

Vergaderjaar 2009–2010

31 252

Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten Implementatie in Nederland

Nr. 8

RAPPORT: TERUGBLIK 2009

Inhoud

1	Over dit onderzoek	4	6	Taakuitvoering Nederlandse Emissie- autoriteit	17
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	4	6.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007	17
1.2	Onze aanbevelingen uit 2007	4	6.2	Stand van zaken in 2008	17
1.3	Ontwikkelingen	5	6.3	Conclusies en aanbevelingen	18
1.4	Conclusies over stand van zaken in 2008	6			
1.5	Leeswijzer	7			
2	Aanpassing van de Europese richtlijn voor het CO₂-emissiehandelssysteem	8	7	Meer informatie in verificatieverklaringen	19
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	8	7.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	19
2.2	Ontwikkelingen in 2008	8	7.2	Stand van zaken in 2008	19
2.3	Conclusies en aanbevelingen	10	7.3	Conclusies en aanbevelingen	19
3	Transparante verdeling emissierechten	11	8	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	20
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	11	8.1	Reactie ministers	20
3.2	Stand van zaken in 2008	11	8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
3.3	Conclusies	12			
4	Beheer van de buffer	13	Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport 2007 en conclusies en aanbevelingen terugblikonderzoek	22
4.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	13			
4.2	Stand van zaken	13	Bijlage 2	Overzicht instrumenten Schoon en Zuinig, stand 2008	23
4.3	Conclusies en aanbevelingen	14			
5	Overlap met duurzame energiebeleid	15	Bijlage 3	Gebruikte afkortingen	25
5.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007	15	Literatuur		26
5.2	Stand van zaken in 2008	15			
5.3	Conclusies en aanbevelingen	16			

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Europees handelsstelsel voor CO₂-emissierechten; Implementatie in Nederland* dat wij in november 2007 publiceerden. We hebben toen onderzocht hoe in Nederland het systeem wordt toegepast dat de Europese Unie (EU) sinds 2005 hanteert om de uitstoot van het broeikasgas kooldioxide (CO₂) te verminderen. Dit systeem houdt in dat bedrijven die veel CO₂ uitstoten (zoals elektriciteitsproducenten en bedrijven in de industrie) moeten beschikken over «emissierechten». Deze rechten zijn verhandelbaar. Bedrijven die erin slagen hun CO₂-uitstoot te verminderen, kunnen eventueel overtollige emissierechten verkopen aan andere bedrijven. Wij hebben in ons onderzoek van 2007 beoordeeld of Nederland het EU-systeem voor handel in CO₂-emissierechten zodanig heeft geïmplementeerd en of het systeem zodanig werkt, dat de doelen van het Nederlandse Kyoto-beleid worden gehaald en het CO₂-emissiehandelssysteem effectief kan zijn.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2007

In ons rapport *Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten (Algemene Rekenkamer, 2007)* constateerden wij dat Nederland het Europese CO₂-emissiehandelssysteem op hoofdlijnen goed heeft geïmplementeerd. We vonden wel dat Nederland bij de vaststelling en de verdeling van de totale hoeveelheid CO₂-emissierechten wat ruimhartig heeft gelet op de belangen en de concurrentiepositie van de industrie en de elektriciteitsproducenten en minder op het Nederlandse Kyoto-doel. Bovendien vonden we dat de implementatie van het handelssysteem op sommige punten weinig transparant was verlopen. Hierdoor heeft Nederland – waarschijnlijk niet als enige lidstaat – minder bijgedragen aan

het verzilveren van de potentiële effectiviteit en doelmatigheid van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem dan mogelijk was geweest.

Hoofdconclusie

Onze hoofdconclusie uit 2007 was gebaseerd op de volgende deelconclusies:

- De totale hoeveelheid emissierechten die het kabinet aanvankelijk voor de tweede handelsperiode ter beschikking wilde stellen, beperkte de Nederlandse deelnemers niet erg in hun CO₂-groei. Daardoor liep Nederland een niet te verwaarlozen risico het Nederlandse Kyotodoel te missen.
- De verdeling van CO₂-emissierechten stond in het teken van de financiële belangen en van de concurrentiepositie van de deelnemende bedrijven. De verdeling was bovendien niet transparant: de totale hoeveelheid rechten is verdeeld mede op basis van informatie die niet publiek toegankelijk is, ook niet voor de Algemene Rekenkamer, en daardoor niet te controleren.
- Door de invoering van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem (in 2005) werd het bestaande Nederlandse beleid voor duurzame energie minder effectief in het verlagen van de CO₂-uitstoot. Nederland had moeten bekijken hoe de kosten en baten van het nationale beleid zich na de invoering van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem tot elkaar verhielden. Dit was ten tijde van het onderzoek nog niet gebeurd.
- Er was geen reden om te stellen dat de gegevens van de Nederlandse bedrijven over hun feitelijke CO₂-emissies niet voldoende betrouwbaar waren. Wel kwamen onderdelen van het monitoring-, toezicht- en verificatiesysteem voor verbetering in aanmerking.

Wij hebben de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Economische Zaken (EZ) naar aanleiding van ons onderzoek in 2007 negen aanbevelingen gedaan, in het verlengde van onze conclusies. Voor al deze aanbevelingen zijn wij nu nagegaan in hoeverre ze zijn opgevolgd.

In bijlage 1 staat het overzicht van de aanbevelingen uit de oorspronkelijke publicatie, de reactie die de bewindspersonen indertijd hebben gegeven, aangevuld met de conclusies en aanbevelingen uit dit terugblikonderzoek.

1.3 Ontwikkelingen

De eerste hier te noemen ontwikkeling na het uitkomen van ons rapport is de herziening van de Europese richtlijn voor het CO₂-emissiehandelssysteem voor de periode na 2012. In januari 2008 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan die een vergaande harmonisatie van het handelssysteem betekenen. De Commissie ziet het emissiehandelssysteem als het belangrijkste instrument voor het realiseren van de ambitieuze Europese klimaatdoelstellingen. In december 2008 hebben het Europees Parlement en de Raad van Ministers de herziene richtlijn voor emissiehandel vastgesteld.

Dan is er de economische crisis. Hoe lang deze gaat duren en hoe diep deze gaat ingrijpen, is medio 2009 nog moeilijk te voorspellen. Wel lijkt medio 2009 vast te staan dat de economische activiteiten zo sterk zullen teruglopen – en daarmee ook het verbruik van fossiele brandstoffen en de uitstoot van CO₂ – dat Nederland zijn Kyotodoel (over de periode 2008–2012) waarschijnlijk gaat halen. Voor de CO₂-reductiedoelen op de langere termijn blijven grote inspanningen echter noodzakelijk. Het Europese emissiehandelssysteem zal voor dat beleid de basis vormen. Met het oog op de langere termijn is het dan ook zaak te blijven nadenken hoe het emissiehandelssysteem nog beter kan gaan functioneren – overigens ook in perioden van economische teruggang, die zich immers

nog wel vaker zullen voordoen. Ervan uitgaande dat de crisis tijdelijk is, zal het aantrekken van de economie er op termijn toe leiden dat de CO₂-uitstoot weer gaat stijgen. Afhankelijk van het groeitempo zullen de prijzen van de CO₂-emissierechten dan ook weer in meer of mindere mate stijgen. Voor de periode na 2012 is verder van belang of de afgesproken reductiedoelstellingen van de Europese Unie van kracht blijven, en of deze strikt worden doorvertaald naar het CO₂-emissiehandelssysteem.

1.4 Conclusies over stand van zaken in 2008

Zoals gezegd richten wij ons in terugblikonderzoek op wat er is gebeurd met de aanbevelingen die wij in eerdere rapporten aan ministers deden. Dat geldt ook voor deze terugblik op het rapport *Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten*. Dat betekent dat deze terugblik niet ingaat op ontwikkelingen en discussies rond het Europese CO₂-emissiehandelssysteem voor zover die geen betrekking hebben op de aanbevelingen uit 2007. Zo hebben wij aanpassingen aan het systeem zoals de deelname van de luchtvaartsector aan het systeem (dat ingaat op 1 januari 2012), niet onderzocht. Ook de mogelijke gevolgen van de huidige economische crisis voor de effectiviteit van het systeem, blijven buiten beschouwing.

Wat ons rapport uit 2007 betreft, was het belangrijkste aandachtspunt voor de ministers van EZ en VROM in de afgelopen periode de herziening van de richtlijn voor het CO₂-emissiehandelssysteem. Wij concluderen in dit terugblikonderzoek dat de ministers hun toezeggingen om in Europa te pleiten voor zo groot mogelijke harmonisatie van het emissiehandelssysteem, zijn nagekomen.

Op een aantal andere punten hebben de ministers van EZ en VROM onze aanbevelingen echter niet of nog niet opgevolgd. Zo constateerden wij in ons rapport uit 2007 dat het Europese CO₂-emissiehandelssysteem overlapt met het bestaande Nederlandse beleid voor duurzame energie (bijvoorbeeld subsidieregelingen, fiscale aftrekregelingen, convenanten). Daardoor is dat beleid minder effectief geworden in het verlagen van de CO₂-uitstoot. Met het emissieplafond voor een handelsperiode ligt de CO₂-uitstoot van de Nederlandse deelnemers aan het handelssysteem namelijk vast. En voor zover bedrijven dankzij het duurzame energiebeleid de CO₂-uitstoot verminderen, houden zij hierdoor emissierechten over, die zij dan kunnen verkopen aan andere (buitenlandse) bedrijven. Die kunnen daarmee hun CO₂-uitstoot juist weer vergroten. Wij vonden dat het kabinet had moeten bekijken hoe de kosten en baten van het duurzame energiebeleid zich na de invoering van het emissiehandelssysteem tot elkaar verhielden en op basis daarvan de inzet van ieder instrument had moeten heroverwegen. Wij constateren dat dit nog niet is gebeurd. Het Centraal Planbureau werkt op dit moment wel aan een beoordelingskader dat de ministers van EZ en VROM kunnen gebruiken bij de evaluatie van bestaande instrumenten uit het duurzame energiebeleid, maar van een integrale doorlichting van het bestaande duurzame energiebeleid is geen sprake. Wij bevelen aan om voor elk instrument uit het duurzame energiebeleid de kosten-batenverhouding opnieuw te bekijken, en op basis daarvan de inzet van ieder instrument te heroverwegen.

Verder blijkt uit ons onderzoek dat de invoering van risicogericht toezicht bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) nog een aandachtspunt blijft. De recente toename van het aantal deelnemers aan het

CO₂-emissiehandelssysteem en de gelijkblijvende capaciteit voor toezicht en handhaving bij de NEa maken het noodzakelijk dat de NEa keuzes maakt en de planning van haar toezichtactiviteiten op risicoanalyse baseert. Wij bevelen aan dat de NEa de ingezette omschakeling naar risicogericht toezicht snel afrondt.

Ook onze aanbeveling om meer informatie uit het verificatietraject ter beschikking te stellen van de NEa, hebben de ministers nog niet opgevolgd. In ons rapport uit 2007 constateerden wij dat de informatie-waarde van de verificatieverklaringen bij de emissieverlagen veelal beperkt was, omdat de meeste verificateurs in hun verklaring alleen ingingen op de juistheid van de emissiecijfers. Zij namen in de verklaring meestal geen bevindingen op over bijvoorbeeld de naleving van het monitoringplan door het bedrijf, terwijl de NEa die informatie juist goed zou kunnen gebruiken bij haar toezichtactiviteiten. Daarom adviseerden wij de ministers om de verificatieverklaringen meer inzicht te laten bieden in de werking van het monitoring-, toezicht- en verificatiesysteem, bijvoorbeeld door de verificateurs te verplichten in de verklaring ook aanbevelingen aan het bedrijf op te nemen voor de verbetering van de monitoring van de CO₂-emissies. De ministers hadden toegezegd om de mogelijkheden daarvoor te onderzoeken, maar wij constateren dat dit onderzoek nog niet is uitgevoerd. We hopen dat het door de NEa aangekondigde themaonderzoek hierin alsnog voorziet.

1.5 Leeswijzer

In het volgende overzicht staat op welke plek in dit rapport we de stand van zaken van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport bespreken.

Plaats in dit terugblikrapport	Oorspronkelijke aanbeveling (2007)
Hoofdstuk 2 «Aanpassing van de Europese richtlijn voor het CO ₂ -emissiehandelssysteem»	Pleit bij EU-discussie over aanpassing handelssysteem voor meer harmonisatie bij vaststelling totaalhoeveelheden voor lidstaten. Maak verdeling van emissierechten in Nederland in organisatie en uitvoering zo transparant mogelijk. Pleit bij EU-discussie over aanpassing handelssysteem voor meer harmonisatie van accreditatie verificateurs.
Hoofdstuk 3 «Transparante verdeling emissierechten»	Pleit bij EU-discussie over aanpassing handelssysteem voor: eenvoudiger en transparanter verdeling emissierechten (bijvoorbeeld door meer te veilen), één centraal beheerde Europese reserve voor nieuwkomers, en Europees vastgestelde benchmarks of CO ₂ -normen per eenheid product.
Hoofdstuk 4 «Beheer van de buffer»	Beheer de ontstane buffer van 4,6 Mton verstandig, dat wil zeggen: zet deze niet te snel in voor opvangen van tegenvallers.
Hoofdstuk 5 «Overlap met duurzame energiebeleid»	Bekijk kosten-batenverhouding voor ieder instrument van duurzame energiebeleid opnieuw en heroverweeg inzet van ieder instrument.
Hoofdstuk 6 «Taakuitvoering Nederlandse Emissie-autoriteit»	Valideer monitoringplannen grondiger.
Hoofdstuk 6 «Taakuitvoering Nederlandse Emissie-autoriteit»	Maak bij toezicht meer gebruik van risicoanalyse.
Hoofdstuk 7 «Meer informatie in verificatie-verklaringen»	Laat verklaringen verificateurs meer inzicht bieden in werking van systeem.

We besluiten dit rapport in hoofdstuk 8 met de reactie van de ministers en een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 AANPASSING VAN DE EUROPESE RICHTLIJN VOOR HET CO₂-EMISSIEHANDELSSYSTEEM

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de totale hoeveelheid CO₂-emissierechten en voor het verdelen daarvan, lag op grond van de Europese richtlijn voor de eerste en de tweede handelsperiode bij de afzonderlijke lidstaten. Zij vervulden deze verplichtingen in een krachtenveld waarbinnen behalve het Kyotodoel vooral ook economische belangen een rol speelden. De emissierechten vertegenwoordigden in principe namelijk een aanzienlijke waarde. Bedrijven kwamen bij de verdeling van deze rechten vanzelfsprekend voor hun belangen op. Ook letten de lidstaten sterk op de voornemens van andere lidstaten en de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van het nationale bedrijfsleven.

In ons rapport uit 2007 concludeerden wij dat het handelssysteem in de huidige vorm de lidstaten – en dus ook Nederland – blijkbaar onvoldoende stimulans bood tot een stringente toepassing ervan (bijvoorbeeld bij de vaststelling van de totaalhoeveelheid). Wij bevalen het kabinet daarom aan om bij de discussie in Brussel over de aanpassing van het handelssysteem (voor de periode na 2012) te pleiten voor meer harmonisatie bij de vaststelling van de totaalhoeveelheid emissierechten en de verdeling daarvan. De verdeling van de emissierechten zou bovendien eenvoudiger en transparanter moeten worden.

In reactie op ons rapport stelden de ministers van EZ en VROM dat zij bij de aanpassing van het handelssysteem zwaar wilden inzetten op zoveel mogelijk harmonisatie. Op 23 oktober 2007, vlak voor de publicatie van ons rapport, stuurden de ministers van EZ en VROM een brief aan de Tweede Kamer waarin zij hun inzet voor de aanpassing van de richtlijn weergaven (EZ en VROM, 2007). De ministers noemden het emissiehandelssysteem cruciaal voor de realisatie van de beoogde Europese en Nederlandse reductiedoelen. Wel waren er volgens hen verbeteringen nodig, vooral om voor de deelnemers een zogeheten *level playing field* te bereiken en te handhaven. Dit kan, aldus de ministers, door de aanpak van het handelssysteem zo veel mogelijk te harmoniseren binnen de EU.

We hebben het kabinet destijds ook aanbevolen om, bij de discussie over de aanpassing van het handelssysteem, de verdere Europese harmonisatie van de accreditatie van verificateurs aan de orde te stellen. Momenteel is het voor een in de ene lidstaat geaccrediteerde verificateur nog niet zonder meer mogelijk om in een andere lidstaat aan de slag te gaan. De ministers onderschreven deze aanbeveling en zegden toe hiervoor te pleiten bij de aanpassing van de richtlijn.

2.2 Ontwikkelingen in 2008

Bij de herziening van de richtlijn heeft Nederland vooral voor het verschijnen van het voorstel van de Europese Commissie (in januari 2008) actie ondernomen om het proces te beïnvloeden. Onder andere door in mei 2007 samen met het Verenigd Koninkrijk een zogeheten *non-paper*¹ uit te brengen over monitoring, rapportage en verificatie. Hierin wezen de twee landen onder meer op de uiteenlopende monitoringpraktijken in de lidstaten, en pleitten zij voor een meer geharmoniseerde benadering in Europa. Over de accreditatie van verificateurs merkten zij op: «*At this moment there are no uniform accreditation requirements since the EU*

¹ Non-paper MRV and compliance mei 07 (UK en NI).

Directive does not provide the legal framework to regulate accreditation at the EU level.»

In januari 2008 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor de aanpassing van het CO₂-emissiehandelssysteem na 2012 gepubliceerd. In de maanden daarna is in allerlei gremia binnen de EU intensief overleg gepleegd over het voorstel. In december 2008 hebben zowel het Europees Parlement als de Raad van Ministers met het pakket aan voorgestelde aanpassingen ingestemd. De nieuwe richtlijn zal op 1 januari 2013 ingaan.

Over het voorstel van de Europese Commissie van januari 2008 was het Nederlandse kabinet over het algemeen positief (BuiZa, 2008). Op veel punten die voor Nederland belangrijk zijn, wordt het handelssysteem aangepast. Zo komt er één Europees emissieplafond voor de bedrijven die onder het handelssysteem vallen. Verder komt er een Europees beheerde reserve voor nieuwkomers (nieuwe bedrijven). Ten slotte moeten emissierechten voor elektriciteitsbedrijven voor 100% geveild worden. Wel wordt het enkele lidstaten toegestaan tijdelijk van dit principe af te wijken.

De monitoring, rapportage, verificatie en accreditatie zullen worden geharmoniseerd in verordeningen. Die zijn bindend en dus minder vrijblijvend van aard dan de richtsnoeren waarmee deze onderdelen nu nog zijn geregeld. Deze verordeningen worden pas opgesteld nadat de richtlijn is aangenomen; er zijn op dit moment nog geen concepten. De Nederlandse wens om kleine verbrandingsinstallaties buiten het handelssysteem te houden, is gehonoreerd. Met het oog op de beheersing van de administratieve lastendruk, hechtte Nederland sterk aan een niet al te lage ondergrens van de CO₂-uitstoot. De Europese Commissie wilde voor kleine installaties een ondergrens van een uitstoot van 10 kiloton (kton) CO₂-emissies per jaar hanteren. Uiteindelijk bleek Nederland genoeg medestanders te kunnen vinden voor een ondergrens van 25 kton CO₂ per jaar.

«Carbon leakage»

Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben bij de discussie over de aanpassing van de richtlijn voorstellen gedaan voor de aanpak van de zogeheten *carbon leakage*. Er zijn namelijk bedrijven die onder het handelssysteem vallen en die op de wereldmarkt moeten concurreren met bedrijven buiten de EU die hun CO₂ gratis kunnen uitstoten. Voor deze bedrijven kan het daardoor aantrekkelijk zijn om hun productie te verplaatsen naar landen buiten de EU. De CO₂-uitstoot van deze activiteit neemt daarmee feitelijk niet af, maar verplaatst zich naar buiten de EU. Nederland stelde samen met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland voor om eerst objectieve criteria voor *carbon leakage* op te nemen in de richtlijn. Zo kunnen vervolgens de industriële sectoren geïdentificeerd worden die op de een of andere manier gecompenseerd zouden moeten worden voor hun ongelijke concurrentiepositie op de wereldmarkt. Andere lidstaten wilden meteen de betreffende sectoren in de richtlijn benoemen.

Het voorstel van Nederland c.s. is overgenomen: in de herziene richtlijn zijn criteria opgenomen. Eind 2009 moet de Europese Commissie op basis van die criteria de sectoren aanwijzen waarin *carbon leakage* kan optreden. Verder is besloten dat de bedrijven uit deze sectoren hun emissierechten niet op een veiling hoeven te kopen, maar ze gratis toegewezen krijgen. Deze toewijzing zal plaatsvinden op basis van EU-breed vast te stellen CO₂-benchmarks.

Het lijkt erop dat de criteria voor *carbon leakage* ruim geformuleerd zijn,

ruimer dan de bedoeling van Nederland c.s. was. Daardoor vallen veel industriële sectoren ten onrechte onder deze vlag, sectoren dus die hun afzetmarkt voornamelijk binnen de EU hebben en die nauwelijks op de wereldmarkt concurreren. Volgens een schatting van de Europese Commissie vertegenwoordigen de sectoren die voor gratis toewijzing in aanmerking komen, meer dan 90% van de industriële CO₂-uitstoot.² Let wel, tijdens de discussie over de aanpassing van de richtlijn was de Nederlandse inzet tot het laatst dat ook de emissierechten voor de industriebedrijven (net als voor de elektriciteitsbedrijven) zoveel mogelijk door middel van veiling moesten worden verdeeld. Doordat het overgrote deel van de industrie nu onder de vlag van *carbon leakage* valt, moeten voor veel verschillende industriële activiteiten EU-brede CO₂-benchmarks worden bepaald. Het vaststellen van een N₂O-benchmark voor de huidige handelsperiode was al een langdurig proces en daar waren maar enkele Europese lidstaten en bedrijven bij betrokken. Het vaststellen van EU-brede benchmarks voor 90% van de CO₂-uitstoot van industriële bedrijven vormt daarmee vergeleken een vele malen omvangrijker taak. Het is ook de vraag of de Europese Commissie er in zal slagen de toewijzing van emissierechten uitvoerbaar te houden. Naarmate het systeem van CO₂-benchmarks uit oogpunt van rechtvaardigheid zou worden verfijnd, breidt het ook uit. Dat zou betekenen dat er voor de toewijzing meer informatie tussen de bedrijven en de betrokken overheden uitgewisseld moet worden. Dit staat haaks op de wens om de administratieve lastendruk van het emissiehandelssysteem beperkt te houden.

Overigens zal het gevaar van *carbon leakage* een stuk kleiner worden als in december 2009 tijdens de klimaatop in Kopenhagen een mondiaal akkoord over emissiereductie wordt gesloten. In dat geval zullen de regels voor veiling en voor gratis rechten weer worden herzien.³

2.3 Conclusies en aanbevelingen

De Nederlandse inzet bij de aanpassing van de richtlijn heeft zich consequent en zichtbaar gericht op de harmonisatie van de toepassing van het CO₂-emissiehandelssysteem. In hoeverre dit te danken is aan de gekozen werkwijze en de kwaliteit van de Nederlandse beïnvloeding is in het kader van dit onderzoek niet te zeggen, maar feit is dat veel punten van de Nederlandse inzet in de herziene richtlijn zijn terug te vinden. Een aandachtspunt voor de komende periode is de bepaling van de EU-brede CO₂-benchmarks voor de industriële sectoren die onder de vlag van *carbon leakage* vallen. We bevelen de ministers aan in Europees verband te streven naar een beperkt en overzichtelijk systeem van CO₂-benchmarks, dat administratief beheersbaar en uitvoerbaar is.

² Achtergronddocument van het Europees Parlement (REF 20081208BKG44004). Dit wil overigens niet zeggen dat deze sectoren voldoende rechten krijgen om hun CO₂-emissies volledig af te dekken.

³ Nieuwsbrief CO₂-emissiehandel, nr. 65 (26 maart 2009). Gezamenlijke nieuwsbrief van de Ministeries van EZ, VROM en van VNO-NCW.

3 TRANSPARANTE VERDELING EMISSIERECHTEN

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

In 2007 concludeerden we dat de verdeling van de emissierechten voor de tweede handelsperiode in het teken stond van de financiële belangen en van de concurrentiepositie van de deelnemende bedrijven. Bovendien was de verdeling volgens ons niet transparant: de totale hoeveelheid emissierechten is deels verdeeld op basis van informatie die niet publiek toegankelijk was, ook niet voor de Algemene Rekenkamer, en daarmee niet te controleren. We bevelen de ministers aan de organisatie en uitvoering van de verdeling van emissierechten in Nederland zo transparant mogelijk te maken.

In hun reactie stelden de ministers dat het te verdedigen was dat de verdeling in het teken heeft gestaan van de financiële belangen en de concurrentiepositie van de deelnemende bedrijven. Zij gaven aan dat er nog geen mondiaal systeem van emissiehandel was, en het «over de grens jagen» van bedrijven zou geen bijdrage leveren aan het oplossen van het internationale klimaatprobleem. Bovendien was ook het emissiehandelssysteem in Europa nog niet voldoende geharmoniseerd. De ministers van EZ en VROM waren het niet eens met onze conclusie dat de toewijzing niet transparant was verlopen. Zij wezen daarbij op het *feitelijke* effect van de niet publiek toegankelijke informatie, dat volgens de ministers per saldo niet waarneembaar was. De ministers erkenden wel dat de departementen van EZ en VROM ten tijde van het onderzoek geen gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid om de kwaliteit van de toewijzing te toetsen. Zij gaven aan dat zij de VROM-Inspectie opdracht hadden gegeven om deze toetsing samen met de auditdiensten van de Ministeries van EZ en VROM uit te voeren.

3.2 Stand van zaken in 2008

Het Ministerie van VROM heeft de VROM-Inspectie in maart 2007 verzocht om de kwaliteit van de toewijzing van de CO₂-emissierechten te toetsen. Het rapport is eind september 2008 aangeboden aan het ministerie. Het onderzoek droeg bij aan het opstellen van het zogeheten toewijzingsbesluit. Het uiteindelijk vastgestelde rapport is een momentopname. Het geeft een overzicht van de door de VROM-Inspectie opgemerkte, mogelijke onvolkomenheden in het toewijzingsbesluit, die door de Ministeries van EZ en VROM inmiddels (gedeeltelijk) zijn hersteld.

In haar rapport is de VROM-Inspectie kritisch over het kwaliteitswaarborgingssysteem van de uitvoerende organisaties, het Verificatiebureau Benchmarking Energie-efficiency (VBE) en SenterNovem. Volgens de VROM-Inspectie zijn de interne werkinstructies bij 90% van de onderzochte toewijzingsdossiers niet volledig of niet correct nageleefd. De kans is dus aanwezig dat toewijzingsdossiers van bedrijven die buiten de steekproef van de VROM-Inspectie vallen nog fouten bevatten. De Ministeries van EZ en VROM vinden deze situatie om drie redenen acceptabel:

- de niet-onderzochte dossiers bevatten hooguit 25% van de toegekende emissierechten;
- het milieueffect van het emissiehandelssysteem staat al vast (in de vorm van de vastgestelde totaalhoeveelheid emissierechten);

- bedrijven die minder emissierechten krijgen dan waar ze naar hun mening recht op hebben, kunnen in beroep gaan tegen het toewijzingsbesluit.

De Ministeries van EZ en VROM hebben daarom besloten de individuele toewijzingsdossiers van deze bedrijven niet verder te onderzoeken. Verder heeft de VROM-Inspectie kritiek geuit op de reconstrueerbaarheid van het toewijzingsproces. Een aantal tijdens het proces genomen (ambtelijke) beslissingen was namelijk onvoldoende vastgelegd. De Ministeries van EZ en VROM geven aan dat deze beslissingen alsnog zijn bekrachtigd en in het concepttoewijzingsbesluit van 9 juli 2008 zijn gepubliceerd.

De VROM-Inspectie heeft de kwaliteit van de voor de toewijzing gebruikte benchmarkdossiers niet onderzocht. Daarmee komt de toetsing van de VROM-Inspectie niet tegemoet aan onze kritiek, juist op het punt van het gebrek aan transparantie in de toewijzing. De Ministeries van EZ en VROM hebben voor enkele dossiers wel gecontroleerd of de benchmarkgegevens correct zijn doorgevoerd in de toewijzing, maar ook zij hebben de kwaliteit van de benchmarkdossiers niet onderzocht.

3.3 Conclusies

Wij constateren dat onze aanbeveling uit 2007 gedeeltelijk is opgevolgd. De kwaliteit van de toewijzing van de CO₂-emissierechten is getoetst, en daarmee zijn de ministers van EZ en VROM een toezegging nagekomen. De toetsing heeft geleid tot het herstel van een aantal onvolkomenheden in het concepttoewijzingsbesluit. Daardoor is de kwaliteit van het toewijzingsbesluit verbeterd. Wel vinden wij het onjuist dat de kwaliteit van de voor de toewijzing gebruikte benchmarkdossiers niet is onderzocht, noch door de Ministeries van EZ en VROM, noch door de VROM-Inspectie.

We hopen dat de door de VROM-Inspectie geconstateerde onvolkomenheden bij de toekomstige toewijzing van emissierechten niet meer optreden, en dat de kwaliteit van alle informatie die Nederland in de toekomst bij de toewijzing nog gebruikt, ook getoetst zal worden.

4 BEHEER VAN DE BUFFER

4.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

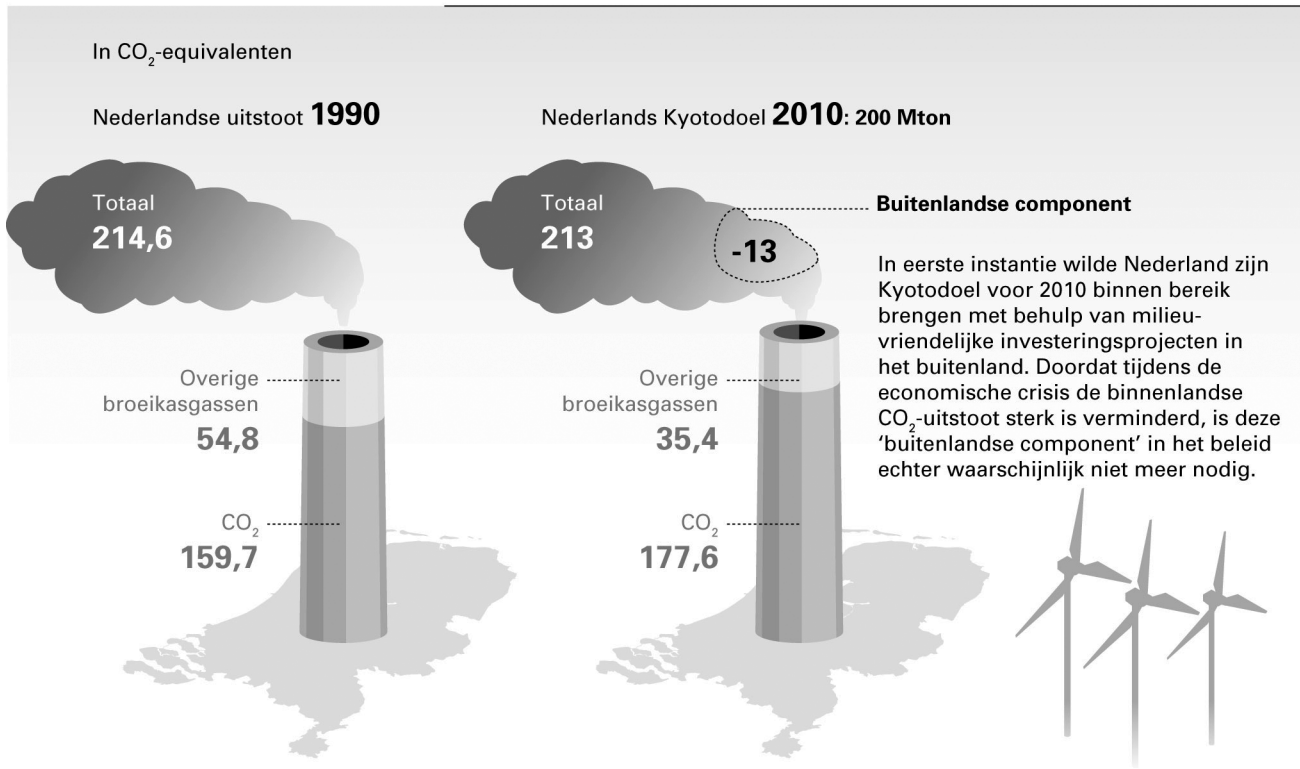
Begin 2007 heeft de Europese Commissie de voorgenomen totale hoeveelheid emissierechten voor de tweede handelsperiode van een groot aantal lidstaten verlaagd. Volgens de Europese Commissie kunnen deze lidstaten schoner en zuiniger produceren dan zij zich hadden voorgenomen. De Europese Commissie kortte de totale hoeveelheid emissierechten die Nederland voor de tweede handelsperiode ter beschikking wilde stellen met 5% (oftewel 4,6 Mton CO₂-equivalenten per jaar). Nederlandse bedrijven kregen daardoor minder emissierechten toegewezen voor de tweede handelsperiode dan het kabinet had gepland. Omdat het Nederlandse Kyotodoel gelijk bleef, beschikte Nederland ineens over een substantiële buffer voor het opvangen van tegenvallers in het Kyotobeleid. De kans dat Nederland zijn Kyotodoel zou halen, was daarmee sterk toegenomen. In ons rapport uit 2007 deden wij de aanbeveling om die buffer verstandig te beheren, dat wil zeggen niet te snel in te zetten voor het opvangen van tegenvallers, om zo het behalen van het Kyotodoel niet in gevaar te brengen.

De ministers hebben deze aanbeveling niet overgenomen, in die zin dat zij de buffer toch snel hebben ingezet. In hun reactie op ons rapport gaven de ministers aan de buffer te zullen gebruiken voor de verlaging van het doel van het buitenlandse Kyotobeleid van 20 naar 15 Mton per jaar. In het nawoord gaven wij aan dat wij meenden dat deze beslissing het behalen van het Nederlandse Kyotodoel weer onzekerder maakte.

4.2 Stand van zaken

Na de afsluiting van het onderzoek voor deze terugblik is de economische crisis in een stroomversnelling geraakt. De uitstoot van broeikasgassen in ons land neemt daardoor veel sterker af dan aanvankelijk verwacht. In januari 2009 voorzagen het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) nog een relatief beperkte afname (CPB en PBL, 2009) maar in mei 2009 liet het PBL weten dat de uitstoot van broeikasgassen tussen 2007 en 2010 naar verwachting met 5 tot 10% zal dalen (PBL, 2009a). Hierdoor wordt het Kyotodoel voor de periode 2008–2012 waarschijnlijk gehaald, aldus het PBL, terwijl dat zonder recessie minder zeker zou zijn geweest. Begin juni stelde het PBL bovendien dat het kabinet zelfs geen emissierechten uit buitenlandse projecten behoeft te kopen om het Kyotodoel te halen (PBL, 2009b). Onder deze omstandigheden heeft de vraag of het kabinet er verstandig aan heeft gedaan om de buffer onmiddellijk in te zetten voor de verlaging van de doelstelling van het buitenlandse Kyotobeleid, geen actuele betekenis meer.

Het Nederlandse Kyotodoel



Los van deze vaststelling willen we de waarschuwing van het PBL onderstrepen dat het Nederlandse klimaatdoel voor 2020 (een reductie van 30% ten opzichte van 1990) waarschijnlijk niet gehaald wordt. Ten eerste verwacht het PBL dat de economische crisis op de middellange en langere termijn juist *ongunstige* gevolgen heeft voor de uitstoot van broeikasgassen, doordat de private investeringen in duurzame energie waarschijnlijk afnemen. Door de lagere brandstoffenprijzen en CO₂-prijzen wordt de terugverdientijd van deze investeringen namelijk langer. Ten tweede is nog niet al het voorgenomen beleid uit het werkprogramma Schoon en Zuinig uitgevoerd;⁴ de voortgangsrapportage over Schoon en Zuinig (VROM, 2008) laat bijvoorbeeld zien dat bij een aantal van de 88 voorgenomen acties de planning ontbreekt of niet hard is («na 2009»). En tot slot geeft het PBL aan dat ook de volledige uitvoering van het werkprogramma Schoon en Zuinig waarschijnlijk nog niet tot het halen van het Nederlandse klimaatdoel voor 2020 zal leiden (PBL, 2009a).

⁴ Bij de beoordeling van de verwachte effecten van het werkprogramma Schoon en Zuinig neemt het PBL alleen beleid mee waarvoor instrumentering, financiering en bevoegdheden aanwezig zijn, en waarover de besluitvorming is afgerond. In de jongste voor het Ministerie van VROM opgestelde verkenning van Schoon en Zuinig maakt het PBL een expliciet onderscheid tussen de effecten van het bestaande, en het voorgenomen maar nog niet uitgevoerde beleid van Schoon en Zuinig (ECN en PBL, 2009).

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Als gevolg van de economische crisis zal Nederland zijn Kyotodoel (over de periode 2008–2012) waarschijnlijk halen, terwijl dat zonder recessie minder zeker zou zijn geweest. De economische crisis heeft de noodzaak voor verdergaande maatregelen, gericht op de klimaatdoelen op langere termijn, echter niet minder groot gemaakt. Zonder aanvullende maatregelen op het werkprogramma Schoon en Zuinig zal Nederland het klimaatdoel voor 2020 (een reductie van 30% ten opzichte van 1990) waarschijnlijk niet halen.

5 OVERLAP MET DUURZAME ENERGIEBELEID

5.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

Voordat het Europese CO₂-emissiehandelssysteem werd ingevoerd, kende Nederland al beleidsinstrumenten gericht op de stimulering van duurzame energie en/of de reductie van de CO₂-uitstoot. Door de invoering van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem in 2005 is dit beleid minder effectief geworden in het verlagen van de CO₂-uitstoot. Met de vaststelling van de Nederlandse totale hoeveelheid voor de tweede handelsperiode ligt de gezamenlijke CO₂-uitstoot van de Nederlandse deelnemers immers vast.

Als bedrijven dankzij het duurzame energiebeleid een vermindering van de CO₂-uitstoot realiseren, houden zij CO₂-emissierechten over die zij dan kunnen verkopen aan andere (buitenlandse) bedrijven. Die bedrijven kunnen daarmee de CO₂-uitstoot juist weer vergroten. Voor alle instrumenten uit het bestaande beleid geldt dan ook dat de kosten-batenverhouding na de invoering van het CO₂-emissiehandelssysteem in meer of mindere mate ongunstiger is geworden. Aan de batenzijde is de reductie van CO₂-emissies immers weggevallen. Wij bevelen het kabinet in 2007 aan om voor elk instrument van het duurzame energiebeleid de kosten-batenverhouding opnieuw te bekijken, en op basis daarvan de inzet van ieder instrument te heroverwegen.

In hun reactie hebben de ministers van EZ en VROM onze constatering onderschreven dat er een overlap bestaat tussen het emissiehandelssysteem en het bestaande Nederlandse beleid voor duurzame energie. Zij stelden dat het kabinet zijn instrumentenmix regelmatig evalueert en daarbij kijkt naar kosten-batenverhoudingen. Zij wezen in dat verband op lopend onderzoek van het CPB naar het duurzame energiebeleid. Verder gaven de ministers aan dat het beleid in het werkprogramma Schoon en Zuinig dat gericht is op duurzame energie, is gemoderniseerd. De CO₂-emissiehandel is het leidende instrument voor de industrie- en energiesector geworden.

5.2 Stand van zaken in 2008

In september 2008 is het CPB een onderzoek gestart naar de overlap tussen het Europese CO₂-emissiehandelssysteem en de belangrijkste overige instrumenten van het energie- en klimaatbeleid.⁵ Daarbij zal het CPB onder meer de overlap (of «interactie») tussen het emissiehandelssysteem en de regelingen voor de Energie-investeringsaftrek en de Stimulering Duurzame Energieproductie onderzoeken. Het CPB zal overigens niet naar *alle* bestaande instrumenten kijken.⁶ Het onderzoek moet uiteindelijk handvatten bieden voor beleidsdirecties waardoor ze kunnen komen tot een optimaal milieu-instrumentarium. Het CPB rondt het onderzoek naar verwachting in oktober 2009 af.

Wij constateren dat het onderzoek van het CPB geen inzicht zal geven in de kosten-batenverhouding van de overige beleidsinstrumenten. Het onderzoek levert eerder een soort beoordelingskader op, waarmee de betrokken beleidsdirecties zelf aan de slag moeten bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten.

Volgens de Ministeries van EZ en VROM zal het beoordelingskader van het CPB inzicht bieden in de mogelijke overlap tussen het Europese CO₂-emissiehandelssysteem en overige instrumenten van energie- en klimaatbeleid. De ministeries geven aan dat zij het beoordelingskader

⁵ Centraal Planbureau, Projectplan Interactie milieubeleidsinstrumenten, 16 juni 2008.

⁶ In bijlage 2 hebben wij een overzicht opgenomen van alle instrumenten van het Werkprogramma Schoon en Zuinig (bron: ECN 2009).

zowel bij de evaluatie van bestaande instrumenten als bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten zullen gebruiken.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Na het verschijnen van ons oorspronkelijke rapport in 2007 hebben de Ministeries van EZ en VROM het CPB opdracht gegeven om de overlap tussen het Europese CO₂-emissiehandelssysteem en de overige instrumenten van het duurzame energiebeleid te onderzoeken. Het onderzoek moet leiden tot een beoordelingskader dat zowel bij de evaluatie van bestaande instrumenten als bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten gebruikt kan worden.

Wij betreuren het dat de geconstateerde overlap, die ook door de ministers van EZ en VROM erkend wordt, nog niet heeft geleid tot een integrale doorlichting van het bestaande duurzame energiebeleid. Zeker onder de huidige omstandigheden moet het kabinet het belastinggeld zo effectief mogelijk inzetten. Wij bevelen daarom aan om voor elk instrument uit het duurzame energiebeleid de kosten-batenverhouding opnieuw te bekijken, en op basis daarvan de inzet van ieder instrument te heroverwegen. Wij vragen de ministers van EZ en VROM ervoor te zorgen dat het beoordelingskader – wanneer het beschikbaar is – actief en niet vrijblijvend wordt toegepast.

6 TAAKUITVOERING NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT

6.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2007

In ons rapport uit 2007 constateerden wij dat er geen reden was om te stellen dat de gegevens van de Nederlandse bedrijven over hun feitelijke CO₂-emissies niet voldoende betrouwbaar waren. Wel vonden wij dat onderdelen van het monitoring-, toezicht- en verificatiesysteem nog voor verbetering in aanmerking kwamen.

Bedrijven die deelnemen aan CO₂-emissiehandel moeten beschikken over een CO₂-emissievergunning. Hiervoor moet een bedrijf bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) een vergunningaanvraag en een monitoringplan indienen. In het monitoringplan beschrijft een bedrijf hoe het de CO₂-emissies monitort. De NEa valideert het monitoringplan, door het te toetsen aan de wettelijke eisen. Als het monitoringplan aan de eisen voldoet, verleent de NEa een emissievergunning. De NEa ziet vervolgens toe op de naleving door het bedrijf van de bepalingen in de vergunning.

In ons rapport uit 2007 constateerden wij dat de validatie van de monitoringplannen door de NEa voor de eerste handelsperiode niet altijd monitoringplannen van de gewenste kwaliteit heeft opgeleverd. Wij bevalen de NEa aan om de monitoringplannen grondiger te valideren, bijvoorbeeld door de monitoringplannen van bedrijven uit dezelfde sector (zoals raffinaderijen) te vergelijken voordat zij de emissievergunningen verstrekt.

Verder constateerden wij in 2007 dat de NEa bij de planning van haar toezichtactiviteiten nog niet risicogericht te werk was gegaan. Wij bevalen de NEa aan om bij het toezicht meer gebruik te maken van risicoanalyse, en daarbij ook informatie uit het validatieproces te betrekken.

De ministers waren met ons van mening dat er ruimte was voor verbeteringen en namen onze aanbevelingen ter harte.

6.2 Stand van zaken in 2008

Validatie van de monitoringplannen voor de tweede handelsperiode

De Europese Commissie heeft de richtsnoeren voor de monitoring van de CO₂-emissies in de tweede handelsperiode gewijzigd. Ook is de reikwijdte van het CO₂-emissiehandelssysteem aangepast: bedrijven die voorheen nog buiten het systeem vielen, moesten in de tweede handelsperiode ook mee gaan doen. Ook valt een aantal bedrijven dat in de eerste handelsperiode wel deelnam aan emissiehandel in de tweede handelsperiode juist buiten het systeem. Dit betekende dat de NEa in 2007 de monitoringplannen van zowel «bestaande» als nieuwe bedrijven moest valideren. De NEa heeft dat in 2007 op een aantal punten anders aangepakt dan in het eerste validatieproject.

Zo heeft de NEa «kwaliteitsbewakers» ingezet die toezicht hielden op het werk van de (externe) toetsers en die kwaliteitscontroles uitvoerden op de monitoringplannen. Ook heeft de NEa het validatieproject in 2007 sectorgewijs aangepakt. Bedrijven zijn ingedeeld in tien verschillende sectoren en de monitoringplannen uit één sector zijn zoveel mogelijk door toetsers van hetzelfde externe bureau getoetst. De NEa heeft de sectorgewijze aanpak doorgezet in de kwaliteitsbewaking van het project: elke sector was steeds bij één kwaliteitsbewaker neergelegd. Verder heeft de NEa drie verschillende termijnen gesteld voor de indiening van de monitoringplannen door bedrijven, waardoor zij de werkbelasting gelijkmatiger over het jaar kon verspreiden. Dankzij de verbeterde

dossiervorming is ten slotte ook de reconstrueerbaarheid van de besluiten van de NEa om de vergunning te verlenen vergroot.

Risicogericht toezicht

Sinds ons oorspronkelijke onderzoek heeft de NEa een aantal stappen gezet om over te gaan op risicogericht toezicht. Zo heeft de NEa medio 2007 een nieuwe toezichtstrategie opgesteld voor de tweede handelsperiode. Hoewel de NEa van een *systematische* controle van bedrijven wil overgaan op een meer *risicogerichte* controle, constateren wij dat zij daar in de nieuwe toezichtstrategie toch nog niet duidelijk voor heeft gekozen. De NEa wil bijvoorbeeld alle nieuwe bedrijven gedurende de eerste drie jaar van de tweede handelsperiode één keer bezoeken voor een audit. Deze bedrijven worden niet op basis van bepaalde risico's voor een audit geselecteerd.

In opdracht van de NEa heeft de VROM Advies- en Expertdienst (VAED) eind 2007 een rapport uitgebracht over de invoering van informatiegestuurd toezicht bij de NEa. Daarin is ook een controlestrategie opgenomen voor de jaren 2008, 2009 en 2010. Van volledig risicogericht toezicht zal volgens deze strategie ook in 2010 nog geen sprake zijn. Het VAED-rapport biedt inhoudelijk geen aanzetten voor een risicogerichte benadering. De ontwikkeling van indicatoren moet feitelijk zelfs nog beginnen. In reactie hierop heeft de NEa aangegeven dat in de toezichtstrategie een overgangssituatie wordt geschetst die nog steeds bestaat. In de loop van 2009 zal duidelijk moeten worden welke indicatoren gebruikt worden voor de risicogerichte controle.

Van de eerste op de tweede handelsperiode is het aantal deelnemers aan het CO₂-emissiehandelssysteem gestegen van ruim 200 naar ruim 350 bedrijven. Wij constateren dat deze toename van het aantal deelnemers aan het CO₂-emissiehandelssysteem, in combinatie met de gelijkblijvende capaciteit van de afdeling Toezicht & Handhaving van de NEa, de invoering van risicogericht toezicht noodzakelijk maakt. De NEa zal immers bij de planning van haar toezichtactiviteiten onderbouwde keuzes moeten maken. In de planning voor 2008 had de NEa dit nog niet duidelijk gedaan. Het gevolg was een ambitieuze planning en die is vervolgens dan ook niet gerealiseerd. In de planning voor 2009 zien wij nog geen wezenlijke verandering. Wel heeft de NEa bij de prioritering van haar toezichtactiviteiten (welke bedrijven als eerste bezocht worden) in 2008 en 2009 gebruikgemaakt van informatie uit het validatieproces. De NEa verwacht dat de planning van de toezichtactiviteiten in 2011 voor het eerst vrijwel geheel tot stand zal komen op basis van risicoanalyse.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Wij constateren dat de validatie van de monitoringplannen voor de tweede handelsperiode in opzet en uitvoering op een aantal punten is verbeterd ten opzichte van het eerste validatieproject van de NEa. De NEa heeft het validatieproject in 2007 meer sectorgewijs aangepakt en het toezicht op de externe adviseurs is beter in het validatieproces verankerd.

De recente toename van het aantal deelnemers aan het CO₂-emissiehandelssysteem en de gelijkblijvende capaciteit voor toezicht en handhaving bij de NEa maken het noodzakelijk dat de NEa de planning van haar toezichtactiviteiten op risicoanalyse baseert. De NEa heeft daartoe stappen gezet. Wij hopen dat de NEa de omschakeling naar risicogericht toezicht zo mogelijk al in 2010, maar uiterlijk in 2011 heeft afgerond.

7 MEER INFORMATIE IN VERIFICATIEVERKLARINGEN

7.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2007

In ons rapport uit 2007 constateerden wij dat de informatiewaarde van de verificatieverklaringen bij de emissieverslagen veelal beperkt was, omdat de meeste verificateurs in hun verklaring alleen ingingen op de juistheid van de emissiecijfers. Zij namen in de verklaringen doorgaans geen bevindingen op over bijvoorbeeld de naleving door het bedrijf van het monitoringplan, terwijl de NEa die informatie juist goed zou kunnen gebruiken bij haar toezichtactiviteiten. Daarom adviseerden wij de ministers om de verificatieverklaringen meer inzicht te laten bieden in de werking van het monitoring-, toezicht- en verificatiesysteem, bijvoorbeeld door de verificateurs te verplichten in de verklaring ook aanbevelingen aan het bedrijf op te nemen voor de verbetering van de monitoring van de CO₂-emissies.

In hun reactie stelden de ministers deze aanbeveling waardevol te vinden. Zij zegden daarom toe de mogelijkheden om tot verbreding van de verificatieverklaring te komen, te onderzoeken.

7.2 Stand van zaken in 2008

Het door de ministers toegezegde onderzoek is niet uitgevoerd. Er zijn ook nog geen concrete stappen gezet om de toezegging uit te voeren. Dit lijkt vooral het gevolg van prioriteitstelling te zijn; de Ministeries van EZ en VROM betwisten het nut van de aanbeveling op zichzelf niet.

De NEa heeft in een reactie aangegeven dat zij in 2009 een thema-onderzoek zal uitvoeren op het terrein van verificatie. De uitkomsten daarvan kunnen leiden tot nadere afspraken met de verificateurs, aldus de NEa.

Nederland zou onze aanbeveling kunnen inbrengen in het Europese overleg over de nog op te stellen nieuwe verordening die de verificatie en accreditatie na 2012 moet gaan regelen. Deze verordening wordt vastgesteld door comitologie (EU-besluitvorming op grond van adviezen van comités bestaande uit nationale ambtenaren), zodat er ruimte is voor (technische) inbreng door de lidstaten. Verordeningen worden opgesteld nadat de richtlijn is aangenomen. De verordening zal in 2013 in werking treden, maar moet eind 2011 klaar zijn, zodat lidstaten deze in hun nationale wetgeving kunnen implementeren. Er zijn op dit moment nog geen concepten.

7.3 Conclusies en aanbevelingen

Het door de ministers toegezegde onderzoek is niet uitgevoerd. Er zijn nog geen concrete stappen gezet om de toezegging uit te voeren. We hopen dat het door de NEa aangekondigde thema-onderzoek hierin alsnog voorziet. Afhankelijk van de uitkomsten zou Nederland in het Europese overleg over de nog op te stellen verordening die de verificatie en accreditatie na 2012 moet gaan regelen, de aanbeveling kunnen inbrengen om de verificatieverklaringen meer inzicht te laten bieden in de werking van het systeem.

8 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

8.1 Reactie ministers

De minister van VROM heeft, mede namens de minister van EZ, op 22 augustus 2009 een reactie gegeven op ons onderzoek en zij geeft daarin aan dat ze nuancerings bij de conclusies heeft. Hieronder volgt een verkorte weergave van deze reactie. De volledige tekst staat op onze website: www.rekenkamer.nl.

De minister schrijft met genoegen kennis te hebben genomen van onze constatering dat de toezegging is nagekomen om in Europa te pleiten voor zo groot mogelijke harmonisatie van het CO₂-emissiehandelssysteem.

In reactie op onze constatering dat de ministers nog stappen kunnen zetten door een integrale doorlichting uit te voeren van het bestaande duurzame energiebeleid, geeft de minister aan dat zij verwacht dat het project «Interactie milieubeleidsinstrumenten» van het CPB voldoende informatie op zal leveren waarmee goede afwegingen binnen het milieu- en energiebeleid kunnen worden gemaakt.

Want naast CO₂-emissiehandel zullen ook andere beleidsinstrumenten noodzakelijk zijn om de beleidsdoelstellingen op het gebied van duurzame energie te realiseren, stelt de minister. Zij wijst er bovendien op dat in de Europese richtlijn ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare bronnen van 23 april 2009, Nederland verplicht is tot het stimuleren van duurzame energie tot een percentage van 14% van het finale gebruik van energie in 2020. Nederland heeft daarbovenop zelf een doelstelling van 20% in 2020 geformuleerd.

De minister onderschrijft het belang van een overgang naar een meer op risicoanalyse gebaseerde vorm van toezicht bij de NEa. De NEa zit momenteel volop in dat transitieproces, aldus de minister, en de verwachting is dat het automatiseringsproces om dit te ondersteunen vanaf 2010 beschikbaar is. De activiteiten van het toezicht door de NEa zijn nu al in toenemende mate risicogericht, waarbij nieuwkomers in het CO₂-emissiehandelssysteem en de zeer grote bedrijven speciale aandacht krijgen.

In antwoord op onze aanbeveling om de verificatieverklaringen meer inzicht te laten bieden in de werking van het CO₂-monitoringsysteem, geeft de minister aan dat haar departement bezig is om te beoordelen in hoeverre het mogelijk is om informatie die reeds beschikbaar is bij de verificateur, te gebruiken bij de verbreding van de verificatieverklaring aan de NEa. Eén van de instrumenten om tot dit inzicht te komen vormt het themaonderzoek dat de NEa nog in 2009 zal uitvoeren. De minister stelt dat de resultaten hiervan worden gebruikt voor het Europese overleg over de ontwikkeling van de nieuwe verordening voor de verificatie van emissieverslagen, de accreditatie van en het toezicht op verificateurs.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers verwachten dat met de informatie uit het project «Interactie milieubeleidsinstrumenten» van het CPB goede afwegingen binnen het milieu- en energiebeleid kunnen worden gemaakt. Wij hopen dat genoemde afwegingen ook echt zullen worden gemaakt, zowel voor de bestaande als voor mogelijke nieuwe instrumenten van het duurzame

energiebeleid. Wij willen hier nogmaals benadrukken dat deze afwegingen niet vrijblijvend mogen zijn, en als consequentie moeten kunnen hebben dat een instrument wordt stopgezet.

Wij zullen de resultaten van het project «Interactie milieubeleidsinstrumenten» en de toepassing daarvan in het milieu- en energiebeleid met aandacht blijven volgen.

Volgens de ministers is het toezicht van de NEa nu al in toenemende mate risicogericht. Wij beoordelen dat iets terughoudender, maar hopen niettemin dat het door de ministers genoemde transitieproces in 2010 zal zijn afgerond. De verdere ontwikkeling van de NEa zullen we met belangstelling volgen.

**OVERZICHT AANBEVELINGEN EN REACTIES OORSPRONKELIJKE
RAPPORT 2007 EN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
TERUGBLIKONDERZOEK**

Aanbevelingen	Toezeggingen	Conclusies terugblik	Aanbevelingen terugblik
<ul style="list-style-type: none"> • Pleit in EU-discussie over aanpassing handelssysteem voor meer harmonisatie bij vaststelling totaalhoeveelheden voor lidstaten; • Beheer de ontstane buffer van 4,6 Mton verstandig, dat wil zeggen niet te snel inzetten voor opvangen van tegenvallers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederland zal met kracht pleiten voor zo groot mogelijke harmonisatie. • Buffer wordt vooralsnog ingezet voor verlaging taakstelling buitenlands Kyotobeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlandse inzet heeft zich consequent en zichtbaar gericht op harmonisatie toepassing CO₂-emissiehandelssysteem. • Als gevolg van de economische crisis zal Nederland zijn Kyotodoel waarschijnlijk halen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Streef in Europees verband naar beperkt en overzichtelijk systeem van CO₂-benchmarks dat administratief beheersbaar, en uitvoerbaar is.
<ul style="list-style-type: none"> • Pleit in EU-discussie over aanpassing handelssysteem voor een eenvoudiger en transparanter verdeling emissierechten (bijvoorbeeld door meer te veilen), één centraal beheerde Europese reserve voor nieuwkomers, en Europees vastgestelde benchmarks of CO₂-normen per eenheid product. • Maak verdeling van emissierechten in Nederland in organisatie en uitvoering zo transparant mogelijk. • Bekijk kosten-batenverhouding voor ieder instrument van duurzame energie-beleid opnieuw en heroverweeg inzet van ieder instrument. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt geheel overgenomen en bepleit in Brussel. • Nederland blijft streven naar nog transparantere toewijzing; toets op kwaliteit toewijzing tweede periode wordt uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlandse inzet heeft zich consequent en zichtbaar gericht op harmonisatie handelssysteem. • Toets op kwaliteit toewijzing is uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Streef in Europees verband naar beperkt en overzichtelijk systeem van CO₂-benchmarks dat administratief beheersbaar, en uitvoerbaar is.
<ul style="list-style-type: none"> • Valideer monitoringplannen grondiger. • Maak bij toezicht meer gebruik van risicoanalyse. • Laat verklaringen verificateurs meer inzicht bieden in werking van systeem. • Pleit bij EU-discussie over aanpassing handelssysteem voor meer harmonisatie van accreditatie verificateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten-batenverhouding wordt door CPB onderzocht. In programma «Schoon en Zuinig» is emissiehandel leidend instrument. Bestaande en aanvullende afspraken in duurzame energiebeleid worden hierop afgestemd. • Wordt uitgevoerd. • Wordt uitgevoerd. • Onderzocht wordt of dit mogelijk is. • Wordt uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • CPB onderzoekt overlap en maakt beoordelingskader, maar van integrale doorlichting is geen sprake. • Validatie monitoringplannen is verbeterd. • Stappen gezet. • Toegezegde onderzoek is niet uitgevoerd. Mogelijk voorziet themaonderzoek NEa hierin alsnog. • Wordt geharmoniseerd in verordeningen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekijk kosten-batenverhouding voor ieder instrument van duurzame energiebeleid opnieuw en heroverweeg inzet van ieder instrument. Zorg ervoor dat beoordelingskader actief en niet vrijblijvend wordt toegepast. • Rond omschakeling naar risicogericht toezicht zo mogelijk in 2010, maar uiterlijk in 2011 af. • Breng – afhankelijk van uitkomsten onderzoek NEa – aanbeveling uit 2007 om verificatieverklaringen meer inzicht te laten bieden in werking systeem in in Europees overleg over verordening die verificatie en accreditatie na 2012 moet gaan regelen.

Nationale instrumenten	Sector	Soort instrument
Aanpassing woningwaarderingstelsel en verkenning mogelijke overige aanpassingen huurregelgeving	Gebouwde omgeving	Marktprikkels
Verruiming Energie-investeringsaftrek (EIA) voor energiebesparing in gebouwen	Gebouwde omgeving	Fiscale regeling/marktprikkels
Regeling Groenprojecten voor gebouwen	Gebouwde omgeving	Fiscale regeling/marktprikkels
EU-richtlijn Ecodesign	Gebouwde omgeving	Wet- en regelgeving (minimum efficiency eisen)
Cap and trade voor de gebouwde omgeving	Gebouwde omgeving	Onderzoek wenselijkheid en mogelijkheden
Aanscherping energieprestatiecoëfficiënt voor woningbouw	Gebouwde omgeving	Convenant
Voorbeeldfunctie Rijksgebouwendienst bij nieuwbouw	Gebouwde omgeving	Verplichting
Innovatie nieuwbouw en bestaande bouw	Gebouwde omgeving	Onderzoek en ontwikkeling
Afspraken met nieuwe kolencentrales over vermindering van CO ₂ -uitstoot	Energie	Sectorakkoord
Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE – nieuwe MEP)	Energie	Subsidie
Ondersteuning nieuwe warmtekoppelinginstallaties (WKK-installaties)	Energie	Onderzoek mogelijkheden
Onderzoek micro-WKK	Energie	Onderzoek mogelijkheden
Gelijkwaardige waardering binnen energieprestatienormen technieken warmte-koudevoorziening gebouwde omgeving	Energie	Normstelling/marktprikkels
Warmtewet	Energie	Wet- en regelgeving, en subsidie
Onderzoeksverplichting alternatieven warmtevoorziening in bouwbesluit	Energie	Verplichting (gerealiseerd)
Stimuleringsprogramma voor duurzame energieopties	Energie	Subsidieregeling
Inrichting kenniscentrum warmte	Energie	Kennisoverdracht
Windenergie op land	Energie	Convenant
Windenergie op zee	Energie	Subsidie
Biomassa	Energie	Subsidie
Akkoord van Schokland	Energie	Convenant
Certificering en toepassing van duurzaamheidscriteria	Energie	Certificering & normstelling
Stroomlijnen vergunningverlening	Energie	Wet- en regelgeving
Netverzwaring	Energie	Structuurschema elektriciteitsvoorziening
Internationale koppeling elektriciteitsmarkten en netwerk (mede vanwege inpassing windenergie)	Energie	Onderzoek mogelijkheden
Grootschalige elektriciteitsopslag (mede vanwege inpassing windenergie)	Energie	Onderzoek mogelijkheden
CO ₂ afvang en opslag («schoon fossiel»)	Energie	Onderzoek en ontwikkeling
CO ₂ -emissiehandel	Industrie	Marktprikkels
Energieconvenant MJA (Meerjarenafspraken) 3	Industrie	Convenant
Energietransitie	Industrie	Verplichting/convenant
Stimulering door kennisoverdracht-/voorbeeldprojecten gericht op industrie	Industrie	Kennisoverdracht
Ketenprojecten	Industrie	Verplichting/convenant
Besparing niet-ETS en niet-MJA-bedrijven	Industrie	Convenant
Koploperbranches	Industrie	Subsidie
EU-normeringsprojecten en	Industrie	Onderzoek
EU-energiebesparingsprojecten		
Groene grondstoffen	Industrie	Convenant, onderzoek en ontwikkeling
Grotere inzet duurzame biobrandstoffen	Verkeer en vervoer	(Europese) wet- en regelgeving
Tender voor introductie van innovatieve biobrandstoffen	Verkeer en vervoer	Subsidie
Bevordering van alternatieve brandstoffen	Verkeer en vervoer	Subsidie
Anders betalen voor Mobiliteit (AbvM)	Verkeer en vervoer	Beprijzen/volumebeleid
Internalisering externe kosten goederenvervoer	Verkeer en vervoer	Onderzoek, wet- en regelgeving
EU-norm CO ₂ -emissie van nieuwe personenauto's	Verkeer en vervoer	Normstelling
Auto van de Toekomst: duurzaam inkopen	Verkeer en vervoer	Verplichting
Auto van de Toekomst: Proeftuinen voor Duurzame Mobiliteit	Verkeer en vervoer	Subsidie
Onderzoek verdere efficiencyverbetering goederenvervoer	Verkeer en vervoer	Onderzoek (afgerond)
Fiscale vergroening mobiliteit	Verkeer en vervoer	Fiscale instrumenten
Innovatie bussen voor openbaar vervoer	Verkeer en vervoer	Onderzoek en ontwikkeling

Nationale instrumenten	Sector	Soort instrument
Voorlichting over gedragsverandering verkeer en vervoer	Verkeer en vervoer	Kennisoverdracht
Verkenning nieuw instrumentarium voor het stimuleren van zuiniger vervoersmodaliteiten	Verkeer en vervoer	Onderzoek & ontwikkeling
Taskforce Mobiliteitsmanagement	Verkeer en vervoer	Advies
Besparingstrajecten in enkele kleine energie-intensieve sectoren	Land- en tuinbouw	Convenant
Co-vergisting	Land- en tuinbouw	Convenant
MJA3 (meerjarenafspraken) in voedings- en genotmiddelenindustrie	Land- en tuinbouw	Convenant
Biobased Economy	Land- en tuinbouw	Convenant
Energiebesparing glastuinbouw	Land- en tuinbouw	Convenant
Groei areaal (semi)gesloten kas	Land- en tuinbouw	Subsidie
Deelname glastuinbouw aan ETS	Land- en tuinbouw	Verplichting/onderzoek
Aanpassing wet- en regelgeving glastuinbouw	Land- en tuinbouw	Onderzoek, wet- en regelgeving
Clustering met glastuinbouw	Land- en tuinbouw	Subsidie
Vermindering lachgasemissie industrie	Overige broeikasgassen	Onderzoek
(Co-)vergisting van mest	Overige broeikasgassen	Subsidie
Bevorderen mest/co-vergisting langs niet-financiële weg	Overige broeikasgassen	Akkoord/convenant
Innovatieprogramma precisielandbouw/precisiebemesting	Overige broeikasgassen	Onderzoek
Onderzoeksprogramma stal en veevoeding	Overige broeikasgassen	Onderzoek, convenant
Financiële compensatiemechanismen voor waterpeil-beheersing in veenweidegebieden	Overige broeikasgassen	Akkoord
Herziening afspraken met provincies en stortplaats-beheerders	Overige broeikasgassen	Onderzoek
Verplichte vergisting van rioolwaterzuiveringsslib	Overige broeikasgassen	Geschrapd
Instrumentanalyse stimulering gebruik stortgas en biogas bij vergisting in rioolwaterzuiveringsinstallatie	Overige broeikasgassen	Onderzoek
Fiscale steun koelinstallaties met natuurlijke koude-middelen	Overige broeikasgassen	Fiscale regeling
Onderzoek heffing gebruik middelen HFK en SF6	Overige broeikasgassen	Onderzoek
Aanscherping F-gassen (gefluoreerde broeikasgassen) verordering voor koelinstallaties	Overige broeikasgassen	Evaluatie
Norm methaanemissies in BEES-B	Overige broeikasgassen	Normstelling
Norm methaan in SDE	Overige broeikasgassen	Normstelling
Energiebesparing rijksgebouwen	Overheid	Onderzoek en ontwikkeling
Energiezuinige verlichting in openbare ruimtes	Overheid	(Europese) wet- en regelgeving, akkoorden
Aanpak knelpunten wet- en regelgeving	Overheid	Wet- en regelgeving
Subsidieregeling Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven	Overheid	Subsidie
Verkenning van mogelijkheden van nieuwe financiële arrangementen	Overheid	Onderzoek
Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM)	Overheid	Ontwikkelen projecten

Bron: Monitor Schoon en Zuinig; actuele stand van zaken 2008, ECN (2009).

BIJLAGE 3

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CO ₂	Kooldioxide
CPB	Centraal Planbureau
EC	Europese Commissie
ECN	Energiecentrum Nederland
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
Kton	Kiloton
Mton	Megaton
N ₂ O	Stikstofdioxide
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
VAED	VROM Advies- en Expertdienst
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007). *Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten; Implementatie in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 252, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2008). *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief van de staatssecretaris van BuiZa d.d. 11 maart met drie fiches, opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 22 112, nr. 624. Den Haag: Sdu.

CPB en PBL (2009). *Effecten van de kredietcrisis op klimaat- en energiebeleid; notitie d.d. 9 januari 2009*. PBL-publicatienummer 500115008.

ECN en PBL (2009). *Verkenning Schoon en Zuinig; Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen*.

ECN (2009). *Monitor Schoon en Zuinig; Actuele Stand van zaken – 2008*.

EZ en VROM (2007). *Evaluatienota Klimaatbeleid; Brief ministers d.d. 23 oktober 2007 bij Achtergronden inzet kabinet review richtlijn handel in broeikasgasemissierechten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 240, nr. 89. Den Haag: Sdu.

PBL (2009a). *Realisatie milieudoelen; voortgangsrapport 2009*. PBL-publicatienummer 500081014.

PBL (2009b). *Invloed van de recessie op halen Kyoto-doel en 2011 S&Z-doel; brief d.d. 4 juni 2009*. Kenmerk 0047/09 NMD NH/is.

VROM (2008). *Schoon en zuinig; Brief van de minister van VROM d.d. 27 oktober 2008 met de Voortgangsrapportage werkprogramma «Nieuwe energie voor het klimaat»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 209, nr. 42. Den Haag: Sdu.