

Vergaderjaar 2009–2010

31 252

Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten Implementatie in Nederland

Nr. 9

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 december 2009

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening² en Milieubeheer, alsmede de vaste commissie voor Economische Zaken³, hebben over het rapport «Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten: implementatie in Nederland» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 252, nr. 7) de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 11 december 2009 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Van der Veen (PvdA), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter, Bashir (SP), Sap (GL) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Kant (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Linhard (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Roemer (SP), Vendrik (GL) en Mastwijk (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Mastwijk (CDA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Ouweland (PvdD), Bilder (CDA), Wiegman-van Meppelen Schepink (CU), Linhard (PvdA) en De Mos (PVV).

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Koopmans

De voorzitter van de commissie voor Economische Zaken,
Timmer

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Schermers (CDA), Pieper (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), De Krom (VVD), Vermeij (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Elias (VVD), Thieme (PvdD), Algra (CDA), Ortega-Martijn (CU), Smeets (PvdA) en Agema (PVV).

³ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Timmer (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), ondervoor-

zitter, Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD), Vos (PvdA), De Rouwe (CDA) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Sap (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Wiegman-van Meppelen Schepink (CU), Atsma (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Bosma (PVV), Meeuwis (VVD), Van Dam (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Algra (CDA) en Weekers (VVD).

1

«Kunt u aangeven op welke punten Nederland wat ruimhartig heeft gelet op de belangen en de concurrentiepositie van de industrie?»

In november 2007 hebben wij het rapport *Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten: Implementatie in Nederland* gepubliceerd (Kamerstukken 31 252, nrs. 1 en 2). Op 1 oktober 2009 hebben wij de terugblik op dit rapport gepubliceerd (Kamerstuk 31 252, nrs. 7–8). Over het rapport uit 2007 heeft de Tweede Kamer ons al eerder vragen gesteld (Kamerstuk 31 252, nr. 4).

De hier voorliggende vraag gaat over een van de conclusies uit ons rapport van 2007. Deze conclusie had betrekking op zowel de vaststelling van de totale hoeveelheid CO₂-emissierechten, als op de verdeling daarvan over de Nederlandse deelnemers aan het emissiehandelssysteem. Wij constateerden in 2007 dat de totale hoeveelheid CO₂-emissierechten die het kabinet aanvankelijk ter beschikking wilde stellen voor de tweede handelsperiode (2008–2012), weinig beperkingen oplegde aan de CO₂-groei van de Nederlandse deelnemers. Verder constateerden wij dat de verdeling van de emissierechten in het teken stond van de financiële belangen en van de concurrentiepositie van de deelnemende bedrijven: het kabinet besteedde veel tijd en aandacht aan de verdeling, hoewel die verdeling voor het milieueffect van het emissiehandelssysteem niet of nauwelijks verschil maakt (zie het rapport uit 2007, pagina 15 en verder).

2

«Op welke punten is de implementatie weinig transparant verlopen?»

Ook deze vraag gaat over een van de conclusies uit ons rapport van 2007. De conclusie betrof de verdeling van de CO₂-emissierechten: de verdeling van de totale hoeveelheid emissierechten was gedeeltelijk gebaseerd op informatie die niet publiek toegankelijk was, ook niet voor de Algemene Rekenkamer, en daardoor voor ons ook niet te controleren. Het ging om benchmarkgegevens over de energie-efficiëntie van een aantal deelnemende bedrijven, afkomstig van de stichting Verificatie Benchmarking Energie-efficiëntie (VBE). Op basis van deze gegevens werd door het VBE voor de bedrijven in kwestie een bonus-malusfactor berekend, die in de verdeling van de emissierechten doorwerkte. Wij hebben de kwaliteit van deze gegevens in 2007 niet kunnen controleren, evenmin als de verwerking van die gegevens door VBE. De betrokken ministeries (EZ en VROM) hadden wèl de mogelijkheid om de kwaliteit van het werk van VBE te toetsen, maar ten tijde van ons onderzoek in 2007 hadden ze daarvan nog geen gebruik gemaakt (zie ons rapport uit 2007, pagina 20 en verder).

In ons terugblikonderzoek constateren wij dat de ministers van EZ en VROM de kwaliteit van de toewijzing in 2008 hebben getoetst en de resultaten van de toetsing hebben verwerkt in het definitieve toewijzingsbesluit. De ministers hebben de kwaliteit van de voor de toewijzing gebruikte benchmarkdossiers echter niet onderzocht.

3

«Wat is precies uw visie op de omschakeling naar een risicogericht beleid van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)? Wat is het voordeel hiervan ten opzichte van meer fte in dienst te nemen?»

In ons rapport uit 2007 constateerden wij dat er geen reden was om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van de CO₂-emissiegegevens. Dit inzicht is na ons recente terugblikonderzoek niet veranderd. Wij zien daarom nu geen aanleiding om aan te bevelen dat de NEa de capaciteit voor toezicht op het CO₂-emissiehandelssysteem zou moeten uitbreiden.

Gezien de toename van het aantal deelnemers aan het CO₂-emissiehandelssysteem en de gelijkblijvende capaciteit van de NEa vinden wij het wel van belang dat de NEa haar toezichtsactiviteiten op risicoanalyse baseert. De NEa zou vooral die bedrijven moeten controleren waar de kansen op en/of gevolgen van niet-naleving van wet- en regelgeving het grootst zijn. Wij hebben de NEa daarom aanbevolen de omschakeling naar risicogericht toezicht snel af te ronden.

Let wel: dit antwoord heeft alleen betrekking op het CO₂-emissiehandelssysteem. De NEa houdt ook toezicht op de bedrijven die deelnemen aan het NO_x-emissiehandelssysteem. Naar dit systeem en de daarmee verband houdende werklast voor de NEa hebben wij geen onderzoek gedaan.

4

«Is er sprake van carbon leakage? Welke gevolgen heeft dit gehad voor de Nederlandse economie?»

Het begrip *carbon leakage* heeft een grote rol gespeeld bij de herziening van de Europese richtlijn voor de CO₂-emissiehandel. Bij die herziening speelde namelijk de vraag of en in hoeverre Europese bedrijven na 2012 zouden moeten betalen (door een veiling) voor hun CO₂-emissierechten. Het begrip *carbon leakage* duidt in dit geval dan op verplaatsing van industriële activiteiten vanuit de Europese Unie naar regio's waar bedrijven hun CO₂ gratis kunnen uitstoten.

Naar onze waarneming is *carbon leakage* een theoretisch concept, waarvan op dit moment bestaan noch omvang empirisch zijn vastgesteld. Als het gaat om het veronderstelde verband tussen de Europese emissiehandel en verplaatsingen van industriële activiteiten, lijkt het ons ook nog niet goed mogelijk om dat op dit moment te onderzoeken. Tot nu toe zijn de CO₂-emissierechten namelijk gratis toegewezen aan de deelnemende bedrijven. Bovendien zijn de CO₂-marktprijzen als gevolg van de ruime toewijzingen en de economische crisis doorgaans op een vrij laag niveau gebleven. Na 2012 zou dat kunnen veranderen.

Wij hebben de mogelijke gevolgen van *carbon leakage* voor de Nederlandse economie niet onderzocht. Onderzoeksbureau CE Delft heeft in 2008 onderzocht welke sectoren binnen de Nederlandse economie bij een veilingssysteem mogelijk te maken krijgen met een verlies aan concurrentievermogen (wat niet hetzelfde is als *carbon leakage*). CE Delft verwacht dat de gevolgen daarvan voor het Nederlandse concurrentievermogen gering zijn. Verslechtering van de marktpositie kan volgens CE Delft optreden in sectoren met hoge kosten en weinig mogelijkheden om de CO₂-prijs door te berekenen, maar deze sectoren zijn – met uitzondering van de ijzer- en staalindustrie – relatief klein (CE Delft, *Impacts on Competitiveness from EU ETS*, juni 2008.). Bij een hogere CO₂-prijs zullen de effecten op het concurrentievermogen wel sterker zijn.

5

«Twijfelt u aan de kwaliteit van de gebruikte benchmarkdossiers? Zo nee, waarom moet die kwaliteit dan worden beoordeeld?»

Zie allereerst vraag 2.

Het gaat ons allereerst om het principe dat de toewijzing van emissierechten zo transparant mogelijk moet zijn. Het gebruik van ontoegankelijke benchmarkdossiers voor de toewijzing doet afbreuk aan dat principe. In reactie op ons onderzoek uit 2007 hebben de ministers van VROM en EZ aangegeven dat zij het gebruik van de benchmarkdossiers voor de toewijzing verdedigbaar vinden, omdat het verdeel effect van de toepassing van de bonus-malusfactor binnen het geheel van de toegewezen hoeveelheid emissierechten gering is. Wij willen daarbij wel opmerken dat

de bonus-malusfactor desalniettemin een effect van – 15% tot + 10% op de individuele toewijzing kan hebben. Ook daarom zou de kwaliteit van de benchmarkdossiers beoordeeld moeten kunnen worden.

Overigens merken wij op dat de toewijzingsmethode voor de volgende periode (die start met ingang van 2013) op geheel andere leest wordt geschoeid. De benchmarkdossiers waarvan sprake is in deze vraag, spelen dan geen rol meer.

6

«Welk financieel voordeel is er vanwege het feit dat de buitenlandse component in het beleid niet meer nodig is?»

Op dit moment kan nog niet met zekerheid gesteld worden dat de buitenlandse component (vooral de aankoop van emissierechten via het Clean Development Mechanism, CDM, en Joint Implementation, JI) in het Nederlandse Kyotobeleid niet meer nodig is. De prognoses hiervan zijn het afgelopen jaar enkele malen bijgesteld. Zoals we in het terugblikrapport ook hebben aangegeven, verwachtten het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) begin 2009 nog een relatief beperkte afname van de CO₂-uitstoot als gevolg van de economische crisis; in mei verwachtte het PBL een sterkere afname, en in juni van dit jaar stelde het PBL dat het kabinet de emissierechten uit de buitenlandse component niet meer nodig had. In de *Milieubalans* van september 2009 verwachtte het PBL echter dat Nederland waarschijnlijk voor ongeveer 20 Mton aan buitenlandse emissierechten nodig heeft. In de begrotingen voor 2010 van de ministeries van EZ en VROM zijn voor de buitenlandse component voor de jaren 2010–2014 de volgende bedragen gereserveerd¹:

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
CDM-budget (x € 1 miljoen)	66,4	88,5	79,4	54,7	PM	289 +PM
JI-budget (x € 1 miljoen)	42	35	25	28	PM	130 +PM
Totaal	108,4	123,5	104,4	82,7	PM	419 +PM

Ook als de buitenlandse component in het Kyotobeleid niet meer nodig zou zijn om het Nederlands Kyotodoel te halen, zou dat nog niet onmiddellijk de weg vrijmaken voor het volledig schrappen van deze uitgaven. Zo zijn de CDM-uitgaven allemaal juridisch verplicht: het gaat om de financiering van CDM-contracten die de afgelopen jaren zijn afgesloten (zie begroting ministerie van VROM voor 2010, begrotingstoelichting, beleidsartikel 7, p. 93).

De overheid kan de aldus aangeschafte emissierechten overigens naar alle waarschijnlijkheid ook later gebruiken voor het afdekken van emissies of beleidstekorten.

¹ Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Brief ministers over de brede heroverwegingen d.d. 25 september 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nr. 25. Den Haag: Sdu.