

Vergaderjaar 2009–2010

31 252

Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten Implementatie in Nederland

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2010

De Vaste Commissie VROM heeft gevraagd om een reactie (31 252–9/2010D04737) op het terugblikonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het Europese handelssysteem voor CO₂-emissierechten (ETS) en de beantwoording van de vragen¹ die door de Tweede Kamer zijn gesteld aan de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van dit rapport. Mede namens de minister van Economische Zaken voldoe ik graag aan dit verzoek.

In onderstaande reactie ga ik in op de volgende onderwerpen: de toewijzing van emissierechten (vragen 1, 2 en 5), carbon leakage (vraag 4), de aanpak in het toezicht door de Emissieautoriteit (vraag 3) en de doelbereiking onder Kyoto in relatie tot de aangekochte en aan te kopen CER's en ERU's (vraag 6).

Reactie op de vragen 1, 2, 4 en 5.

In de eerste twee handelsperioden (2005–2007 en 2008–2012) verplichtte de richtlijn ETS de lidstaten om een nationaal toewijzingsplan te maken waarin werd beschreven op welke manier de toewijzing van rechten in die lidstaat zou verlopen. De toewijzing was dus niet volledig geharmoniseerd; er waren grote verschillen in aanpak tussen de lidstaten. Overigens waren de geesten in de tijd dat de richtlijn ETS het licht zag, ook nog niet rijp voor harmonisatie.

Deze ongeharmoniseerde aanpak had een aantal effecten. Bedrijven deden – begrijpelijkwijs – hun uiterste best om een zo gunstig mogelijke toewijzing te krijgen, en wilden zeker niet slechter af zijn dan hun concurrenten in andere lidstaten. De lidstaten, Nederland inclusief, wilden hun bedrijven niet achterstellen. Dit leidde tot een zeer intensief traject. De Rekenkamer heeft gelijk als zij stelt dat de verdeling van rechten voor het milieueffect niet veel uitmaakte. Echter, om het pad te effenen naar de ingrijpende verandering die de invoering van het ETS nu eenmaal

¹ Kamerstuk 31 252, nr. 9.

meebracht, was deze inspanning op het terrein van de toewijzing zeker gerechtvaardigd. Daarnaast was de eerste handelsperiode ook vooral bedoeld om te leren en om de infrastructuur op te zetten die nodig is voor zo'n omvangrijk systeem. Vanaf 2008 zou een nieuw plafond gaan gelden. Tenslotte is gezien de conflictgevoelige aard van de verdeling van emissierechten veel aandacht nodig voor zorgvuldige besluitvorming.

Nederland heeft een sterke traditie op het gebied van milieubeleid. De grote industriebedrijven – die allemaal onder het ETS zouden vallen – waren vanaf 1999 deelnemer aan het convenant benchmarking energie-efficiency. Dit convenant had tot doel om de Nederlandse bedrijven in 2010 in de wereldtop te brengen. Het was een logische gedachtegang om de prestaties op dit gebied mee te wegen in de toewijzing. Dit gebeurde in de vorm van de zogenaamde bètafactor, die aangaf hoe het betreffende bedrijf scoorde op het gebied van energie-efficiency. Een bètafactor hoger dan 1 gaf aan dat een bedrijf goed presteerde in de jaren voor de start van emissiehandel. Om het bedrijf niet te straffen voor eerdere prestaties werden daarvoor extra emissierechten toegekend.

Om de bètafactor te bepalen waren zeer bedrijfsvertrouwelijke gegevens nodig. Het convenant kende een bijzonder sterke borging van bedrijfsvertrouwelijkheid, waardoor die gegevens in de eerste handelsperiode niet toegankelijk waren voor de overheid of de Rekenkamer. Aangezien de bètafactor geen invloed had op de totale hoeveelheid aan deelnemers toe te wijzen emissierechten, vond het kabinet het acceptabel om deze factor te gebruiken bij de toewijzing. Het kabinet vertrouwde op de kwaliteit van de processen om die bètafactoren vast te stellen en heeft geen reden gehad om daar aan te twijfelen.

Het kabinet begrijpt echter de kritiek van de Rekenkamer op de transparantie en heeft zich ingespannen om de kwaliteit van de toewijzing voor de tweede handelsperiode nog beter te borgen, onder ander door een toets op de voorgenomen toewijzing uit te voeren. Het openbreken van het convenant (om toegang te krijgen tot de gegevens achter de bètafactoren) hoorde echter niet tot de mogelijkheden.

Voor de nu komende handelsperiode (2013–2020) spelen de bètafactoren geen rol meer. De toewijzing van emissierechten is verregaand geharmoniseerd op EU-niveau. Energiebedrijven zullen alle benodigde rechten moeten kopen (op een veiling of op de secundaire markt). De toewijzing aan de industrie verloopt zo veel mogelijk via generieke benchmarks. In de herziene richtlijn ETS zijn de criteria vastgelegd op basis waarvan bepaald wordt of sectoren risico lopen op een CO₂-weglekeffect (carbon leakage). Deze sectoren ontvangen gratis emissierechten op basis van de benchmarks. Voor sectoren die geen last hebben van carbon leakage worden de gratis toewijzingen in eerste instantie op dezelfde wijze bepaald, maar voor deze sectoren wordt de gratis toewijzing stapsgewijs afgebouwd. De Commissie heeft de carbon leakage lijst in december 2009 officieel vastgesteld.

De benchmarks zijn getallen die aangeven hoeveel rechten er per hoeveelheid product aan een bedrijf kunnen worden toegewezen. Deze getallen worden afgeleid van het gemiddelde van de 10% best presterende Europese producenten van dat specifieke product. Het is niet mogelijk om voor alle producten een benchmark van voldoende kwaliteit te ontwikkelen in de tijd die daarvoor staat. Daarom komen er drie terugvalmethoden: een warmte benchmark, een benchmark gebaseerd op de brandstofmix en «grandfatheren» (toewijzing op basis van historische emissies). Nederland zet zich in om de toewijzing via grandfathering zoveel mogelijk te beperken, omdat deze manier van toewijzen een slechte milieuprestatie

beloont. Immers, een bedrijf dat veel energie heeft bespaard, heeft daardoor minder historische emissies en zou derhalve minder rechten toegevoerd krijgen dan een bedrijf dat geen inspanningen heeft verricht op dit vlak.

Ik vertrouw erop met het bovenstaande adequaat te zijn ingegaan op de onderwerpen die de Kamer in de vragen 1, 2, 4 en 5 heeft aangesneden.

Met betrekking tot de omschakeling naar een risicogericht toezicht door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) merk ik het volgende op. Ik ben het eens met de Algemene Rekenkamer dat een snelle overstap naar risicogestuurd toezicht gewenst is, aangezien risicogestuurd toezicht past bij de wijze waarop het kabinet wil omgaan met bedrijven. Een toezichtbezoek houdt immers een bepaalde belasting in voor het bezochte bedrijf: het moet menskracht en informatie beschikbaar stellen aan de inspecteurs. Bedrijven die zich houden aan hun verplichtingen, moeten dat goede gedrag kunnen terugzien in een lagere toezichtlast. Dit kan bereikt worden met risicogericht toezicht, dat enerzijds leidt tot beperking van de administratieve lasten aan de kant van de bedrijven en de bestuurlijke lasten aan de kant van de overheid en er anderzijds toe leidt dat de grootste risico's de meeste aandacht krijgen.

Ik ben het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer dat de NEa het risicogericht toezicht zo snel mogelijk dient te ontwikkelen, zij het dat ik van mening ben dat zorgvuldigheid in dit geval boven snelheid moet gaan. De NEa heeft het afgelopen jaar gewerkt aan de ontwikkeling van een informatiesysteem dat de basis zal zijn voor het uitvoeren van risicogestuurd toezicht. Dat informatiesysteem zal in het vroege voorjaar van 2010 in gebruik worden genomen. De NEa heeft de intentie om vanaf dat moment de programmering van het toezicht te baseren op de gegevens uit dat informatiesysteem. Ik ga ervan uit dat het zal lukken om in de loop van 2010 voor een groot deel, en in 2011 volledig, over te stappen op risicogericht toezicht. De kwaliteit van het toezicht moet ten allen tijde gewaarborgd zijn. Voor mij staat het niet à priori vast dat de capaciteit van de NEa gelijk dient te blijven. Dat hangt sterk af van de toekomstige zwaarte en omvang van het takenpakket van de NEa en van de verdere ontwikkelingen rond emissiehandel. Tegelijkertijd ligt een significante capaciteitsuitbreiding in deze tijd van bezuinigingen niet direct voor de hand.

Met betrekking tot vraag 6, tenslotte, heb ik niets toe te voegen of af te doen aan wat de Rekenkamer in haar antwoord heeft gesteld, behalve dat het gestelde ook geldt voor aangegane verplichtingen in het kader van Joint Implementation.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa