

Vergaderjaar 2009–2010

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 108

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 september 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten (kamerstuk 28 240, nr. 106).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 september 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Koopmans

Adjunct-griffier van de commissie,
Lemaier

¹ Samenstelling:

Leden: Atsma, J.J. (CDA), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Koopmans, G.P.J. (CDA), Fng voorzitter, Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Jansen, P.F.C. (SP), Burg, B.I. van der (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Ouwehand, E. (PvdD), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Groot, V.A. (PvdA), Tongeren, L. van (GL), Bommel, J.J.G. van (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Sharpe, J.E.J.W. (PVV), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Verhoeven, K. (D66) en Voortman, L.G.J. (GL).
Plv. leden: Ormel, H.J. (CDA), Lucassen, E. (PVV), Rouwe, S. de (CDA), Krom, P. de (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Zijlstra, H. (VVD), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Toorenburg, M.M. van (CDA), Thieme, M.L. (PvdD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Gerven, H.P.J. van (SP), Agema, M. (PVV), Smeets, P.E. (PvdA), El Fassed, A. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Jacobi, L. (PvdA), Bontes, L. (PVV), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Vacature D66, Koolmees, W. (D66) en Braakhuis, B.A.M. (GL).

1

Is het mogelijk om aan het gratis toekennen van emissierechten dan wel opt-out nadere criteria en eisen te stellen, zoals bijvoorbeeld een vermindering van warmteverlies? Zo ja, bent u daartoe ook bereid? Zo nee, waarom niet?

De EG-richtlijn over handel in broeikasgasemissierechten (richtlijn nr. 2003/87/EG), zoals gewijzigd door de review (richtlijn nr. 2009/29/EG), bepaalt dat de wijze waarop gratis rechten worden toegekend Europees geharmoniseerd wordt. Hiervan kan niet worden afgeweken en er kunnen geen aanvullende eisen worden gesteld.

Een opt-out is alleen mogelijk indien er gelijkwaardige maatregelen zijn getroffen om in de handelsperiode 2013–2020 te komen tot een reductie van emissies van CO₂. Om dergelijke reducties tot stand te brengen is het mogelijk aanvullend beleid te formuleren, indien het huidige instrumentarium niet als gelijkwaardig kan worden beschouwd. Ik verwacht over een aantal maanden in kaart te hebben gebracht of een opt-out mogelijk is en zo ja, onder welke voorwaarden.

2

Is het correct dat bedrijven op 1 februari 2011 uiterlijk, met uitgebreide gegevens bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) moeten komen, die tevens door een verificateur zijn gecontroleerd en vergezeld zijn van een verantwoordingsrapportage?

Ja. Deze geverifieerde gegevens zijn noodzakelijk voor de NEa om de kosteloze toewijzing van rechten te kunnen bepalen. Door middel van de verantwoordingsrapportage wordt inzichtelijk hoe het bedrijf de noodzakelijke gegevens heeft verzameld en deze rapportage vormt de basis voor de controle door de verificateur. Zie ook het antwoord op vraag 6.

3

Is het waar dat de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2010 de uitvoeringsmaatregelen, die vaststellen welke gegevens wel en welke niet moeten worden geleverd, formeel zal vastleggen?

Ja. Zie ook het antwoord op vraag 6.

4

Klopt het dat de voorbereiding van deze maatregelen nu al onder grote tijdsdruk staat?

Ja. Zie ook het antwoord op vraag 6.

5

Bent u niet bang dat bedrijven en verificateurs in grote tijdsnood komen als deze regeling al op 1 februari 2011 in werking treedt?

Zie het antwoord op vraag 6.

6

Moet 1 februari 2011 als een harde deadline worden beschouwd? Bent u eventueel bereid om deze deadline naar achter te verschuiven?

De ontwerpregeling is gebaseerd op de tijdsplanning van de Europese Commissie zoals die op dat moment bekend was. Hierbij is aangenomen dat in september 2010 de stemming zou plaatsvinden over het voorstel van de Commissie voor geharmoniseerde uitvoeringsregels. Na stemming zou voldoende duidelijkheid bestaan om, voorafgaand aan de

formele publicatie in december 2010, reeds een start te kunnen maken met de datacollectie. Met die kennis leek 1 februari 2011 als datum voor het aanleveren van gegevens door bedrijven haalbaar. Recent is duidelijk geworden dat de oorspronkelijke planning niet gehaald wordt door de Commissie. De Commissie zal pas in de herfst een voorstel presenteren. Er is nog geen datum bekend waarop de stemming over dit voorstel zal plaatsvinden. Mijn inschatting is dan ook dat het hele proces met ongeveer drie maanden wordt vertraagd. Het is dan ook niet meer reëel om vast te houden aan de datum van 1 februari 2011. Ik ben dan ook bereid de datum in de regeling met drie maanden te verschuiven naar 1 mei 2011.

7

Komt er een standaardformulier van de NEa waar bedrijven houvast aan hebben?

Ja.

8

Weet u hoe de voorbereiding in andere EU-landen verloopt?

Van sommige landen is in grote lijnen bekend hoe de voorbereiding verloopt. Van belang om op te merken is dat op grond van de huidige inzichten het besluit van de Commissie over de uniforme uitvoeringsregels zich richt tot de lidstaten en implementatie in de nationale wetgeving behoeft. De voorbereidingen in de diverse landen zullen dan ook mede bepaald worden door de randvoorwaarden die het wetgevingsproces stelt. Om vroegtijdig kenbaar te maken aan bedrijven en verificatie-instellingen welke vereisten aan het proces van kosteloze toewijzing zijn verbonden, binnen de randvoorwaarden van het Nederlandse wetgevingsproces, moet ik enigszins vooruitlopen op het Europese traject.

9

Zitten er koppen op deze regels?

Nee. Op grond van de huidige inzichten zullen alle elementen in de ontwerperegeling in de Europese uitvoeringsregels zijn opgenomen.

10

Wat is de oorzaak van het te laat omzetten van enkele bepalingen in nationaal recht?

Het is een bewuste keuze geweest om de verplichting tot het aanleveren van gegevens zoals bedoeld in artikel 9a uit de richtlijn niet vroegtijdig te implementeren. Ingeschat werd dat het Nederlandse bedrijfsleven ook zonder wettelijke verplichting bedoelde gegevens tijdig zou aanleveren. Dit vertrouwen is niet beschaamd, want op 30 juni 2010 heeft Nederland in Brussel de gegevens, die op grond van artikel 34ba van de ontwerperegeling verstrekt dienen te worden, reeds kunnen notificeren.

11

Kan puntsgewijs en beargumenteerd worden uiteengezet welke adviezen van de Algemene Rekenkamer over de implementatie van CO₂-emissiehandel in Nederland op welke wijze in dit besluit zijn opgevolgd? Welke adviezen worden niet of op een ander tijdstip opgevolgd?

Deze regeling heeft heel specifiek tot doel om bedrijven tijdig betrouwbare en geverifieerde gegevens te laten aanleveren ten behoeve

van een kosteloze toewijzing van CO₂-rechten. Over deze specifieke stap heeft de Algemene Rekenkamer geen aanbevelingen gedaan. De Rekenkamer heeft echter (Kamerstukken II 2007/08, 31 252, nr. 5, blz. 29) in zijn algemeenheid aanbevolen de organisatie en de uitvoering van de verdeling van emissierechten zo transparant en betrouwbaar mogelijk in te richten. Dit voorstel tot wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten levert daar een bijdrage aan.

De overige adviezen van de Algemene Rekenkamer hadden betrekking op:

- a) aanpassingen van de EG-Richtlijn over handel in broeikasgasemissierechten;
- b) aanbevelingen over de werkwijze van de NEa bij de goedkeuring van monitoringsplannen;
- c) aanbevelingen ten aanzien van de wijze waarop de NEa toezicht uitoefent;
- d) aanbevelingen om verificateurs meer informatie te laten verstrekken over het systeem van monitoren door de individuele bedrijven;
- e) aanbevelingen over het beheer van de buffer;
- f) aanbevelingen om overlap van het emissiehandelssysteem met het duurzaam energiebeleid te voorkomen.

Voor de voortgang van deze aanbevelingen verwijs ik u naar het terugblikrapport 2009 van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 2009/2010, 31 252, nrs. 7–8).

12

Betekent het gebruik van benchmarks dat de toewijzing van gratis emissierechten ook gebeurt in volgorde van prestaties, dus dat de best presterende bedrijven qua uitstootreductie het eerst de rechten toegewezen krijgen?

Nee. De benchmarks hebben niets te maken met de volgorde waarin bedrijven rechten toegewezen krijgen. De benchmarks bepalen hoeveel gratis rechten er worden toegekend voor de productie van specifieke producten. Het principe van de productbenchmark is dat op grond van de best presterende bedrijven een gestandaardiseerde hoeveelheid CO₂-uitstoot per geproduceerde hoeveelheid product wordt toegekend. Een bedrijf dat niet tot de best presterende bedrijven behoort, krijgt hierdoor in principe niet genoeg rechten om zijn gehele uitstoot met gratis rechten te dekken.

13

Is de benchmark ook te gebruiken om de minst presterende bedrijven uit te selecteren en hen geen gratis rechten toe te wijzen? Zo ja, bent u daartoe ook bereid? Zo nee, waarom niet?

Nee. De geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen bieden hiertoe geen mogelijkheden.

14

Welke mogelijkheden bestaan er om de administratieve lasten te reduceren?

De administratieve lasten in deze ontwerpregeling hangen samen met het opleveren van bedrijfsgegevens, het verantwoordingsrapport en de verificatie. Lasten kunnen alleen substantieel verminderd worden door het verantwoordingsrapport en/of de verificatie te schrappen. Dit is ongewenst (zie het antwoord op vraag 11). Voor de periode 2013–2020 worden aanzienlijke hoeveelheden gratis rechten verdeeld, die elk een financiële waarde vertegenwoordigen. Derhalve mag de betrouwbaarheid niet in het geding zijn.

Overigens is in de ontwerpregeling opgenomen dat ter vermindering van de administratieve lasten voor installaties waarvan op korte termijn duidelijk is dat deze in aanmerking komen voor een opt-out, geen verificatie hoeft plaats te vinden van de verantwoordingsrapportage en de basisgegevens.

Daarnaast is de NEa uiterst actief in het ontwikkelen van instrumentarium waarmee het proces van het aanleveren van gegevens door bedrijven wordt gestroomlijnd. Er worden onder meer een nationale leidraad toewijzing voor de bedrijven en een verificatierichtlijn voor de verifiers opgesteld.

15

Is er sprake van kennisuitwisseling met andere Europese lidstaten over de wijze van implementatie? Welke goede voorbeelden op het gebied van lage(re) administratieve lasten zijn hieruit bekend?

Alle lidstaten zijn betrokken bij het opstellen van de geharmoniseerde regels en leveren hun inbreng in de verschillende werkgroepen en overleggen. Gezamenlijk wordt gezocht naar de optimale uitvoering van de toewijzing. Zo zijn in diverse landen (o.a. België en Nederland) proefallocatieprojecten uitgevoerd. In het Nederlandse project is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een door het Verenigd Koninkrijk ontwikkeld verificatieprotocol voor productiedata. Ervaringen met dit protocol hebben ertoe geleid dat Nederland aanpassingen heeft voorgesteld. Ervaringen van andere landen met proefallocatieprojecten worden eveneens gedeeld.

16

Kan een in meerdere landen gevestigd bedrijf volstaan met melding aan één emissieautoriteit voor alle installaties in meerdere landen, of dient elke nationale autoriteit apart te worden geïnformeerd? Indien dit nog niet mogelijk is, wat is daarvoor de reden? Verzet de Europese regelgeving zich hiertegen?

Nee, er kan niet worden volstaan met melding aan één emissieautoriteit. De EG-richtlijn over handel in broeikasgasemissierechten verplicht alle lidstaten een nationaal toewijzingsbesluit te maken. Daarnaast vraagt een beoordeling van de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens kennis van de installatie en de emissievergunning die bij de afzonderlijke lidstaten aanwezig is. Bovendien levert een aanvraag bij één emissieautoriteit nauwelijks lastenverlichting op. De allocatie van kosteloze rechten gebeurt op installatieniveau, dus een bedrijf zal alle noodzakelijke gegevens van de diverse (sub)installaties hoe dan ook moeten verzamelen en laten verifiëren. Daarbij waarborgen de uniforme Europese uitvoeringsregels dat er een level playing field is met betrekking tot het verkrijgen van rechten.

17

Indien de opt-out wordt geaccepteerd hoeveel ton CO₂ uitstoot komt dan in totaal in aanmerking voor deze regeling? Hoe verhoudt zich dit tot het totaal aan uitstoot en tot het halen van de doelstelling?

Ongeveer 1,5 Mton van ongeveer 150 installaties komt potentieel in aanmerking voor de opt-out. De totale uitstoot in het ETS op dit moment is 84 Mton per jaar.

Installaties kunnen alleen voor een opt-out worden voorgedragen indien er gelijkwaardige maatregelen bestaan om buiten het ETS toch de gewenste CO₂-reductiedoelstelling te behalen. Op dit moment wordt onderzocht wat de consequenties zijn van een opt-out in relatie tot het

behalen van de non-ETS doelstelling. Dit zal uiteraard bepalend zijn voor het besluit om al dan niet installaties voor te dragen voor opt-out.

18

Hoe wordt de 25 000 ton CO₂-equivalenten precies bepaald en gaan die gelden voor het gehele bedrijf in plaats van op onderdelen van een bedrijf? Zo nee, wordt met de mogelijkheid van opsplitsen van een bedrijf in onderdelen de ontduiking niet in de hand gewerkt?

De 25 000 ton CO₂-equivalenten gelden voor installaties in de zin van de richtlijn. Nederland heeft er bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn (richtlijn nr. 2003/87/EG) voor gekozen om voor de deelname aan de emissiehandel uit te gaan van het inrichtingenbegrip van de Wet milieubeheer.

Dit houdt in dat installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en die in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen als één inrichting moeten worden gezien.

Als er sprake is van één inrichting tellen alle daar aanwezige bronnen mee voor het bepalen van de CO₂-emissie; opsplitsing is niet mogelijk.

De in de vergunning vastgestelde inrichtingsgrenzen worden in beginsel niet meer veranderd, tenzij er echt sprake is van grote fysieke veranderingen in het bedrijf.