

Vergaderjaar 2010–2011

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 109

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 oktober 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 10 juni 2010 inzake het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten (verlenging NO_x opt-out) (Kamerstuk 28 240, nr. 105).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft een deel van deze vragen op 3 augustus 2010 beantwoord (Kamerstuk 28 240, nr. 107). De openstaande vragen zijn beantwoord bij brief van 13 oktober 2010 en zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Koopmans, G.P.J. (CDA), Fng voorzitter, Samsom, D.M. (PvdA), Neppéus, H. (VVD), Jansen, P.F.C. (SP), Jacobi, L. (PvdA), Koppejan, A.J. (CDA), Ouwehand, E. (PvdD), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Tongeren, L. van (GL), Bommel, J.J.G. van (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Sharpe, J.E.J.W. (PVV), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Boer, B.G. de (VVD), Veldhoven, S. van (D66), Lucas-Smeerdijk, A.W. (VVD), Verhoeven, K. (D66), Voortman, L.G.J. (GL) en Vacature, CDA.
Plv. leden: Aptroot, Ch.B. (VVD), Rouwe, S. de (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Schaart, A.H.M. (VVD), Smits, M. (SP), Smeets, P.E. (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Thieme, M.L. (PvdD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Gerven, H.P.J. van (SP), Agema, M. (PVV), El Fassed, A. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Groot, V.A. (PvdA), Bontes, L. (PVV), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Ham, B. van der (D66), Ziegls, E. (VVD), Koolmees, W. (D66), Braakhuis, B.A.M. (GL) en Ormel, H.J. (CDA).

1.

Wanneer heeft de laatste evaluatie van de NO_x-emissiehandel plaatsgevonden en wat waren daarvan de uitkomsten?

Deze evaluatie is bijgevoegd bij deze brief.¹ Ik vat hier kort de uitkomsten samen:

De Richtlijn Nationale Emissie Plafonds (NEC) stelt voor de Europese lidstaten emissieplafonds voor grensoverschrijdende luchtverontreiniging, waar zij vanaf 2010 aan dienen te voldoen. Grensoverschrijdende luchtverontreiniging draagt namelijk bij aan gezondheidsklachten en verzuring. Voor NO_x geldt een plafond van 260 kiloton. In de *Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003, «Erop of Eronder»*, is deze emissieruimte verdeeld over sectoren als industrie, verkeer en landbouw. De NO_x emissiehandel is in 2005 ingevoerd om het sectorplafond voor de industrie, vastgesteld op 65 kiloton, op een kosteneffectieve en flexibele wijze te behalen.

Inmiddels hebben we moeten constateren dat de NO_x emissiehandel de verwachtingen nog niet volledig heeft waargemaakt. Een belangrijke reden hiervoor is de komst van de IPPC Richtlijn en de wijze waarop deze is geïmplementeerd in Nederland. Ook deze richtlijn reduceert NO_x, maar stelt eisen per individuele installatie. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de kosteneffectiviteit en flexibiliteit die wordt beoogd met emissiehandel, waarbij bedrijven als groep emissies verminderen. Om deze problematiek te bespreken is samen met het bedrijfsleven en de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) een werkgroep in het leven geroepen om te adviseren over de toekomst van NO_x emissiehandel. Het advies steunt emissiehandel, vanwege de kosteneffectiviteit en flexibiliteit. Om het instrument goed te laten functioneren moeten echter bepaalde randvoorwaarden worden geborgd. Het advies heeft daarom het karakter van een te bewandelen route.

In het advies zijn er twee opties voor het blijvend behalen van het industriële NEC deelplafond voor NO_x geschetst. In de eerste optie behalen we de reductie door sturing op de emissie-eisen per installatie. Deze aanpak laat weinig ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Noch is er zekerheid dat het plafond wordt gehaald. De kosten zullen met name worden gedragen door installaties waar de technische mogelijkheden groot zijn. Dat leidt echter niet per definitie tot een eerlijke verdeling van kosten over de bedrijfstakken. Er is geen mogelijkheid tot kostenverevening met (bestaande) installaties met minder technische mogelijkheden. In de tweede optie behalen we het NEC deelplafond door NO_x emissiehandel. Aan Europese harmonisatieverplichtingen voldoen we met een minimale implementatie van de IPPC /IED richtlijn². Vergunningseisen dienen dus hier uitsluitend als vangrail, om te blijven voldoen aan Europese regelgeving en geen lokale luchtkwaliteitsproblemen te scheppen. Deze optie biedt een duidelijk juridisch kader, flexibiliteit, legt de probleemoplossing bij het bedrijfsleven, en behoudt de economische voordelen van emissiehandel. De werkgroep adviseert de tweede optie te volgen. Daarnaast bevat het advies nog enkele aanbevelingen om de administratieve lasten te verlagen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC) Richtlijn wordt momenteel herzien en samengevoegd met andere richtlijnen over industriële emissies tot de Richtlijn Industriële Emissies of Industrial Emissions Directive (IED).

Het besluit over het advies *NO_x emissiehandel Sterker en Beter* moet worden genomen door het volgende kabinet. Ik ben inmiddels begonnen met het onderbouwen en uitwerken van de opties. Belanghebbenden uit bedrijfsleven, provincies en milieubeweging worden hierbij betrokken.

2

Hoe hebben de marktprijzen van NO_x zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

De prijs van NO_x rechten is de afgelopen jaren vrijwel nihil gebleven. Er is namelijk sprake van een overschot op de NO_x markt. Een initieel overschot was voorzien, en bedoeld om een geleidelijke prijsontwikkeling te faciliteren. De laatste jaren is de industriële uitstoot echter sneller gedaald dan voorzien, waardoor het overschot heeft kunnen voortduren. Het overschot wordt wel elk jaar kleiner:

Tabel 1: Totale NO_x emissie en opgebouwde NO_x-emissierechten

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009
Opgebouwde Rechten (kton)⁴	98.9	89.9	85.0	75.4	66.4
Uitstoot (kton)⁴	81.4	77.3	69.2	64.1	59.2

⁴ NO_x-emissiehandel is gestart op 1-6-2005. In de tabel zijn de geëxtrapoleerde gegevens opgenomen.

3

Heeft de NO_x-emissiehandel de laatste jaren als een liquide volwassen markt gefunctioneerd? Is dat onafhankelijk aangetoond?

Cijfers van de Nederlandse Emissieautoriteit laten zien dat er in 2009 167 bedrijfslocaties waren met een tekort aan emissierechten en 157 bedrijfslocaties met een overschot. Bedrijven met een tekort hadden gemiddeld een tekort van 40 054 NO_x-emissierechten. Bedrijven met een overschot hadden gemiddeld een overschot van 88 900 NO_x-emissierechten. In totaal was er een overschot van 7,2 miljoen NO_x-emissierechten. De zeer lage prijs van NO_x-rechten is dus een teken van een correct functionerende markt. Daarnaast functioneert de markt zoals was beoogd in de zin dat bedrijven met een tekort aan NO_x-emissierechten dit tekort aanzuiveren door rechten te kopen bij bedrijven met een overschot aan NO_x-emissierechten. De verwachting is dat bij scherpere prestatienormen de prijs zal stijgen en de markt in die zin meer volwassen zal worden.

Binnen het systeem van NO_x-emissiehandel vinden alleen transacties tussen de Nederlandse bedrijfslocaties plaats. Het is dus een kleine markt met een beperkt aantal partijen waardoor een zeer hoge liquiditeit, zoals bij het systeem van CO₂-emissiehandel, niet snel bereikt zal worden. Desondanks is er geen teken dat de beperkte omvang problemen veroorzaakt.

4

Kan NO_x-emissiehandel op voldoende draagvlak bij de deelnemers rekenen? Waaruit blijkt dat?

Uit het bijgevoegde advies «NO_x emissiehandel: sterker en beter»¹, waarop ook VNO-NCW een bestuurlijke reactie heeft gegeven, maak ik op dat er draagvlak is, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De belangrijkste hiervan is een systeemhervorming die de ruimte voor een flexibele invulling van de collectieve reductiedoelstelling voldoende vergroot.

Het draagvlak blijft kwetsbaarder bij specifieke groepen: kleine emittenten die de administratieve lasten als relatief hoog ervaren en structurele kopers op de emissiemarkt die bezorgd zijn om hun concurrentiepositie. Hoewel ik rekening zal houden met de belangen van deze groepen, wil ik de *maatschappelijke* efficiency van marktconforme instrumenten benadrukken. Het alternatief voor emissiehandel, namelijk het halen van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

NEC plafonds door op nationaal niveau harde, inflexibele vergunnings-eisen te stellen, zal op nog veel meer weerstand stuiten.

5

Heeft het systeem van NO_x-emissiehandel bewezen effectief te zijn? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, waarom wordt er dan mee doorgedaan?

Mijn voornemen is om NO_x-emissiehandel voort te zetten, vanwege de voordelen van marktconforme instrumenten, die in bijgevoegd rapport zijn opgesomd. Deze voordelen moeten we niet lichtzinnig willen vervangen door een «command&control» systeem van regulering. Om door te gaan met NO_x emissiehandel geldt wel een harde voorwaarde dat wordt aangetoond dat NO_x emissiehandel een meerwaarde zal bieden voor het halen van de NEC plafonds 2020. Op dit moment laat ik deze vraag onderzoeken.

6

Welke redenen geven andere EU-lidstaten om af te zien van het gebruik van een emissiehandelssysteem voor NO_x?

Laat ik ten eerste stellen dat Nederland een eigen afweging moet maken, gegeven onze specifieke milieuproblemen en institutionele context. Over de opvattingen van andere landen beschik ik slechts over kennis uit het informele circuit:

- Er zijn landen met andere marktconforme instrumenten, zoals Noorwegen en Zweden, die gebruik maken van een NO_x belasting met terugsluis. Dergelijke instrumenten bieden vergelijkbare voordelen als emissiehandel, maar leiden tot een andere lastenverdeling.
- Sommige landen vrezen voor het effect op lokale luchtkwaliteit. Het onderhavige advies stelt daarom voor om indien de lokale luchtkwaliteit in het geding is, de vergunningverlener de ruimte te geven om strengere eisen te stellen.
- Sommige landen denken geen additioneel, marktconform instrument nodig te hebben om aan hun NEC doelstellingen te voldoen: ze verkiezen het stellen van eisen aan individuele installaties.
- De Europese Commissie is op dit moment aan het studeren op de mogelijkheid van een EU breed systeem van NO_x en SO₂ emissiehandel. De Commissie heeft echter nog geen conclusies getrokken.

10

Wanneer zal Nederland voldoen aan de doelstellingen van NO_x emissie?

Het NEC plafond voor Nederland voor 2010 is 260kton. Volgens de meest recente inschattingen zal Nederland in 2010 264kton uitstoten. Het PBL stelt in haar meest recente *Balans voor de Leefomgeving* dat Nederland waarschijnlijk binnen enkele jaren onder het afgesproken plafond zal uitstoten.

18

De additionele administratieve lasten van die besluit zijn wellicht niet erg groot, maar hoe groot zijn de totale lasten van het systeem van NO_x emissiehandel?

In de studie *ACTAL III: Inschatting administratieve lasten NO_x-regelgeving en doorkijk naar CO₂ emissiehandel* uit juli 2003 werden de administratieve lasten van het Besluit NO_x emissiehandel geschat op 13 miljoen euro in het eerste jaar en 3,2 miljoen euro structurele lasten per jaar. De inschatting toentertijd werd gemaakt voor 230 bedrijven die onder het systeem zouden komen te vallen. Inmiddels vallen er 330 bedrijfslocaties onder het systeem. Dit betekent echter niet dat de totale lasten evenredig

zijn gegroeid. Sinds de invoering van NO_x emissiehandel zijn er verschillende slagen gemaakt om de administratieve lasten te verminderen. Bovendien zijn de populaties uit 2003 en heden ten dage niet noodzakelijk vergelijkbaar. In het op dit moment lopende onderzoek zal aandacht zijn voor de administratieve lasten.