

Vergaderjaar 2008–2009

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 100

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 oktober 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 16 juli 2008 inzake de aanbidding ontwerp-nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2008–2012 (Kamerstuk 28 240, nr. 94). De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 oktober 2008. Vragen en antwoorden 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), Ondervoorzitter, 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).

Piv. leden: Vendrik (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).

1

Kan de publicatie van het ontwerp-nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2008–2012 nog tijdig plaatsvinden? Zo neen, wat zijn de oorzaken van deze vertraging en welke maatregelen worden getroffen om vertraging voor een volgende handelsperiode te voorkomen?

Het ontwerp is op 9 juli 2008 al gepubliceerd. Het nationaal toewijzingsbesluit wordt zo spoedig mogelijk in oktober vastgesteld. Eerdere vaststelling was niet mogelijk aangezien de Europese Commissie pas bij brief van 25 augustus 2008 heeft bepaald dat Nederland de vereiste aanpassingen in het nationaal toewijzingsplan heeft aangebracht als omschreven in de beschikking van de Commissie van 16 januari 2007.

Het verschil in tijdsverloop is te verklaren door het systeem van nationale plannen per lidstaat, waardoor ruimte ontstaat voor verschillende plannen. Daarnaast is het proces van toewijzing voor veel lidstaten zeer complex. Een belangrijke vertragende factor is ten slotte de tijdrovende werkwijze van de Europese Commissie.

Voor de volgende periode vanaf 2013 is een zo groot mogelijke harmonisatie nodig bij de verdeling van de emissierechten. Nederland heeft daarom bij herhaling gepleit voor één Europees plafond en zoveel mogelijk veilen. Ook voor de goede uitvoering van de veilingen heeft Nederland uitdrukkelijk om aandacht gevraagd. (28 240, nr. 89). Voor volgende handelsperiodes is dit verwezenlijkt in het voorstel van de Europese Commissie voor herziening van de EG-richtlijn emissiehandel (nr. 2003/87/EG).

2

Op welke manier wordt in dit besluit en in de verdere vormgeving van emissiehandel gevolg gegeven aan de conclusies n.a.v. de evaluatie van emissiehandel zoals verwoord in de «Beleidsbrief met betrekking tot de evaluatie van de systemen voor CO₂ en NO_x-emissiehandel» (29 565, nr. 22), inclusief de acties naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de toepassing van het systeem van broeikasgasemissiehandel?

Zoals aangekondigd in de bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer (31 252, nr. 2) zijn de voorgenomen berekeningen aan een toetsing onderworpen op de kwaliteit van de toewijzing voordat het ontwerp is gepubliceerd. De kwaliteit van deze toewijzing is daarmee voldoende gewaarborgd. Voor de verdere vormgeving van emissiehandel bereid ik momenteel wet- en regelgeving voor, bijvoorbeeld wat betreft de vergunningverlening, zoals genoemd in de beleidsbrief. Daarnaast is voor de toewijzing in de periode vanaf 2013 de genoemde inzet herziening van de EG-richtlijn emissiehandel van cruciaal belang.

3

Is gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot pooling (zoals verwoord in bovengenoemde beleidsbrief)? Zo ja, op welke wijze?

Nee. Pooling zou alleen mogelijk zijn na wetwijziging. Conform de aanbeveling van de in vraag 2 genoemde evaluatie heb ik laten onderzoeken in hoeverre kleinere bedrijven die onder het systeem van CO₂-emissiehandel vallen voorstander van een poolingsysteem zijn. Uit dit onderzoek blijkt in Nederland geen behoefte te bestaan voor pooling. In een aantal andere lidstaten wordt pooling zeer beperkt toegepast. In het huidige voorstel voor de herziening van de EG-richtlijn emissiehandel vervalt de mogelijkheid van pooling dan ook.

4

Zijn er in de periode tussen opstelling van het toewijzingsbesluit en nu bedrijven opgericht c.q. ontstaan die ook onder het systeem zouden moeten vallen? Hoe wordt daarmee omgegaan?

Ja. Het nationale toewijzingsbesluit wijst alleen rechten toe voor bedrijven of uitbreidingen die uiterlijk 31 december 2006 zijn gestart. Conform het nationale toewijzingsplan kunnen bedrijven voor nieuwkomers of uitbreidingen van na die datum een afzonderlijk verzoek doen om toewijzing. De ministers van VROM en EZ nemen vervolgens per bedrijf een besluit over de toewijzing.

5

Wordt bij het rekening houden met de relatieve energie-efficiency van inrichtingen ook rekening gehouden met eventuele benutting van restwarmte?

Ja. De werkelijke emissie in de gekozen basisjaren wordt vergeleken met de berekende emissie op basis van elektriciteit én warmte. De positieve waardering voor energie-efficiency wordt wel gemaximeerd op ten hoogste 10% in de toewijzing. Dit is gedaan in verband met criterium 5 uit bijlage III bij de richtlijn. Dit criterium houdt in dat niet onevenredig veel emissierechten aan een inrichting worden toegewezen dan deze nodig zou hebben om de verwachte emissies te dekken.

Van de 89 inrichtingen die elektriciteit en/of warmte produceren, vindt bij 29 (dus 33%) een relatief hogere toewijzing plaats, omdat benutting van restwarmte wordt gewaardeerd.

6

De toewijzing van CO₂-emissierechten zal plaatsvinden op een moment waarop de betreffende periode (2008–2012) al lang is begonnen. Uit het ontwerp-nationaal toewijzingsbesluit blijkt, dat de Europese Commissie hier mede debet aan is. In hoeverre is sprake van het introduceren van rechtsonzekerheid bij de producenten? Zal de late toewijzing van rechten het toewijzingsbesluit niet vatbaar maken voor bezwaar en beroep? Hoe is de status van de toewijzing in andere Europese landen? In hoeveel lidstaten is het proces volledig afgerond en in welke lidstaten nog niet? Hoe komt dat? Wat zullen de consequenties zijn van ongelijktijdige toewijzing in de diverse lidstaten, bijvoorbeeld voor de prijsvorming?

Tegen het nationaal toewijzingsbesluit kan beroep worden ingesteld ongeacht de datum van vaststelling. Er zou sprake kunnen zijn geweest van rechtsonzekerheid als Nederland dit besluit zou hebben vastgesteld voordat de Europese Commissie had bepaald dat Nederland de vereiste aanpassingen in het nationaal toewijzingsplan heeft aangebracht. Nu de Commissie deze duidelijkheid heeft gegeven, kan het besluit zo spoedig mogelijk worden vastgesteld. Bedrijven zijn verder geregeld geïnformeerd over de stand van zaken rond de toewijzing.

De grote meerderheid van de lidstaten (waaronder het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, Polen en België) heeft nog geen emissierechten verleend. Ten minste negen lidstaten hebben dat inmiddels wel gedaan. Van negen andere lidstaten heeft de Europese Commissie de aanpassingen in het nationale toewijzingsplan nog niet geaccepteerd. Voor de oorzaken van verschillen tussen lidstaten verwijs ik naar het antwoord op vraag 1.

Consequenties voor de prijsvorming zijn in principe niet te verwachten. De prijs van emissierechten wordt met name bepaald door het totale Europese plafond en de mate waarin bedrijven rechten uit CDM- of JI-projecten mogen gebruiken. De omvang van dit plafond staat inmiddels

vast. Daarnaast wordt de CO₂-prijs in belangrijke mate bepaald door de energieprijzen (kolen of aardgas).

Daarbij komt dat een groot deel van de handel op de CO₂-markt plaatsvindt door levering op termijn (forwards). Daarbij worden de rechten eerst wel verkocht, maar pas geleverd na de toewijzing en verlening.

7

De veiling van een deel van de CO₂-emissierechten voor 2008–2012 is uitgesteld in afwachting van de beroepsprocedure die elektriciteitsproducenten hebben gestart. De betreffende rechten zullen dus nog later op de markt komen dan de toegewezen rechten. Welke consequenties heeft dit voor de markt voor CO₂-emissierechten? Kunnen bedrijven in de problemen komen omdat er minder rechten op de markt zijn dan op grond van het plafond mocht worden aangenomen (of omdat rechten in andere lidstaten wellicht nog later worden toegekend)?

De veiling wordt pas uitgesteld als elektriciteitsproducenten een beroepsprocedure instellen tegen de windfall profits korting, zoals gemeld in de brief van 10 september (28 240, nr. 96). In de huidige fase is alleen sprake van zienswijzen hierover op het ontwerp van het nationaal toewijzingsbesluit. Eventuele consequenties voor de markt van CO₂-emissierechten zijn vrijwel te verwaarlozen. Het gaat om een relatief klein aantal rechten dat een uitstoot vertegenwoordigt van gemiddeld 3,2 Mton per jaar. Dit is minder dan 0,2% van het Europese jaarlijkse plafond. De hoeveelheid rechten die dagelijks op de CO₂-markt wordt verhandeld ligt gemiddeld al op 7 à 8 Mton. Pas uiterlijk 30 april 2009 moeten bedrijven minimaal evenveel rechten inleveren bij de Nederlandse Emissieautoriteit als dat zij in 2008 aan CO₂-emissies hebben gerapporteerd. Op dat moment beschikken bedrijven reeds over twee jaarlijkse porties verleende rechten: éénmaal in 2008 en nog eens op 28 februari 2009. Daarom valt niet te verwachten dat bedrijven door het eventuele uitstel van de veiling in problemen zullen komen. Voor overige marktaspecten verwijs ik naar het antwoord op vraag 6.

8

Welke lessen zijn te trekken uit de opgelopen vertragingen in de voorbereiding van deze handelsperiode voor de volgende periode vanaf 2012? Worden die lessen betrokken bij de herziening van het systeem van emissiehandel? Kan de voorgenomen veiling nog steeds mede dienst doen als proef voor de grote veiling van rechten voor de periode vanaf 2013? Is het denkbaar dat vertraging door bestuurlijke en gerechtelijke procedures ook zal optreden bij de veiling van rechten voor de periode vanaf 2013? Zo ja, hoe kan dit worden voorkomen?

Voor de vertragingen zie het antwoord op vraag 1.

Met de voorgenomen veiling zal nog steeds ervaring en kennis van de markt opgebouwd kunnen worden. Deze zal ingebracht worden in het proces van de verordening over de wijze van veilen. Deze verordening is voorzien in het voorstel voor de herziening van de richtlijn en zou halverwege 2010 kunnen zijn vastgesteld.

Vertraging door nationale bestuurlijke en gerechtelijke procedures zal waarschijnlijk niet optreden voor de periode vanaf 2013. Voor die periode voorziet het voorstel voor herziening van de richtlijn immers niet meer in nationale toewijzingsplannen, maar in één Europees plafond. Voor die veilingen hoeven dus niet eerst dergelijke plannen vast te staan. Niet is uit te sluiten dat Europese procedures rond de toewijzing alsnog zullen leiden tot vertraging. Door zo helder mogelijke regels omtrent de toewijzing vast te stellen, zouden dergelijke procedures deels kunnen worden vermeden. Bij de herziening van de richtlijn stelt het kabinet toewijzing voor op basis

van EU-normen of benchmarks. Gerechtelijke procedures zijn echter niet geheel te voorkomen en zijn noodzakelijk voor de rechtsbescherming.

9

Zijn er, naast de toewijzing van CO₂-rechten, nog andere zaken die van belang zijn voor emissiehandel, maar nog niet definitief geregeld zijn, zoals bijvoorbeeld de koppeling tussen de CO₂-registers van de lidstaten en het register van het VN-Klimaatverdrag? Kan dit invloed hebben op het gebruik en de waarde van CDM-rechten?

Het Nederlandse register is reeds in 2007 door een internationaal team goedgekeurd, en daarmee gereed voor connectie met het register van de VN. Het moment van koppeling tussen de CO₂-registers van de lidstaten aan het register van de VN is gepland medio oktober van dit jaar. Pas na dit moment kunnen CDM-rechten en andere Kyoto-rechten daadwerkelijk op de rekeningen geleverd worden in de registers van de lidstaten. Alleen als een bedrijf de CDM-rechten bezit op zijn rekening kan het deze rechten gebruiken ter compensatie van de eigen uitstoot.

Voor de prijs van de CDM-emissierechten is vooral van belang dat de CO₂-markt het vertrouwen heeft dat de rechten uiteindelijk geleverd kunnen worden. Ook zonder de koppeling tussen de registers bestaat er al enige jaren handel in CDM-rechten tegen een marktprijs.

10

Welke bedrijven hebben zich inmiddels als nieuwkomers voor toewijzing van emissierechten gemeld?

Vanaf 1 januari 2007 tot 1 september 2008 zijn er in totaal 73 nieuwkomersverzoeken ingediend. Het gaat voornamelijk om de glastuinbouw-, steen- en energiesector. Verzoeken die na 1 september 2008 zijn ingediend, worden conform de Wet milieubeheer na 1 september 2009 in behandeling genomen. In oktober of november wordt in de Staatscourant en via www.CO₂-allocatie.nl kennisgegeven van de ontwerpbeschikkingen voor deze bedrijven.

11

Hoeveel emissierechten zijn aan nieuwkomers toegekend en hoeveel zit er nog in de reservering voor nieuwkomers? Acht u dit voldoende om de resterende periode in de vraag te voorzien?

Voor de periode 2005–2007 zijn voor in totaal 0,8 Mton aan emissierechten toegewezen aan nieuwkomers. Voor de periode 2008–2012 kan de toewijzing pas plaatsvinden na vaststelling van het nationaal toewijzingsbesluit. Voor alle nieuwkomersverzoeken vindt een ronde plaats met de mogelijkheid van inspraak voor eenieder. De beschikkingen worden uiterlijk op 31 december vastgesteld.

De hoogte van de reservering voor nieuwkomers is vastgelegd in het nationaal toewijzingsplan (p. 32–33). Daarvoor zijn berekeningen uitgevoerd mede op basis van een analyse van ECN. Hieruit bleek dat 29,5 Mton een redelijke prognose zou zijn voor de hele planperiode.

12

Hebben zich zogeheten «vergeten bedrijven» gemeld? Welke bedrijven zijn dat en wordt van hen verwacht dat zij nu honderd procent van hun emissierechten kopen?

Ja. Een achttal bedrijven voldeed vóór 1 januari 2007 reeds aan de criteria voor deelname aan de tweede handelsperiode (2008–2012), maar heeft zich niet begin 2006 gemeld voor de toewijzing. Deze bedrijven zijn alsnog meegenomen in het nationaal toewijzingsbesluit. Voor deze bedrijven is

dus wel een toewijzing voorzien. Bedrijven die pas na 31 december 2006 aan deze criteria voldeden, hebben gebruik kunnen maken van de nieuwkomersregeling. Ze hoeven dan dus niet honderd procent van hun emissierechten te kopen.

13

Gaat door late definiëring door EU van verbrandingsinstallaties de 50% gratis toekenning aan de twee verbrandingsinstallaties en het bedrijf dat energierugwininstallatie beschikt ten koste van de reservering voor nieuwkomers?

Nee. De hoogte van de reserve voor nieuwkomers is ongewijzigd sinds de vaststelling van het nationale toewijzingsplan op 16 mei 2007. De genoemde factoren hebben geen invloed op de reserve. Die factoren zijn beschreven in paragraaf 3 van de toelichting bij het nationaal toewijzingsbesluit. Daaruit blijkt dat deze factoren alleen tot kleine verschuivingen leiden binnen de toewijzingen aan bestaande bedrijven. Voor nieuwkomers blijven in totaal 29,5 Mton aan rechten gereserveerd.

14

Wat was de oorspronkelijke overweging om een correctie naar boven toe te passen voor installaties die alsnog onder het plan vallen ten gevolge van de uitbreiding van het bereik van het systeem? Op welke bedrijven is de uitbreiding van het bereik van het systeem van toepassing?

Het oorspronkelijke toewijzingsplan was gebaseerd op de aanname dat er 74 installaties bij zouden komen met 0,751 miljoen ton emissies in 2005. Na de op 16 januari 2007 afgegeven beschikking van de Commissie bleek dat het maar om 59 installaties gaat. De geverifieerde emissies in 2005 waren echter hoger namelijk: 0,983 miljoen ton. Op grond van deze hogere emissies heeft Nederland het nationaal emissieplafond verhoogd met 0,237 miljoen ton. Deze correctie bleek echter niet toegestaan volgens de Commissie. Dit is toegelicht bij de correctie van het nationaal toewijzingsplan in de Staatscourant van 15 juli (2008, nr. 134). Het gaat hier om een aantal kleine bedrijven in met name de glastuinbouw- en steensector.

15

Waaruit bestond de extra toets op de rechtvaardigheid, kwaliteit en juistheid van de toewijzing?

Deze toetsing wordt uiteengezet in paragraaf 3 van de toelichting bij het nationaal toewijzingsbesluit. Het gaat om een aantal gevallen waarin de betreffende toewijzingsmethode uit het plan op een verbeterde wijze is toegepast. Het gaat om kwesties van interpretatie van het toewijzingsplan, gelijke behandeling van inrichtingen en de toepassing van Europees vastgestelde regels over monitoring. Daarnaast betreft het een aantal bedrijven waarbij de getallen in de berekening zijn gecorrigeerd.

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