

Vergaderjaar 2004–2005

29 565

Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 52003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275) en de instelling van een emissieautoriteit (Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 november 2004

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 16 september 2004 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Economische Zaken over:

- **de vermeende discrepantie inzake opt-out regeling en uitspraken gedaan in het algemeen overleg van 31 maart 2004 over CO₂-allocatieplan (29 565, nr. 18).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Samsom** (PvdA), die mede namens de fractie van GroenLinks spreekt, wijst erop dat de minister een opmerkelijke ommezwaai in het denken heeft gemaakt. In het algemeen overleg van 31 maart 2004 gaf de minister een college Europees recht voor vooral de fracties van CDA en VVD. De minister zei vast te houden aan het Nederlandse allocatieplan, met de strenge definitie, en desnoods naar het Hof te zullen stappen, wat overigens een langdurige procedure inhoudt. Omdat in dat geval de handel wellicht reeds begonnen is, zou volgens de minister een opt-out

Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming

(VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Oplaat (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer-Kaya (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA) en Wolfsen (PvdA).

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Van Egerschot (VVD), Ten Hoopen (CDA), Slob (ChristenUnie), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Bakker (D66), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Dezentjé Hamming (VVD).

Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Joldersma (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Ruiter (SP), Van As (LPF), De Haan (CDA), Van Dijk (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Dittrich (D66), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA) en Szabó (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Duijvestein (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Veenendaal (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter,

regeling overwogen kunnen worden. Daarmee was sprake van een koppeling tussen de gang naar de rechter en de opt-out. Nu blijkt er echter geen sprake van een leeuwengevecht of een Hof-procedure. De minister gooit de handdoek in de ring en gaat voor een opt-out. Onlangs is overigens duidelijk geworden dat Frankrijk zich aansluit bij de strenge definitie en dus alle bedrijven laat meedoen. Denkt de minister dat de Europese Commissie zich geholpen voelt als Nederland, de Europese voorzitter, een omgekeerde beweging maakt? Wat zijn daarnaast de gevolgen van een dergelijke maatregel? Aan hoeveel bedrijven is de brief van 31 augustus gestuurd? Welke alternatieve handhavingsmiddelen heeft de minister als die uit de emissiehandel stappen? Het benchmarkingconvenant gaat immers alleen over relatieve emissie. Om hoeveel megaton gaat het eigenlijk? Hoeveel bedrijven gaan er volgens de minister gebruik maken van de opt-out? Die informatie is tot op heden niet met de Kamer gedeeld. In de brief van 31 augustus staat echter dat de Kamer een opt-out zou hebben gewild.

De heer Samsom heeft grote bezwaren tegen de opt-out mogelijkheid. Emissiehandel is een veelbelovend instrument, dat echter slechts werkt als de regelgevende overheden een rechte rug tonen. Een «ratrace to the bottom» komt echter neer op de bijl aan de wortel van het systeem van emissiehandel.

De heer **De Krom** (VVD) had na het vorige AO een krantenkop verwacht langs de lijnen van «Brinkhorst dwingt Chirac op de knieën». Daarvan is echter geen sprake, ook al doet Frankrijk nu mee op het terrein van de chemische industrie. Duitsland en Engeland doen nog steeds slechts voor de helft mee. Het gaat hier niet om een spel voor dominees, maar voor koopmannen die goed op hun kniekers passen. Daarom hebben de fracties van CDA en VVD tijdens het eerdere algemeen overleg het signaal afgegeven dat het kabinet het keihard moet spelen om in Brussel een «level playing field» te creëren. Het was dan ook, zeker na het college Europees recht, verrassend maar goed om veel later te horen dat het kabinet op de opt-out regeling inzet. Het kabinet wordt geadviseerd, deze mogelijkheid op tafel te houden om Engeland en Duitsland alsnog aan boord te krijgen. Welke middelen wil de minister daarbij nog inzetten?

De heer **Hessels** (CDA) is blij dat het kabinet Nederland eindelijk een keer niet als braafste jongetje van de klas opvoert. Een «level playing field» is verschrikkelijk belangrijk, zeker als blijkt dat andere landen een bevoorrechte industrie voor hun nationale industrieën proberen te regelen. De minister kiest nu voor een opt-out. Onduidelijk is daarmee of een gang naar de Europese rechter open blijft. Kan die niet plaatsvinden naast een opt-out regeling? De CDA-fractie blijft het allocatieplan dan ook steunen. De voorgestelde opt-out regeling geldt slechts voor verbrandingsinstallaties. Verwacht de minister binnenkort voor andere sectoren een zelfde maatregel door te moeten voeren? Hoe reëel is het überhaupt, nog uit te gaan van een werkend systeem zoals eerder op Europees niveau is afgesproken?

De brief van de minister van 2 september laat zien dat er problemen zijn bij de Engelse, Duitse, Zweedse en Spaanse allocatieplannen. Deze landen hebben politiek gezien de overeenkomst dat de vrienden van de heer Samsom daar aan de macht zijn. Het is dan ook aan hem om te bevorderen dat deze landen zich alsnog aan de Europese regels houden.

Antwoord van de minister

De **minister** stelt vast dat hij in het algemeen overleg van 31 maart 2004 duidelijk de beide mogelijkheden, opt-out en een gang naar het Europese Hof, open heeft gehouden. Daarnaast is bekend dat het kabinet het doel

van een «level playing field» deelt. De tactiek om dat doel te bereiken is echter enigszins aangepast.

De implementatie van de CO₂-emissierichtlijn is in volle gang. Op dit ogenblik is sprake van een inspraakprocedure op het ontwerp-Toewijzingsbesluit. In dat besluit staat hoeveel CO₂-rechten elk bedrijf krijgt. Eind september zal het voorstel van wijziging van de Wet milieubeheer in de Eerste Kamer behandeld worden. Bedrijven zijn momenteel bezig om het monitoringsprotocol op te stellen. De Europese Commissie beoordeelt de resterende allocatieplannen. Het Nederlandse plan is, met medewerking van de Kamer, als een van de eerste plannen goedgekeurd door de Commissie. Het kabinet heeft op 15 september jongstleden toestemming gekregen van het Europese Climate Change Committee om een aantal kleine installaties buiten de regeling te houden middels een opt-out.

De minister legt uit dat andere landen volop bezig zijn met implementatie, alhoewel een aantal landen nog geen allocatieplan heeft. De plannen zijn ook niet allemaal gelijk als het gaat om de definitie van de installaties. Er zijn er drie in omloop: 1. de ook door Nederland gekozen wijde definitie, die alle stookinstallaties groter dan 20 MW-th omvat die elektriciteit, stoom of warmte produceren, zelfs als het primaire doel geen energieproductie is. Deze definitie wordt door de meeste landen gebruikt. 2. de smalle definitie, waarin het alleen gaat om stookinstallaties die elektriciteit, warmte of stoom produceren en leveren aan derden. Het gaat bijvoorbeeld om een elektriciteitscentrale die elektriciteit aan derden levert. Dit is de definitie die Italië gebruikt en tot voor kort Frankrijk. 3. de midden-definitie, waarin alles tussen de smalle en wijde definitie wordt meegenomen wat betreft stookinstallaties, hetzij voor eigen gebruik hetzij voor derden. De Duitse en de Britse definitie sluiten hierbij aan.

De Nederlandse regering heeft in de afgelopen periode precies die hefboommiddelen gebruikt die nodig zijn om het doel van een gelijke definitie te bereiken. Van belang is daarbij niet of Nederland slechter of beter wordt behandeld. Van belang is dat de landen uiteindelijk in een gelijke positie verkeren. Om te beginnen is met het indienen van het Nederlandse allocatieplan een brief aan de Europese Commissie geschreven. Daarin is gedreigd met zowel een opt-out als een eventuele gang naar het Europese Hof, omdat bij handhaving van de situatie van toen Nederland in een verkeerde positie zou komen te verkeren. Feit is dat Frankrijk vervolgens gekozen heeft voor de middendefinitie, onder zware druk van de Commissie en de Nederlandse regering. Een beroep op de Europese rechter had dat nooit kunnen bewerkstelligen. Met deze stap van Frankrijk vallen achthonderd installaties extra onder de emissiehandel, alhoewel gemeld moet worden dat deze aanscherping nog niet is goedgekeurd door de Europese Commissie.

De minister geeft aan niet direct naar het Europese Hof van Justitie te zijn gestapt. Dit is immers een zeer tijdrovende procedure, zodat de emissiehandel reeds begonnen zal zijn terwijl de Nederlandse industrie opgescheept zit met een definitie die ruimer is dan die in andere landen. Verhoging van de druk via een opt-out is een zwaar middel. Daarmee is de Commissie voor het blok gezet. De Commissie heeft overigens erkend dat de richtlijn te is aangenomen, zonder een geharmoniseerde definitie. Een opt-out moet aan gelijkwaardige reductiemaatregelen, het monitoren en de sancties voldoen. Een eventuele gang naar de Europese rechter hangt daarmee af van een bevredigende beslissing van de Commissie. Die moet immers de situatie zo snel mogelijk repareren. In de tussentijd biedt de opt-out de beste mogelijkheid om de ongelijkheid bij de implementatie te herstellen. Nederland moet immers goed op zijn zaak letten, omdat de chemische industrie onder druk staat.

De suggestie dat de klimaatdoelstelling in gevaar komt bij uitzondering van een aantal bedrijven van het emissiehandelssysteem gaat niet op. De opt-out geldt immers alleen voor de eerste handelsperiode van 2005–2007. De Kyoto-periode van 2008–2012, waarop de landen worden afgere-

kend op de doelstellingen, wordt daardoor niet geraakt. De richtlijn biedt geen ruimte, ook niet voor de Duitsers, Fransen en Engelsen, voor een opt-out vanaf 2008. De betreffende Nederlandse bedrijven moeten overkorten aan hun doelstellingen binnen de energiebesparingsconvenanten voldoen. Deze afspraken vormen het fundament van het Nederlandse allocatieplan.

Bij de voorgestelde opt-out gaat het om enkele tientallen bedrijven en om maximaal 18 mln ton CO₂, wat neerkomt op 17% van het totaal van 112 miljoen. Uiteindelijk gaat het om veel minder bedrijven en dus om minder CO₂, omdat de bedrijven voor 18 oktober moeten aantonen dat zij een concurrentienadeel ondervinden. Tot nu toe hebben slechts zes van de 114 aangeschreven bedrijven daartoe een verzoek ingediend.

Het kabinet werkt volop om het doel van een zo scherp mogelijke definitie te bereiken. Het beoogde doel daarbij is een «level playing field», dat van grote betekenis is voor de Nederlandse situatie. Daarmee worden de doelstellingen van de Europese richtlijnen door Nederland geenszins onderuit gehaald. Het aantal betrokken bedrijven is bovendien zeer gering. Dreiging met een gang naar de rechter is overigens beter dan een feitelijk beroep daarop. De strijd is dan immers verloren omdat er een onherstelbare situatie zal zijn ontstaan. Het kabinet heeft de rug recht gehouden en heeft met goede tactiek de Nederlandse industrie voor schade behoedt.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Samsom** (PvdA) herhaalt dat, ook blijkt het verslag, de minister in het vorige AO een opt-out regeling koppelde aan een gang naar het Hof. De minister laat dat los, achteraf gesanctioneerd door de fracties van VVD en CDA. Gevolg van dit alles is dat het «level playing field» naar beneden wordt getrokken. Dat geldt niet alleen voor het jaar 2007, maar ook voor de jaren daarna. Dan is er weliswaar geen mogelijkheid voor een opt-out, maar zal blijken dat Engeland en Duitsland gewoon de huidige definitie aanhouden. In 2008 zal dan de definitie gedwongen aangepast moeten worden, met als gevolg dat een deel van de grote Nederlandse industrie blijvend niet onder de emissiehandel valt. Die zorg moet de komende jaren alsnog weggenomen worden.

De heer Samsom nodigt de heer Hessels van harte uit om eind november aanwezig te zijn bij een internationale sociaal-democratische bijeenkomst over de diverse Europese allocatieplannen.

De heer **De Krom** (VVD) vindt de minister een goede, strijdbare toon aanslaan richting Brussel. Die had echter beter reeds eerder ingezet kunnen worden. De Europese Commissie schijnt stappen te ondernemen bij het Europese Hof aangaande landen die nog geen allocatieplan hebben ingeleverd. Kan de minister dit bevestigen? De analyse dat Nederland zonder opt-out in een verkeerde positie komt te verkeren wordt gedeeld. Alle middelen moeten dan ook gebruikt worden om ervoor te zorgen dat het «level playing field» er komt.

De heer **Hessels** (CDA) is zelden zo blij geweest met de reactie van deze minister, die een goed evenwicht tussen ecologie en economie bereikt. Het beleid op dit punt wordt volledig gesteund.

De **minister** tekent bezwaar aan tegen de suggestie van de heer Samsom dat de minister tussen maart en september een ommezwaai zou hebben gemaakt. De minister heeft nooit gezegd te allen tijde naar het Europese Hof van Justitie te zullen gaan. Na 2007 vallen alle bedrijven die een opt-out regeling willen onder de emissiehandel, zodat de eenheid gehandhaafd wordt. De Commissie werkt dan ook aan een eenvormige definitie die in het jaar 2008 moet ingaan. Dat zal minimaal de eerdergenoemde

middendefinitie zijn. Hopelijk gaat die in de richting van de Nederlandse definitie. Daarbij valt in het niet dat nu een paar bedrijven een opt-out krijgen. De Kyoto-doelstellingen blijven immers onverkort overeind. Er is dus geen sprake van een lummelige of slampamperige minister die de ecologische doelstellingen maar vergeet.

De minister geeft aan te strijden voor een definitie die zo goed mogelijk aansluit bij het Nederlandse allocatieplan. Momenteel heeft de Commissie acht plannen goedgekeurd. Er zijn tien plannen ingediend. De Commissie heeft hierover aanvullende vragen gesteld. Naar verwachting zullen er in oktober enkele worden goedgekeurd. Italië en Polen hebben plannen ingediend waarbij de Commissie nog moet beginnen met beoordeling. Griekenland, Hongarije, Tsjechië, Malta en Cyprus hebben nog geen plan ingediend. Tegen Griekenland is reeds een procedure gestart.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels