemt onder meer aluminiumproducten (onder 34, ‘omdat zij het sterkst aan koolstoflekage zijn blootgesteld’) en elektriciteit (onder 17, ‘omdat deze sector [nu al] verantwoordelijk is voor 30 procent van de totale broeikasgasemissies in de Unie’). Bijlage I noemt verder cement, meststoffen, en gietijzer, ijzer en staal.

Op grond van art. 20 lid 1 kunnen toegelaten aangevers CBAM-certificaten kopen bij de bevoegde autoriteit van een lidstaat. Op het moment van aangifte moet een toegelaten aangever zoveel certificaten inleveren bij de bevoegde autoriteit als overeenkomen met ‘de ingebodde emissies’ waarvoor de aangever verantwoordelijk is. Ingebodde emissies zijn de emissies die vrijkomen tijdens de productie van goederen, en die zullen worden berekend volgens een in bijlage III omschreven methode.

4 ‘Fit for 55’

‘Fit for 55’ bevat een ‘beleidsmix’ op het gebied van ‘beprijzing, streefcijfers, normen, en steunmaatregelen’. Beprijzing gaat onder meer over het emissiehandelsstelsel en koolstofcorrectie aan de grens, de streefcijfers hebben onder meer betrekking op landgebruik en bosbouw, de normen gaan over regels op het gebied van onder meer de CO₂-uitstoot van auto’s en bestelwagens, duurzamere vliegtuigbrandstoffen en schonere scheepsbrandstoffen, en de steunmaatregelen gaan onder meer over een (nieuw) ‘sociaal klimaatfonds’, waarmee de lidstaten onder andere inkomenssteun kunnen geven aan huishoudens en micro-ondernemingen ‘die het meest zijn blootgesteld aan prijsstijgingen voor fossiele brandstoffen’.

‘Fit for 55’ kondigt een pakket aan maatregelen aan. Een ‘hoeksteen’ daarvan is het versterken van het EU-ETS door dat op meer sectoren te gaan toepassen.¹⁷ Dat zal onder meer gebeuren door in de periode 2023-2025 de zeevaartsector onder het bereik van het EU-ETS te brengen.¹⁸ Vanaf 2026 zullen ook het wegvervoer en het gebruik van brandstoffen in gebouwen onder het EU-ETS worden gebracht. Dit laatste zal gebeuren via de brandstofproducenten, ‘in plaats van individuele huishoudens en wegvervoersgebruikers te verplichten rechtstreeks deel te nemen’. In

17 Vgl. T. Falcao. Revision EU ETS (comments by Tatiana Falcao), Highlights & Insights on European Taxation 2022/194.

18 Vgl. Buck 2021, p. 159: ‘There are also discussions around establishing CO₂ quotas for the shipping industry, bringing it into the European Union’s Emissions Trading System.’

dit verband bevat ‘Fit for 55’ enkele voorstellen: herziening van de CO₂-emissienormen voor nieuwe auto’s en bestelwagens, verdere uitbouw van de infrastructuur voor het opladen en bijtanken van voertuigen die gebruik maken van alternatieve brandstoffen, en (in aanvulling op het EU-ETS) het bevorderen van het gebruik van duurzame brandstoffen in de lucht- en zeevaartsector. Dat laatste gebeurt door middel van de voorstellen ‘ReFuelEU Luchtvaart’ (onder andere het gebruik van synthetische koolstofarme brandstoffen, de zogenoemde ‘e-brandstoffen’)¹⁹ en ‘FuelEU Zeevaart’ (eveneens door het beperken van het broeikasgasgehalte van de energie die schepen gebruiken, ‘ongeacht hun vlag, die binnenlopen in of vertrekken uit havens in de EU’). ‘Fit for 55’ gaat ook in op het CBAM. Dit zal geleidelijk worden ingevoerd, en ‘[i]n de eerste jaren zal een vereenvoudigd systeem van toepassing zijn om een vlotte invoering van het mechanisme te vergemakkelijken’. ‘Fit for 55’ eindigt aldus: ‘Het decennium van de waarheid is al begonnen. De EU moet ervoor zorgen dat zij zo spoedig mogelijk beschikt over de beleidsinstrumenten om “klaar voor 55” te zijn, willen we onze streefdoelen voor 2030 halen en tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent worden.’

5 Afronding: het onderhandelingsresultaat over ‘Fit for 55’

Deze paragraaf geeft het onderhandelingsresultaat tussen de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement weer aan de hand van kerncitaten uit verschillende persberichten van de Raad. De kerncitaten geven de precieze inhoud weer van het onderhandelingsresultaat op basis waarvan de Europese Commissie verdere wetgevingsinitiatieven kan uitwerken.

Op 27 oktober 2022 bereikten de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement een (politiek) akkoord over de emissienormen voor nieuwe auto’s en bestelwagens. In het persbericht van de Raad daarover staat dat dit akkoord betrekking heeft op

‘een

- CO₂-emissiereductiedoelstelling van 55% voor nieuwe auto’s en 50% voor nieuwe bestelwagens voor 2030, ten opzichte van 2021
- CO₂-emissiereductiedoelstelling van 100% voor zowel nieuwe auto’s als bestelwagens voor 2035’.²⁰

Op 8 november 2022 bereikten de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement een (politiek) akkoord over

‘een streefcijfer voor de *reductie van broeikasgasemissies op EU-niveau van 40% in 2030 ten opzichte van 2005* voor de sectoren die niet onder het emissiehan-

19 Vgl. T. Falcao, EU ETS proposal in relation to its application to aviation (comments by Tatiana Falcao), Highlights & Insights on European Taxation 2022/192.

20 Persbericht van de Raad: www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/10/27/first-fit-for-55-proposal-agreed-the-eu-strengthens-targets-for-co2-emissions-for-new-cars-and-vans/.

delssysteem van de EU (EU-ETS) vallen, namelijk wegvervoer en binnenlands maritiem vervoer, gebouwen, landbouw, afvalverwerking en kleine industrieën'.²¹

Op 7 december 2022 bereikten de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement een (politiek) akkoord over de luchtvaartsector:

'Er is afgesproken dat het EU-ETS zal gelden voor vluchten binnen Europa (met inbegrip van vluchten naar het VK en Zwitserland). Daarnaast wordt de Regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) van toepassing op vluchten buiten Europa van en naar derde landen die deelnemen aan Corsia (...) in de periode van 2022 tot en met 2027'.²²

Op 18 december 2022 bereikten de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement een breed (politiek) akkoord over een groot aantal punten:

'De Raad en het Parlement kwamen voor de sectoren die onder het EU-ETS vallen voor 2030 een nog ambitieuzere emissiereductie van 62% overeen. Het emissieplafond krijgt een nieuwe basis door de emissierechten over 2 jaar met respectievelijk 90 en 27 miljoen te verlagen, en het verminderingspercentage wordt tussen 2024 en 2027 jaarlijks verhoogd met 4,3% en tussen 2028 en 2030 met 4,4% (de lineaire verminderingsfactor).'

'Voor sectoren die onder het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) vallen (cement, aluminium, meststoffen, productie van elektrische energie, waterstof, ijzer en staal, bepaalde precursoren en een beperkt aantal downstreamproducten), komt er tussen 2026 en 2034 een einde aan de gratis emissierechten.'

'De Raad en het Parlement kwamen ook overeen om emissies van de zeescheepvaart onder het EU-ETS te laten vallen. Scheepvaartmaatschappijen zullen geleidelijk emissierechten moeten inleveren: 40% voor geverifieerde emissies in 2024, 70% in 2025 en 100% in 2026.'

'Er komt een nieuw, afzonderlijk emissiehandelssysteem voor de sectoren gebouwen en wegvervoer en voor brandstoffen in nog andere sectoren.'

En:

'De Raad en het Parlement kwamen overeen een sociaal klimaatfonds op te zetten om kwetsbare gezinnen, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers

21 Persbericht van de Raad: www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/11/08/fit-for-55-eu-strengthens-emission-reduction-targets-for-member-states/.

22 Persbericht van de Raad: www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/12/07/ets-aviation-council-and-parliament-strike-provisional-deal-to-reduce-flight-emissions/.

te helpen omgaan met de prijseffecten van een emissiehandelssysteem voor de sectoren gebouwen en wegvervoer en voor brandstoffen in nog andere sectoren.’²³

Al met al: het onderhandelingsresultaat over ‘Fit for 55’ tussen de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement is vergaand en geeft de Europese Commissie een sterke positie om ‘Fit for 55’ succesvol om te zetten in nieuwe regelgeving. Dat is een belangrijke stap voorwaarts in het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050.

23 Persbericht van de Raad: www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/.