



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.11.2013
COM(2013) 769 final

2013/0377 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 wat betreft de technische uitvoering
van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake
klimaatverandering**

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

De wijziging van Doha

Tijdens de klimaatconferentie van Doha in december 2012 hebben de 192 partijen bij het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna "het Verdrag" genoemd) een wijziging van het protocol aangenomen¹. Deze "wijziging van Doha" stelt een tweede verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto in, die ingaat op 1 januari 2013 en afloopt op 31 december 2020.

In het kader van de wijziging van Doha verbinden de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland zich ertoe hun gemiddelde jaarlijkse broeikasgasemissie in de periode 2013-2020 te beperken tot 80 % van hun emissie in het referentiejaar (meestal 1990).² Deze verplichting is gebaseerd op de emissiereductiedoelstellingen van het klimaat- en energiepakket dat in 2009 is aangenomen, met name op de EU-regeling voor de emissiehandel (EU-ETS) en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning³. Bij de berekening van de verplichting is rekening gehouden met de verschillen in het toepassingsgebied van de wetgeving van de Europese Unie en de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto⁴. Deze benadering stemt overeen met de conclusies van de Raad in maart 2012, waarin wordt aangegeven dat de gezamenlijke verplichting van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland gebaseerd moet zijn op het klimaat- en energiepakket, maar ook dat de emissiereductieverplichtingen van individuele lidstaten in de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto niet verder moeten gaan dan de verplichtingen die in wetgeving van de Europese Unie zijn vastgesteld. Deze benadering is gevolgd bij de gegevens die de Europese Unie en haar lidstaten in april 2012 hebben ingediend met betrekking tot hun verplichtingen voor een tweede verbintenisperiode.⁵

Tijdens de klimaatconferentie van Doha is naast de wijziging van Doha ook een aantal besluiten aangenomen betreffende technische aangelegenheden in verband met de uitvoering van de substantiële mitigatieverbintenissen in de wijziging van Doha: deze omvatten besluiten in verband met het boekhoudkundige beheer van Kyoto-eenheden bij de overgang van de eerste naar de tweede verbintenisperiode en tijdens de tweede verbintenisperiode (de besluiten

¹ Besluit 1/CMP.8, aangenomen door de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

² Voor de eerste verbintenisperiode waren de referentiejaren van de EU als volgt: voor CO₂, CH₄ en N₂O gebruiken alle lidstaten 1990 als referentiejaar, met uitzondering van: Bulgarije – 1988; Hongarije - gemiddelde van 1985 tot en met 1987; Slovenië – 1986; Polen – 1988; en Roemenië - 1989. Voor fluorgassen gebruiken alle lidstaten 1995 als referentiejaar, met uitzondering van: Oostenrijk, Frankrijk, Italië en Slowakije – 1990 en Roemenië -1989.

³ Wetgeving aangenomen op 23 april 2009, met inbegrip van Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden en 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, PB L 140 van 5.6.2009.

⁴ De verschillen in toepassingsgebied worden in detail uitgelegd in het werkdokument van de diensten van de Commissie "Preparing the EU's Quantified Emission Limitation or Reduction Objective (QELRO) based on the EU Climate and Energy Package", SWD(2012) 18 final van 13.2.2012.

⁵ Gegevens ingediend op 19 april 2012 door Denemarken en de Europese Commissie namens de Europese Unie en haar lidstaten "Information on the quantified emission limitation or reduction objectives (QELROs) for the second commitment period under the Kyoto Protocol", FCCC/KP/AWG/2012/MISC.1.

1/CMP.8 en 2/CMP.8).⁶ Een andere reeks besluiten ter aanvulling van het uitvoeringspakket wordt voorbereid en de Europese Unie levert inspanningen om te zorgen dat deze worden aangenomen tijdens de klimaatconferentie van Warschau in november 2013.

Gezamenlijke nakoming van de verplichtingen van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland

Artikel 4 van het Protocol van Kyoto stelt de Partijen in staat hun respectieve verplichtingen gezamenlijk na te komen. De Europese Unie en haar lidstaten hebben van deze optie gebruik gemaakt toen zij het Protocol van Kyoto in 2002 hebben bekrachtigd en de eerste verbintenisperiode ervan hebben uitgevoerd⁷. Tijdens de onderhandelingen over de wijziging van Doha hebben de Europese Unie en haar lidstaten duidelijk gesteld dat zij opnieuw voornemens zijn om hun verplichtingen voor de tweede verbintenisperiode gezamenlijk na te komen, ditmaal samen met IJsland.

De partijen die zijn overeengekomen hun verplichtingen gezamenlijk na te komen worden geacht aan hun verplichtingen te hebben voldaan wanneer hun gezamenlijke verplichtingen zijn nagekomen (op basis van hun totale broeikasgasemissies over de looptijd van de verbintenisperiode). Wanneer zij er echter niet in slagen de gezamenlijke verplichtingen na te komen, is elke partij verantwoordelijk voor haar emissieniveau zoals bepaald in de overeenkomst inzake de gezamenlijke nakoming. Overeenkomstig het Protocol van Kyoto moeten de partijen van een overeenkomst inzake gezamenlijke nakoming daarom de respectieve emissieniveaus bepalen die aan elke partij bij de overeenkomst inzake gezamenlijke nakoming zijn toegekend, en daarvan bij de neerlegging van hun akten van aanvaarding kennisgeving doen.

De voorwaarden van de gezamenlijke nakoming van de verplichtingen van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland zijn bepaald in bijlage I bij het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van de wijziging van Doha van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen.⁸ Die voorwaarden worden tevens opgenomen in de bilaterale overeenkomst met IJsland, waarvoor de Commissie in juni 2013 bij de Raad een aanbeveling voor een onderhandelingsmandaat heeft ingediend. Wanneer overeenstemming is bereikt over deze voorwaarden, met inbegrip van de respectieve emissieniveaus, moet hiervan bij de gezamenlijke neerlegging de akten van aanvaarding van de wijziging van Doha van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland aan het VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC) kennisgeving worden gedaan.

Boekhouding van emissies na 2012

Het bestaande uitvoerige boekhoudsysteem voor emissies wordt in de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto voortgezet en in zekere zin nog versterkt om ervoor te zorgen dat de prestaties van de partijen transparant zijn en in overeenstemming zijn met hun verbintenissen. Het systeem is gestoeld op het voorschrift dat voor elke partij met verplichtingen een toegewezen hoeveelheid moet worden berekend. Deze toegewezen hoeveelheid vertegenwoordigt het aantal ton emissies, uitgedrukt in kooldioxide-equivalent (CO₂-eq), dat elke partij tijdens de verbintenisperiode mag uitstoten. Zij wordt toegekend in

⁶ Voetnoot 1.

⁷ Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen, PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1.

⁸ COM(2013) 768 final.

de vorm van toegewezen eenheden (*assigned amount units* of AAU's) in het nationaal register van elke partij. In overeenstemming met de overeenkomst inzake gezamenlijke nakoming in bijlage II bij het voorstel voor een besluit van de Raad betekent dit dat de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland elk voor zich de verantwoordelijkheid dragen voor de verlening van AAU's in hun nationaal register, die hun respectieve toegewezen hoeveelheden vertegenwoordigen.

Naast AAU's bevatten en registreren de nationale registers ook transacties in eenheden die het gevolg zijn van het gebruik van de flexibele mechanismen van het Protocol van Kyoto. Die omvatten niet enkel AAU's, maar ook gecertificeerde emissiereducties (*Certified Emission Reductions* of CER's) voor projecten op het gebied van mechanismen voor schone ontwikkeling, emissiereductie-eenheden (*Emission Reduction Units* of ERU's) voor projecten voor gemeenschappelijke uitvoering, en verwijderingseenheden (*removal units* of RMU's) voor verwijderingen per put. Voor transacties met deze eenheden gelden internationale voorschriften zoals toelatingscriteria voor deelname aan de flexibele mechanismen en de voorschriften met betrekking tot de reserve voor de verbintenisperiode (*commitment period reserve* of CPR). Deze voorschriften bieden waarborgen tegen partijen die te veel eenheden verkopen terwijl dit niet gerechtvaardigd is door de daadwerkelijke emissiereducties van die partij. Voorts is er op de klimaatconferentie van Doha overeenstemming bereikt over de regels met betrekking tot de overgang van de eerste naar de tweede verbintenisperiode, met name in verband met het overhevelen (sparen) van AAU-overschotten uit de eerste verbintenisperiode.

Hoewel de nieuwe Kyotovoorschriften in principe geen invloed hebben op de werking van de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning, moet de interactie tussen het boekhoudsysteem van het Protocol van Kyoto en de boekhoudkundige regels in het kader van de wetgeving van de EU worden verduidelijkt en moet de uitvoering van de Kyotovoorschriften worden afgestemd op de voorschriften van de EU-wetgeving. Daarnaast zullen voor de uitvoering van de overeenkomst inzake gezamenlijke nakoming nog meer technische regels moeten worden opgesteld.

Rechtsgrondslag voor de technische uitvoering in de Europese Unie

Tijdens de eerste verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto (2008-2012) zijn de internationaal overeengekomen voorschriften uitgevoerd door middel van de beschikking betreffende het bewakingssysteem⁹ en de registerverordeningen die van toepassing zijn voor de tweede fase van de EU-ETS (2008-2012).¹⁰ Deze voorschriften omvatten de boekhouding van emissies en eenheden, de gezamenlijke nakoming van de EU, het vereiste beheer van eenheden met betrekking tot de verplichtingen in het kader van het Protocol van Kyoto en de interactie ervan met procedures voor het beheer van eenheden in het kader van de EU-ETS. De registerverordeningen bevatten regels voor het boekhoudkundige beheer voor de uitvoering van de EU-ETS en voor de uitvoering van de eerste verbintenisperiode van het

⁹ Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto, PB L 49 van 19.2.2004, blz.1.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 386 van 29.12.2004, blz.1 en Verordening (EG) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 270 van 14.10.2010, blz. 1.

Protocol van Kyoto. De registerverordening dit op dit ogenblik van kracht is¹¹ bevat enkel bepalingen voor het beheer van eenheden met betrekking tot de uitvoering en de werking van fase drie van de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning. Zij bevat geen reglementering voor de boekhoudkundige voorschriften voor de technische uitvoering van het protocol na 2012.

Voor de uitvoering van het Protocol van Kyoto na 2012 zal voor de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland een reeks technische uitvoeringsbepalingen moeten worden opgesteld. De onlangs vastgestelde verordening betreffende het bewakingssysteem¹² bevat geen rechtsgrondslag die de Commissie in staat zou stellen dit te doen met betrekking tot de nationale registers van de lidstaten. Daarom moet een wijziging van de verordening betreffende het bewakingssysteem in de vereiste rechtsgrondslag voorzien.

2. TECHNISCHE UITVOERING VAN HET PROTOCOL VAN KYOTO NA 2012

Met het oog op de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto in de Europese Unie na 2012, de doeltreffende werking van de gezamenlijke nakoming van de verplichtingen van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland en de afstemming op de werking van de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning zijn in de Europese Unie technische uitvoeringsbepalingen noodzakelijk. Deze bepalingen moeten een aantal punten behandelen, waaronder de volgende:

- procedures voor het beheer van eenheden, waaronder procedures voor transacties met Kyoto-eenheden (verlening, overdracht, verwerving, annulering, afboeking, overheveling, vervanging of wijziging van de vervaldatum) in en tussen nationale registers van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland;
- boekhoudkundige procedures met betrekking tot de overgang van de eerste verbintenisperiode naar de tweede, met inbegrip van de overheveling van overschotten aan AAU's, CER's en ERU's uit de eerste verbintenisperiode naar de tweede;
- het instellen en bijhouden van een reserve van overschotten uit de vorige periode (*previous period surplus reserve* of PPSR) en een reserve voor de verbintenisperiode (*commitment period reserve* of CPR) voor iedere partij bij de overeenkomst inzake de gezamenlijke nakoming;
- de heffing of het "aandeel in de inkomsten", voor toepassing bij het verlenen van ERU's en bij de eerste internationale overdracht van AAU's in de tweede verbintenisperiode.

Dit voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad vormt de basis voor de uitvoering van deze technische aspecten in de Europese Unie door de vaststelling van wetgevingsbesluiten.

¹¹ Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, Beschikkingen nrs. 280/2004/EG en 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 920/2010 en 1193/2011 van de Commissie, PB L 122 van 3.5.2013, blz.1

¹² Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG, PB L 165 van 18.6.2013, blz.13.

Procedures voor beheer van eenheden

De in dit voorstel beoogde gedelegeerde handelingen zijn nodig om te waarborgen dat alle transacties met Kyoto-eenheden in de nationale registers van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland in overeenstemming zijn met de gezamenlijke nakoming van hun verplichtingen. De transacties omvatten de verlening, overdracht, verwerving, annulering, overheveling, vervanging, intrekking en de wijziging van vervaldatum van eenheden. Tevens moet een doeltreffende uitvoering van de procedures voor het beheer van eenheden worden gewaarborgd voor de boekhouding van emissies en eenheden in het kader van de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning. Voor de overeenkomst inzake gezamenlijke nakoming voor de tweede verbintenisperiode moeten de uitvoeringsbepalingen van het Protocol van Kyoto in de Europese Unie nader worden gespecificeerd.

Bovendien wordt het beperkte gebruik van Kyoto-eenheden om te voldoen aan de verbintenissen uit hoofde van de EU-wetgeving toegestaan door zowel de EU-ETS als de beschikking inzake de verdeling van de inspanning. Het is essentieel dat de technische uitvoering van de Kyotovoorschriften in de Europese Unie de volledige flexibiliteit biedt zoals die is bepaald in de wetgeving van de Unie, opdat deze eenheden in overeenstemming met de EU-ETS toegankelijk zouden zijn voor de exploitanten en lidstaten overeenkomstig hun verplichtingen uit hoofde van de beschikking inzake de verdeling van de inspanning. Het is eveneens essentieel dat de technische uitvoering beproefde boekhoudmethodes in stand houdt die van belang zijn voor de afstemming van de uitvoeringsbepalingen op de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning. Dit houdt onder meer in dat een Kyoto-eenheid moet worden verleend of afgeboekt voor iedere verbonden EU-eenheid die wordt gecreëerd of gebruikt om aan de voorschriften te voldoen.

De in dit voorstel bedoelde gedelegeerde handelingen moeten bovendien een doeltreffende reglementering vastleggen voor het afboeken van eenheden na 2012: het bereiken van de gezamenlijke verplichtingen is afhankelijk van het afboeken van eenheden door de Europese Unie, door iedere lidstaat afzonderlijk en door IJsland, in overeenstemming met hun respectieve emissieniveaus. Een coherente procedure voor het afboeken van eenheden door de Unie, de lidstaten en IJsland en een duidelijke afbakening van de eenheden die door elke partij moeten worden afgeboekt, zorgt ervoor dat door de wetgeving van de Unie na te leven tevens de verplichtingen in het kader van het Protocol van Kyoto worden nageleefd, en omgekeerd. Een dergelijke procedure is zelfs noodzakelijk om de integriteit van de boekhouding in het kader van de EU-ETS te waarborgen. Indien de exploitanten die onder de EU-ETS vallen hun verbintenissen in dat kader nakomen, zal het er ook voor zorgen dat voor die emissie geen verdere Kyoto-eenheden moeten worden verworven om te voldoen aan de boekhoudkundige voorschriften voor de tweede verbintenisperiode. De in dit voorstel bedoelde gedelegeerde handelingen zullen daarom waarborgen dat emissies die onder de EU-ETS vallen tussen 1 januari 2012 en 31 december 2020 overeenkomen met de daaropvolgende afboeking van eenheden in de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto. Het komt er dus op neer dat zij zullen waarborgen dat een Kyoto-eenheid, die geldig is in de tweede verbintenisperiode, wordt afgeboekt voor elke in de EU-ETS ingeleverde eenheid voor emissies afkomstig van bronnen uit de lijst in bijlage A bij het Protocol van Kyoto. Op vergelijkbare wijze zullen zij ook bepalen dat Kyoto-eenheden, die geldig zijn in de tweede verbintenisperiode, worden afgeboekt voor emissies en verwijderingen van de lidstaten en IJsland in sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, voor zover deze gassen, bronnen en putten onder het protocol vallen.

Boekhoudkundige procedures met betrekking tot de overgang van de eerste naar de tweede verbintenisperiode

Besluit 13/CMP.1, dat de belangrijkste boekhoudkundige regels van het Protocol van Kyoto bevat,¹³ stelt bepalingen vast die de partijen toelaten om ERU's, CER's en AAU's over te hevelen naar de volgende verbintenisperiode nadat voor alle partijen de beoordeling van de naleving is afgerond. Overeenkomstig dit besluit kunnen ERU's en CER's worden overgedragen tot een limiet die is vastgelegd op 2,5 % van de toegewezen hoeveelheid van een partij. Verwijderingseenheden (RMU's), tijdelijke CER's (tCER's), langetermijn-CER's (ICER's) en uit RMU's omgezette ERU's kunnen niet worden overgedragen. Besluit 1/CMP.8 bevestigt de toepassing van deze voorschriften na 2012 en voegt daaraan het voorschrift toe dat overgedragen AAU's moeten worden overgedragen naar de reserve van overschotten uit de vorige periode (PPSR) van die partij.

Het percentage voor de limiet op de overheveling van CER's en ERU's wordt toegepast op de toegewezen hoeveelheid, en CER's en ERU's die gelden voor de eerste verbintenisperiode en die gebruikt zijn om te voldoen in fase drie van de EU-ETS (2013-2020) worden bijgehouden in het register van de Unie. Daarom is het cruciaal dat de limiet in de gehele Europese Unie en in haar lidstaten zodanig wordt toegepast dat dergelijke eenheden kunnen worden overgeheveld om daarna te worden afgeboekt. Voorts moeten overeenkomstig de EU-ETS niet alleen door de partijen rekeningen worden geopend en bijgehouden, maar ook door particuliere entiteiten. Voor zover de posten in deze rekeningen CER's en ERU's bevatten, is het belangrijk consistente regels op te stellen aan de hand waarvan de overhevelingsregels optimaal kunnen worden toegepast. AAU's die emissierechten vertegenwoordigen die zijn gespaard tussen fase twee en fase drie van de EU-ETS worden ook in het register van de Unie opgenomen. De gedelegeerde handelingen moeten daarom ook voorzien in voorschriften voor de toepassing van de overhevelingsregels voor AAU's om te waarborgen dat de toepassing van het boekhoudsysteem van Kyoto afgestemd is op dat van de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning.

Het instellen en bijhouden van een reserve van overschotten uit de vorige periode (PPSR) en een reserve voor de verbintenisperiode (CPR) voor iedere partij van de overeenkomst inzake de gezamenlijke nakoming

De in dit voorstel bedoelde gedelegeerde handelingen moeten tevens specifieke bepalingen bevatten betreffende de werking van de reserve voor de verbintenisperiode (CPR) in de nationale registers van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland. Het internationale voorschrift om een CPR in te stellen en bij te houden maakt deel uit van de verantwoordelijkheid van elke partij voor het beheer en de boekhouding met betrekking tot de haar toegewezen hoeveelheid. Overeenkomstig internationale besluiten is de CPR het laagste van hetzij 90 % van de initiële toegewezen hoeveelheid, hetzij 100 % van haar meest recente herziene inventarisatie, vermenigvuldigd met acht. De CPR is op elke partij bij de overeenkomst inzake gezamenlijke nakoming afzonderlijk van toepassing. Aangezien de toegewezen hoeveelheid van de lidstaten en IJsland enkel van toepassing is op sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, en de toegewezen hoeveelheid van de Unie van toepassing is op de ETS-sectoren, zijn de in dit voorstel bedoelde gedelegeerde handelingen nodig om een coherente benadering te bepalen voor de nauwkeurige berekening en de transparante rapportage over de respectieve reserves voor de verbintenisperiode van de Unie, haar lidstaten en IJsland.

¹³ *Decision 13/CMP/1 on Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol, in: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2.*

Besluit 1/CMP.8 bepaalt dat elke partij in haar nationaal register een rekening voor de reserve van overschotten uit de vorige periode (PPSR) moet instellen en stelt de desbetreffende voorschriften voor de PPSR vast als volgt: eenheden kunnen worden overgedragen tussen PPSR-rekeningen, elke partij kan eenheden in haar eigen PPSR afboeken tot het niveau waarmee de emissies in de tweede verbintenisperiode de toegewezen hoeveelheid overschrijden; een partij kan tot 2 % van haar toegewezen hoeveelheid in de voorgaande verbintenisperiode aan eenheden verwerven uit de PPSR van een andere partij. De Europese Unie, haar lidstaten en IJsland zijn elk afzonderlijk verantwoordelijk voor het instellen en bijhouden van een PPSR in overeenstemming met de internationaal overeengekomen regeling en de voorwaarden voor de gezamenlijke nakoming. Het is noodzakelijk dat het toepassingsgebied van elke PPSR wordt vastgesteld krachtens de definitie van de emissieniveaus in bijlage I bij het voorgestelde besluit van de Raad. Het is eveneens noodzakelijk een gemeenschappelijke regeling vast te stellen voor de openingsbalans,¹⁴ en voor het gebruik en het verwerven van eenheden in de PPSR's van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland.

Aandeel in de inkomsten van toepassing op AAU's en ERU's

Overeenkomstig Besluit 1/CMP.8 is de eerste internationale overdracht van AAU's en de verlening van ERU's onderworpen aan een heffing van 2 % op het aandeel in de inkomsten. Voor zover deze heffing van toepassing is op de verlening van ERU's, valt deze onder de verantwoordelijkheid van iedere lidstaat en IJsland. Voor zover de AAU-balansen moeten worden bijgehouden om te waarborgen dat een geldige Kyoto-eenheid kan worden afgeboekt voor elke eenheid die wordt gebruikt om te voldoen aan de beschikking inzake de verdeling van de inspanning, moeten de in dit voorstel bedoelde gedelegeerde handelingen echter waarborgen dat de boekhouding voor de toepassing van de heffing op het aandeel in de inkomsten wordt afgestemd op de voorschriften van de wetgeving van de Europese Unie.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel wijzigt de rechtsgrondslag uit de verordening betreffende het bewakingssysteem en stelt de Commissie in staat om in de EU-wetgeving via niet-wetgevingshandelingen voorschriften vast te stellen met betrekking tot niet-essentiële onderdelen van de boekhouding van Kyoto-eenheden na 2012. De essentiële onderdelen met betrekking tot de verplichtingen van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland, en de uitvoering en de gezamenlijke nakoming ervan zijn vastgelegd in een aantal rechtsinstrumenten, waaronder het afzonderlijke voorstel voor een besluit van de Raad. Deze onderdelen komen ook aan bod in de bilaterale overeenkomst met IJsland en zijn opgenomen in de wijziging van Doha en de bijbehorende besluiten van de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen, evenals in de verordening betreffende het bewakingssysteem en de op grond daarvan aangenomen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

Vroeger werden dergelijke voorschriften op grond van de voorgaande registerverordeningen vastgesteld via de procedure van het comité regelgeving met toetsing. Zij waren gebaseerd op een rechtsgrondslag uit de beschikking betreffende een bewakingssysteem. De rechtsgrondslag die het mogelijk maakt in de eerste verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto technische aangelegenheden met betrekking tot het beheer van eenheden uit te voeren

¹⁴ De initiële balans van de PPSR van de Europese Unie, die in het register van de Unie wordt ingesteld, bestaat voornamelijk uit AAU's die overeenkomstig artikel 56 van Verordening (EU) nr. 920/2010 in het register van de Unie zijn opgenomen en EU-ETS-rechten vertegenwoordigen die overeenkomstig artikel 57 van Verordening (EU) nr. 920/2010 zijn gespaard. De initiële balans van de PPSR van elk van de lidstaten en IJsland bestaat uit de AAU's die in elk nationaal register zijn overgedragen.

via de vaststelling van de registerverordeningen werd ontleend aan artikel 3, lid 3 en artikel 6, lid 1 van de beschikking betreffende het bewakingssysteem. Daarin werd onder meer verwezen naar de noodzaak comitologiebepalingen aan te nemen ter uitvoering van de rapportage betreffende de gegevens uit het nationaal register met betrekking tot de verlening, de verwerving, het bezit, de overdracht, de annulering, de intrekking, en de overheveling van toegewezen eenheden, verwijderingseenheden, emissiereductie-eenheden en gecertificeerde emissiereducties tijdens het voorgaande jaar. Het voorzag tevens in de goedkeuring van comitologiemaatregelen met betrekking tot de verplichting van de Gemeenschap en haar lidstaten om registers in te stellen en bij te houden "teneinde te garanderen dat een nauwkeurige boekhouding wordt gevoerd van verlening, bezit, overdracht, verwerving, annulering en afboeking van toegewezen eenheden, verwijderingseenheden, emissiereductie-eenheden en gecertificeerde emissiereducties en de overheveling van toegewezen eenheden, emissiereductie-eenheden en gecertificeerde emissiereducties".

De beschikking betreffende het bewakingssysteem is ingetrokken en werd vervangen door de verordening betreffende het bewakingssysteem, die op 8 juli 2013 in werking is getreden. De verordening betreffende het bewakingssysteem verwijst in artikel 10 (Aanleggen en functioneren van registers) naar het registersysteem, dat de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto met betrekking tot het beheer van eenheden in nationale registers mogelijk maakt. Zij bevat het essentieel onderdeel van de internationale verplichting van de Unie en de lidstaten om registers aan te leggen en deze te onderhouden "teneinde nauwkeurig verantwoording te geven over de verlening, het bezit, de overdracht, de verwerving, de intrekking, de afboeking, de overheveling, de vervanging en de wijziging van de vervaldatum, in voorkomend geval, van AAU's, RMU's, ERU's, CER's, tCER's en ICER's". Artikel 10, lid 4 bevat tevens een rechtsgrondslag voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen ter uitvoering van de niet-essentiële onderdelen van de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto met betrekking tot het beheer van eenheden in nationale registers en vervangt het vroegere artikel 6, lid 1, van de beschikking betreffende het bewakingssysteem. Terwijl artikel 6, lid 1 van de beschikking betreffende een bewakingssysteem van toepassing was op alle aangelegenheden in verband met het beheer van eenheden in "de registers van de Gemeenschap en de lidstaten", is het toepassingsgebied van deze bepaling in de verordening betreffende het bewakingssysteem beperkt. De rechtsgrondslag voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen heeft nu enkel betrekking op het "aanleggen" (in plaats van het instellen *en bijhouden*) van het "register van de Unie" (in plaats van de "registers van de Unie *en de lidstaten*").

Voor het instellen van een doeltreffend registersysteem dat uitvoering geeft aan de nieuwe voorschriften voor beheer van eenheden in de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto is het dus nodig artikel 10 van het bewakingssysteem te wijzigen. Het toepassingsgebied ervan moet worden uitgebreid om aangelegenheden in verband met de technische uitvoering van het beheer van eenheden in nationale registers te omvatten, zoals vereist uit hoofde van het Protocol van Kyoto, de wijziging van Doha en de op grond daarvan aangenomen besluiten voor de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto.

Op basis van de inhoud van de reglementering die zoals hoger aangegeven moet worden vastgesteld in de in dit voorstel bedoelde handelingen, moeten deze handelingen tevens worden vastgesteld in de vorm van gedelegeerde handelingen uit hoofde van artikel 290 VWEU, net zoals reeds in artikel 10, lid 4 van de verordening betreffende het bewakingssysteem is bepaald.

Een gedelegeerde handeling vult de essentiële reglementering aan door de inhoud ervan te specificeren en nadere bijzonderheden te reglementeren. Zij verschilt van een uitvoeringshandeling uit hoofde van artikel 291 VWEU, die voorziet in eenvormige

voorwaarden voor de uitvoering van de wetgeving van de Unie door de lidstaten. Zoals hierboven is aangegeven, vloeien de voorschriften met betrekking tot de boekhouding die na 2012 moeten worden uitgevoerd niet uitsluitend voort uit de wetgeving van de EU, maar zijn zij in grote mate gebaseerd op internationaal overeengekomen regelgeving. Bovendien worden zij niet uitgevoerd door de lidstaten alleen, maar zijn zij in dezelfde mate van toepassing op de Europese Unie zelf, en leggen zij de Europese instellingen een verbintenis op. Zoals bepaald in artikel 290 VWEU, zouden de in dit voorstel bedoelde gedelegeerde handelingen de uitvoering van bestaande essentiële voorschriften niet harmoniseren, maar veeleer nadere specifieke technische bijzonderheden vaststellen voor de uitvoering van het Protocol van Kyoto na 2012.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 wat betreft de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁵,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹⁶,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Raad heeft Besluit [...] aangenomen tot vaststelling van de wijziging van Doha van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen.¹⁷ Het besluit stelt namens de Unie de wijziging van Doha van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) vast, die een tweede verbintenisperiode instelt en bepaalt de voorwaarden van de gezamenlijke nakoming van de verplichtingen van de Unie, haar lidstaten en IJsland overeenkomstig artikel 4 van het Protocol van Kyoto.
- (2) Voor de vaststelling van de wijziging van Doha, de uitvoering van de bijbehorende besluiten van de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen en de voorwaarden van de gezamenlijke nakoming in de Unie, de lidstaten en IJsland moeten regels worden opgesteld om de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto in de Unie na 2012 te waarborgen, om de doeltreffende werking van de gezamenlijke nakoming van de verplichtingen van de Unie, haar lidstaten en IJsland mogelijk te maken en om ervoor te zorgen dat een en ander is afgestemd op de regeling voor de emissiehandel van de Unie (EU-ETS), ingesteld bij

¹⁵ PB C , , blz. .

¹⁶ PB C , , blz. .

¹⁷ PB L van , blz. .

Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁸ en Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad.¹⁹

- (3) Tijdens de eerste verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto zijn de internationaal overeengekomen voorschriften voor de boekhouding en het beheer van emissies en eenheden en voor de gezamenlijke nakoming door de Unie en haar lidstaten uitgevoerd in het kader van Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad²⁰ en de zogenaamde registerverordeningen²¹. De vroegere registerverordeningen zijn vervangen door Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie²², die thans bepalingen bevat voor het beheer van eenheden met betrekking tot de uitvoering en de werking van de EU-ETS en Beschikking nr. 406/2009/EG.²³ De onlangs vastgestelde Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad²⁴ bevat niet langer de noodzakelijke rechtsgrondslag voor het vaststellen van gedelegeerde wetgeving ter uitvoering van de regels voor de tweede verbintenisperiode.
- (4) Voor de tweede verbintenisperiode heeft de toegewezen hoeveelheid van de Unie betrekking op de broeikasgasemissies uit bronnen die onder de EU-ETS vallen, voor zover zij vallen onder het Protocol van Kyoto, terwijl de respectieve toegewezen hoeveelheden van de lidstaten en IJsland betrekking hebben op alle andere broeikasgasemissies uit bronnen en verwijderingen uit putten die vallen onder het Protocol van Kyoto.
- (5) Besluit 1/CMP.8²⁵ wijzigt de regels voor het vaststellen van de toelaatbaarheid om aan flexibele mechanismen uit hoofde van het Protocol van Kyoto deel te nemen. Het stelt

¹⁸ 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 (PB L 275/32 van 25.10.2003).

¹⁹ 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 (PB L 140 van 5.6.2009).

²⁰ Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PB L 49 van 19.2.2004, blz. 1).

²¹ Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 386 van 29.12.2004, blz.1) en Verordening (EG) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 270 van 14.10.2010, blz. 1).

²² Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, Beschikkingen nrs. 280/2004/EG en 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 920/2010 en 1193/2011 van de Commissie, PB L 122 van 3.5.2013, blz.1.

²³ 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, PB L 140 van 5.6.2009, blz. 136.

²⁴ Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG, PB L 165 van 18.6.2013, blz.13.

²⁵ Besluit 1/CMP.8, aangenomen door de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

tevens limieten vast voor eenheden die uit de eerste naar de tweede verbintenisperiode worden overgeheveld, en houdt onder meer de verplichting in voor elke partij om een reserve van overschotten uit de vorige periode (PPSR) in te stellen. Voorts bepaalt dat besluit een heffing van 2 % op het aandeel in de inkomsten bij de eerste internationale overdracht van toegewezen hoeveelheden (AAU's) en de verlening van emissiereductie-eenheden (ERU's) voor gemeenschappelijke-uitvoeringsprojecten onmiddellijk na de omzetting in ERU's van AAU's of RMU's die aan de partijen toebehoorden. Over nadere regels voor de uitvoering van de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto wordt momenteel onderhandeld.

- (6) Met het oog op de vaststelling van coherente regels voor de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto in de Unie na 2012, voor de doeltreffende werking van de gezamenlijke nakoming van de verplichtingen van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland en voor de afstemming ervan op de werking van de EU-ETS en de beschikking inzake de verdeling van de inspanning dient de bevoegdheid om conform artikel 290 VWEU gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie te worden gedelegeerd. De Commissie moet bij de voorbereiding en opstelling van de gedelegeerde handelingen zorgen dat zij in overeenstemming zijn met de internationaal overeengekomen boekhoudingsvoorschriften, de voorwaarden van de gezamenlijke nakoming zoals bepaald in Besluit [...] en de toepasselijke wetgeving van de Unie,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EU) nr. 525/2013 van de Commissie wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan artikel 3 worden de volgende punten 13 bis en 13 ter toegevoegd:

"13 bis "Reserve voor de verbintenisperiode" of "CPR" (*commitment period reserve*): een reserve die is ingesteld overeenkomstig de bijlage bij Besluit 11/CMP.1 of andere relevante besluiten van instanties van het UNFCCC of het Protocol van Kyoto;

13 ter "Reserve van overschotten uit de vorige periode" of "PPSR" (*previous period surplus reserve*): een reserve die is ingesteld overeenkomstig de bijlage bij Besluit 1/CMP.8 of andere relevante besluiten van instanties van het UNFCCC of het Protocol van Kyoto;"
2. Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:
 - a) Aan artikel 10, lid 1, wordt de volgende alinea toegevoegd:

"De Unie en de lidstaten voeren in hun registers boekhouding van de overdracht van eenheden zoals voorgeschreven in het Protocol van Kyoto, Besluit 1/CMP.8 of andere relevante besluiten van instanties van het UNFCCC of het Protocol van Kyoto als aandeel in de inkomsten na de verlening van ERU's en bij de eerste internationale overdracht van AAU's."
 - b) Aan artikel 10 wordt het volgende lid 5 toegevoegd:

"5. De Commissie is tevens bevoegd overeenkomstig artikel 25 gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde via de registers van de Unie en de lidstaten de technische uitvoering van het Protocol van Kyoto, de doeltreffende werking van de gezamenlijke nakoming van de verplichtingen

van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland en de afstemming ervan op de werking van Richtlijn 2003/87/EC en Beschikking 406/2009/EG te waarborgen, met inbegrip van:

- a) procedures voor het beheer van eenheden waaronder procedures voor transacties met AAU's, CER's, met inbegrip van ICER's en tCER's, ERU's en RMU's (verlening, overdracht, verwerving, annulering, afboeking, overheveling, vervanging of wijziging van de vervaldatum) in en tussen nationale registers van de Europese Unie, haar lidstaten en IJsland;
- b) boekhoudkundige procedures met betrekking tot de overgang van de eerste verbintenisperiode naar de tweede, met inbegrip van de overheveling van overschotten aan AAU's, CER's en ERU's uit de eerste verbintenisperiode naar de tweede;
- c) het instellen en bijhouden van een reserve van overschotten uit de vorige periode en een reserve voor de verbintenisperiode voor de Unie en de lidstaten;
- d) de boekhouding voor het aandeel in de inkomsten zoals bepaald in alinea 1.

De Commissie moet bij de vaststelling van de gedelegeerde handelingen zoals bedoeld in de eerste alinea toezien op de consistente uitvoering van de internationaal overeengekomen boekhoudingsvoorschriften, de optimalisering van de transparantie en de nauwkeurigheid van de boekhouding van Kyoto-eenheden door de Unie en de lidstaten, en moet daarbij de administratieve lasten en kosten tot een minimum beperken.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter