



358

Besluit van 26 augustus 2008, tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten in verband met verlenging NO_x-opt-out, aanscherping prestatienormen en enkele andere wijzigingen (Aanpassingsbesluit handel in emissierechten III)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 14 juli 2008, nr. BJZ2008069982, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 16.6, eerste lid, 16.33, tweede lid, en 16.50 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 8 augustus, nr. W08.0288/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 augustus 2008, nr. BJZ2008073100, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, tweede lid, onder c, wordt «Onze Minister» vervangen door: het bestuur van de emissieautoriteit.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «Onze Minister» vervangen door: het bestuur van de emissieautoriteit.

2. In het tweede lid wordt «Onze Minister» vervangen door: Het bestuur van de emissieautoriteit.

C

Aan artikel 4, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Deze uiterste datum van indiening geldt niet voor verzoeken met betrekking tot verbrandingseenheden, die eerst na 1 juli 2007 voldoen aan de criteria, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a en b.

D

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de emissies van N₂O.

E

In artikel 12a, tweede lid, wordt na «de emissies van CO₂» ingevoegd: of van N₂O.

F

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, onder c, wordt «Onze Minister» vervangen door: het bestuur van de emissieautoriteit.
2. In het zevende lid, onder a en b, vervalt «uitsluitend».

G

Na artikel 13 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 13a

1. De aanwijzing, bedoeld in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, heeft van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2010 geen betrekking op NO_x-verbrandingsinstallaties die zich bevinden in een inrichting:
 - a. waarin het gezamenlijke vermogen, uitgedrukt in megawatt thermisch, van die installaties minder dan 50 bedraagt,
 - b. waarin die installaties gemiddeld per gigajoule brandstof een emissie van NO_x van 40 gram of minder veroorzaken,
 - c. waarin zich geen NO_x-procesinstallaties bevinden, en
 - d. ten aanzien waarvan het bestuur van de emissieautoriteit een verzoek als bedoeld in artikel 14a, eerste lid, heeft toegewezen.
2. De toepassing van het eerste lid vervalt zodra de betrokken inrichting niet langer voldoet aan een van de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, onder a, b of c.

Artikel 13b

- De aanwijzing, bedoeld in artikel 13, eerste lid, heeft tot en met 31 december 2010 geen betrekking op NO_x-installaties die zich bevinden in een inrichting:
- a. die zich bevindt binnen de Nederlandse exclusieve economische zone,

- b. waarop vanaf 1 januari 2011 artikel 16.49, eerste lid, van de wet niet langer van toepassing is, en
- c. ten aanzien waarvan het bestuur van de emissieautoriteit een verzoek als bedoeld in artikel 14b, eerste lid, heeft toegewezen.

H

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste, vijfde en zevende lid wordt «Onze Minister» vervangen door: het bestuur van de emissieautoriteit.
2. In het tweede lid wordt «Onze Minister» vervangen door: Het bestuur van de emissieautoriteit.
3. Het zesde lid vervalt.
4. Het zevende lid wordt vernummerd tot zesde lid.

I

Na artikel 14 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 14a

1. Degene die een inrichting drijft, waarin zich NO_x-verbrandingsinstallaties bevinden, kan het bestuur van de emissieautoriteit verzoeken om van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2010 buiten de aanwijzing, bedoeld in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, te blijven.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit wijst het verzoek toe indien aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 13a, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, is voldaan.
3. In het verzoek vermeldt de verzoeker de naam en het adres van de inrichting waarvoor het verzoek wordt ingediend.
4. De verzoeker verstrekt gegevens waaruit ten genoegen van het bestuur van de emissieautoriteit blijkt dat de inrichting voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 13a, eerste lid, onder a, b en c.
5. Het eerste lid is niet van toepassing op inrichtingen die vanaf 1 januari 2009 beschikken over een vergunning krachtens artikel 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, van de wet.

Artikel 14b

1. Degene die een inrichting als bedoeld in artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, drijft, kan het bestuur van de emissieautoriteit verzoeken om tot en met 31 december 2010 buiten de aanwijzing, bedoeld in artikel 13, eerste lid, te blijven.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit wijst het verzoek toe indien aan de voorwaarde, bedoeld in artikel 13b, aanhef en onder b, is voldaan.
3. In het verzoek vermeldt de verzoeker de naam en het adres van de inrichting waarvoor het verzoek wordt ingediend.
4. De verzoeker verstrekt gegevens waaruit ten genoegen van het bestuur van de emissieautoriteit blijkt dat de inrichting voldoet aan de voorwaarde, bedoeld in artikel 13b, aanhef en onder b.

J

Artikel 20, tweede lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid vervallen.

K

De tabel van bijlage II komt te luiden:

Kalenderjaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NO _x -verbrandingsinstallaties (uitgedrukt in grammen NO _x per gigajoule)	68	63	58	52	46	40	39	38	37

L

De tabel van bijlage III komt te luiden:

Kalenderjaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Product</i>									
IJzer en staal (kg NO _x / ton ruw staal)	0,69	0,66	0,62	0,58	0,53	0,49	0,48	0,48	0,47
Elektrostaal (kg NO _x / ton vloeibaar staal)	0,13	0,12	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08
Aluminium (kg NO _x / ton aluminium)	2,18	2,07	1,95	1,81	1,67	1,53	1,51	1,49	1,47
Zink (kg NO _x / ton zink)	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
Anode (kg NO _x / ton anode)	0,52	0,50	0,47	0,44	0,40	0,37	0,37	0,36	0,36
Cement (kg NO _x / ton klinker)	1,69	1,61	1,52	1,41	1,30	1,19	1,18	1,16	1,15
Calciumalumiinaatcementklinker (kg NO _x / ton calciumalumiinaatcementklinker)	–	3,25	3,07	2,85	2,63	2,40	2,37	2,34	2,31
Tabular alumina converter discharge (kg NO _x / ton tabular alumina converter discharge)	–	0,66	0,63	0,58	0,53	0,49	0,48	0,48	0,47
Salpeterzuur (kg NO _x / ton salpeterzuur 100%)	1,00	0,95	0,90	0,83	0,77	0,70	0,69	0,68	0,67
Caprolactam (kg NO _x / ton caprolactam)	0,63	0,60	0,57	0,52	0,48	0,44	0,43	0,43	0,42
Nitriet (kg NO _x / ton nitriet)	10,20	9,60	9,10	8,40	7,80	7,10	7,01	6,92	6,83
Magnesiumoxide (kg NO _x / ton magnesiumoxide)	5,16	4,89	4,62	4,29	3,95	3,62	3,57	3,53	3,48
Carbon black (kg NO _x / ton carbon black)	7,32	6,94	6,56	6,08	5,61	5,13	5,07	5,00	4,94
Siliciumcarbide (kg NO _x / ton siliciumcarbide)	1,37	1,30	1,23	1,14	1,05	0,96	0,95	0,94	0,92
Actieve kool (kg NO _x / ton actieve kool)	4,90	4,65	4,40	6,96	6,41	5,87	5,79	5,72	5,65
Steenwol (kg NO _x / ton steenwol)	0,69	0,65	0,61	0,57	0,53	0,48	0,47	0,47	0,46
Fosfaatproductie									
Fosfor (kg NO _x / ton fosfor)	2,46	2,34	2,21	2,05	1,89	1,73	1,71	1,69	1,67
Fosforzuur (kg NO _x / ton zuur)	0,45	0,42	0,40	0,37	0,34	0,31	0,31	0,30	0,30
Natriumtripolyphosfaat (kg NO _x / ton natriumtripolyphosfaat)	0,58	0,55	0,52	0,48	0,44	0,41	0,40	0,40	0,39
Emalleerfritten en glasfritten, vervaardigd in:									
Continuovens (kg NO _x / ton fritten)	1,66	1,57	1,48	1,38	1,27	1,16	1,15	1,13	1,12
Trommelovens (kg NO _x / ton fritten)	7,49	7,10	6,71	6,23	5,74	5,25	5,18	5,12	5,05
Glasproductie									
Vlakglas (kg NO _x / ton glas)	4,77	4,53	4,28	3,97	3,66	3,35	3,31	3,27	3,22
Verpakkingsglas (kg NO _x / ton glas)	2,31	2,19	2,07	1,92	1,77	1,62	1,60	1,58	1,56
Speciaal glas (kg NO _x / ton glas)	3,62	3,43	3,24	3,01	2,77	2,54	2,51	2,48	2,44

M

De tabel van bijlage IV komt te luiden:

Kalenderjaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Product</i>									
Glasproductie									
Vlakglas (kg NO _x / ton glas)	3,35	3,35	3,35	3,35	3,35	3,35	3,22	3,22	3,22
Verpakkingsglas (kg NO _x / ton glas)	1,62	1,62	1,62	1,62	1,62	1,62	1,56	1,56	1,56
Speciaal glas (kg NO _x / ton glas)	2,54	2,54	2,54	2,54	2,54	2,54	2,44	2,44	2,44

ARTIKEL II

Met betrekking tot een aanvraag als bedoeld in artikel 3, eerste lid, in verbinding met artikel 4, eerste lid, tweede volzin, van het Besluit handel in emissierechten, die in het kalenderjaar 2008 wordt ingediend, geldt het volgende:

a. Degene die de betrokken inrichting drijft, kan het bestuur van de emissieautoriteit bij de aanvraag verzoeken om de aanwijzing, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Besluit handel in emissierechten terug te laten werken tot het tijdstip waarop de inrichting voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a en b, van het Besluit handel in emissierechten.

b. De verzoeker verstrekt gegevens waaruit ten genoegen van het bestuur van de emissieautoriteit blijkt dat de inrichting op het tijdstip, bedoeld onder a, voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a en b, van het Besluit handel in emissierechten.

c. Het bestuur van de emissieautoriteit wijst het verzoek toe indien de inrichting voldoet aan de voorwaarden, bedoeld onder b.

ARTIKEL III

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van artikel I, onderdelen J, K, L en M, welke onderdelen in werking treden met ingang van 1 januari 2011.

2. De artikelen I, onderdeel C, en II werken terug tot en met 1 januari 2008.

ARTIKEL IV

Dit besluit wordt aangehaald als: Aanpassingsbesluit handel in emissierechten III.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 26 augustus 2008

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Uitgegeven de *elfde* september 2008

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 oktober 2008, nr. 199.

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wijzigingsbesluit is de derde wijziging van het Besluit handel in emissierechten (hierna: het Besluit). Het wijzigingsbesluit bevat verschillende onderwerpen.

Allereerst is een aanscherping van de prestatienormen in het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten voor de jaren 2011 tot en met 2013 opgenomen.

Voorts bevat het wijzigingsbesluit de verlenging van de opt-out voor NO_x tot 1 januari 2011. De huidige opt-out voor NO_x eindigt op 1 januari 2009.

De eerder gemaakte afspraak met de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie

Associatie (NOGEPA) dat NOGEPA-inrichtingen die voor 1 januari 2011 sluiten, kunnen verzoeken buiten het systeem van handel in NO_x-emissierechten te blijven, is in dit wijzigingsbesluit opgenomen.

Ook wordt de opt-in voor nieuwkomers in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten geregeld.

Voortaan zullen de opt-in-beschikking in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten en de opt-out-beschikking voor het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten worden genomen door het bestuur van de emissieautoriteit in plaats van door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM).

Verder zijn er nog enkele verbeteringen aangebracht in het Besluit. De genoemde onderwerpen worden achtereenvolgens toegelicht.

2. Inhoud van het wijzigingsbesluit

2.1 Aanscherping prestatienormen NO_x

De aanscherping van de prestatienormen is herhaaldelijk door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer toegezegd en tevens met het bedrijfsleven (via o.a. de brancheorganisaties) overlegd. Met de taakstelling voor NO_x¹, en het sturen daarop door aanscherping van prestatienormen, geeft Nederland invulling aan de Europese NEC-richtlijn.²

Met de aanscherping van de prestatienormen wordt in 2013 circa 5 kton NO_x extra gereduceerd ten opzichte van de referentieontwikkeling waarin geen aanscherping van de prestatienormen plaatsvindt. Daarmee levert deze maatregel een bijdrage aan het zeker stellen van het NEC-plafond dat vanaf 2010 geldt voor NO_x.

Op dit moment is nog niet duidelijk welk nationaal plafond er op grond van de aangepaste NEC-richtlijn zal gelden voor NO_x vanaf 2020. Daarop is nu dus nog niet te anticiperen. De komende jaren wordt de hoogte van dit plafond wel duidelijk en kan ook worden afgeleid welke inspanning er van de aan emissiehandel deelnemende bedrijven moet worden gevraagd. De prestatienormen zijn daarom voor de jaren 2011–2013 vastgelegd.

¹ Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot invoering van het systeem van handel in NO_x-emissierechten (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3, blz. 7 e.v).

² Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309).

Tabel: prestatienormen	2010	2011	2012	2013
Prestatienorm NO _x -verbrandingsinstallaties (g-NO _x /GJ)	40,00	39,00	38,00	37,00
Prestatienorm NO _x -procesinstallaties (index t.o.v. 2005-waarde)	100	98,8	97,5	96,3

Verder is de afgelopen tijd gebleken dat de prestatienorm die eerder in samenspraak met de producent van actieve kool was ontwikkeld, gebaseerd was op verkeerde door het bedrijf aangeleverde aannames. In een aantal gesprekken met het bedrijf is een correcte prestatienorm ontwikkeld en toegezegd deze bij de eerste gelegenheid door te voeren. Deze aanpassing heeft geen terugwerkende kracht en gaat derhalve in met ingang van het kalenderjaar 2008.

2.2 Verlenging NO_x-opt-out

Oorspronkelijk liep de NO_x-opt-out af op 1 januari 2008. Met het Aanpassingsbesluit handel in emissierechten II³ is deze termijn automatisch verlengd met één jaar voor alle inrichtingen die reeds onder de opt-out-regeling vielen. De toenmalige staatssecretaris van VROM heeft in zijn brief van 10 december 2004 aan de Tweede Kamer echter toegezegd dat inrichtingen die gemiddeld voldoen aan de prestatienorm van 2010, te weten 40 gram NO_x per gigajoule, tot 1 januari 2011 buiten het emissiehandelssysteem kunnen blijven.⁴ Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging.

2.3 NOGEPA

Met ingang van 1 januari 2009 heeft titel 16.3 van de Wet milieubeheer, die een regeling bevat van het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten, ook betrekking op de Nederlandse exclusieve economische zone.⁵ In de nota van toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit van het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten⁶ is aangegeven dat inrichtingen die voor 1 januari 2011 sluiten, uitgezonderd zullen blijven van titel 16.3 van de Wet milieubeheer. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 13b. De uitzondering is vormgegeven als een opt-out-mogelijkheid. Dit houdt in dat de betrokken inrichtingen kunnen verzoeken buiten het systeem blijven, welk verzoek door het bestuur van de emissieautoriteit wordt beoordeeld.

2.4 Overige wijzigingen

De huidige opt-in-mogelijkheid met betrekking tot het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten geldt alleen voor inrichtingen die ten tijde van het opstellen van het nationale toewijzingsplan met betrekking tot de tweede planperiode al voldeden aan de criteria om in aanmerking te komen voor een opt-in. Het wijzigingsbesluit maakt het mogelijk dat ook zogenaamde nieuwkomers gebruik kunnen maken van de opt-in-regeling.

3. Administratieve lasten en andere lasten voor het bedrijfsleven

De belangrijkste kosten – naast de administratieve lasten om te voldoen aan de wet- en regelgeving – voor het bedrijfsleven zullen volgen uit de maatregelen die genomen moeten worden om te voldoen aan de aangescherpte prestatienormen. De jaarlijkse kosten daarvan bedragen circa € 10 miljoen in 2010, oplopend tot circa € 22,5 miljoen in 2013. De jaarlijkse kosten zijn berekend door de benodigde NO_x-reductie af te zetten tegen de referentieontwikkeling waarin geen aanscherping van prestatienormen na 2010 plaatsvindt. Er is uitgegaan van een kostprijs van € 2,50 per kg NO_x. Het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten garandeert dat emissiereducties op een kosteneffectieve wijze worden gerealiseerd. De totale lasten voor de sector worden daarbij verevend over alle deelnemers.

³ Stb. 2007, 139.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 12, blz. 3.

⁵ Zie onderdeel I, artikel 16.48, van de wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van het systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (Stb. 2005, 233).

⁶ Besluit van 12 mei 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (Stb. 2005, 248).

Volgens het Milieu- en Natuurplanbureau dragen reductiemaatregelen in de industriële sectoren op kosteneffectieve wijze bij aan het verminderen van de totale Nederlandse NO_x-uitstoot.⁷

De opt-out voor het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten kan als gevolg van dit wijzigingsbesluit vanaf 2009 alleen worden verlengd indien de inrichting aan de norm van 40 gram per gigajoule voldoet. Aantonen dat dit het geval is, zal administratieve lasten veroorzaken. Deze lasten zijn echter zeer beperkt omdat inrichtingen gebruik kunnen maken van eerder opgestelde meetrapporten. De inrichtingen die boven de norm komen, zullen een emissievergunning moeten aanvragen. De kosten en administratieve lasten die daarmee verband houden, zijn eerder berekend en komen voor deze categorie inrichtingen op circa € 3.316,- per inrichting. Echter, op dit moment loopt ook een project Vereenvoudiging NO_x-emissiehandel, wat er mede toe kan leiden dat de kosten voor deelnemende inrichtingen lager zullen uitvallen. De inrichtingen die vanaf 1 januari 2009 alsnog onder het systeem van handel in NO_x-emissierechten vallen, zullen hiervan profiteren. De precieze kosten hiervan zijn nu dus nog niet bekend. Met de NOGEPa-inrichtingen zijn eerder afspraken gemaakt dat deze inrichtingen tot 1 januari 2009 in hun geheel buiten het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten mochten blijven. Hierbij is ook afgesproken dat inrichtingen die sluiten voor 1 januari 2011, niet meer onder het systeem vallen. Dit bespaart dus administratieve lasten.

De verwachting is dat in totaal 90 inrichtingen nieuw onder het NO_x-systeem komen te vallen. De totale lasten op basis van de huidige regelgeving bedragen daarmee € 298.440. De toetredingskosten worden voor het NO_x-systeem geschat op ongeveer € 620,-. In totaal is dit dus € 55.800. De totale lasten bedragen daarmee € 354.240. De totale administratieve lasten voor het NO_x-systeem voor alle deelnemende bedrijven worden geschat op € 15 tot 20 miljoen.⁸ Voor de nieuwkomers in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten wordt een opt-in mogelijk gemaakt. Het gaat om een kleine categorie inrichtingen die inclusief verbrandingseenheden van 3 MWth of minder, groter zijn dan 20 MWth. Voor bestaande inrichtingen geldt al een opt-in, voor nieuwkomers wordt dit alsnog mogelijk gemaakt. De administratieve lasten voor deze inrichtingen zullen toenemen met circa € 4.100,- per jaar. De verwachting is dat slechts een aantal inrichtingen in aanmerking zal komen voor een opt-in. Dit betekent een toename van administratieve lasten van € 12.300,-. De totale administratieve lasten van het CO₂-systeem worden geschat op € 6 miljoen per jaar.⁹ Het wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten, dat het besluit niet geselecteerd heeft voor een toets.

4. Milieutoets

Door de aanscherping van de prestatienormen zal in 2013 een extra reductie van circa 5 kton NO_x worden bereikt ten opzichte van de emissieontwikkeling in het zogenoemde Global Economy scenario (GE-referentiescenario). In dat scenario is aangenomen dat de prestatienormen na 2010 niet worden aangescherpt. In absolute zin zullen de NO_x-emissies in het jaar 2013 met circa 1 kton afnemen ten opzichte van 2010.

5. Reacties op het ontwerp

Het ontwerp voor dit besluit is op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer (voorhangprocedure) overgelegd aan beide kamers van de Staten-Generaal en op 3 juni 2008 gepubliceerd in de Staats-

⁷ W.L.M. Smeets et al, MNP Rapport 500091001/2007 Kosteneffectiviteit van aanvullende maatregelen voor een schonere lucht en P. Hammingh et al, MNP Rapport 500092001/2006 Haalbaarheid nationale emissieplafonds in 2010 Basisgegevens betreffende emissieramingen, aanvullende opties en effecten.

⁸ Evaluatie Emissiehandel; bijlagen Eindrapportage, blz. 83.

⁹ Evaluatie Emissiehandel; bijlagen Eindrapportage, blz. 82.

courant (Stcrt. 2008, 104). Naar aanleiding van deze voorpublicatie heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer (vc VROM) een aantal vragen gesteld.¹⁰ Verder is ontvangen een reactie van de Stichting Natuur en Milieu (SNM) bij brief van 30 juni 2008, twee reacties van individuele bedrijven met een verzoek rond hun specifieke bedrijfssituatie en een brief van de VNCI waarin het verzoek van een van deze bedrijven wordt gesteund.

Kort samengevat hebben de vragen van de vc VROM betrekking op:

- de inzet, de effectiviteit en de toekomst van het NO_x-emissiehandelssysteem;
- de (hoogte van de) Performance Standard Rate (PSR);
- de positie van het bedrijf Corus;
- de opt-out-criteria.

Kort samengevat attendeert de SNM op de noodzaak van een forse reductiedoelstelling voor NO_x-emissies. De in het ontwerpbesluit opgenomen prestatienormen acht de SNM niet toereikend om de in haar ogen benodigde reductie te bewerkstelligen. De SNM doet een concreet voorstel voor een lagere (aangescherpte) prestatienorm voor de jaren 2011–2013.

De beantwoording van de volledige lijst met vragen van de vc VROM is bij brief van 3 juli 2008 aan de Tweede Kamer verzonden.¹¹ De SNM heeft eveneens via een aparte brief een antwoord ontvangen op haar reactie. De gestelde vragen en de ingekomen reactie gaven geen aanleiding de tekst van, of de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit te wijzigen. Alleen is in de tabel van bijlage III de prestatienorm voor actieve kool voor het jaar 2013 gecorrigeerd: 5,65 in plaats van 5,56 (artikel I, onderdeel L, van het ontwerpbesluit).

Onderstaand worden de reacties op de voorpublicatie besproken, die rechtstreeks verband houden met dit ontwerpbesluit. Dit betreft a) de hoogte van de prestatienormen, b) de voorwaarden voor de opt-out-regeling en c) de bedrijfsspecifieke verzoeken.

a) de hoogte van de prestatienormen (Performance Standard Rate, PSR)

De SNM vraagt gemotiveerd om een verlaging (aanscherping) van de PSR voor de jaren 2011 tot 2013. In het ontwerpbesluit is voorzien in een jaarlijkse daling van 1 g/GJ, van 40 g/GJ in 2010 tot 37 g/GJ in 2013. De SNM stelt een forsere daling voor: 35 g/GJ in 2011, 31 g/GJ in 2012 en 27 g/GJ in 2013, met een daaraan gekoppelde daling van de proces-PSR's. Deze aanscherping acht de SNM noodzakelijk 1) voor de gezondheid, 2) voor de natuur, en 3) om zo het sectorplafond te kunnen halen. De voorgestelde prestatienormen acht de SNM haalbaar, gelet op de technische ontwikkelingen.

Een dergelijke forse aanscherping wordt echter niet uitvoerbaar geacht. Nederland zal door de Europese Commissie alleen worden afgerekend op het halen van het nationale plafond van 260 kton en niet op het halen van het sectorplafond van 55 kton. Aangezien momenteel alles erop wijst dat Nederland het nationale plafond zal halen, is er onvoldoende grond voor het afdwingen van het sectorplafond door middel van een sterkere aanscherping van de PSR's. De technische argumentatie van de SNM wordt niet op alle punten gedeeld, maar het streven van de stichting naar meer NO_x-emissiereducties wordt op zich gewaardeerd.

Door de vc VROM is gevraagd hoe de in het ontwerpbesluit neergelegde PSR zich verhoudt tot de NO_x-emissie van het bedrijfsleven in de omliggende landen en hoe de PSR zich zal ontwikkelen in de periode 2014–2020.

¹⁰ Deze lijst van vragen is gepubliceerd op de website: <http://parlando.sdu.nl> onder documentnummer vra2008vrom-08, Kamers-tuknummer 28240-92.

¹¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 240, nr. 93.

De in het ontwerpbesluit voorgestelde aanscherping van de PSR ligt iets boven het Europese gemiddelde dat in het kader van de IPPC-richtlijn¹² volgens het BBT-principe wordt geëist. Nederland loopt dus niet buitenproportioneel ver voorop, maar bevindt zich wel in de Europese voorhoede. Die positie is ook wenselijk, gelet op de grote dichtheid aan mensen en activiteiten op een klein oppervlak.

De verwachting is dat de emissieruimte onder invloed van de NEC-plafonds voor 2020 verder zal dalen. Naar de (gewenste en haalbare) mate waarin wordt momenteel onderzoek verricht in opdracht van de Europese Commissie.

b) de voorwaarden van de opt-out regeling

Door de vc VROM is gevraagd waarom voor een opt-out een cumulatieve eis is opgenomen die zowel het vermogen van de installatie betreft als de PSR.

De eis van de PSR is er ten gunste van het milieu. Alleen bedrijven die beter presteren dan de PSR, kunnen een opt-out krijgen. De rechten die deze bedrijven zouden kunnen verkopen, komen niet op de markt, en komen daardoor ten goede aan het milieu. De vermogensgrens van 50 MWth voor 2009–2010 is zo vastgesteld vanwege het relatieve voordeel dat te bereiken is door een opt-out. Kleine inrichtingen (kleiner dan 50 MWth) kunnen een relatief groot voordeel behalen door het verkrijgen van opt-out, omdat de monitoringsverplichtingen dan vervallen. Voor de grotere inrichtingen (50 MWth en groter) is dit voordeel er niet of in veel mindere mate. Zij vallen immers onder de IPPC-richtlijn of de afvalverbrandingsrichtlijn en hebben uit dien hoofde vergelijkbare monitoringsverplichtingen. Voor de specifieke vermogensgrens van 50 MWth is gekozen om zo aan te sluiten bij de vermogensgrens van de IPPC richtlijn, die eveneens is vastgesteld op 50 MWth.

De andere reden is dat de markt het beste werkt als er zoveel mogelijk spelers op de emissiehandelsmarkt actief zijn. Het is daarom van belang dat in ieder geval de grote spelers voor de markt worden behouden. Deze keuze van de opt-out-criteria zoekt de balans tussen de belangen van de individuele bedrijven en het belang van de emissiehandelsmarkt als geheel.

c) de twee bedrijfsspecifieke verzoeken

Een bedrijf verzoekt om aanscherping van de voor dat bedrijf geldende proces-PSR op grond van kostenoverwegingen. De PSR voor zogenoemde procesemissies wordt in de drie jaar na 2010 50% minder sterk aangescherpt dan die voor de verbrandingsemisies, dit om rekening te houden met het feit dat het moeilijker is om deze emissies te reduceren. De beperkte extra kosten voor het bedrijf rechtvaardigen geen uitzonderingspositie.

Een ander bedrijf verzoekt om de NO_x-emissie te beschouwen als een procesemissie, en er een proces-PSR voor te ontwikkelen. Dit verzoek moet op een misverstand berusten. Het betreffende bedrijf heeft voor de periode 2005–2008 een opt-out gekregen en heeft in dat verband verklaard geen procesinstallaties te hebben. Het bedrijf heeft geen ingrijpende wijzigingen ondergaan in de afgelopen periode.

¹² Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel C en artikel II

Het Besluit maakt het mogelijk dat reeds bestaande inrichtingen een opt-in aanvragen als ze aan bepaalde criteria en voorwaarden voldoen (zie nader het algemeen deel, paragraaf 2.3, van de nota van toelichting bij het Aanpassingsbesluit handel in emissierechten II).¹³ Eén van die voorwaarden is dat inrichtingen een opt-in dienden aan te vragen binnen drie weken na de dag waarop het vastgestelde nationale toewijzingsplan met betrekking tot de tweede planperiode was bekendgemaakt in de Staatscourant. Formeel eindigde deze termijn drie weken plus één dag na 16 mei 2006, de datum waarop het Nederlandse nationale toewijzingsplan broeikasgasemissierechten 2008–2012 is gepubliceerd. Deze termijn is uit coulance verlengd tot 1 juli 2007. Concreet betekent dit dat inrichtingen voor 1 juli 2007 een aanvraag om een opt-in gedaan moesten hebben. Een inrichting die als nieuwkomer onder het systeem komt te vallen, kan dus geen opt-in-verzoek meer doen. Met dit wijzigingsbesluit krijgen nieuwkomers alsnog gelegenheid een opt-in-verzoek in te dienen. Inrichtingen die wel een opt-in-verzoek konden indienen voor 1 juli 2007, maar dit niet hebben gedaan, kunnen dus niet op basis van de opt-in-mogelijkheid voor nieuwkomers, alsnog een verzoek indienen.

Voor nieuwkomers in de tweede planperiode (2008–2012) geldt geen termijn waarbinnen een aanvraag om een opt-in moet worden ingediend. Bij nieuwkomers zal eerst beslist worden op het opt-in-verzoek. Eerst nadat het opt-in-verzoek is toegekend, kan op basis van een aanvraag met bijbehorend monitoringsprotocol een emissievergunning worden verleend. Pas nadat de vergunning is verleend, kan een nieuwkomer participeren in het emissiehandelssysteem. Voor het jaar 2008 wordt hierop een uitzondering gemaakt (artikel II), omdat nieuwkomers niet meteen met ingang van 1 januari 2008 om een opt-in konden verzoeken, vanwege formele belemmeringen in de regelgeving. Deze belemmering wordt nu met terugwerkende kracht weggenomen.

Voor inrichtingen die alsnog mee willen doen vanaf het tijdstip waarop ze voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a en b, wordt de mogelijkheid geboden om met terugwerkende kracht onder het systeem te vallen. Indien dit tijdstip voor 1 januari 2008 gelegen is, dan valt een inrichting vanaf 1 januari 2008 onder het systeem. De opt-in-mogelijkheid geldt immers alleen voor de tweede planperiode die ingegaan is op 1 januari 2008. Een inrichting zal ten genoegen van het bestuur van de emissieautoriteit dienen aan te tonen dat de inrichting voldoet aan de voorwaarden, door bijvoorbeeld een gewijzigde milieuvergunning te overleggen. De emissieautoriteit zal dan de CO₂-emissies van de maanden waarin niet gemonitord wordt overeenkomstig een goedgekeurd monitoringsplan, ambtshalve vaststellen.

Onderdelen D en E

Met het Aanpassingsbesluit handel in emissierechten II zijn de emissies van lachgas uit de salpeterzuurindustrie onder de reikwijdte van het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten gebracht. Verzuimd is daarbij om de artikelen 8 en 12a van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit is hierbij hersteld.

¹³ Stb. 2007, 286.

Onderdelen G en I (artikelen 13a en 14a)

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, is de huidige opt-out voor NO_x voor de tweede maal verlengd. Er zijn twee wijzigingen ten opzichte van de vorige opt-out-regeling.

In de *eerste* plaats is de grens verhoogd van 30 MWth naar 50 MWth. Bij het bepalen of het gezamenlijke vermogen binnen een inrichting niet meer bedraagt dan 50 MWth, zal uitgegaan worden van het opgestelde vermogen. Met het opgestelde vermogen wordt het maximale inputvermogen bedoeld van de zich in de inrichting bevindende NO_x-verbrandingsinstallaties. Overigens wijs ik erop dat tot dusver in de uitvoeringspraktijk uitgegaan werd van het technisch opgestelde vermogen, dus hetgeen daadwerkelijk op enig moment kon worden ingezet. Dit criterium wordt in de uitvoeringspraktijk niet langer meer gehanteerd. Het gaat erom van alle NO_x-verbrandingsinstallaties het vermogen op te tellen, ongeacht of het vermogen ook daadwerkelijk in zijn geheel op enig moment kan worden ingezet.

In de *tweede* plaats wordt met ingang van 1 januari 2009 een extra voorwaarde gesteld. Een inrichting kan alleen een opt-out verkrijgen indien gemiddeld genomen binnen de inrichting per gigajoule brandstof 40 gram NO_x of minder wordt uitgestoten. Dit is overeenkomstig de prestatienorm voor 2010.

Bij de beoordeling van een opt-out-verzoek toetst het bestuur van de emissieautoriteit aan de volgende criteria:

- a. het gezamenlijke vermogen van de NO_x-verbrandingsinstallaties, uitgedrukt in megawatt thermisch, bedraagt minder dan 50;
- b. de NO_x-verbrandingsinstallaties binnen de betreffende inrichting veroorzaken per gigajoule brandstof een emissie van gemiddeld 40 gram NO_x of minder;
- c. binnen de betreffende inrichting bevinden zich geen NO_x-procesinstallaties.

De toetsing aan criterium onder c, de afwezigheid van NO_x-procesinstallaties, is eenvoudig. De inrichting kan in de aanvraag vermelden of zich wel of niet een dergelijke installatie in de inrichting bevindt. Voor zowel het bepalen van het gezamenlijke vermogen als het bepalen van de NO_x-emissies per gigajoule brandstof is een beoordeling door de emissieautoriteit nodig. De gegevens die inrichtingen daarvoor moeten aanleveren, zijn afhankelijk van de vergunnings situatie en de bedrijfs situatie.

De aanvragen voor een opt-out die nog in 2008 worden ingediend, zullen vaak afkomstig zijn van inrichtingen die al een emissievergunning hebben of die al een opt-out hadden voor NO_x. Van die inrichtingen zijn reeds gegevens over het vermogen bij de emissieautoriteit bekend en van de inrichtingen met een emissievergunning vaak ook emissiegegevens. In 2008 en zeker ook de jaren erna kunnen aanvragen voor een opt-out echter ook afkomstig zijn van nieuwe inrichtingen, dat wil zeggen inrichtingen waarvan de emissieautoriteit nog helemaal geen gegevens heeft. Om ervoor te zorgen dat de emissieautoriteit enerzijds over voldoende gegevens kan beschikken voor een goede beoordeling en anderzijds dat inrichtingen niet onnodig gegevens hoeven aan te leveren, is ervoor gekozen om de te leveren gegevens niet gedetailleerd en uniform in artikel 14a vast te leggen.

Om duidelijk te maken welke gegevens in welke situatie nodig zijn, zal de emissieautoriteit een gestructureerd aanvraagformulier met een toelichting aan de inrichtingen ter beschikking stellen.

Voor een beoordeling van het gezamenlijke vermogen van 50 MWth heeft de emissieautoriteit van inrichtingen met een emissievergunning of een opt-out in principe geen aanvullende gegevens nodig. Nieuwe inrichtingen, dat wil zeggen inrichtingen waarvan de emissieautoriteit nog geen gegevens heeft op basis van de emissievergunning of de huidige opt-out voor NO_x, dienen aan de emissieautoriteit een kopie van de milieuvergunning te leveren waaruit het opgesteld vermogen blijkt. Indien er geen milieuvergunning is, zal het vermogen op basis van technische specificaties van de NO_x-installaties moeten worden aangetoond.

In alle gevallen zullen inrichtingen in het aanvraagformulier moeten verklaren dat op het moment van aanvraag het opgesteld vermogen (nog steeds) lager is dan 50 MWth. De emissieautoriteit zal daarop steekproefsgewijs controleren.

Voor een beoordeling van de NO_x-emissies per gigajoule brandstof heeft de emissieautoriteit van inrichtingen met een emissievergunning geen aanvullende gegevens nodig als de emissieautoriteit over een recent emissieverslag van die inrichtingen beschikt, tenzij de bedrijfssituatie sinds het opstellen van het emissieverslag zo is gewijzigd dat dit verslag geen representatief beeld meer geeft. Voor de overige inrichtingen is een onderbouwing in de vorm van meetrapporten nodig. Afhankelijk van de bedrijfssituatie dienen ook brandstofgegevens aan de emissieautoriteit te worden geleverd. Dat is nodig als niet alle kentallen lager zijn dan 40 g NO_x/GJ en er dus een gewogen gemiddelde moet worden berekend op basis van het brandstofverbruik.

De bepaling van de kentallen (meetrapporten) en het brandstofverbruik dient in principe plaats te vinden conform de eisen die daaraan in de Regeling monitoring handel in emissierechten worden gesteld. De emissieautoriteit zal de inrichtingen daarover gericht informeren. Door uit te gaan van de eisen uit de Regeling monitoring handel in emissierechten wordt enerzijds de kwaliteit gewaarborgd en wordt anderzijds gewaarborgd dat inrichtingen die niet vallen onder het systeem van handel in NO_x-emissierechten op dezelfde wijze worden getoetst als inrichtingen die daar wel onder vallen. Om inrichtingen niet onnodig te belasten, zal de emissieautoriteit ook metingen van SCIOS-gecertificeerde onderhouds- en inspectiebedrijven accepteren indien deze zijn uitgevoerd conform scope 6. Dergelijke metingen worden ook in het kader van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B verricht.

Onderdelen G en I (artikelen 13b en 14b)

Een NOGEPA-inrichting die in aanmerking wil komen voor een opt-out op grond van artikel 13b van het Besluit dient met een grote mate van zekerheid aan te tonen dat de inrichting daadwerkelijk op 1 januari 2011 niet meer in werking zal zijn. Een belangrijke indicator hiervoor is de vraag vanaf welk moment het economisch rendabel is om de inrichting toch *niet* te sluiten. Indien de inrichting niet met grote mate van zekerheid kan aantonen dat de inrichting sluit voor 1 januari 2011, dan zal het bestuur van de emissieautoriteit het verzoek afwijzen. Indien het verzoek wordt toegewezen, maar de inrichting sluit niet voor 1 januari 2011, dan zal het bestuur van de emissieautoriteit handhavend optreden. Hoe de emissieautoriteit omgaat met de regels voor boetes en dwangsommen voor inrichtingen die zich niet houden aan de regels, is neergelegd in beleidsregels.¹⁴ In deze regels zal het beleid worden opgenomen met betrekking tot NOGEPA-inrichtingen die achteraf blijken niet te hebben voldaan aan de gestelde voorwaarde.

¹⁴ Staatscourant 13 mei 2005, nr. 91, blz. 15.

Onderdelen H, onder 2, en I

Het vervallen zesde lid van artikel 14 bepaalde dat inrichtingen die reeds over een NO_x-emissievergunning beschikten, niet in aanmerking kwamen voor een opt-out. Omdat de grens voor een opt-out verhoogd is van 30 MWth naar 50 MWth, zijn er inrichtingen die eerst niet in aanmerking kwamen voor een opt-out (en dus een emissievergunning hebben), maar die nu wel daarvoor in aanmerking komen. De ratio achter het vervallen zesde lid is echter ook van toepassing op de nieuwe opt-out-mogelijkheid. Voorkomen moet worden dat inrichtingen telkens weer de keuze kunnen maken voor een opt-out. Daarom dienen inrichtingen eenmalig een keuze te maken. Indien een inrichting eenmaal heeft gekozen om onder het systeem te vallen, dan kan op deze keuze niet meer worden teruggekomen. In artikel 14a is daarom een soortgelijke bepaling opgenomen als het vervallen zesde lid van artikel 14. Een bestaande inrichting zal dus een keuze moeten maken voor 1 januari 2009, een nieuwkomer kan de keuze maken totdat een emissievergunning is verleend.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer