

NOx emissiehandel sterker en beter

Advies werkgroep Moons

november 2009

Samenvatting

In vervolg op de vaststelling medio 2008 van PSR's in het kader van NOx emissiehandel is zowel bij overheden als bedrijfsleven behoefte ontstaan aan een kritische bezinning op NOx emissiehandel. Door de samenloop met andere regelgeving, in het bijzonder de IPPC richtlijn van de EU, werkt emissiehandel niet zoals oorspronkelijk is bedoeld. NOx reductiemaatregelen komen vooral tot stand door eisen in vergunningen in plaats van via eisen in het kader van emissiehandel.

Er is een werkgroep in het leven geroepen van VROM, EZ, VNO-NCW en DCMR. De vraagstelling voor de werkgroep was:

- *Het bepalen van de fysieke respectievelijk juridische ruimte voor NOx emissiehandel.*
- *Het benoemen van de punten ter verbetering (systeemaanpassingen) van NOx emissiehandel.*
- *Het definiëren een traject voor de realisatie en borging van die punten.*
- *Het bereiken van consensus over deze punten en het vervolgtraject tussen VROM, EZ en VNO-NCW, gehoord de provincies.*

De werkgroep heeft een concept advies opgesteld, dat is besproken met de betrokken branches, en met een aantal provincies en gemeenten, waarna het advies is afgerond en is aangeboden aan de ministeries van VROM, EZ en aan VNO-NCW, met verzoek om bestuurlijke accordering.

Het doel van NOx emissiehandel is om op een kosteneffectieve manier de doelstellingen te realiseren. Het is een middel, geen doel op zich. De aanpak van NOx emissies via emissiehandel kan alleen goed worden beoordeeld tegen de achtergrond van het alternatief: de aanpak zonder emissiehandel. Vanuit het ministerie van VROM is het alternatief geschetst. Dat gaat uit van een AMVB met strikte emissie eisen per installatietype, in plaats van individuele vergunningvoorschriften. Om het tevens wettelijk vast te leggen deelplafond voor de industrie en e-sector te realiseren, zullen deze emissie eisen met name ook voor bestaande installaties consequenties hebben, waarbij geen ruimte is voor maatwerk en flexibiliteit.

Het doel is op deze manier het bereiken van het plafond voor NOx zeker te stellen.

Ook bij emissiehandel is het uitgangspunt het realiseren van het plafond voor industrie en e-sector. Dit instrument geeft echter flexibiliteit in de timing en wijze waarop individuele bedrijven daaraan invulling geven, wat belangrijke voordelen met zich meebrengt.

De werkgroep adviseert tegen de achtergrond van het alternatief de aanpak van NOx via emissiehandel voort te zetten, mits een aantal voorwaarden is vervuld. Het zal van de realisatie van die voorwaarden afhangen of voortzetting van NOx emissiehandel zinvol is. In die zin is het advies van de werkgroep een te bewandelen route en geen definitief besluit over voortzetting van NOx emissiehandel. Het advies houdt in:

- Een AMVB met emissie eisen die overeenkomen met de soepelste interpretatie van de BREF's, waarmee aan de EU regelgeving wordt voldaan (IPPC, LCPD, WID richtlijnen en over enige tijd de richtlijn industriële emissies) om zo maximaal mogelijk ruimte te bieden aan emissiehandel. Deze AMvB dient dus om EU-regelgeving te implementeren. Het realiseren van NOx-doelen verloopt via emissiehandel en de PSR's.
- Binnen het kader van die AMVB met relatief ruime emissie eisen gelden de PSR's volgens het systeem van NOx emissiehandel, waaraan bedrijven kunnen voldoen door hetzij zelf NOx reductiemaatregelen te treffen, hetzij emissierechten te kopen.
- De ruimte tussen de (ruime) emissie eisen uit de AMVB en (lagere) PSR's voor de gezamenlijke bedrijven die deelnemen aan emissiehandel dient tenminste 15 kton te zijn; dat is dus de ruimte voor emissiehandel.
- In de milieuvergunning kunnen geen strengere eisen worden gesteld dan volgens de AMVB. Om die vergunning te kunnen afgeven, toetst het bevoegd gezag in hoeverre de vergunningaanvraag beantwoordt aan de eisen van de AMVB. De werkgroep adviseert de huidige vergunningen niet van rechtswege aan te passen. Beroep tegen de emissie eisen in de vergunningen behoren met deze aanpak tot het verleden.
- In uitzonderingsgevallen kan de lokale luchtkwaliteit aanleiding zijn tot aanvullende eisen in de vergunning. Hiervoor zijn nadere spelregels nodig.
- Om een ongewenste samenloop van Natura 2000 (Natuurbeschermingswet) met NOx emissiehandel te voorkomen moet een adequate oplossing worden uitgewerkt.
- Voor het stolp concept dient maximum ruimte te worden bewerkstelligd (eisen aan de inrichting in plaats van per emissiepunt).

Met name de realisatie van een AMVB, de ruimte van 15 kton voor emissiehandel en de oplossing van de samenloop met Natura 2000 zijn harde voorwaarden voor het voortzetten van NOx emissiehandel.

De werkgroep adviseert naast het voorgaande een aantal verbeteringen dan wel handhaving van de huidige situatie.

Verbeteringen:

- In beginsel gelijke procentuele daling van alle PSR's, afgeleid van het sectorplafond.
- Vaststellen van jaarlijkse PSR's in twee stappen: definitieve PSR's vijf jaar vooruit en maximum PSR's tien jaar vooruit (de maximum PSR's kunnen dan na vijf jaar alleen nog worden aangescherpt). Aldus ontstaat meer zekerheid in de markt over de ontwikkeling van PSR's. De PSR's voor 2015 dienen op korte termijn te worden vastgesteld (anders zouden alle PSR's met ingang van 2014 vervallen).
- Versimpelen van de monitoring voor kleine emittenten.
- Voorzien in relevante informatie voor de NOx emissiehandelsmarkt.
- Bij bedrijven die langdurig NOx emissierechten moeten kopen, de PSR aan te passen als de ligging van de PSR ten opzichte van de BREF's sterk afwijkt in vergelijking met die ligging bij andere bedrijven.
- Een rol voor het bedrijfsleven bij het bepalen van de methode voor het vaststellen van de PSR's; VROM stelt de methode en de PSR's formeel vast.
- Uitvoering van een periodieke evaluatie van NOx emissiehandel uit te voeren, waarin een groot aantal relevante punten aan de orde komen.

Handhaving van de bestaande situatie:

- Geen onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties wat de PSR betreft.
- Geen reserve inbouwen voor nieuwe bedrijven.
- Handhaving van het huidige aantal PSR's.

In de bijlage bij het advies is ter illustratie een rekenvoorbeeld gegeven voor PSR's uitgaande van een bepaald plafond respectievelijk daarvan afgeleide PSR's. Het vaststellen van een deelplafond voor de emissiehandelsbedrijven is een aparte exercitie die zal plaatsvinden nadat de Europese Commissie het nationale plafond heeft vastgesteld.

De werkgroep ziet emissiehandel als een middel om de NOx doelstelling op een kosteneffectieve manier te bereiken. Zij adviseert zoals aangegeven het voorzetten van emissiehandel met inachtneming van de punten uit dit advies.

1. Inleiding

In vervolg op de vaststelling medio 2008 van PSR's in het kader van NO_x emissiehandel is zowel bij overheden als bedrijfsleven behoefte ontstaan aan een kritische bezinning op NO_x emissiehandel. Daartoe is een werkgroep in het leven geroepen onder voorzitterschap van Cees Moons, directeur Leefomgevingskwaliteit van het ministerie van VROM. De samenstelling van de werkgroep is weergegeven in bijlage 1.

In dit rapport van de werkgroep komen achtereenvolgens aan de orde:

1. De centrale vraagstelling en de wijze van uitwerken daarvan.
2. De aanpak van NO_x in de sector industrie, elektriciteitsproductie en raffinaderijen zonder emissiehandel.
3. De aanpak van NO_x via emissiehandel, met een advies van de werkgroep over de ruimte voor emissiehandel, de juridische inpassing en de mogelijke verdere verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie, gericht op een doeltreffende bescherming van het milieu en flexibiliteit voor economische groei.

De werkgroep adviseert de aanpak van NO_x via emissiehandel voort te zetten, mits een aantal voorwaarden is vervuld. Het hangt van de realisatie van die voorwaarden af of NO_x emissiehandel zal worden voortgezet. Zo bezien draagt dit advies het karakter van een te bewandelen route en niet van een definitief besluit over het al dan niet voortzetten van NO_x emissiehandel.

2. Vraagstelling en de wijze van uitwerken daarvan

De Werkgroep heeft de vraagstelling als volgt gedefinieerd:

Tegen de achtergrond van de aanpak van NO_x emissies in de sector industrie, elektriciteitsproductie en raffinaderijen zonder emissiehandel:

- *Het bepalen van de fysieke respectievelijk juridische ruimte voor NO_x emissiehandel in relatie tot emissieplafonds respectievelijk (EU) regelgeving.*
- *Het benoemen van de punten ter verbetering (systeemaanpassingen) van NO_x emissiehandel en van de bijbehorende randvoorwaarden.*
- *Het definiëren een traject voor de realisatie en borging van die punten.*
- *Het bereiken van consensus over deze punten en het vervolgtraject tussen VROM, EZ en VNO-NCW, gehoord de provincies.*

Het werkproces is als volgt verlopen:

1. Opstellen van een advies van de werkgroep.
2. Consultatie van een brede groep van betrokkenen¹.

Als vervolgstappen zijn voorzien:

3. Formele afronding met vertegenwoordigers vanuit VROM, EZ, VNO-NCW en provincies op bestuurlijk niveau.
4. Uitwerking van de onderdelen van het advies en op basis daarvan beslissen of NOx handel al dan niet wordt voortgezet.

Voor u ligt het advies van de werkgroep, na consultatie van betrokken bedrijfstakken, provincies en gemeenten.

3. De aanpak van NO_x zonder emissiehandel

De tekst in deze paragraaf is van het ministerie van VROM en valt dus buiten het advies van de werkgroep. De tekst is noodzakelijk om een duidelijk beeld te hebben wat de ontwikkeling zou zijn indien NOx emissiehandel zou worden beëindigd.

Bij het ministerie van VROM bestaat het voornemen het nationale plafond (NEC) in de vorm van sectorale deelplafonds wettelijk vast te leggen, om daarmee de status te formaliseren. Het deelplafond zal daarbij niet vanzelfsprekend worden afgeleid van het bestaande installatiepark, de groei daarvan en de maatregelen uit de BREF's, omdat langs die weg mogelijk het beoogde plafond niet zal worden gehaald. Het ligt niet in de bedoeling deelplafonds vast te leggen voor subsectoren van de sector IER.

Om het bereiken van het deelplafond zeker te stellen, acht VROM een strakkere koppeling noodzakelijk tussen het deelplafond en de emissie eisen voor individuele installaties. De huidige regelgeving biedt onvoldoende zekerheden om bij bestaande installaties vergaande NOx reductie te bewerkstelligen. Met het oog daarop zullen de emissie eisen worden vastgelegd in een AMVB. De emissie eisen worden afgeleid van het deelplafond, mede gelet op de mogelijke maatregelen die zijn beschreven in de BREF's. Elke van toepassing zijnde BREF zal aldus worden vertaald in emissie eisen², waaraan elke individuele installatie zal moeten voldoen, zonodig verder aangescherpt als dat voor het bereiken van het deelplafond noodzakelijk is op basis van de inzichten op dat moment. De emissie eisen kunnen dus scherper zijn dan de strengste interpretatie van een of meer op dat moment vigerende BREF's (die op hun beurt scherper kunnen zijn dan de huidige BREF's), indien dit voor het

¹ Zie bijlage 2 voor de geconsulteerde organisaties en personen.

² Bij BREF's waaruit niet rechtstreeks emissie eisen kunnen worden afgeleid zal een oplossing moeten worden gevonden

bereiken en handhaven van het deelplafond nodig is. Aldus ontstaat meer zekerheid dat het deelplafond werkelijk wordt bereikt. Bovendien kunnen de eisen in een AMVB eenvoudiger worden aangepast dan vergunningen, mocht een verdere aanscherping van het deelplafond aan de orde zijn. Dat kan een aanscherping na 2020 zijn, dan wel aanscherping op een eerder tijdstip, mocht de ontwikkeling van de totale emissie in Nederland ten opzicht van het NEC en de ontwikkeling van de emissie in andere sectoren daartoe aanleiding geven. Dat geldt idem dito voor het aanpassen van de emissie eisen bij een aanscherping van BREF's, die immers hun neerslag moeten hebben in de emissie eisen aan bedrijven.

Bijkomend voordeel van een AMVB is dat het gelijke speelveld tussen bedrijven wordt bevorderd.

4. De aanpak van NO_x emissies via emissiehandel

Sinds 2005 is NO_x emissiehandel in werking. De centrale vraag is of NO_x emissiehandel een passend alternatief is voor de aanpak van NO_x emissies ten opzichte van de aanpak zoals in paragraaf 3 is geschetst.

Bij NO_x emissiehandel doet zich een aantal knelpunten voor, met als meest knellend de interferentie met de IPPC regelgeving. Kernpunt is dan ook welke ruimte er voor emissiehandel is binnen de IPPC regelgeving en hoe die ruimte kan worden geborgd.

Meer in detail valt de vraagstelling aan de Werkgroep wat betreft NO_x emissiehandel inhoudelijk in de volgende onderdelen uiteen:

1. Op welke wijze kan emissiehandel worden ingepast in Europese en Nederlandse regelgeving?
2. Is er voldoende fysieke ruimte voor emissiehandel?
3. Welke overige verbeterpunten adviseert de Werkgroep en wat zou de rolverdeling tussen partijen bij de realisatie daarvan moeten zijn?
4. Wat zijn relevante punten met het oog op een goede marktwerking?
5. Welke punten dienen tenminste aan de orde te komen in een evaluatie van NO_x emissiehandel?
6. Hoe te handelen bij onvoorziene omstandigheden?

Hierna is per onderdeel een analyse en een advies gegeven.

4.1 Juridische inpassing van NOx emissiehandel

Zoals bekend worden bedrijven in de huidige situatie geconfronteerd met enerzijds eisen in vergunningen op basis van de EU IPPC regelgeving en anderzijds met eisen in het kader van emissiehandel. Dat is een onwenselijke situatie, die de goede werking van emissiehandel belemmert.

De werkgroep heeft twee oplossingsrichtingen verkend:

- Een *nationaal emissie reductieplan* (NERP), waar binnen vrijheid van instrumentkeuze bestaat, zodat voor emissiehandel als enige instrument zou kunnen worden gekozen.
- Het vastleggen van *emissie eisen in een AMVB*, gebaseerd op de soepelste interpretatie van BREF's, waaraan tenminste moet zijn voldaan. Binnen dit kader gelden de PSR's uit de NOx emissiehandel regelgeving als eis waaraan bedrijven moeten voldoen, hetzij door het treffen van NOx reductiemaatregelen, hetzij door het kopen van emissierechten.

Het ministerie van VROM heeft de figuur van een NERP nadrukkelijk bij de EU lidstaten en de Europese Commissie bepleit. Veel lidstaten zijn helaas gekant tegen deze mogelijkheid, evenals de Europese Commissie. Daarmee heeft deze oplossing vooralsnog geen kans van slagen.

Het vastleggen in een AMVB gebaseerd op de soepelste interpretatie van BREF documenten is echter wel een kansrijke optie, die hierna is uitgewerkt.

Zijdelings is kennis genomen van de aanpak in Zweden en Noorwegen. In essentie komen ook deze systemen neer op verdeling van de kosten van NOx reductiemaatregelen tussen bedrijven en wijken daarmee in de kern niet af van emissiehandel. Het Zweedse systeem is een heffing op NOx, waarvan de teruggaaf toeneemt naarmate de NOx uitstoot afneemt. Het bedrijfsleven in Zweden heeft veel kritiek geuit op het systeem.

Het Noorse systeem bestaat uit een fonds van het bedrijfsleven, waarin door de deelnemers aan het fonds een lager bedrag wordt gestort in plaats van de belasting die wordt geheven op NOx emissies. Uit het fonds worden NOx reductiemaatregelen gefinancierd (in totaal 30 kton).

Emissie eisen in een AMVB

Zoals hierboven is aangegeven is de mogelijkheid van het vastleggen van emissie eisen in een AMVB (juridisch) verkend, gebaseerd op de soepelste interpretatie van BREF's, waaraan tenminste moet zijn voldaan. Binnen dit kader gelden de PSR's uit de NOx emissiehandel regelgeving als eis waaraan bedrijven moeten voldoen, hetzij door het treffen van NOx

reductiemaatregelen, hetzij door het kopen van emissierechten.
Dit lijkt een begaanbare weg, die hierna verder is uitgewerkt.

Achtereenvolgens komen op hoofdlijnen aan de orde:

- de inhoud van de AMVB
- de motivering en grondslag van de AMVB
- de relatie AMVB – vergunning
- het overgangsrecht
- beroep

Inhoud van de AMVB

In de AMVB worden emissie eisen opgenomen die overeenkomen met de soepelste interpretatie van BREF documenten. Het aantal op te nemen eisen komt overeen met het aantal installatietypen dat in Nederland onder emissiehandel valt en waarvoor een BREF bestaat.

De emissie eisen in de AMVB zijn eisen per installatietype gebaseerd op de minst strenge interpretatie van IPPC/BREF's.

Deze eisen zullen immers op grond van IPPC gemotiveerd moeten zijn. De minst strenge best beschikbare technieken en de bijbehorende emissie eisen die in andere met Nederland vergelijkbare EU lidstaten zijn voorgeschreven, lijkt een praktisch criterium; daarbij kan een onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties aan de orde zijn.

De ruimte die daarmee zou moeten ontstaan voor emissiehandel komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

Motivering en grondslag van de AMVB

De AMVB, waaronder de daarin opgenomen emissie eisen, dient gemotiveerd te worden vanuit IPPC (dus niet vanuit emissiehandel). Het moet expliciet duidelijk zijn dat de AMVB de uitwerking is van de IPPC-richtlijn. De grondslag van de AMVB is dan niet alleen de Wet milieubeheer, maar ook de IPPC-richtlijn en de op grond van die richtlijn gegeven BREFs voor zover die van belang zijn voor het installatiepark in Nederland.

Relatie AMVB – milieuvergunning

De milieuvergunning als zodanig blijft bestaan. Om die vergunning te kunnen afgeven, moet het bevoegd gezag de aanvraag van die vergunning toetsen aan de AMVB. Voldoet de aanvraag niet aan de voorschriften van die AMVB, dan zal de milieuvergunning moeten worden geweigerd, omdat het bevoegd gezag in beginsel geen bevoegdheid heeft om andere emissie-eisen te stellen dan die uit de AMVB. Het oordeel van het bevoegd gezag of met de toe te passen bestrijdingstechnieken voor de uitstoot van NO_x de emissie eis uit de AMVB zal worden gehaald is dus bepalend voor het al dan niet verlenen van een milieuvergunning. In de BREF's is reeds een integrale afweging gemaakt ten aanzien van de NO_x bestrijdingsmaatregelen als zodanig. Daarnaast zal de

integrale afweging op bedrijfsniveau moeten worden gecompleteerd met inachtneming van de specifieke bedrijfsomstandigheden.

Uitsluitend op grond van de lokale luchtkwaliteit kan in de vergunning een emissie eis worden opgenomen die afwijkt (in strengere zin) van de eis in de AMVB. Die bevoegdheid voor het bevoegd gezag zal in de AMVB moeten worden neergelegd.

Overgangsrecht

De emissie eisen in de huidige vergunningen zouden niet van rechtswege moeten worden aangepast. Investerings in NO_x maatregelen zullen al ingecalculeerd of zelfs al getroffen zijn. Bedrijven die in de huidige vergunning een scherpere emissie eis dan de PSR hebben, kunnen emissierechten verkopen.

Beroep

Tegen de algemene regels uit de AMVB is geen rechtstreeks beroep mogelijk (uiteeraard doorloopt de totstandkoming van de AMVB de gebruikelijke procedure: advies van de Raad van State³, voorpublicatie opdat een ieder zijn of haar zienswijze kan inbrengen en voorhang bij het parlement).

Tegen het verlenen of weigeren van de milieuvergunning op zichzelf staat wel beroep open. De Raad van State zal de vergunning in geval van beroep toetsen aan de AMVB (niet aan IPPC of de daarop gebaseerde van belang zijnde BREF's, omdat de AMVB immers expliciet de implementatie is van de IPPC richtlijn en de BREF's). De Raad van State kan geen strengere eisen opleggen dan in de AMVB zijn genoemd. Van belang is in dit verband dat de emissie eisen in de AMVB actueel worden gehouden, dat wil zeggen worden aangepast aan herziening van de BREF's.

Voordeel voor bedrijven en overheid van deze aanpak is, dat bezwaar- en beroepsprocedures tegen individuele bedrijven over NO_x emissie-eisen tot het verleden behoren, behoudens in gevallen waarin de lokale luchtkwaliteit noodzaakt tot aanvullende eisen.

Lokale luchtkwaliteit

De effecten van NO_x emissies uit bronnen van de sector IER op de lokale luchtkwaliteit kunnen van belang zijn. De werkgroep erkent dat dit in voorkomend geval kan leiden tot aanvullende eisen in de vergunning. De IPPC regelgeving eist dat overigens ook. Voor de mogelijkheid om langs deze weg aanvullende eisen te stellen zijn nadere spelregels nodig. In periodieke evaluatie dient het stellen van aanvullende eisen en de gevolgen daarvan een vast onderdeel te zijn (zie paragraaf 4.5).

³ Het ministerie kan in voorkomend geval van het advies van de Raad van State afwijken.

Stolp (bubble)

Onder het regime van emissiehandel is de mogelijkheid gewenst voor onderdelen van een installatie een eis te kunnen voorschrijven, die minder streng is dan de emissie eisen uit de AMVB, onder de voorwaarde dat de installatie als geheel aan de emissie eisen uit de AMVB voldoet. Deze aanpak is in het kader van IPPC toegestaan (het begrip “installatie” is hier bedoeld conform de IPPC richtlijn).

Bij de uitwerking van de AMVB is aansluiting bij het Engelstalige begrip “installation” gewenst, en wel zodanig dat maximum ruimte ontstaat om het stolpconcept te kunnen toepassen. In het verlengde is bij de herziening van BREF’s vanuit Nederland inzet gewenst op een zo breed mogelijke omschrijving van “installation” (met als richtinggevend voorbeeld de BREF voor raffinaderijen waarin een raffinaderij is beschouwd als één “installation”).

Natura 2000

In toenemende mate worden bedrijven die onder NOx emissiehandel vallen geconfronteerd met de Natuurbeschermingswet. Bij significante effecten van een NOx emissie op een natuurgebied kan een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet nodig zijn, waarin restricties ten aanzien van de NOx emissie kunnen worden opgenomen. Het bevoegd gezag voor deze vergunning is veelal de provincie waarin het desbetreffende natuurgebied is gelegen. Dit kan een andere provincie zijn dan de provincie waarin het bedrijf is gelegen. Door deze samenloop dreigt nu eenzelfde ongewenste situatie te ontstaan als thans door de samenloop van de Wet milieubeheer vergunning en het systeem van emissiehandel. Dit probleem moet worden opgelost.

Een mogelijke oplossingsrichting kan zijn om de vermindering van de NOx emissie als gevolg van nationale generieke instrumenten te laten doorwerken in een programmatische aanpak vergelijkbaar met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Indien aanvullend op deze programmatische aanpak in uitzonderingssituaties maatregelen nodig zijn, dan zou daarvoor de Wet milieubeheer vergunning moeten worden benut, waarbij het bevoegd gezag voor de vergunning ex Natuurbeschermingswet invloed kan uitoefenen via een verklaring van geen bedenkingen.

Andere juridische instrumenten

De ontwikkeling en invoering van andere juridische instrumenten gericht op reductie van NOx emissies dient te worden voorkomen.

De werkgroep adviseert:

- een AMVB uit te werken met emissie eisen gebaseerd op de soepelste interpretatie van BREF’s;
- te (blijven) voorzien in de mogelijkheid van aanvullende eisen op grond van de lokale luchtkwaliteit en daarvoor spelregels te ontwikkelen;

- de huidige vergunningen niet van rechtswege aan te passen;
- maximum ruimte voor een stolp aanpak te bewerkstelligen, ook in de EU regelgeving (aansluiting bij het Engelstalige begrip “ installation” en zo breed mogelijke omschrijving van dat begrip);
- een oplossing te zoeken voor een ongewenste samenloop van de Natuurbeschermingsregelgeving en NOx emissiehandel.

De realisatie van deze punten is bepalend voor het continueren van NOx emissiehandel.

4.2 Ruimte voor emissiehandel

Evenals bij de aanpak van NOx emissies zonder emissiehandel (paragraaf 3), is het uitgangspunt dat het totaal van de emissies van bedrijven is gelimiteerd door een bepaald sectoraal plafond, los van de vraag of bedrijven met de omvang van dat plafond hebben ingestemd. Vervolgens is de vraag of er voldoende ruimte is voor *handel* in emissies. Die ruimte is het verschil tussen het deelplafond voor de sector IER en de emissie van de gezamenlijke bedrijven bij toepassing van de ruime eisen uit de AMVB genoemd in paragraaf 4.1.

Meer specifiek wordt de ruimte dus bepaald door:

- Het mogelijke deelplafond voor de sector IER in 2020.
- De aanscherping van BREF's in de periode tot 2020.
- De emissie eisen in annex V van de concept EU richtlijn Industriële emissies; deze annex betreft de verwerking van de richtlijn grote verbrandingsinstallaties (LCP) in de richtlijn Industriële emissies.

Bij een ruimte van enkele kilotonnen zal emissiehandel weinig voordelen bieden wat betreft kostenoptimalisatie en flexibiliteit voor bedrijven. Hoe groter de ruimte is, des te groter deze voordelen. Er is naar het inzicht van de werkgroep geen objectieve formule voor het bepalen van de minimale ruimte. De werkgroep is op basis van eigen inzicht tot het navolgende advies gekomen.

De werkgroep adviseert als ruimte voor emissiehandel tenminste 15 kton.

In het rekenvoorbeeld in bijlage 3 is aangegeven wat in het geval van dat voorbeeld de ruimte voor emissiehandel zou zijn.

4.3 Overige punten ter verbetering van NOx emissiehandel

De Werkgroep heeft de volgende overige punten geïdentificeerd en van een advies voorzien:

- een onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties;
- een reserve voor nieuwe installaties;
- het aantal PSR's;
- criteria voor de aanscherping van PSR's;

- de koppeling van PSR's aan een plafond;
- monitoring;
- de rolverdeling tussen partijen.

Verbeteringen op deze punten tezamen met de voorgestelde juridische inpassing kunnen bijdragen aan een verlichting van de administratieve lastendruk voor bedrijven.

Bestaande en nieuwe installaties

De vraag is of een onderscheid voor de hoogte van de PSR tussen oude en nieuwe installaties wenselijk is. Geen onderscheid betekent relatief strengere eisen aan bestaande installaties. In zoverre het treffen van maatregelen om aan die eisen te voldoen duurder is dan het kopen van NO_x rechten, hebben bedrijven de mogelijkheid dat laatste te doen. Nieuwe installaties zullen naar verwachting in het algemeen aan de eisen kunnen voldoen en zelfs meer dan dat, zodat zij rechten kunnen verkopen (uiteraard onder de veronderstelling dat de hoogte van de PSR daartoe ruimte laat).

Dit vereist wel een goede werking van de markt, omdat anders het risico bestaat dat nieuwe installaties niet méér reduceren dan voor het bereiken van hun PSR nodig is, respectievelijk dat oude installaties hetzij boetes betalen, hetzij alsnog (dure) maatregelen zullen moeten treffen. Tot nu toe heeft deze marktwerking nog nauwelijks plaatsgevonden. De kern van emissiehandel is echter juist dat bedrijven waar maatregelen het goedkoopst zijn per kg NO_x, die maatregelen treffen en andere bedrijven dat mede betalen.

De werkgroep adviseert om geen onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe installaties wat betreft de PSR's.

Aanvullend merkt de werkgroep op, dat onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties de ruimte voor emissiehandel zal verkleinen, de flexibiliteit om eigen keuzen te maken zal verminderen en discussie zal oproepen hoe groot het onderscheid zou moeten zijn.

Bovendien klinkt “een onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties” eenvoudig, maar de vraag is wanneer sprake is van een “bestaande” installatie en hoe lang een “nieuwe” installatie nieuw is. Dat is minder eenvoudig te beantwoorden.

Een onderscheid werkt hoe dan ook in meer opzichten complicierend.

Een reserve voor nieuwe installaties

Om tussentijdse aanscherping van PSR's zoveel mogelijk te voorkomen, zou een reserve kunnen worden ingebouwd voor nieuwe bedrijven. Dat betekent in feite dat bij een bepaald plafond op voorhand de ruimte voor bestaande bedrijven wordt beperkt, of anders gezegd: dat op voorhand een scherpere PSR

voor bestaande bedrijven geldt. Verder is de verdeling van een eventuele ongebruikte reserve lastig: aan wie komt die reserve in welke mate en op welke moment toe? Of zou een ongebruikte reserve moeten blijven bestaan? Ten slotte merkt de werkgroep op, dat in de gangbare scenario's (CPB) al ruimte voor groei - en dus nieuwkomers - is ingebouwd.

De werkgroep adviseert geen reserve voor nieuwe bedrijven in te bouwen.

Het aantal PSR's

Voor verbrandingsinstallaties is het werken met één PSR redelijk aanvaard, alhoewel ook wensen bestaan tot differentiatie.

Voor procesemissies is dat minder het geval. De natuurlijke neiging lijkt te zijn "elk proces zijn eigen PSR". Het aantal proces PSR's is thans 22 (nb de procesemissies zijn in totaal circa 20% van de verbrandingsemissies).

Een hernieuwde discussie over uitbreiding van het aantal PSR's zal naar verwachting veel tijd in beslag nemen en tot een "gevecht" om de relatieve hoogte van de PSR's leiden, met als uitkomst een beperkte verschuiving binnen de beschikbare emissieruimte.

De werkgroep adviseert het huidige aantal PSR's te handhaven.

Criteria voor de aanscherping van PSR's

Inmiddels zijn tweemaal PSR's vastgesteld: in 2005 voor 2010 en in 2008 voor 2013. In de eerste ronde zijn de PSR's vastgesteld op basis van historische emissies en afgetopt om het beoogde plafond van 55 kton te halen (wat door een hogere dan geraamde brandstofinzet niet is bereikt).

In de tweede ronde is de PSR uit 2010 voor verbrandingsemissies met 7,5% aangescherpt en zijn alle PSR's voor processen met circa 3% aangescherpt.

Voor de toekomst staan verschillende opties open:

- Daling van de PSR afhankelijk van individuele technologische reductiemogelijkheden en de kosten daarvan.
- Koppeling aan BREF's.
- Gelijke procentuele daling voor alle PSR's.

Koppeling aan technologische reductiemogelijkheden is bewerkelijk, tijdrovend en kostbaar (zie de Toekomstverkenning NOx emissiehandel²).

Directe koppeling aan de BREF's is in de Toekomstverkenning NOx emissiehandel uitvoerig onderzocht en om diverse redenen als niet goed uitvoerbare optie gekwalificeerd. BREF's zouden wel een rol kunnen spelen bij het bepalen van de hoogte. Bepalen van PSR's zal dan mede het resultaat van

onderhandelingen worden.

Gelijke procentuele daling is een relatief eenvoudig en snel te realiseren optie. Vooronderstelling is, dat de PSR's in de eerste ronde (2004) zijn vastgesteld op een aanvaardbare waarde. Belangrijk is in dat geval of de uitgangspositie in 2004 goed is vastgesteld. Indien dat niet het geval is geweest zou dat aanleiding moeten zijn onderzoek en eventueel aanpassing te overwegen. Uiterste terughoudendheid en beperking tot proces PSR's is echter geboden, ter voorkoming van een hernieuwde ronde van aanpassing van een groot aantal PSR's.

De werkgroep adviseert een gelijke procentuele daling van de PSR's. Alleen grote discrepantie tussen sectoren wat betreft het verschil tussen PSR en best bestaande technieken kan voor procesemissies leiden tot een beperkte afwijking van deze regel.

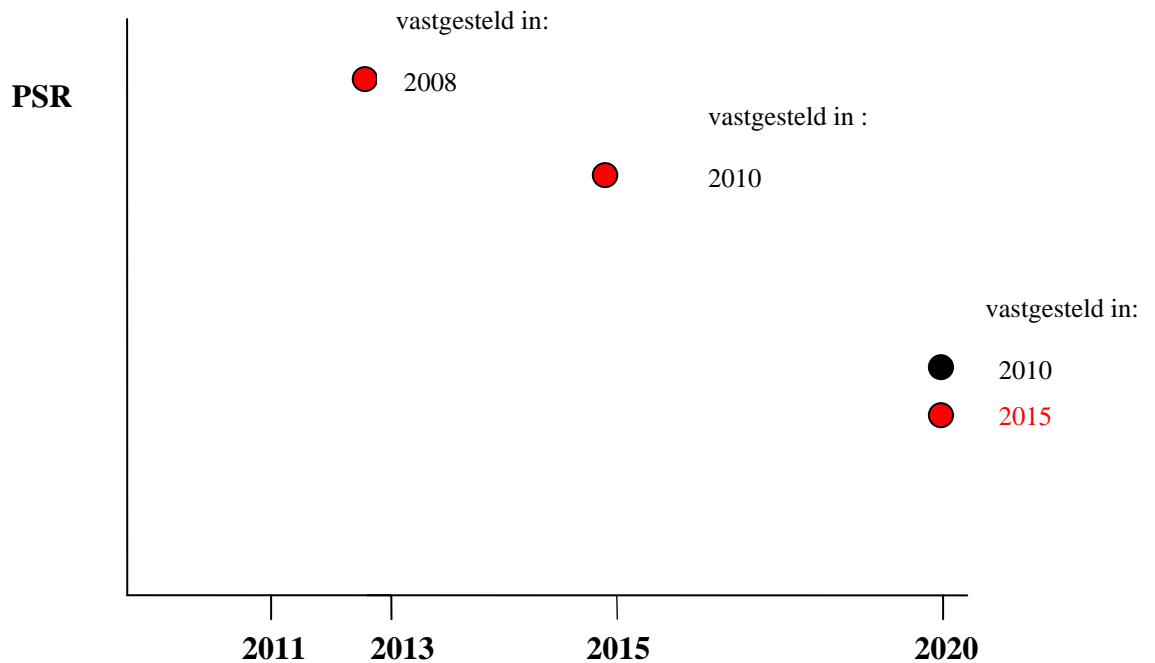
Koppeling aan een emissieplafond

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven, is ervan uitgegaan dat er een bepaalde emissieruimte is voor de sector IER, waarmee de PSR's dus een verband moeten hebben. Los van de vraag van de acceptatie van een plafond, spelen hierbij twee tegengestelde krachten:

- het vastleggen van de PSR's voor een lange periode, zonder tussentijdse aanpassing, zodat in de markt voldoende zekerheid bestaat om te kunnen en willen investeren in NOx reductiemaatregelen;
- het vaststellen van PSR's voor een korte periode – althans in de ogen van bedrijven geen al te strenge PSR's voor langere tijd vaststellen - gegeven de onvoorspelbaarheid van de toekomst, het niet vroegtijdig willen inleveren van emissieruimte en het aldus openhouden van onderhandelingsmomenten in de toekomst.

De werkgroep adviseert de navolgende aanpak.

In 2008 zijn de PSR's voor 2013 vastgesteld. De volgende stap is het vaststellen in 2010 van de definitieve PSR's voor 2015 en de voorlopige PSR's voor 2020. De PSR's voor 2015 kunnen daarna niet meer worden gewijzigd. De PSR's voor 2020 kunnen alleen nog worden aangescherpt; de definitieve PSR's voor 2020 worden vastgesteld in 2015. In de figuur hieronder is een en ander grafisch weergegeven (in rood de definitieve PSR's).



Met deze benadering is beoogd een “bodem” voor de lange termijn in de markt te leggen; met andere woorden: de PSR’s die in 2020 tenminste moet worden bereikt liggen al in 2010 vast.

Een keuze in dit verband is ook, of PSR’s alleen voor bepaalde jaren of voor *elk* jaar in de te overbruggen periode worden vastgesteld. Het voordeel van punten in plaats van een curve is de vrijheid voor bedrijven in de tussenliggende periode. Een mogelijk nadeel is te late anticipatie op het in een bepaald jaar te bereiken deelplafond, wat in essentie een verantwoordelijkheid van de bedrijven is.

Een (deel)plafond respectievelijk een AMVB met emissie eisen als kader voor emissiehandel zouden in 2012 gereed kunnen zijn. De huidige PSR’s lopen tot en met 2013, waarna zij zonder ingrijpen zouden vervallen. Om het systeem van NOx emissiehandel in stand te houden met het oog op het vigerende NOx plafond, en met het oog op de gewenste duidelijkheid voor NOx emissiehandelsbedrijven, is op korte termijn een besluit nodig voor de PSR’s voor de periode 2013 tot en met 2015.

De werkgroep adviseert jaarlijkse PSR’s en bij de verdere uitwerking daarvan rekening te houden met de ervaringen met emissiehandel. De PSR’s tot en met 2015 zouden op korte termijn moeten worden vastgesteld.

Rolverdeling tussen partijen

Het bedrijfsleven zal mede een grote rol spelen bij het bepalen van de methode van vaststellen van PSR’s. VROM stelt de methode formeel vast alsmede de PSR’s. Het vaststellen van de PSR’s is immers een verdelingsvraagstuk dat bedrijven onderling naar alle waarschijnlijkheid niet kunnen oplossen.

Monitoring

Het monitoring regime voor kleine emittenten is in het verleden versoerd. De inspanning voor kleine emittenten blijkt echter in een aantal gevallen onevenredig hoog ten opzichte van de kosten en het belang. Oorzaak kan het nog onvoldoende doorwerken van de versoering in de praktijk zijn, dan wel een te beperkte versoering. Daarnaast lijkt een versoering mogelijk voor bedrijven die aan de PSR voldoen en niet handelen in emissierechten.

De werkgroep adviseert de monitoringsverplichtingen voor kleine emittenten opnieuw te bezien en in het algemeen voor gevallen waarin bedrijven geen handel in NOx emissierechten drijven en aan de PSR als emissie eis voldoen.

4.4 Marktwerving

Met het oog op een adequate marktwerving bij NOx emissiehandel is een goed inzicht vereist in het verloop van NOx emissies, voornemens en besluiten tot het treffen van reductiemaatregelen, alsmede de omvang en het tijdstip van realisatie daarvan. Datzelfde geldt voor het effect van groei en/of krimp van de productie op NOx emissies. Ten slotte is inzicht in het effect hiervan op de prijs en beschikbaarheid van NOx emissierechten relevant. Eventuele knelpunten zullen zo vroeg mogelijk gesignaleerd dienen te worden.

Langdurig dezelfde kopers van emissierechten

In theorie kan zich de situatie voordoen dat langdurig dezelfde bedrijven koper van emissierechten zijn, namelijk als de prijs van te kopen rechten lager blijft dan de kosten van eigen reductiemaatregelen.

Deze situatie is niet per definitie ongewenst: als de marktprijs van NOx emissierechten lager is dan de kostprijs van maatregelen bij de koper, heeft de koper voordeel dat hij NOx emissierechten kan kopen, ook als dat geschiedt op structurele basis, omdat hij immers geen duurdere eigen maatregelen hoeft te treffen.

Dit ligt anders indien de mogelijkheden voor kopers om zelf maatregelen te treffen ontbreken omdat die voor installaties onder normale omstandigheden technisch niet mogelijk zijn of slechts tegen buitensporig hoge kosten.

Maatgevend hiervoor kan zijn de mate waarin de ligging van de PSR voor die installaties onmiskenbaar buiten de bandbreedte van de BREF valt en daarmee bovendien in belangrijke mate afwijkt van de ligging van andere PSR's ten opzichte van de BREF bandbreedte.

De werkgroep adviseert in evaluaties de posities van bedrijven te analyseren en bij langdurige koopposities, zonodig aanpassing van de PSR door te voeren indien daartoe aanleiding bestaat.

4.5 *Evaluatie*

Een periodieke evaluatie van de werking van NOx emissiehandel en de relevante context (zoals regelgeving) is wenselijk, in het bijzonder na het invoeren van de aanpassingen gebaseerd op dit advies.

Punten voor de evaluatie zijn in elk geval:

- werking van de juridische vormgeving van NOx emissiehandel;
- eventuele nieuwe of gewijzigde regelgeving die van invloed is op de werking van emissiehandel;
- de beschikbare ruimte voor emissiehandel;
- werking van de markt voor emissiehandel (kopers, verkopers, de prijs van emissierechten, verloop van transacties in de tijd);
- afwezigheid van een onderscheid tussen oude en nieuwe installaties wat de PSR betreft;
- de rolverdeling tussen partijen;
- de periodiciteit van het aanscherpen van PSR's;
- een vergelijking van de verhouding tussen de verschillende PSR's en de aanscherping van de PSR's in relatie tot de bandbreedte in de vigerende BREF's;
- de mate waarin technische mogelijkheden voorhanden zijn om gemiddeld over het installatiepark aan de PSR's te kunnen voldoen;
- de mate waarin aanvullende eisen worden gesteld met een beroep op de lokale luchtkwaliteit;

De Werkgroep adviseert op een passend moment na invoering van aanpassingen in NOx emissiehandel, de werking van emissiehandel en de relevante context te evalueren en in de tussenliggende periode de werking van NOx emissiehandel nauwgezet te volgen.

4.6 *Onvoorziene omstandigheden*

Er kunnen zich omstandigheden voordoen die thans of op een toekomstig moment geheel onvoorzien zijn, zoals EU regelgeving die NOx emissiehandel sterk doorkruist dan wel onmogelijk maakt.

Afhankelijk van het type omstandigheid zou NOx emissiehandel kunnen worden beëindigd of opgeschort. Bij beëindiging ligt een terugval op het alternatief zoals weergegeven in paragraaf 3 voor de hand.

De Werkgroep adviseert voor de situatie waarin NOx emissiehandel wordt beëindigd, verdere afspraken te maken, mede gezien de financiële gevolgen die daaraan zijn verbonden voor bedrijven die hebben geïnvesteerd

in extra reductiemaatregelen met zicht op het verkopen van emissierechten.

BIJLAGE 1 Samenstelling en inhoudelijke werkwijze Werkgroep NOx emissiehandel

Samenstelling

Ministerie van VROM	Angelique Berg (tot 1 april 2009) Kees Hoppener Diederik de Jonge Akshay Patki
Ministerie van EZ	Frits von Meijenfeldt
DCMR	Pia Eckstein Maarten de Hoog
Bedrijfsleven	Annemarie van der Rest Wiel Klerken Colette Alma Hans Regtuit Walter Ruijgrok Willem- Henk Streekstra
Mediators	Cees Moons Jan van der Kolk

Inhoudelijke werkwijze

Gebruik is gemaakt van:

- Bestaande evaluaties: Voorevaluatie NOx emissiehandel (juni 2006), Evaluatie CO₂ en NOx emissiehandel (augustus 2007).
- Bestaande scenario's: GCN 2008, De toekomst van NOx emissiehandel: emissiefactoren en PSR's (maart 2007).
- Bestaande juridische inzichten, zoals het STEM advies (Structurele evaluatie milieuwetgeving) "Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels" (april 2008).

Er zijn geen nieuwe juridische analyses, evaluaties, scenariostudies of marktanalyses uitgevoerd.

Verbeterpunten op het gebied van monitoring, administratieve lasten, realisatie van doelen tot en met 2013 en verankering in de Wet milieubeheer van NOx emissiehandel als zodanig zijn geen onderwerpen van primaire aandacht geweest.

Rekening is gehouden met de volgende ontwikkelingen in breder verband:

- IPPC review.
- EU verkenning naar SO₂ en NO_x emissiehandel.
- NEC review 2020 en aanscherping plafonds vanaf 2020.

BIJLAGE 2

Geconsulteerde organisaties en personen

Provincies en gemeenten

Wouter Smit, Provincie Zuid Holland

Maarten de Hoog, DCMR

Jan Janssen, Provincie Limburg

J.P. van Zweeden, provincie Groningen

Jan Weerts, provincie Limburg

Wim Bakker, provincie Noord Holland

Hylke Jonker, provincie Zeeland

Alex Casarotto, provincie Noord Brabant

Roel Wanningen, gemeente Westland

Energiened/VME

Helma Kip, Essent

Harm Mous, Essent

Bart Dijkman, Nuon

Pier Stapersma, Delta

Geert Brummelhuis, Electrabel

Walter Ruijgrok, Energiened

Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)

Colette Alma, VNCI

Leantine Mulder, VNCI

Jan Berends, Royal DSM

Sikke Klein, Akzo Nobel

Ton Bruin, DOW

Jacqueline Wijkhuijs, Thermphos

Vereniging Nederlandse Metallurgische Industrie (VNMI)

Roel Priest, Outokumpu Copper LDM

Jan Glimmerveen, Nedstaal

Ronald Prenger, Sapa Profiles Harderwijk

Jeremy Kouw, Nyrstar Budel

Wout Kusters, Aluminium Delfzijl

Truus Valkering, Corus Staal

Hans Regtuit, Corus Staal

Mark van Dijk (VMI)

Bianca Smit (FME-CWM)

Vereniging van de Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)

Dominique Boot, VNPI

Pieter Thomassen, VNPI

Frans Driessen, BP

Overige bedrijfstakken

Ronald Kalwij, Cosun

Rob van Gennip, Friesland Foods

M.Diekstra, Vereniging Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken (VNP)

Edwin Schokker, Vereniging Afvalbedrijven

Marijke van den Bosch, Vereniging van Nederlandse Glasfabrikanten

Arjette Aarkema, PPG Fibreglass

Ton Pereboom, ENCI

BIJLAGE 3

Rekenvoorbeeld NO_x plafond 2020, daarvan afgeleide emissie eisen en PSR's en ruimte voor emissiehandel

Het rekenvoorbeeld in deze bijlage is bedoeld als illustratie. Het vaststellen van een nationaal plafond en daaruit afgeleide deelplafonds voor verschillende sectoren die NO_x uitstoten volgt een eigen procedure en valt buiten de opdracht van de werkgroep.

Er is nog geen plafond voor Nederland in 2020 vastgesteld door de Europese Commissie. Wel is een voorstel gedaan door de Europese Commissie van 177 kton, dat echter is teruggetrokken in afwachting van de resultaten van de Klimaatconferentie in december 2009 in Kopenhagen. Desalniettemin is dit voorstel in dit rekenvoorbeeld als basis genomen voor een mogelijk plafond in 2020. Vervolgens is nagegaan wat het plafond zou kunnen zijn voor industrie, energieproductie- sector en raffinaderijen (IER), bij realisatie van *voorgenomen* respectievelijk *voorgenomen en aanvullend* beleid⁴ voor alle andere sectoren dan IER.

Aangenomen is, dat het totaal van de emissies van bedrijven is gelimiteerd door een bepaald sectoraal plafond, los van de vraag of bedrijven met de omvang van dat plafond hebben ingestemd. Met “sector” worden in dit verband de bedrijven uit de industrie, elektriciteitsproductie en de raffinaderijen bedoeld, die onder NO_x emissiehandel vallen. Vervolgens is aan de orde op welke wijze dat plafond zou worden vertaald naar PSR's voor installaties.

In tabel 1 is aangegeven wat het mogelijke plafond voor de sector IER zou zijn, als resultante van het NEC van 177 kton minus de emissie van andere sectoren dan IER. Tevens is aangegeven wat de NO_x emissie zou zijn bij alleen het *vaststaande* beleid⁴.

Op het over de sectoren te verdelen NEC is een post “onverdeeld” in mindering gebracht, om onverhoopte overschrijdingen op onderdelen te kunnen opvangen. Naarmate de sectorale deelplafonds sterker juridisch afdwingbaar zijn, zou deze post mogelijk kleiner kunnen zijn, waardoor in dit rekenvoorbeeld onder andere het deelplafond voor de sector IER mogelijk wat ruimer zou kunnen zijn dan in de tabel is aangenomen.

⁴ Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland, Rapportage 2009, Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2009, publicatienummer 500088005

Tabel 1 Mogelijke plafonds in 2020

	1	2	3
Sector	Plafond 2020 (voorgenomen beleid voor alle sectoren, met IER/ETS als resultante)	Plafond 2020 (voorgenomen + aanvullend beleid voor alle sectoren met IER/ETS als resultante)	Prognose emissie in 2020 bij vaststaand beleid
IER			
Kleine bronnen ¹	53,7	54,3	84,6
NO _x - emissiehandels- bedrijven (ETS)	7 46,5	7 47,3	ca. 7 ca. 77,6
Verkeer	95,8	95,2	96,9
Huishoudens	7,8	7,8	7,8
HDO en bouw	5,5	5,5	6,5
Landbouw	5,2	5,2	9,7
Onverdeeld	9	9	
Totaal	177	177	205,5

Op basis van de Toekomstverkenning NO_x emissiehandel (maart 2007) is nagegaan wat de emissie zou zijn bij de soepelste interpretatie van de BREF's in 2020 voor de bedrijven die deelnemen aan NO_x emissiehandel gezamenlijk. Daarbij is een aanscherping van de huidige BREF's aangehouden uit het scenario dat op verzoek van de industrievertegenwoordigers is opgenomen in de Toekomstverkenning NO_x emissiehandel⁵. Verondersteld is, dat de soepelste interpretatie van de BREF's wettelijk wordt vastgelegd in een AMVB (zie het juridische advies in paragraaf 4.1). Die emissie is in tabel 2 weergegeven naast de mogelijke plafonds uit tabel 1.

⁵ De toekomst van NO_x emissiehandel: emissiefactoren en PSR's, Van der Kolk Advies en DHV, in opdracht van het ministerie van VROM, maart 2007, p. 36.
In de Toekomstverkenning is de inschatting voor de BREF's gemaakt voor 2019; gemakshalve is ervan uitgegaan dat deze inschatting ook voor 2020 geldt.

Het verschil tussen de totale emissie die in 2020 zou worden bereikt met de soepelste interpretatie van de BREF's en het te bereiken mogelijke plafond in dat jaar is de ruimte voor emissiehandel. Het verschil tussen de mogelijke plafonds in 2020 bij *voorgenomen* respectievelijk *voorgenomen plus aanvullend* beleid is slechts 0,8 kiloton is; om die reden is het gemiddelde daarvan aangehouden, afgerond op 1 kiloton.

Tabel 2 Ruimte voor emissiehandel

1 Mogelijk plafond 2020 (zie tabel 1)	47
2 Emissie 2020 bij soepelste interpretatie van de alsdan geldende BREF's	70
3 Ruimte voor emissiehandel	23 (70 - 47)

Zoals uit de tabel blijkt ligt de ruimte voor emissiehandel in dit rekenvoorbeeld 23 kton per jaar (in de periode voorafgaand aan een eventuele aanscherping van de BREF's zoals die hier is aangenomen, zal de ruimte voor emissiehandel nog groter zijn, omdat de soepelste interpretatie van de huidige BREF's tot een hogere emissie zou leiden)⁶. Voortbordurend op het mogelijke plafond dat in tabel 1 is weergegeven, is in tabel 3 aangegeven wat de PSR voor verbrandingsemissies in 2020 zou zijn bij een soepele interpretatie van de alsdan geldende BREF's (die PSR zou in een AMVB worden vastgelegd). Die BREF's zijn conform het de het door de industrie voorgestelde scenario voor de aanscherping van BREF's in de Toekomstverkenning NOx emissiehandel^{5,7}, zoals eerder aangegeven. Voorts is aangegeven wat de PSR zouden moeten zijn om het mogelijke plafond in 2020 te halen. Dat is dus de PSR die in de NOx regelgeving voor emissiehandel zou worden vastgelegd. Die PSR valt binnen de bandbreedte van soepelste respectievelijk scherpste interpretaties van de BREF's in 2020.

Tabel 3 PSR's bij soepele interpretatie BREF's en bij emissieruimte in 2020

1 Mogelijke sector plafonds in 2020 (zie tabel 1)	47
2 Emissie 2020 bij soepelste interpretatie van de alsdan geldende BREF's	70
3 Ruimte voor emissiehandel	23 (70 - 47)
1 PSR's (g/GJ) bij mogelijk sectorplafond 2020	22
2 Gemiddelde PSR (g/GJ) eis in AMVB voor emissiehandelsbedrijven	34

⁶ Het huidige door VROM gehanteerde plafond voor de NOx emissiehandel bedrijven is 55 kton; bij handhaving van dat plafond zou de ruimte voor emissiehandel 15 kton zijn.

⁷ In de Toekomstverkenning blijkt een rekenfout te zijn gemaakt, waardoor de NOx emissies bij de verschillende bandbreedtes van de BREF waarden in het industriescenario1 tot 8% te hoog zijn weergegeven, met als gevolg een daarvan afgeleide te lage PSR. Dat is in dit advies gecorrigeerd.

Om een indruk te krijgen van de in tabel 3 genoemde PSR's in relatie tot de eisen in enkele recent zonder veel discussie, bezwaar of beroep verleende vergunningen, zijn in tabel 4 enkele voorbeelden gegeven van die eisen in de vorm van een PSR. Daaruit blijkt dat de huidige eisen reeds in de buurt van de mogelijke eisen in 2020 liggen, of zelfs daaronder. De technologische ontwikkeling zal de komende tien jaar niet stilstaan, zodat emissiefactoren lager dan die PSR's haalbaar zullen zijn. Dat biedt perspectief op het kopen van emissierechten voor individuele installaties die alleen tegen hoge kosten door eigen maatregelen aan hun PSR zouden kunnen voldoen.

Tabel 4 Voorbeelden van PSR's op basis van recente vergunningen voor nieuwe installaties

Type installatie (jaartal vergunning)	PSR (g/GJ, jaargemiddelde)
Gasgestookte WKK (2006)	17
Reformer fornuis (2009)	7
Kolencentrale (2007/2008)	16,6 – 23

In het tekstkader hieronder is een samengevat overzicht gegeven. Daarin staan de PSR's afgeleid uit een soepele respectievelijk strenge interpretatie van de *huidige* BREF's en de BREF's voor 2020. Tevens is de ontwikkeling van de PSR's weergegeven en als referentie de PSR's op basis van enkele recente vergunningen voor nieuwe installaties.

Samengevat overzicht van PSR waarden voor verbrandingsinstallaties in g/GJ		
	<u>soepel</u>	<u>streng</u>
Huidige BREF's ¹	37	32
BREF's 2020 volgens industriescenario	34	20 ²
PSR 2010	40	
PSR 2013 (huidige AMVB)	37	
PSR 2020	22	
PSR's op basis van recente vergunningen voor nieuwe installaties	7 – 23	

¹ Voorevaluatie NOx emissiehandel, Van der Kolk Advies, KPMG Sustainability, DHV en Hofland Milieu Consultant, in opdracht van het ministerie van VROM, juli 2006, p. 58.

² De ondergrens daalt in het industriescenario sterker dan de bovengrens ten opzicht van de huidige BREF's omdat de bovengrens vooral wordt bepaald door dry low NOx technieken waarvan het effect van de veronderstelde technische ontwikkeling geringer is dan bij SCR's, die vooral de ondergrens.