

Vergaderjaar 2011–2012

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2012

Met deze brief informeer ik u over mijn voornemen het systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden (hierna: NO_x-emissiehandel) in te trekken. Het wetsvoorstel houdende de intrekking van NO_x-emissiehandel zal eind 2012 worden aangeboden aan uw Kamer. De bedrijven die deelnemen aan NO_x emissiehandel informeer ik op korte termijn over dit voornemen. Het is van belang dat ze tijdig kunnen anticiperen op de gevolgen, en dat ze weten wat de intrekking voor hen kan betekenen. Daarom zal ik ze per brief informeren. Ook zal ik een informatiebijeenkomst organiseren voor de deelnemers.

Het systeem van NO_x-emissiehandel is in overleg met het bedrijfsleven ontwikkeld. Het is in 2005 ingevoerd¹ om de emissies van NO_x bij de grote industriële inrichtingen op een kosteneffectieve en flexibele wijze te kunnen reduceren, teneinde te kunnen voldoen aan Europese afspraken op het gebied van grensoverschrijdende luchtvervuiling. Deze afspraken zijn vastgelegd in de NEC-Richtlijn² die de Europese implementatie is van het Göteborg-protocol³, dat in VN verband wordt afgesloten. Het NO_x-emissiehandelsysteem heeft evenwel de verwachtingen niet waargemaakt. Hoewel het NO_x-emissieplafond voor 2010 uit de NEC-richtlijn waarschijnlijk binnenkort zal worden behaald⁴, heeft de NO_x-emissiehandel hierin weinig bijgedragen.

De reden dat NO_x-emissiehandel in slechts beperkte mate heeft bijgedragen aan het halen van de NO_x-emissiedoelen, is vooral het gevolg van de ontwikkeling en goede implementatie van de op de beste beschikbare technieken (BBT) gebaseerde NO_x-emissie-eisen die worden gesteld aan individuele installaties op grond van de IPPC-Richtlijn⁵ en in de nabije toekomst de Richtlijn industriële emissies⁶ (IED). Nederland heeft zich in Europees verband ingezet om binnen de IPPC en IED ruimte te scheppen voor het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem. Hier bleek onvoldoende steun voor. Recente onderzoeken door de Europese Commissie naar een mogelijk Europees NO_x en SO₂ emissiehandelssysteem zullen

¹ Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (hierna: Wet ter invoering NO_x-emissiehandel).

² richtlijn 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.

³ Protocol van Göteborg van 1 december 1999 bij het Verdrag van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstanden, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau.

⁴ De meest recente raming van het Planbureau voor de leefomgeving geeft aan dat de puntschatting van de NO_x uitstoot in 2012 voor het eerst onder het NEC- plafond van 260 kton ligt. Vanwege de onzekerheden bij de puntschatting is de kans daarop ongeveer 50%. In de volgende jaren daalt de uitstoot verder. Zie Kamerstukken II 2010/11, 28 240, nr. 112. De Nederlandse uitstoot van NO_x in 2005 was 344 kton.

⁵ Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

⁶ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies.

geen vervolg krijgen, wegens weerstand bij veel lidstaten. De emissiegrenswaarden per individuele installatie zullen dus blijven bestaan. Door deze emissiegrenswaarden worden de reductiedoelen gehaald¹, maar zonder de flexibiliteit die was beoogd met emissiehandel. De prijs van de NO_x-emissierechten is op dit moment dusdanig laag, dat het systeem niet werkt zoals gewenst.

De NO_x-emissiehandel functioneert aldus niet goed en draagt niet significant bij aan het beoogde doel. Het in de lucht houden van het systeem brengt echter wel administratieve en bestuurlijke lasten met zich. Er is in overleg met een aantal branchevertegenwoordigers sinds 2009 uitgebreid onderzoek verricht naar de vraag of en hoe NO_x-emissiehandel in de toekomst beter zou kunnen functioneren². Naar aanleiding van de uitkomst van die onderzoeken heeft het Kabinet besloten, het systeem van handel in de emissierechten voor NO_x in te trekken. Het blijkt namelijk³ dat onder de meest waarschijnlijke scenario's NO_x emissiehandel een zeer beperkte meerwaarde zal hebben ten opzichte van de Richtlijn industriële emissies om de, naar de inschatting van het Kabinet, meest waarschijnlijke toekomstige emissieplafonds⁴ te bereiken. In scenario's waarin de NO_x-emissiehandel wel een duidelijke meerwaarde heeft, blijkt de markt instabiel te worden, met zeer hoge en volatiele prijzen, waardoor bedrijven moeilijk investeringen kunnen plannen en de kosten niet opwegen tegen de baten. Het blijkt dat de Nederlandse markt te klein is, en te ingeperkt door EU regels, om het marktinstrument op een kosteneffectieve wijze te laten functioneren. Ik heb overeenstemming bereikt met het bedrijfsleven over het stopzetten van NO_x emissiehandel.

Op dit moment zijn de NO_x-emissie-eisen voor het in werking hebben van een middelgrote stookinstallatie niet van toepassing op bedrijven die onder NO_x-emissiehandel vallen. Met het intrekken van NO_x-emissiehandel zullen deze bedrijven, net als de bedrijven die niet onder NO_x-emissiehandel vallen, aan deze emissie-eisen moeten gaan voldoen. Het Kabinet zal in overleg met de deelnemende bedrijven en brancheverenigingen, voor die situaties waar dit nodig is, een overgangsregeling ontwikkelen. De overgangsregeling wordt u tegelijkertijd met de wet behoudende de intrekking van NO_x-emissiehandel aangeboden. Voor specifieke bedrijven kan dit bijvoorbeeld betekenen dat ze meer tijd krijgen om aan de NO_x-emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties te voldoen.

De intrekking van NO_x-emissiehandel zal een besparing opleveren van ongeveer 6 miljoen euro per jaar aan administratieve lasten en ongeveer 1 miljoen euro per jaar aan kosten voor de Rijksoverheid. Het bedrijfsleven wordt bovendien behoed voor de risico's die een instabiele NO_x markt met zich meebrengt.

NO_x emissiehandel is een instrument ter bereiking van internationale afspraken over grensoverschrijdende luchtvervuiling en ter verbetering van de luchtkwaliteit die worden gemaakt in het kader van het Göteborg protocol en de NEC Richtlijn. Het intrekken van dit instrument betekent dan ook geen versoepeling van milieudoelen. Als en zodra een vernieuwde NEC Richtlijn wordt vastgesteld – de Europese Commissie doet waarschijnlijk in 2013 een voorstel – zal het Kabinet u een plan van aanpak schetsen voor het behalen van de uit de NEC-Richtlijn voortvloeiende doelen. Voor de industrie zal een goede uitvoering van de Richtlijn Industriële Emissies hier een wezenlijk onderdeel van zijn.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ De industriële bijdrage aan deze reductie opgave was een daling van uitstoot van 92kton in 2005 naar ca. 66 kton in 2010.

² Kamerstukken II 2010/11, 28 240, nr. 109, Bijlage.

³ Zie Bijlage: Van der Kolk advies en DHV, *Ontwikkeling concepteisen AMVB's BBT eisen NO_x, Analyse scenarioberekeningen*, april 2011 en Van der Kolk advies, *Emissions Care* en DHV, *Marktstudie NO_x emissiehandel, Raming markt- en prijsontwikkeling*, oktober 2011. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ U wordt separaat geïnformeerd over de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het Göteborg Protocol.

De problemen die bij NO_x-emissiehandel spelen, doen zich niet voor bij het Europese emissiehandelssysteem in broeikasgassen. Bij CO₂ emissiehandel is er sprake van een EU breed emissiehandelssysteem. Er zijn geen emissie-eisen voor broeikasgassen gesteld in de Richtlijn industriële emissies (IED). Daardoor wordt de werking van het emissiehandelssysteem niet gehinderd door de IED. Daarnaast is de Europese markt voor broeikasgasemissierechten veel groter dan de Nederlandse markt voor NO_x-emissiehandel. Dit heeft tot gevolg dat de markt voor broeikasgassen beter functioneert. De aanpassingen aan het Europese emissiehandelssysteem in broeikasgassen heb ik met u besproken in mijn brief¹ aan uw Kamer van 9 december jl. en de debatten over het wetsvoorstel ter versterking van het ETS door implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten op 30 november en 21 december.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 667, nr. 17.