

Vergaderjaar 2007–2008

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 93

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 juli 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 30 mei 2008 inzake het ontwerp Aanpassingsbesluit handel in emissierechten (Kamerstuk 28 240, nr. 92).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 juli 2008. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

Inleiding

De Vaste Commissie voor VROM heeft 21 vragen gesteld bij het aanpassingsbesluit. Deze heb ik in dank ontvangen. In de bijlage bij deze brief beantwoord ik uw vragen.

Er zijn veel bedrijven waarvoor het van groot belang is dat dit ontwerpbesluit tijdig in werking kan treden zodat zij per 1 januari 2009 over een rechtsgeldige opt-outbeschikking (ruim 100 inrichtingen) of een emissievergunning (tenminste 20 inrichtingen) beschikken. Dit belang van deze bedrijven noopt tot een spoedige aanbieding van dit ontwerpbesluit aan de Raad van State voor advies.

Mijns inziens staat de aard van de vragen die uw Commissie heeft gesteld, een spoedige indiening bij de Raad van State niet in de weg.

Daarom ben ik voornemens dit ontwerpbesluit op 8 juli 2008 aan de Raad van State aan te bieden, tenzij uw Commissie daartegen voordien bezwaar maakt.

Ik realiseer mij dat de handel in NO_x-emissierechten een complex geheel is. Mocht uw Commissie naar aanleiding van het ontwerpbesluit of de antwoorden op de vragen behoefte hebben aan een technische briefing, dan staan mijn ambtenaren uiteraard tot uw beschikking.

Vragen en antwoorden

1

Anders dan bij de handel in CO₂-emissies betreft de NO_x-emissiehandel een nationaal instrument. De waardering van de inzet van dit instrument is wisselend. Kan gemotiveerd worden waarom u ervoor kiest door te gaan met NO_x-emissiehandel?

Daarvoor heb ik een aantal redenen.

De Nederlandse overheid heeft er een aantal jaren terug bewust voor gekozen om emissiehandel in te zetten als het primaire instrument om – vooral ook op de langere termijn – de emissies van de sector industrie, energie en raffinaderijen te reguleren.

Emissiehandel is een instrument waarbij de lasten die gepaard gaan met het bereiken van het doel, gedeeld kunnen worden door de partijen die er onderdeel van zijn. Iedereen draagt bij aan de reductie van de uitstoot, hetzij door maatregelen te nemen, hetzij door rechten te kopen. De lasten worden dus niet eenzijdig afgewenteld op die partijen die zelf technische maatregelen kunnen nemen. Dit is inherent rechtvaardig en naar mijn mening een groot goed.

Bovendien werkt het kosteneffectief, aangezien emissiehandel in de hand werkt dat reductiemaatregelen daar worden genomen waar dit verhoudingsgewijs het goedkoopste kan. Bedrijven behoeven dus niet allemaal hun emissies evenredig te reduceren, ongeacht de kosten die daar voor nodig zijn. Bedrijven die dat relatief voordelig kunnen doen, kunnen hun investeringen in emissiereducties (deels) terugverdienen door hun emissierechten te verkopen aan bedrijven die anders veel meer geld zouden moeten steken in kostbare emissiebeperkende technologieën. Emissiehandel voor NO_x is op verzoek van het bedrijfsleven ontwikkeld teneinde bedrijven meer keuzevrijheid te geven. Het VNO-NCW heeft, ook recentelijk nog, aangegeven dat marktconforme instrumenten zoals emissiehandel de voorkeur hebben boven directe regulering.

Emissiehandel biedt bovendien de mogelijkheid om te sturen op de totale uitstoot van de groep deelnemende bedrijven. Die mogelijkheid om te sturen is voor de overheid van belang om ook in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de – bestaande en vooral toekomstige – NO_x-pla-

fonds. Sturen op plafonds langs de lijn van de milieuvergunningverlening is daarentegen welhaast niet mogelijk, aangezien het niet mogelijk is vergunningen op ad hoc basis aan te passen als dreigt dat het NO_x-plafond niet wordt gehaald.

De «wisselende steun» waarover uw vraag spreekt, komt voor een groot deel doordat de NO_x-markt op dit moment ruim is. Dat betekent dat alle bedrijven samen meer rechten opbouwen dan ze nodig hebben. In de tijd dat de regelgeving voor de handel in NO_x-emissierechten werd vormgegeven, heeft het bedrijfsleven de overheid expliciet verzocht om de markt in de eerste jaren ruim te laten zijn, zodat er geen kans zou zijn op een absoluut tekort aan rechten met een mogelijk resulterende prijs-explosie. De overheid is ingegaan op dat verzoek en heeft het verloop van de PSR's daarop afgestemd. Door de ruime markt die zo ontstond, is de prijs van emissierechten op dit moment laag en worden de administratieve kosten van emissiehandel als onevenredig hoog ervaren. De verwachting is overigens dat de markt rond 2010 in evenwicht komt. De prijs zal dan stijgen.

Bij het herzieningsvoorstel voor de IPPC-richtlijn heeft de Europese Commissie in haar Mededeling «Naar een beter beleid inzake industriële emissies» haar voornemen kenbaar gemaakt om Europese regels voor NO_x-emissiehandel te ontwikkelen. Nederland steunt dit initiatief van de Commissie. Dit initiatief zou zo moeten worden uitgewerkt, dat de Europese regels voor NO_x-emissiehandel en de Richtlijn industriële emissies gelijktijdig in werking treden. Dit is een interessante ontwikkeling, die ik nauwlettend zal volgen. De ervaringen die wij inmiddels hebben opgedaan met ons systeem van handel in NO_x, zal ik in dat proces inbrengen.

Om deze redenen ben ik van mening dat de handel in NO_x-emissierechten voortgezet dient te worden.

2

Kunt u aangegeven of het waar is dat er niet of nauwelijks handel in NO_x-emissierechten plaatsvindt? Als dit waar is, betekent het dan dat deze emissiehandel vooral kostenverhogend is en een beperkt milieuresultaat tot gevolg heeft?

De Emissiebeurs – die bemiddelt tussen kopers en verkopers van NO_x-rechten – heeft van 2005 t/m 2007 8,8 miljoen kilo NO_x verhandeld. Voor de periode van 2008 t/m 2010 is reeds een kleine 3 miljoen kilo NO_x verhandeld. Deze getallen geven een conservatieve schatting van de totale handel, aangezien bedrijven ook «over de toonbank» met elkaar handelen. Ik heb echter geen inzicht in wat er «over de toonbank» wordt verkocht. Op basis van deze getallen ben ik niet van mening dat er «geen of nauwelijks handel» is. De handel in NO_x zal bovendien gestaag toenemen.

Hoewel onmiskenbaar is dat de NO_x-emissiehandel een administratieve last voor bedrijven met zich mee brengt, waarvan het grootste deel al is uitgegeven bij de start/opzet van het systeem, ben ik van mening dat het systeem dient te worden gecontinueerd, omdat het meer zekerheid biedt op het realiseren van de beoogde milieudoelstelling voor NO_x dan enig ander instrument. Het eventueel overstappen op een ander instrument vergt ook weer kosten en getuigt niet van consistent beleid.

3

Is het waar dat in de praktijk blijkt dat overheden in Raad van State-procedures gedwongen worden IPPC strikt te hanteren waardoor bedrijven gedwongen worden tot toepassing van scherpe BBT (best beschikbare techniek)? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de flexibiliteit om

voor de laagst mogelijke kosten tot NO_x-reductie te komen, een eigenschap van de NO_x-emissiehandel? Wat is het standpunt van de Europese Commissie ten aanzien van de gevraagde experimentele ontheffing van IPPC om ruimte te maken voor emissiehandel als instrument? Welke consequenties heeft dit alles voor de korte en lange termijn?

Ik hanteer de stelregel dat een echt nieuwe installatie per definitie een zeer hoge eco-efficiency moet hebben. Het bedrijfsleven heeft dat principe «nieuw = schoon» ook geaccepteerd. Op grond van de bij het ministerie van VROM bekende informatie kan niet worden gesteld, dat een procedure bij de Raad van State inzake Wm-vergunningen per definitie leidt tot het nemen van maatregelen aan de scherpe kant van de BBT-range voor bestaande installaties. In de praktijk blijkt dat de Raad van State zich vooral richt op de onderbouwing en motivatie van de vergunde emissiegrenswaarden.

Het was overigens al bij de aanvang van de NO_x-emissiehandel bekend, dat de IPPC de flexibiliteit van het handelssysteem inperkt. Dit effect is in het begin van het handelssysteem versterkt opgetreden, omdat op voorpraak van het bedrijfsleven en in overleg met uw Kamer de PSR in 2005 soepel is vastgesteld om alle betrokken bedrijven aan het handelssysteem te laten wennen. Dit effect van de IPPC zal in loop der tijd steeds verder afnemen als gevolg van het aanscherpen van de PSR, conform het voorliggende voorstel. Hierdoor zal de flexibiliteit en daarmee de kosten-effectiviteit van het systeem toenemen.

In het kader van de review van de IPPC heeft Nederland voorgesteld om binnen de IPPC emissiehandel mogelijk te maken. Er moet hier overigens worden opgemerkt dat een groot aantal lidstaten op dit punt een afwachende houding aanneemt.

Zoals ook bij vraag 1 is aangegeven wordt emissiehandel door de Commissie separaat opgepakt, met het oogmerk om tot een richtlijn te komen. Op de langere termijn zal het probleem van de dubbele regulering dus naar verwachting worden opgelost, doordat emissiehandel als volwaardig alternatief voor IPPC-regulering gaat gelden. In de tussentijd wordt het knellend effect van de IPPC langzamerhand minder.

Dat maakt het ook iets minder prangend dat het vooralsnog niet gelukt is om een – al dan niet experimentele – ontheffing van de IPPC te krijgen. Het milde verloop van de PSR dat onder druk van het bedrijfsleven in het ontwerpbesluit is opgenomen, is niet bevorderlijk voor het verkrijgen van zo'n ontheffing. Ik blijf het overigens wel proberen.

4

Hoe verhoudt de Nederlandse Performance Standard Rate (PSR) zich tot de «praktische» NO_x-emissie bij bedrijven in omliggende landen?

In het rapport «De toekomst van de NO_x-emissiehandel: emissiefactoren en PSR's» (2007) beschrijven DHV en Van der Kolk Advies hoe aanscherpingen van de PSR zich verhouden tot de Europese BBT-eisen uit de IPPC directive, zoals die in zogenoemde BREF-documenten zijn vastgelegd. Deze BREF-documenten laten zowel soepele als stringente interpretatie van het BBT principe toe. Bij een gemiddelde interpretatie van BBT leiden de onderzoekers een emissiefactor van 35 g-NO_x/GJ af. De in het Besluit voorgestelde aanscherping van de PSR naar 37 g/GJ in 2013 ligt dus boven het midden van de huidige BBT-range. Nederland loopt dus niet onacceptabel ver voorop.

De gemiddelde uitstoot per eenheid energie van Nederlandse energie en industrie sectoren was in 2000 op Duitsland na het laagst in Europa (bron: Planbureau voor de Leefomgeving. Navraag leert dat recentere vergelijkingscijfers op dit moment nog niet beschikbaar zijn).

Een hoge eco-efficiency in Nederland is pure noodzaak. Nederland is een land dat op een klein oppervlak een grote dichtheid aan mensen, industrie, landbouw en verkeer heeft (en dat allemaal wil behouden) en dat bovendien een goede milieukwaliteit en gezonde natuur wil bieden aan de inwoners. Dat betekent dat alle partijen – bedrijven inclusief – een hoge eco-efficiency moeten hebben (hetzij direct door reductiemaatregelen te nemen, hetzij door het financieren van verdergaande reducties bij anderen). Daardoor is het logisch dat Nederlandse bedrijven zich in de Europese voorhoede bevinden qua milieuprestatie.

5

Welke criteria hanteert u bij het verdelen van het binnenkort door de Europese Commissie vast te stellen Nationaal emissie plafond voor NO_x in plafonds voor de verschillende sectoren?

Zodra het totale plafond voor Nederland is vastgesteld, zal na overleg met de sectoren een aantal criteria worden opgesteld voor de verdere verdeling over de verschillende sectoren. Aangezien de richtlijn van de Europese Commissie voor de nationale plafonds voor onbepaalde tijd is uitgesteld, zijn er momenteel nog geen criteria.

6

Wat gebeurt er met de PSR in de periode 2014–2020?

De totale emissieruimte voor de sector industrie, energie en raffinaderijen zal onder invloed van de NEC-plafonds 2020 verder dalen, maar de mate waarin is nog niet bekend omdat de NEC-plafonds voor 2020 nog niet vast staan. Ook de precieze toekomst van het huidige stelsel van PSR's laat zich nu nog niet goed voorspellen. Het onderzoek waartoe de Europese Commissie besloten heeft en het ontwerp van de richtlijn die daarvan naar verwachting het gevolg zal zijn, kunnen daar een beslissende rol bij gaan spelen.

7

Eén van de voorwaarden van de industrie om mee te werken aan voortzetting van de NO_x-emissiehandel na 2010, was «vereenvoudiging van monitoring en verificatie». Hoe wordt aan die vereenvoudiging vorm gegeven?

Uit de evaluatie van de systemen van emissiehandel die in 2007 heeft plaatsgevonden, is een aantal vereenvoudigingsvoorstellen gekomen die zijn verwerkt. Daarnaast heeft VROM in het jaar 2007 de deelnemende bedrijven en hun brancheorganisaties uitgenodigd om met voorstellen voor vereenvoudiging van de monitoring te komen, o.a. in een workshop in mei 2007. Daarvan heeft het bedrijfsleven mondigesmaat gebruik gemaakt. De voorstellen die uit dit project kwamen, zijn alle zorgvuldig onderzocht. De bruikbare voorstellen zijn opgenomen in de vernieuwde regeling monitoring. Een voorbeeld hiervan is de halvering van de meetfrequentie voor NO_x-installaties klasse 3 en 4, wat naar schatting een vermindering van de administratieve lasten van 315 000 euro oplevert. Nadat deze regeling opgesteld was, zijn bepaalde branches – waaronder de afval- en slibverbranders (zie ook de vragen 13, 15 en 17) – met verdere voorstellen voor versimpeling gekomen. Ook al zijn deze voorstellen na het verstrijken van de termijn ingediend, ze zullen worden onderzocht. Toepasbare voorstellen zullen worden verwerkt in de volgende aanpassing van de regeling monitoring, die zo mogelijk per 1-1-2009 in werking treedt.

8

In de toelichting wordt gesproken over een «aantal gesprekken met het bedrijf waarin een correctie prestatienorm is ontwikkeld». Kunt u aange-

geven wat is afgesproken? Betreft het hier een aanpassing in het voordeel van het betreffende bedrijf?

Het bedrijf heeft in de gesprekken gevraagd om de PSR voor productie van actieve kool aan te passen omdat de methode waarmee de PSR toentertijd is uitgewerkt – die uitgang van een PSR voor halffabrikaat plus een voor eindproduct – niet representatief is voor de huidige en toekomstige productie van actieve kool.

Bovendien past een aparte PSR voor halffabrikaat past niet goed in het stelsel van proces-PSRs. In dit ontwerp-besluit is de PSR voor het eindproduct daarom aangepast en de PSR voor het halffabrikaat vervallen. Dit is inderdaad in het voordeel van het betreffende bedrijf, dat overigens nog steeds een koper op de NO_x-markt zal blijven.

9

In de noot op pag. 8 van de toelichting wordt verwezen naar een pleidooi van Corus voor een uitzonderingspositie ten aanzien van procesemissies bij de voorgestelde aanscherping van prestatienormen. Kunt u aangeven waarom Corus van oordeel is dat de aanscherping tot onaanvaardbare lasten leidt? Wat wordt concreet bedoeld met de toezegging dat het kabinet bereid blijft samen met Corus de situatie rond de procesemissies van het bedrijf verder te bezien. Waaraan wordt concreet gedacht? Welke initiatieven bent u voornemens te ondernemen?

Corus stelt zich feitelijk op het standpunt dat – voor zover het de procesemissies betreft – deelname aan emissiehandel welhaast per definitie onaanvaardbaar is voor het bedrijf. Ik deel dat standpunt niet. Ik ben van mening dat ieder bedrijf dat bijdraagt aan de emissie van NO_x, ook dient bij te dragen aan (de financiering van) de oplossing. (zie ook de opmerking over eco-efficiency bij vraag 4.) In lijn met wat mijn voorganger hierover gezegd heeft, is het niet mijn intentie om werkeloos toe te zien als bedrijven daadwerkelijk in hun voortbestaan bedreigd worden als gevolg van milieumaatregelen. In dat licht dient u ook de toezegging te zien van het kabinet om met Corus in gesprek te blijven. Deze bereidheid geldt uiteraard niet alleen voor Corus. Zie verder ook het antwoord op vraag 11.

10

Kunt u een overzicht geven van de verhouding tussen proces- en verbrandingsemissies van NO_x, uitgesplitst per sector, van de in Nederland aanwezige (industriële) sectoren? Kunt u tevens een Europese vergelijking op het gebied van NO_x maken?

Circa 20% van de emissies onder het systeem van NO_x-handel worden aangemerkt als procesemissies. De helft van de procesemissies komt vrij in de productie van ijzer en staal. De andere helft bestaat uit procesemissies van de productie van elektrostaal, aluminium, zink, anodes, cement(klinker), salpeterzuur, caprolactam, nitriet, magnesiumoxide, carbon black, siliciumcarbide, actieve kool, steenwol, fosfaat en fosfor, fosforzuur, natriumtripolyphosfaat, emialeer- en glasfritten en glas. Wat de Europese vergelijking betreft: zie het antwoord op vraag 4. Overigens is er nog geen sprake van een breed gedeelde definitie van procesemissies.

11

Op basis van welke informatie onderbouwt u de stelling dat Corus niet aannemelijk heeft kunnen maken dat het bedrijf veroordeeld wordt tot eeuwig koperschap? Ligt dit in lijn met de afspraken c.q. toezeggingen hierover die door u of uw voorgangers in het verleden zijn gemaakt met Corus, dit mede in het licht van de nota naar aanleiding van het verslag van de Wijziging Wet Milieubeheer (TK 2004/05, 29 766 nr. 6, blz. 26) en de

beantwoording van staatssecretaris Van Geel tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op 8 december 2004 (TK 2004/05, Handelingen nr. 32, blz. 2157)?

De voetnoot die in de tekst van het ontwerpbesluit staat, impliceert niet dat ik van mening ben dat Corus geen «eeuwig koper» is. Het is heel wel mogelijk dat het voor Corus tot in lengte van jaren goedkoper zal zijn om rechten bij te kopen dan om met behulp van reductiemaatregelen de uitstoot te verminderen tot het niveau van de rechtenopbouw. (De mogelijkheid om te kiezen tussen «kopen» en «reduceren» is een van de essentiële kenmerken van emissiehandel)

Zoals in 2004 al door mijn ambtsvoorganger is aangegeven, wekt het begrip «eeuwige koper» de indruk dat het nemen van NO_x-reductiemaatregelen technisch onmogelijk zou zijn. Immers, als het reduceren technisch niet kan, heeft het bedrijf geen keuze tussen enerzijds het kopen van rechten en anderzijds het zelf nemen van maatregelen. Deze casuïstiek is in overleg met het bedrijf en de betrokken vergunningverlener verder in beeld gebracht. Hieruit blijkt opnieuw dat er wel verdergaande maatregelen mogelijk zijn. Een aantal hiervan zijn minder kosteneffectief. De charme van het handelssysteem is nu juist, dat Corus niet wordt gedwongen om deze minder kosteneffectieve maatregelen zelf te nemen, maar dat zij NO_x-rechten tegen veel lagere kosten kan kopen. Hiermee draagt Corus, als één van de grootste industriële NO_x-bronnen, naar rato bij aan de lasten om NO_x-plafond te halen, zonder op onnodig hoge kosten te worden gebracht.

Een zeer globale indicatie van de lasten voor Corus als gevolg van de aanschaf van rechten is als volgt. In de periode 01-06-2005 t/m 31-12-2007 had Corus een tekort van 524 541 kg NO_x. De gemiddelde prijs van rechten over die periode bedroeg 0.35 euro per kilo.

Volgens de meest recente schattingen in de emissiehandelmarkt zal de prijs in de periode tot 2013 stijgen tot 2–3 euro per kilo. Dat ligt duidelijk binnen de marge die in het kader van de milieuvergunningen als kosteneffectief wordt beschouwd.

12

Waarom is voor een opt-out een cumulatieve eis opgenomen die zowel het vermogen van de installatie betreft als de PSR? Wat is de toegevoegde waarde van deze dubbele eis in termen van milieuresultaat?

De eis van de PSR is er ten gunste van het milieu. Bedrijven die opt-out kunnen krijgen zijn feitelijk netto verkopers van rechten. Door de opt-out komen deze rechten niet op de markt. Op deze manier draagt de opt-out bij aan het reduceren van de uitstoot van NO_x. De vermogensgrens van minder dan 50 MW is er om twee redenen. De ene reden is gerelateerd aan de markt. Emissiehandel bestaat bij de gratie van kopers en verkopers. Hoe meer spelers er op de markt zijn, hoe beter de werking van de markt. Daarom wil ik in ieder geval de grotere spelers voor de markt behouden. De andere reden zit in het relatieve voordeel dat te bereiken is door opt-out. Kleine inrichtingen (kleiner dan 50 Mwth) kunnen een relatief groot voordeel behalen door het verkrijgen van opt-out, omdat de monitoringverplichtingen dan vervallen. Voor de grotere inrichtingen (50 Mwth en groter) is dit voordeel er niet. Zij vallen immers onder de IPPC-richtlijn of de afvalverbrandingsrichtlijn en hebben uit dien hoofde vergelijkbare monitoringverplichtingen. De NO_x-monitoring is geënt op de reeds bestaande verplichtingen op grond van Europese regels. Ook daarom houd ik deze inrichtingen in het handelssysteem.

13

Bent u op de hoogte van de wens van de vertegenwoordigers van afval- en slibverbrandingsinstallaties om niet langer deel te nemen aan het systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten? Kunt u gemotiveerd aangeven of het waar is dat, bij het niet langer deelnemen aan het systeem, er geen negatief effect op het milieu optreedt terwijl de kosten voor de bedrijven wel zouden afnemen?

Ja, hiervan ben ik op de hoogte.

De gemiddelde emissiefactor van afval- en slibverbrandingsinstallaties is 38 gr/GJ op basis van de emissieverslagen van deze bedrijven die over het jaar 2007 bij de Nederlandse Emissieautoriteit zijn ingediend. Deze bedrijven zijn op dit moment gemiddeld nog verkopers van rechten; in de jaren na 2010 veranderen ze of in kopers, of ze zullen moeten investeren in verdere reductiemaatregelen. Dan is er dus juist een positief milieueffect van deelname aan de handel in emissierechten door deze bedrijven. De inrichtingen waarom het gaat, zijn groter dan 50 Mwth. In de vorige vraag ben ik ingegaan op de motivatie waarom ik de grotere inrichtingen in de markt wil houden. Bij vraag 15 zal ik ingaan op het aspect van de administratieve lasten.

Bij vraag 7 heb ik reeds aangegeven te zullen bekijken of de monitoringlasten voor deze groep inrichtingen verder verminderd kunnen worden.

14

De administratieve lasten van het totale systeem worden geschat op € 15 tot 20 miljoen. Dat is aanzienlijk. Welke maatregelen stelt u op welke termijn voor om te komen tot verlichting van de administratieve lasten voor deze groep bedrijven?

Dit bedrag geldt voor de totale handel in emissierechten (dus inclusief de handel in CO₂) en is inclusief de afschrijving van de kosten die de bedrijven reeds gemaakt hebben. Zoals ik ook bij vraag 7 heb gezegd, heeft VROM vorig jaar een project uitgevoerd om in samenwerking met het bedrijfsleven – dat immers de praktijkkennis heeft – versimpelingen te identificeren en in te voeren. Brancheorganisaties en bedrijven die deze kans niet aangepakt hebben en toch met voorstellen willen komen, blijven welkom. Ook hun voorstellen zullen zorgvuldig gewogen worden. Voorstellen die een acceptabele terugverdientijd hebben, zullen worden ingevoerd bij de eerstvolgende gelegenheid. Met betrekking tot het woord «terugverdientijd» in de vorige zin: iedere aanpassing in de regelgeving brengt in eerste instantie kosten voor bedrijven met zich mee. Bedrijven moeten immers beoordelen wat de verandering inhoudt en deze vervolgens toepassen in hun bedrijfsvoering en melden bij de NEa. Verder bestaat de indruk dat bedrijven hun monitoringplannen soms ingewikkelder hebben ingericht dan op grond van de regelgeving nodig zou zijn. Daarom hebben bedrijven een «staande uitnodiging» om hun monitoringplan door de NEa te laten doornemen en adviezen te krijgen over vereenvoudiging. Ook de opt-out die mogelijk wordt gemaakt in het onderhavige voorstel, is een manier om administratieve lasten te verlichten. Naarmate de handel in emissierechten de kinderschoenen ontgroeit, zullen we steeds beter in staat zijn om effectiviteit en eenvoud te combineren. Dat blijft mijn inzet.

15

Het aandeel van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en slibverbrandingsinstallaties (SVI's) in de totale NO_x-emissie in Nederland is circa 1%, hoe verhoudt dit percentage zich tot andere sectoren?

De NO_x-emissie van de AVI's en SVI's die deelnemen aan het systeem van NO_x-emissiehandel bedraagt ca. 2300 ton. Deze hoeveelheid is ongeveer

1% van de totale Nederlandse uitstoot en ca. 6,4% van de totale NO_x-emissie van alle deelnemers aan NO_x-emissiehandel.

16

Deelt u de mening van de afvalsector dat door het voldoen aan het Besluit verbranden afvalstoffen en de IPPC-richtlijn van AVI's en SVI's er uit milieuhygiënisch opzicht geen noodzaak is voor deelname aan de handel in NO_x-emissierechten? Welke redenen, anders dan milieuhygiënische redenen, noodzaken hier wel toe?

Vertaald in emissiehandelstermen, zou «noodzaak uit milieuhygiënisch opzicht» neerkomen op het zijn van koper op de NO_x-markt. In dat opzicht is er inderdaad voor de AVI's en SVI's op dit moment geen *milieuhygiënische* reden voor deelname: ze zijn immers verkoper in het systeem. Het huidige systeem werkt op basis van een performance standard rate (PSR) waarbij bedrijven rechten opbouwen bij de normale bedrijfsvoering. Dit PSR-systeem is er gekomen op uitdrukkelijke wens van het bedrijfsleven. Een handelssysteem rondom een PSR kan per definitie niet werken als er geen verkopers in de markt zijn. De emissiehandelmarkt van de toekomst heeft dergelijke bedrijven simpelweg nodig. Zoals ook eerder gezegd, is de verwachting dat de markt rond 2010 in evenwicht komt; dan zullen deze bedrijven ook een betere prijs kunnen verwachten voor de rechten die ze op dat moment op de markt kunnen brengen.

17

Hoe vindt u het dat de administratieve lasten van ruim € 200 000 per jaar voor AVI's en SVI's bij deelname aan het NO_x-systeem zich verhouden tot de baten voor deze sector?

Bij de inschatting die deze bedrijven geven van de administratieve lasten, tellen ze ook de kosten mee die ze in ieder geval moeten maken op grond van de Europese richtlijn waaronder ze vallen (de WID, in Nederland vertaald in het BVA). Gecorrigeerd voor deze kosten, komen de kosten voor emissiehandel ruim een factor 3 lager uit. Dit bedrag is inclusief de afschrijving van reeds gemaakte kosten.

In de Actal-III studie (juli 2003) zijn de administratieve lasten van NO_x-regelgeving en emissiehandel onderzocht. Uit de cijfers blijkt dat de administratieve lasten van de NO_x-regelgeving voor BVA-inrichtingen gemiddeld € 14 310,- per jaar zijn (als gemiddelde over 10 jaar). Er zijn momenteel 13 inrichtingen (AVI's en SVI's) die onder het besluit emissiehandel vallen. Dit betekent voor de sector een administratieve last van € 186 000. Uit de actal studie blijkt dat de NO_x-emissiehandel regelgeving een aandeel heeft van 43% van de totale lasten van de NO_x-regelgeving. Op grond van het Besluit verbranden afval hadden de AVI's reeds NO_x-monitoringsverplichtingen (waar emissiehandelregelgeving naar verwijst). De administratieve lasten voor de sector voor alleen de NO_x-emissiehandel komen daarmee op ca. € 80 000,- *gemiddeld* per jaar over een periode van 10 jaar (dat is € 6154 per inrichting per jaar). Hierbij is het van belang rekening te houden dat de startkosten voor emissiehandel (o.a. het opstellen van een monitoringsplan) reeds gemaakt zijn zodat in het eerste jaar de administratieve lasten het hoogste waren. De daaropvolgende jaren nemen de lasten af.

18

Waarom geldt de opt-out regeling in 2009 en 2010 zoals verwoord onder G artikel 13a lid 1a alleen voor installaties met een gezamenlijk vermogen van minder dan 50 MW? Waarom is er gekozen voor deze specifieke grenswaarde?

De specifieke grenswaarde is gekozen om twee redenen. De ene reden is het feit dat de overheid beneden die grenswaarde beduidend meer regelmogelijkheden heeft. Een bedrijf dat opt-out krijgt, kan vrijgesteld worden van alle verdere verplichtingen op het gebied van NO_x voor de periode dat de opt-out geldt (met als enige uitzondering de mogelijkheid dat het bevoegd gezag maatregelen oplegt ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit). Dat levert het bedrijf een significant kostenvoordeel op. Voor bedrijven die direct onder de IPPC of WID richtlijn vallen, zijn dergelijke kostenvoordelen niet te behalen, omdat ze onder een vergelijkbaar monitoringregime blijven vallen. De andere reden heeft te maken met de emissiehandelsmarkt. De markt werkt het beste als er zo veel mogelijk spelers actief op zijn. Daarom wil ik de grotere spelers in de markt houden. De gemaakte opt-outkeuze zoekt derhalve het verstandige midden tussen het behartigen van de belangen van kleinere bedrijven en het behartigen van het belang van de handel.

19

Op welke gronden is de prestatienorm uiteindelijk bepaald? Welke ambities had u en welke ambities de branche?

Wat uiteindelijk de doorslag heeft gegeven, is het volgende. De NEC-sectorplafonds zijn nationale keuzen; er kan dus geen ingebrekestelling volgen als een van onze sectorplafonds overschreden wordt; wel als het totale nationale plafond wordt overschreden. Het vooruitzicht is dat Nederland het nationale NEC-plafond voor NO_x in 2010 en de jaren direct daarna zal gaan halen. Daardoor is er geen juridisch dwingende noodzaak om het sectorplafond van 55 kton snel na 2010 binnen bereik te brengen. Dat laatste (halen van het sectorplafond in 2012 of 2013) was overigens wel mijn ambitie. Vanuit de milieubeweging is een zienswijze ontvangen waarin de wenselijkheid van het halen van het sectorplafond wordt benadrukt.

Bij de NO_x-handel kunnen we overigens niet spreken van «de ambitie» van «de branche». De belangen van kopers in het systeem zijn anders dan die van verkopers.

De getallen die nu in het voorstel staan, geven overheid en bedrijfsleven de tijd om afspraken te maken op basis van de NEC-plafonds 2020 (die nu dus nog niet bekend zijn) en borgen dat de totale uitstoot van deze groep tot en met 2013 niet weer gaat stijgen.

20

Kunt u aangeven welke NOGEPA-inrichtingen (Nederlandse Olie en Gas Exploitatie en Productie Associatie) voor 1 januari 2011 zullen sluiten en hoeveel emissiereductie dit oplevert?

Bij de Nederlandse Emissieautoriteit is tot nog toe geen informatie ontvangen van inrichtingen die sluiten voor 1 januari 2011. De stijgende prijzen voor olie en gas maken dat NOGEPA-inrichtingen langer in bedrijf blijven dan eerder aangenomen werd. Met ingang van 1-1-2009 zullen 20 NOGEPA-bedrijven onder het systeem van NO_x-emissiehandel vallen. Bij het Staatstoezicht op de Mijnen zijn geen uitstootgegevens per inrichting beschikbaar, waardoor ik geen zicht heb op de hoeveelheid emissiereductie die eventuele sluiting van inrichtingen kan opleveren.

21

Op welke grondslag zijn de voorwaarden voor de opt-out vastgesteld? Om welke reden wordt het vermogen voor opt-out voor nieuwe installaties opgehoogd naar 50MW; het gaat bij de ETS toch vooral om het verlagen van de absolute uitstoot?

De reden voor de grens van 50 Mwth heb ik uiteengezet bij vraag 18. Het is overigens niet zo dat uitsluitend *nieuwe* installaties in aanmerking kunnen komen voor deze opt-out. Bestaande bedrijven die nu een NO_x-emissievergunning hebben en voldoen aan de opt-outcriteria, kunnen ook een opt-outverzoek indienen bij de NEa voor de jaren 2009–2010. Daardoor gaat de absolute uitstoot van NO_x omlaag. De NEa heeft inmiddels 137 van dergelijke verzoeken ontvangen. Uiteraard kan de NEa de opt-out pas definitief verlenen als het aanpassingsbesluit in werking is. Voor deze groep bedrijven, en ook voor de nieuwe toetreders zoals de NOGEPa, is het van wezenlijk belang dat het besluit eind dit jaar in werking is. Daarom zal ik het besluit zo snel mogelijk aan de Raad van State aanbieden voor advies.