

Vergaderjaar 2004–2005

29 766

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 november 2004

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en GroenLinks de invoering van het systeem van handel in NO_x-emissierechten op hoofdlijnen ondersteunen. De verschillende door deze leden en de leden van de D66-fractie gestelde vragen worden in het vervolg van deze nota beantwoord.

2. Beleidsmatige achtergrond (paragraaf 2 memorie van toelichting)

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van het CDA en de PvdA de keuze voor een relatief plafond onderschrijven. De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over het Europese speelveld en werpen de vraag op of de prestatienorm (hierna: PSR) niet het onmogelijke vraagt van bedrijven als de best beschikbare technieken (hierna: BBT) niet voldoende opleveren. In antwoord daarop merk ik het volgende op. Bij de bepaling van de emissieplafonds die de lidstaten op zich hebben genomen onder richtlijn nr. 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 (hierna: de NEC-richtlijn) hebben zowel de milieukwaliteitsdoelen als kosteneffectiviteitsoverwegingen een belangrijke rol gespeeld. Het speelveld tussen de lidstaten is daardoor naar mijn oordeel op hoofdlijnen voldoende vlak. De quick scan die ik in 2003 heb laten uitvoeren ter onderbouwing van de notitie «Erop of eronder» (Kamerstukken II 2003/04, 28 663, nr. 12) had als conclusie dat implementatie van de NEC-richtlijn geen significante negatieve invloed heeft op de concurrentieverhoudingen. Daarmee wordt overigens geen uitspraak gedaan over elk individueel bedrijf. Met het handelssysteem in emissierechten wordt verzekerd dat alle betrokken bedrijven een evenredig aandeel bijdragen aan het realiseren van de NEC-doelstellingen. Indien de aanpak gebaseerd zou zijn op de milieuvergunning, met BBT als uitgangspunt, dan zou allereerst een deel van de bedrijven – veelal met oudere installaties – nauwelijks tot geen verdergaande emissiereducties hoeven te realiseren. Het gevolg hiervan zou zijn dat slechts een deel van de bedrijven de last van het NEC-plafond

moet dragen. Hiermee wordt het risico dat de NEC-doelstellingen überhaupt niet in zicht komen des te groter. Het toedelen van de NO_x-emissierechten is gebaseerd op een jaarlijks scherper wordende PSR. Er zijn bedrijven die feitelijk minder emitteren dan zij op basis van de PSR aan rechten opbouwen. Deze bedrijven kunnen dus NO_x-emissierechten verkopen. Er zijn ook bedrijven die meer emitteren dan zij op basis van de PSR aan NO_x-emissierechten opbouwen. Zij kunnen NO_x-emissierechten kopen om aan de emissienorm te voldoen. Als dat niet zo was, zou het weinig zin hebben om een handelssysteem te ontwikkelen. Handel is dus een beleidsinstrument dat het mogelijk maakt dat alle betrokken partijen een billijke bijdrage leveren aan het bereiken van het doel, ook als ze niet zelf – of niet tegen acceptabele kosten – maatregelen bij de eigen installaties kunnen nemen. Gelet op dit uitgangspunt bij handel in emissierechten (het nieuwe hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm)) is de emissienorm volledig losgekoppeld van de technische maatregelen, waarnaar verwezen wordt in hoofdstuk 8 Wm. De emissienorm is de verplichting om met betrekking tot een bepaald jaar voldoende emissierechten bij de overheid in te leveren ter dekking van de emissies in dat jaar. Daarom is het argument dat op *bedrijfsniveau* de emissienorm technisch niet haalbaar zou zijn, bij handel in emissierechten niet aan de orde. Er worden derhalve noch reductieverplichtingen per installatie opgelegd, noch technische maatregelen voorgeschreven.

Daar komt bij dat er nu al voldoende technieken beschikbaar zijn om de *industrie als geheel* in 2010 op een gemiddelde van 40 gram NO_x per gigajoule (hierna: g/GJ) voor de verbrandingsemissies te brengen. Voor de procesemissies geldt een vergelijkbare conclusie. Een gemiddelde van 40 g/GJ is dus haalbaar, maar het is tegelijkertijd ook ambitieus.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of het reëel is om te veronderstellen dat er sprake kan zijn van voldoende marktwerking. Deze leden stellen deze vraag tegen de achtergrond van de stelling tijdens de door de Kamer gehouden hoorzitting dat de mogelijkheid bestaat dat sommige bedrijven altijd emissierechten zullen moeten kopen. Deze vraag kan als volgt worden beantwoord. Er kan zeker voldoende marktwerking zijn, omdat er bedrijven zijn met een overschot aan NO_x-emissierechten. Een basisveronderstelling is dat bedrijven die minder emitteren dan zij aan NO_x-emissierechten opbouwen, hun overschot aan NO_x-emissierechten zullen aanbieden op de markt, omdat met de opbrengsten van die rechten de lasten voor de investering in installaties ter reiniging van de rookgassen kunnen worden gereduceerd. Verwacht mag worden dat de interne besluitvorming bij alle bedrijven gebaseerd is op een economisch-technische afweging van opbrengsten en kosten, en dat dit de basis is voor hun handelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering het sectorplafond denkt te gaan halen als de norm van 40 g/GJ niet wordt verlaagd. Ik merk ik dit verband op dat het akkoord dat is gesloten over de hoofdlijnen van handel in NO_x-emissierechten (Kamerstukken II 2000/01, 26 578, nr. 3) de afspraak bevat dat de PSR tot 2010 niet lager wordt dan 40 g/GJ en dat de eventuele overschrijding van het plafond voor rekening van de overheid zou komen. Voor het opvangen van dergelijke situaties is in de notitie «Erop of Eronder» een «onverdeelde emissieruimte» aangehouden, zodat de totale uitstoot van heel Nederland in 2010 toch onder het NEC-plafond kan blijven. Ik verwijs verder ook naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fracties van het CDA en de VVD in paragraaf 3 naar het verschil tussen het NEC-plafond en het NMP4.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden de memorie van toelichting onduidelijk over de wijze waarop de prestatienormen worden vastgesteld.

Zij vragen de regering dit verder toe te lichten en daarbij met name in te gaan op enkele specifieke vragen.

Ik ga graag in op het verzoek van deze leden om een en ander nader toe te lichten. In dat verband besteed ik om te beginnen kort aandacht aan de lange geschiedenis van dit wetsvoorstel. In de jaren '90 (onder andere bij het vaststellen van het NMP3) werden de contouren zichtbaar van wat toentertijd NO_x-kostenverevening heette. Overheid en industrie kwamen tot de ontdekking dat de op termijn noodzakelijke reducties voor NO_x een nieuwe aanpak vergden in het milieubeleid. Een volledig op het beginsel van BBT gestoelde aanpak zou onvoldoende soelaas bieden. Het zou ertoe leiden dat de last van het bereiken van de reducties onevenredig zwaar zou drukken op een deel van de industriesector, terwijl een ander deel van de bedrijven – veelal met verouderde installaties – nauwelijks tot geen verdere emissiereducties zou hoeven te realiseren. Dat was ongewenst, onder andere omdat het strijdig is met principes als billijkheid. Daarom werd gezocht naar een beleidsinstrument waarbij alle betrokken partijen een redelijk aandeel leveren aan het te bereiken doel, ongeacht de mogelijkheden om zelf technische maatregelen te treffen. Dit instrument moest daarbij ook waarborgen dat het bedrijfsleven de taakstelling als geheel op de meest kosteneffectieve wijze moet kunnen realiseren. Het marktconforme instrument handel in emissierechten verenigt deze beide belangen.

In intensieve samenwerking met het bedrijfsleven is de handel in NO_x-emissierechten vervolgens ontwikkeld. Het te bereiken plafond is in het NMP4 vastgelegd op 55 kiloton voor de inrichtingen die zouden meedraaien in het handelssysteem.

Het bedrijfsleven had een sterke voorkeur voor een systeem met relatieve plafonds. Die voorkeur is gehonoreerd.

In algemene zin merk ik verder op dat de discussie over het gewenste, c.q. noodzakelijke, verloop van de prestatienormen in dat systeem geen sinecure was. Ik wijs in dit verband op twee belangrijke ontwikkelingen:

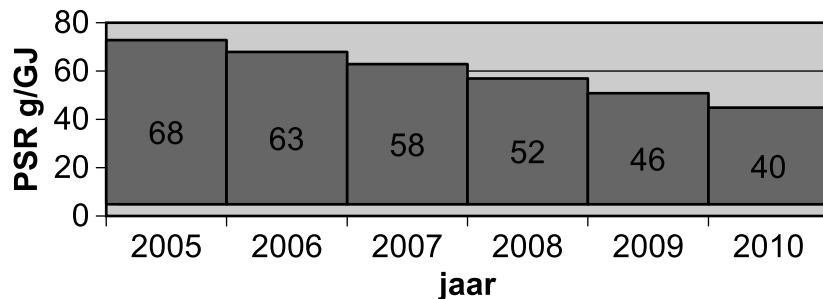
- De discussie over de onderlinge verhouding tussen de inspanning op het gebied van de verbrandingsemissies en die van de procesemissies. Deze discussie leidde ertoe dat de reductie voor de procesemissies 20% lichter werd dan die voor de verbrandingsemissies. Door deze 20% lichtere taakstelling voor de procesemissies is ook de PSR voor procesinstallaties eenduidig gekoppeld aan de PSR voor verbrandingsinstallaties. De generieke PSR voor de verbrandingsemissies wordt uitgedrukt in grammen NO_x per gigajoule gebruikte brandstof. De PSR voor de processen wordt uitgedrukt in grammen NO_x per ton vervaardigd product.
- De discussie over het verloop van de PSR in relatie tot het afgesproken plafond in 2010. Die discussie leidde tot de volgende afspraak: de PSR voor verbrandingsemissies voor 2010 werd vastgelegd op 50 g/GJ, met dien verstande dat de overheid het recht had de PSR aan te scherpen tot 40 g/GJ als dat nodig zou blijken voor het realiseren van het plafond. Het risico dat ook dit onvoldoende zou zijn om het plafond te halen, komt voor rekening van de overheid.

Het bovenstaande is in 2001 gemeld aan Uw Kamer en vervolgens geaccordeerd (Kamerstukken II 2000/01, 26 578, nr. 3). Ik heb dat akkoord, dat gesloten is door de toenmalige Minister van VROM, gehonoreerd.

Bij de ontwikkeling van de notitie «Erop of Eronder», die op 31 maart 2004 is besproken met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, werd duidelijk dat de aanscherping tot 40 g/GJ beslist nodig was. Aldus is besloten.

Al met al ziet het verloop van de verbrandings-PSR er als volgt uit. De proces-PSR is naar analogie, met inachtneming van de 20%-afpraak, opgenomen.

Verloop PSR 2005-2010



De leden van de GroenLinks-fractie stellen daarnaast de volgende, meer specifieke vragen over het vaststellen van de prestatienormen:

- Hoeveel verschillende producten en soorten energie – met daaraan gekoppelde prestatienormen – worden onderscheiden? Hoe wordt bepaald of er voor een product een aparte prestatienorm komt of dat een product valt binnen een groep van producten waarvoor één prestatienorm geldt?
- Wordt de procesketen binnen een inrichting in zijn geheel aan één prestatienorm onderworpen of gelden prestatienormen per installatie in de procesketen?
- Op welke wijze worden de prestatienormen bepaald? Klopt het dat de prestatienormen strenger worden naarmate er binnen een sector meer productiegroei te verwachten is, zoals gesuggereerd lijkt te worden op pagina 7 van de memorie van toelichting?
- Zal er tussentijdse bijstelling van de prestatienormen plaatsvinden op het moment dat blijkt dat de productiegroei groter is dan verwacht, zodat met de dan geldende prestatienormen het reductiedoel niet wordt gehaald?
- Hoe worden de prestatienormen voor warmtekrachtinstallaties vastgesteld, waar twee soorten energie uit komen – elektrisch en thermisch? Worden elektrische en thermische energie anders gewogen?

Deze vragen kunnen als volgt worden beantwoord.

Voor de verbrandingsemissies, die ca 85% van alle emissies vertegenwoordigen, zal tot en met 2010 per jaar een PSR worden vastgelegd. Gestart wordt met een PSR van 68 g/GJ in 2005. Deze daalt de eerste twee jaar met 5 g/GJ per jaar en de volgende drie jaar met jaarlijks 6 g/GJ. Zo wordt in 2010 de PSR op 40 g/GJ gesteld.

Daarnaast zijn er in totaal 22 productieprocessen te onderscheiden waarvoor een aparte PSR is vastgesteld, die ook jaarlijks lager wordt. Het criterium daarvoor was dat:

- bij het proces geen feitelijke verbranding plaatsvond en er dus geen PSR op basis van de verbruikte energie kon worden gedefinieerd, of
- de proces- c.q. verbrandingscondities vanwege de hoge luchtvermaat of de hoge temperatuur dermate afwijkend waren van de condities bij de «normale» verbrandingsemissies dat het opleggen van de verbrandings-PSR in die gevallen niet redelijk werd geacht.

De verschillende brancheorganisaties zijn gevraagd met concrete voorstellen te komen voor processen in hun branche die in aanmerking kwamen voor definiëring van een PSR-waarde voor het betrokken proces. Vervolgens zijn die voorstellen in de Stuurgroep NO_x-emissiehandel, waarin naast het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) alle brancheorganisaties van de industrie vertegenwoordigd zijn, besproken en voor de betrokken 22 processen geaccordeerd.

Indien zich in een bedrijf één van de aangemerkte processen bevindt, en er verder geen verbrandingsemissies plaatsvinden, dan is voor dat bedrijf de betrokken proces-PSR de enige basis voor het ontstaan van NO_x-emissierechten. Indien zich naast de procesemissies in de inrichting ook verbrandingsinstallaties bevinden, dan is het totaal aan NO_x-emissierechten de som van het brandstofverbruik van de verbrandingsinstallaties maal de verbrandings-PSR plus de hoeveelheid vervaardigd product maal de proces-PSR.

De prestatienormen van verbrandingsinstallaties voor 2005–2010 zijn totstandgekomen aan de hand van emissie- en brandstofgegevens uit 1995. Voor alle onderscheiden procesemissies zijn de PSR-waarden op dezelfde wijze bepaald door de NO_x-emissies van 1995 te delen door de productie van het betrokken proces in 1995, waarin vervolgens de 20% geringere inspanning is verwerkt. Die reductie wordt voor alle procesemissies dus in gelijke mate toegepast.

De PSR zal voor het tijdvak 2005–2010 per jaar worden vastgelegd. In dit tijdvak worden de prestatienormen niet bijgesteld, ook niet indien de productie meer stijgt dan was verwacht. Aanvankelijk was het wel de bedoeling om een tussentijdse evaluatie uit te voeren en aan de hand daarvan eventueel de PSR met 10 g/GJ te verlagen (van 50 naar 40 g/GJ). Echter, in overleg met het bedrijfsleven is in 2003 besloten om de PSR voor 2010 nu al op de 40 g/GJ te stellen. Het systeem van handel in NO_x-emissierechten zal hoogstwaarschijnlijk ook voor de periode 2011–2020 ingezet moeten worden om de te verwachten aangescherpte reductiedoelstellingen uit de NEC-richtlijn te kunnen bereiken. Op pagina 7 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de prestatienormen als gevolg hiervan voor de periode *na* 2010 zullen moeten worden bijgesteld.

De PSR voor verbrandingsemissies geldt voor het brandstofgebruik, dat wil zeggen: de toedeling van emissierechten wordt bepaald aan de hand van de PSR en de hoeveelheid door de betreffende installatie verbruikte brandstof. Voor warmtekrachtinstallaties geldt dezelfde PSR als voor de andere verbrandingsinstallaties.

3. Internationale verplichtingen tot reductie (paragraaf 3 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie vragen of de taakstelling voor de hele industrie van 65 kton is afgeleid van de Europese taakstelling van 260 Kton of van de ambitie die in het NMP4 is neergelegd om uiteindelijk een doelstelling te realiseren van circa 230 Kton. Deze leden willen ook graag zicht op de taakstellingen voor de andere sectoren alsmede inzicht in de mate waarin verwacht mag worden dat de taakstellingen in de andere sectoren gehaald gaan worden. Daarbij vragen zij de regering om de doorrekeningen die het RIVM heeft gemaakt te betrekken, met betrekking tot de mate waarin ook verwacht mag worden dat met de huidige voorstellen de doelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd worden.

In reactie op deze vragen merk ik om te beginnen op dat de regering in de «Notitie Milieubeleid 2002–2006, Vaste waarden, nieuwe vormen» (Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1) een toezegging heeft gedaan over het «opnieuw bezien van de verdeling van de inspanningsverplichtingen» van het NMP4. Dat is gebeurd bij de ontwikkeling van de nota «Erop of eronder». Bij het vaststellen van de NEC-plafonds zijn de inzichten van begin 2003 leidend geweest. Zo bleek bijvoorbeeld de uitstoot van de verkeerssector beduidend hoger uit te vallen. Het met de industrie gesloten akkoord over handel in NO_x-emissierechten is gehonoreerd; daardoor is het plafond van 65 kiloton bij de verdeling van de NEC-plafonds ongewijzigd overgenomen. De verdeling van het NEC-plafond over de verschillende sectoren is vastgelegd in eerdergenoemde beleidsnotitie «Erop of eronder».

Sector	NMP4	Prognose 2010 RIVM na harde en zachte maatregelen			NEC Sector plafonds
		Prognose 2010 RIVM			
I, E&R	65	71	65	65	
Verkeer	133	185	176	158	
Consumenten	7	13	12	12	
HDO&B	3	10	7	7	
Landbouw	6	10	6	5	
Onverdeeld				13	
Totaal	231	288	265	260	

Het RIVM heeft «Erop of Eronder» eind 2003 doorgerekend en het resultaat is aangeboden aan uw Kamer. De handel in NO_x-emissierechten is meegenomen als het business as usual-scenario, hoewel de wet nog niet van kracht is.

Uit de beoordeling van het RIVM blijkt dat geen enkele sector de taakstelling op basis van harde maatregelen zal halen. De grootste overschrijdingen vinden plaats bij de industrie, de energiesector en de raffinaderijen (hierna: sector IER) (5 kton), verkeer (27 kton) en bij de landbouw (5 kton). De overschrijding bij de sector IER komt volledig voor rekening van de deelnemers aan de handel in NO_x-emissierechten, met een taakstelling van 55 kton. Gegeven deze overschrijding zal de inspanning van de industrie als geheel om op het plafond van 65 kton in 2010 te kunnen komen aanvullend vooral door de categorie inrichtingen uit de sector IER met verbrandingsinstallaties kleiner dan 20 MWth (die dus niet meedoen aan het systeem van handel in NO_x-emissierechten) moeten worden gerealiseerd. Dit is als «zachte maatregel» in de bovenstaande tabel weergegeven. Thans wordt in opdracht van VROM een analyse uitgevoerd in hoeverre deze aanname haalbaar en realiseerbaar is.

Met het voorgestelde «harde» en «zachte» beleidspakket kunnen alle sectorplafonds binnen bereik worden gebracht, met uitzondering van het plafond voor verkeer, zo oordeelde het RIVM eind 2003. Onder harde maatregelen worden maatregelen verstaan die voldoende zijn geconcretiseerd en geïnstrumenteerd. Zachte maatregelen zijn maatregelen die nog verder moeten worden ontwikkeld of geïnstrumenteerd en waarover later of elders (bijvoorbeeld in de Europese Unie) nog een besluit wordt genomen.

De leden van de PvdA-fractie willen een norm waarbij het NEC-sectorplafond van 55 kiloton als uitgangspunt wordt genomen. Zij vragen of het RIVM een onderzoek kan uitvoeren naar een nieuw vast te stellen norm, waarbij dat plafond als uitgangspunt gekozen wordt.

Deze vraag kan inderdaad door het Milieu- en Natuurplanbureau worden beantwoord. Het antwoord is echter sterk afhankelijk van verwachtingen ten aanzien van het toekomstige energiegebruik en de productiegroei. Op basis van huidige inzichten van het MNP-RIVM over toekomstig energiegebruik kan nu al geconcludeerd worden dat de norm van 40 g/GJ significant lager zou moeten zijn om onder het plafond van 55 kton te blijven.

Op grond van mondelinge mededelingen van het MNP-RIVM blijkt dat de meest recente inzichten niet leiden tot een gunstiger beeld. De nieuwe prognose wordt begin 2005 verwacht. De toenmalige Minister van VROM heeft destijds met de industrie de afspraak gemaakt dat de aanscherping van de PSR niet verder zou gaan dan 40 g/GJ. Het voorschrijven van een norm beneden de 40 g/GJ zou dus een breuk inhouden met deze al in december 2000 gemaakte afspraak, die destijds (mei 2001) ook door de Tweede Kamer is geaccordeerd. Bedacht moet worden dat een PSR van 40 g/GJ in de praktijk voor de industrie als geheel haalbaar is. Technisch gezien zou het uitermate lastig zijn dit gemiddelde voor de industrie als geheel in 2010 significant omlaag te brengen.

Hieraan gelieerd is de vastgestelde norm voor 2005, 68 g/GJ, welke boven de gemiddelde uitstoot van 2003 ligt. Als redenering wordt hierbij aangegeven dat er genoeg mogelijkheid tot handel gecreëerd moet worden (pagina 8 memorie van toelichting). De leden van de PvdA-fractie vragen om een onderbouwing van deze stelling, eventueel ook met onderzoek wat gedaan is naar de werking van het handelssysteem. Naar de mening van deze leden geeft een norm boven de gemiddelde uitstoot geen tot weinig prikkels voor de handel. Zij dringen er daarom op aan de norm in ieder geval op het gemiddelde van 63 g/GJ te stellen.

In antwoord hierop merk ik op dat het zeker in de beginperiode van het handelssysteem, in 2005–2006, niet is uit te sluiten dat een aantal bedrijven zich afwachtend zal opstellen en voor zekerheid zal kiezen, en dus niet alle NO_x-emissierechten op de markt zal aanbieden. Daarbij is het ook niet ondenkbeeldig dat er in de beginfase onzekerheden naar voren zullen komen op het gebied van de monitoring. Immers, de monitoring van NO_x in het systeem van handel is aanzienlijk strakker en scherper georganiseerd dan tot op heden onder de bestaande regelgeving en de vergunningvoorschriften. Met die onzekerheid en met de mogelijk afwachtende houding van de bedrijven moet bij de start van dit nieuwe systeem rekening worden gehouden. Dat zijn voor mij de belangrijkste redenen om de PSR voor 2005 op 68 g/GJ te stellen, dat wil zeggen circa 5 g/GJ boven de gemiddelde uitstoot van 2003. Hierdoor is zeker gesteld dat vragende partijen bij de start van het systeem voldoende emissierechten zullen kunnen verkrijgen. Bovenstaande argumentatie is gebaseerd op een analyse die door mijn ministerie is gedaan en is gedeeld met de bedrijven, op basis waarvan ook het bedrijfsleven heeft ingestemd met de start op 68 g/GJ en de wijze waarop de reducties naar 40 g/GJ het beste konden verlopen. Hierbij moet ook bedacht worden dat het systeem van handel in emissierechten niet gericht is op het realiseren van een doelstelling in 2005 of 2006, maar op het realiseren van de taakstelling in 2010. Een soepele overgang van het huidige systeem naar het handelssysteem is van cruciale betekenis.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op een NO_x-emissieplafond van 260 kton, conform de doelstelling die op Europees niveau vastgesteld is. De Nederlandse doelstelling lag tot nog toe op 231 kton (NMP4). De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre, en hoe het verschil van 29 kton over de verschillende sectoren is verdeeld. Voor het antwoord op die vraag verwijs ik deze leden naar het antwoord op de vraag die hierover door de leden van de PvdA-fractie is gesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat op dit moment de NO_x-emissie van de bedrijven is die binnen het NO_x-plafond gaan vallen (en dus niet van de Nederlandse industrie als geheel). Deze vraag kan als volgt worden beantwoord.

De NO_x-emissie van de deelnemers aan de handel in NO_x-emissierechten kan niet rechtstreeks aan de Emissieregistratie worden ontleend, omdat bedrijven met een thermisch vermogen groter dan 20 MWth daarin niet

apart worden onderscheiden. Uit onderzoek is een raming naar voren gekomen voor het jaar 2000 voor deze deelnemers van een uitstoot van 87 kton NO_x. De emissies van de industrie, energiesector en raffinaderijen als geheel bedroeg in dat jaar volgens de Emissieregistratie bijna 100 kton NO_x. In 2002 was deze emissie afgenomen tot 95 kton. Naar schatting bedroeg de NO_x-emissie van de deelnemers aan handel in NO_x-emissierechten in 2002 ongeveer 83 kton, ervan uitgaande dat het aandeel van de deelnemers in het totaal ongeveer constant is gebleven. Deze 83 kton is tevens de emissie die voor het jaar 2005 wordt verwacht. Dat komt overeen met een gemiddelde emissie van 63 g/GJ.

4. Verhouding tot relevante Europese regelgeving (paragraaf 6 memorie van toelichting)

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de fracties van de VVD en D66 gaan in op het naast elkaar bestaan van een handelssysteem en regelgeving en op de verhouding van het wetsvoorstel tot de Integrated Pollution Prevention and Control-richtlijn (hierna: IPPC-richtlijn). Zoals in de memorie van toelichting (p. 15–17) reeds is aangegeven, is de regering van mening dat het naast elkaar bestaan van handel en regelgeving op zichzelf niet wenselijk is, maar dat dit een situatie is die gezien de Europese regelgeving vooralsnog onvermijdelijk is. Voor een reactie op de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat zij voorstander zijn van zo weinig mogelijk voorschriften om de voordelen van handel maximaal uit te buiten, verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden in paragraaf 5 van deze nota.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven welke problemen zich voordoen wanneer in de Nederlandse regelgeving nauwer aangesloten zou worden op het Europese recht door een eenduidig gebruik van de definities van installatie en inrichting, conform het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) (Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 2). Deze leden vragen of de regering alsnog bereid is om aan het advies van de Raad van State tegemoet te komen.

In antwoord op deze vragen merk ik om te beginnen op dat de Raad van State in zijn advies over wetsvoorstel 29 711 in overweging heeft gegeven in de Wet milieubeheer een «*op de van belang zijnde EG-richtlijnen afgestemde*» definitie van het begrip «installatie» op te nemen, waarbij de begripsomschrijving zo zou moeten worden gekozen dat de verhouding tot het begrip inrichting geen vragen oproept. Deze suggestie heb ik niet opgevolgd, waarbij ik in het nader rapport naar aanleiding van het advies met name heb beargumenteerd waarom het begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt in de wet dient te worden gehandhaafd (Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 4, p. 1–4). In aanvulling op het daar gestelde merk ik op dat in EG-richtlijnen het begrip installatie steeds een andere inhoud of reikwijdte heeft; zie in dit verband bijvoorbeeld de Vos-richtlijn, richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PbEG L 332), de IPPC-richtlijn en richtlijn nr. 2003/87/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 257; hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Er bestaat dus op Europees niveau geen eenduidig begrip «installatie» en dit begrip leent zich dan ook slecht om in meer algemene zin te worden omschreven. Het begrip inrichting is daarentegen wel voldoende breed en biedt daarmee

een goede «kapstok» om de qua reikwijdte verschillende EG-richtlijnen te implementeren.

Het kan overigens wel wenselijk zijn om in aanvulling op het begrip inrichting specifieke soorten installaties in de wet te benoemen om vervolgens daar bepaalde regels aan te verbinden. Om die reden is, c.q. wordt in de wet het begrip broeikasgasinstallatie en het begrip NO_x-installatie opgenomen. Deze installaties vormen echter onderdeel van een inrichting en dat begrip vervult ook bij de handel in emissierechten zijn rol als primaire normadressant van de regelgeving.

Wat betreft de IPPC-richtlijn concludeer ik naar aanleiding van nader overleg met betrokken partijen – bedrijfsleven en vergunningverleners – dat het wenselijk is om ook het installatiebegrip, zoals omschreven in de IPPC-richtlijn, als afzonderlijk begrip in de Wm op te nemen om in de toekomst waar nodig een onderscheid te kunnen maken tussen inrichtingen met IPPC-installaties en inrichtingen zonder IPPC-installaties en bijvoorbeeld bepaalde regels met betrekking tot de milieuvergunningverlening alleen op inrichtingen met IPPC-installaties van toepassing te verklaren. Ik ben voornemens om bij nota van wijziging bij wetsvoorstel 29 711 voor te stellen de Wm in die zin aan te vullen. Het ook door de uitvoeringspraktijk breed gesteunde uitgangspunt is en blijft dat milieuvergunningen worden verleend aan inrichtingen. Inrichtingen kunnen één of meer IPPC-installaties omvatten. Dit is geheel in overeenstemming met de IPPC-richtlijn die uitdrukkelijk bepaalt dat een vergunning betrekking kan hebben op een of meer IPPC-installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of de kosteneffectiviteit van het handelssysteem niet wordt beperkt door het blijven bestaan van de verplichtingen op grond van de IPPC-richtlijn. Deze leden vragen of er mogelijkheden zijn om hier iets aan te doen.

In antwoord op deze vraag merk ik om te beginnen op dat het niet te verwachten is dat de IPPC-richtlijn een sterk nadelig effect zou hebben op de kosteneffectiviteit van het handelssysteem. Bij het opleggen van emissiegrenswaarden speelt de kosteneffectiviteit op grond van de IPPC-richtlijn een belangrijke rol. De verdergaande reducties die in het kader van de handel in NO_x-emissierechten moeten worden getroffen, zijn kosteneffectief doordat er uitruil van reductiemaatregelen mogelijk is. De «ruimte» tussen de IPPC-richtlijn en de handel in NO_x-emissierechten kan als volgt worden aangeduid. De gemiddelde uitstoot van NO_x in 2003 was 63 g/GJ. Op grond van het voorgestelde systeem van handel in NO_x-emissierechten moet de industrie als geheel haar NO_x-emissie reduceren tot het niveau dat overeenkomt met de opgebouwde rechten op basis van de PSR van 40 g/GJ. Voor een reële vergelijking zou de prestatienorm in het systeem van handel in NO_x-emissierechten moeten worden vergeleken met de «gemiddelde» normstelling voor de bestaande installaties. Bij de verlening van milieuvergunningen is het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm gehouden om bij bestaande installaties op het moment van de revisie van de milieuvergunning een momentopname te maken van wat hij op dat moment als concentratiewaarde vaststelt overeenkomend met BBT die voor die (bestaande) installatie het meest in aanmerking komt. Het is derhalve een norm op basis van een statische analyse, die nadat de revisievergunning eenmaal is verleend, gedurende langere tijd (vijf à tien jaar) zal blijven gelden. Met de handel in NO_x-emissierechten kunnen verdergaande eisen gesteld worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of een ontheffing van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (BEES A) tot de mogelijkheden behoort. In het BEES A zijn de eisen uit de IPPC-richtlijn en richtlijn nr. 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht

door grote stookinstallaties (hierna: de LCP-richtlijn) opgenomen. Deze EG-richtlijnen gelden onverkort voor installaties die vallen onder het systeem van handel in NO_x-emissierechten. Een ontheffing van het BEES A zou in strijd zijn met het Europese recht. De regering heeft via twee sporen het initiatief genomen om de problematiek met betrekking tot handel in emissierechten en de IPPC-richtlijn te ondervangen. Deze inspanningen zijn erop gericht om enerzijds de IPPC-richtlijn op dit punt aangepast te krijgen, en anderzijds in de tussentijd deze twee systemen zo goed mogelijk te stroomlijnen. Hierop ga ik nader in in paragraaf 5 van deze nota.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over staatssteun merk ik het volgende op. De Nederlandse regering heeft het systeem van handel in NO_x-emissierechten bij de Europese Commissie (hierna: Commissie) aangemeld met het verzoek om een besluit te nemen dat dit systeem geen staatssteun inhoudt. Anders dan de Nederlandse regering van mening was, heeft de Commissie bij besluit van 24 juni 2003 geoordeeld dat het systeem (de regeling) staatssteun bevat. De Commissie is onder meer van mening dat «als gevolg van de aangemelde emissiehandelregeling deze ondernemingen over additionele inkomsten zullen beschikken om een deel van hun productiekosten te dekken. Derhalve wordt deze ondernemingen voordeel toegekend». Tevens heeft zij in dezelfde beschikking geconcludeerd dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Het EG-verdrag voorziet immers in een aantal uitzonderingen op het staatssteunverbod. Een van de redenen voor de Commissie om te concluderen dat de regeling verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, is dat «de regeling is gericht op een uiteenlopende groep grote industriële ondernemingen». Zij bevat dus een multi-sectorale aanpak. Laatkomers en nieuwkomers kunnen op objectieve en niet-discriminatoire basis aan de regeling deelnemen. De aangemelde regeling belooft ondernemingen die verder gaan dan bestaande normen en levert netto milieuwinst op. Kortom, de Commissie heeft op grond van de uitzonderingsgronden in het EG-verdrag ontheffing van het staatssteunverbod verleend.¹

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom de Commissie het systeem van handel in NO_x-emissierechten als staatssteun ziet. Dit is naar mijn oordeel een terechte vraag. De Nederlandse regering heeft om deze reden tegen de beschikking van 24 juni 2003 op 5 september 2003 beroep ingesteld bij het Hof van Justitie van de EG. Er is pas sprake van staatssteun indien de maatregel op een of andere wijze bekostigd wordt met staatsmiddelen. Het belangrijkste argument in het beroep is, dat de Nederlandse regering het oordeel van de Commissie niet deelt dat er in dit systeem sprake zou zijn van bekostiging met «staatsmiddelen». Maatregelen voor emissiereductie worden immers volledig uit particuliere middelen bekostigd. De opbrengsten die bedrijven mogelijk realiseren door verkoop van emissierechten ontstaan niet door de toewijzing van rechten van staatswege, maar uit eigen verdienste van het bedrijf doordat het beter presteert dan de emissienorm.

De Duitse regering heeft in deze procedure ter ondersteuning van de conclusie van Nederland een memorie van interventie ingediend. Het Hof van Justitie heeft de zaak op 8 juni 2004 verwezen naar het Gerecht van eerste aanleg. De schriftelijke fase is afgerond. De datum van de terechtzitting voor de mondelinge behandeling is nog niet bekend.

¹ De tekst van de beschikking is op het Internet te raadplegen:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids onder nummer N 35/2003.

5. Verhouding bestuur emissieautoriteit en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer (paragraaf 7 memorie van toelichting)

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 stellen enkele vragen over het feit dat bedrijven te maken krijgen met twee bevoegde gezagen: gedeputeerde staten voor de milieuvergunning en de emissieautoriteit voor de emissievergunning. Gevraagd wordt onder meer hoe de afstemming tussen beide bevoegde gezagen is geregeld. De leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast naar de mogelijkheid om zo min mogelijk voorschriften op te laten nemen in de milieuvergunningen voor bedrijven die vallen onder het handelssysteem, binnen de ruimte die de IPPC-richtlijn biedt.

Hoewel ik de stellingname van de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie onderschrijf dat dit geen ideale situatie is, veroorzaakt deze situatie naar mijn mening geen onoverkomelijke problemen.

Het bevoegd gezag voor de milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm richt zich namelijk op andere aspecten van het milieubeleid, namelijk de bescherming van de lokale en regionale milieukwaliteit (concentratie-eisen per installatie) dan de emissieautoriteit. Het gaat daarbij met name om piekbelastingen. De emissieautoriteit richt zich daarentegen op de bescherming van de bovenregionale, veelal internationale, milieukwaliteit (jaarvracht per inrichting) via het systeem van handel in emissierechten. Het is daarbij niet relevant *waar* de emissiebeperking plaatsvindt, als het maar gebeurt. Voor het toezicht en de handhaving van hoofdstuk 8 Wm met betrekking tot grote industriële inrichtingen zijn de provincies het bevoegd gezag en voor het toezicht en de handhaving van hoofdstuk 16 Wm is de emissieautoriteit bevoegd. Op deze wijze is een scheidslijn getrokken tussen de taken en bevoegdheden van de provincie enerzijds en de emissieautoriteit anderzijds. De verwachting is dat hierdoor geen sprake zal zijn van tegenstrijdige standpunten.

Onderzoek heeft uitgewezen dat de NO_x-emissies van de industriële inrichtingen in het merendeel van de gevallen maar in zeer beperkte mate bijdragen aan de lokale concentratie van NO_x.¹ Vanuit dit oogpunt zou het voor de reductie van NO_x bij industriële inrichtingen niet nodig zijn om het instrument milieuvergunning toe te passen. De milieuproblematiek met betrekking tot NO_x draagt een bovenlokaal karakter dat effectief door middel van handel in emissierechten kan worden aangepakt. Echter, een belangrijk deel van de inrichtingen die aan de handel in NO_x-emissierechten deelnemen, valt ook onder de IPPC-richtlijn. De IPPC-richtlijn eist dat deze inrichtingen over een milieuvergunning beschikken waarin emissiegrenswaarden voor milieuverontreinigende stoffen, waaronder NO_x, zijn vastgelegd. Dat betekent dat naast handel in NO_x-emissierechten, de NO_x-concentratiewaarden in de milieuvergunning noodgedwongen moeten blijven bestaan.

Niettemin is intensief gezocht naar mogelijkheden om het probleem van twee bevoegde gezagen met betrekking tot de reductie van NO_x bij grote industriële inrichtingen op te lossen.

Allereerst pleegt het kabinet inspanningen om de IPPC-richtlijn aangepast te krijgen. Daarnaast is naar mogelijkheden gezocht om voor de tussenliggende periode deze situatie in goede banen te leiden. Het streven van het kabinet is dat de IPPC-richtlijn wordt gewijzigd, zodanig dat het in een situatie van handel in NO_x-emissierechten niet langer noodzakelijk is dat in de milieuvergunning voor NO_x concentratiewaarden worden opgenomen, tenzij de lokale leefomgeving dit noodzakelijk maakt. Daartoe zijn in het kader van het ENAP-project (ENAP: exploring new approaches for regulating industrial installations) al belangrijke stappen gezet. In het ENAP-traject hebben drie succesvolle workshops plaatsgevonden. In het kader van het voorzitterschap van Nederland heeft vervolgens een high level ENAP-conferentie plaatsgevonden in oktober 2004. Een aantal

¹ Air quality effects of NO_x-emissions trading in the Netherlands, TNO-MEP, 7 oktober 2002.

belangrijke spelers, waaronder de Commissie, heeft hun bereidheid uitgesproken om een wijziging van de IPPC-richtlijn op termijn serieus te overwegen. De conclusies en aanbevelingen van die conferentie zal ik inbrengen in de Milieuraad van december 2004.

Het Verenigd Koninkrijk heeft reeds aangegeven zich ook sterk te willen maken voor aanpassing van de richtlijn. Met het Verenigd Koninkrijk wordt overlegd hoe ENAP in 2005 een vervolg kan krijgen. De Commissie zal echter uiteindelijk met concrete wijzigingsvoorstellen moeten komen. Naar verwachting zal de Commissie in het voorjaar van 2005 naar aanleiding van haar Mededeling over de tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn, de daarop binnengekomen commentaren en de conclusies van ENAP aangeven welke aanpassingen van de richtlijn zij zal gaan voorstellen. Totdat de IPPC-richtlijn op dit punt is aangepast, zal de milieuvergunning dus nog NO_x-concentratiewaarden moeten bevatten. Daarom is het zaak het bevoegd gezag voor de milieuvergunning goed te informeren, zodat bekend is in welke context de milieuvergunning op dit punt moet worden geplaatst. Deze informatie zal in ieder geval in de Nederlandse emissierichtlijnen (NeR) worden opgenomen. De NeR dienen door de provincies en gemeenten volgens huidig en toekomstig recht (het eerdergenoemde wetsvoorstel 29 711) te worden gehanteerd bij de milieuvergunningverlening. In de NeR zal tot uitdrukking worden gebracht dat voor het behalen van de NEC-doelstelling met betrekking de grootschalige luchtvervuiling van NO_x door grote industriële inrichtingen, handel in NO_x-emissierechten het leidende instrument is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie over het bestaan van twee bevoegde instanties, wil ik opmerken dat er geen sprake is van twee instanties die bevoegd zijn op het gebied van de handel NO_x-emissierechten. Er is één bevoegd gezag in het kader van de handel in NO_x-emissierechten, en dat is het bestuur van de emissieautoriteit. De emissieautoriteit zal bij het uitvoeren van controles overigens wel nauw samenwerken met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm. De werkzaamheden zullen goed op elkaar worden afgestemd en ter zake zullen afspraken worden gemaakt om een zo eenduidig mogelijke controle van de bedrijven te creëren en om dubbelingen in toezicht te voorkomen (zie ook artikel 2.16a Wm). Dit wordt vastgelegd in afspraken tussen het Ministerie van VROM, het IPO en het bestuur van de emissieautoriteit. De hoofdlijnen van deze afspraken staan inmiddels vast. Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm zal de emissieautoriteit adviseren bij de validatie van de monitoringsprotocollen in het proces van vergunningverlening. De emissieautoriteit en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm zullen wederzijds relevante informatie (zoals meldingen) uitwisselen. Verder is afgesproken dat het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en de emissieautoriteit hun jaarlijkse toezichtsprogramma op elkaar afstemmen. De inzet is hierbij onder meer dat toezichtsbezoeken aan de betreffende NO_x-emitterende inrichtingen zoveel mogelijk gecombineerd worden afgelegd. Deze afspraken op hoofdlijnen zullen de komende periode nader worden uitgewerkt.

Bij de handel in broeikasgasemissierechten speelt de problematiek van twee bevoegde gezagen overigens niet. De IPPC-richtlijn geldt namelijk niet voor broeikasgassen die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vallen (artikel 26 van die richtlijn). Dit betekent dat voor deze emissies geen voorschriften worden opgenomen in de milieuvergunning.

6. Handhaving (paragraaf 9 memorie van toelichting)

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de grootschalige proef die is uitgevoerd met de handel in emissierechten, merk ik op dat ik het evaluatierapport van die proef separaat aan de Kamer zal toezenden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de mogelijkheid van een bestuurlijke boete, anders dan bij de handel in broeikasgasemissierechten, in het voorgestelde artikel 18.16a Wm als een «kan-bepaling» is geformuleerd.

In antwoord hierop merk ik op dat de vaste boete per ton overmatige emissie die op grond van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten – bij een tekort aan broeikasgasemissierechten – altijd moet worden opgelegd, een uitzondering vormt op het uitgangspunt dat het opleggen van een bestuurlijke boete een bevoegdheid (en geen verplichting) van een bestuursorgaan is. Bij de automatische boete in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten speelt de mate van verwijtbaarheid geen enkele rol. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Voor NO_x ligt er geen Europeesrechtelijke verplichting om een automatische boete op te leggen. Daarom is hier aangesloten bij hetgeen in de wetgeving over de bestuurlijke boete gebruikelijk is. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete dienen de waarborgen die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) onverkort in acht te worden genomen. Gelet op artikel 6 EVRM moet bij het opleggen van een punitieve sanctie zoals de bestuurlijke boete rekening worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid. Gelet hierop is in artikel 18.16a Wm opgenomen dat het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete *kan* opleggen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens om een nadere toelichting op de passage in de brief van VNO/NCW over de bestuurlijke boete, waarin wordt gerefereerd aan de toezegging om de bestuurlijke boete bij niet-verwijtbaar handelen op nul vast te stellen. De achtergrond hiervan is dat vanuit het bedrijfsleven de vraag is gesteld wat er gebeurt als in de beginfase van de handel in NO_x-emissierechten een bedrijf erop is aangewezen om NO_x-emissierechten te kopen om aan de norm te kunnen voldoen, terwijl er geen emissierechten te koop worden aangeboden. Allereerst merk ik op dat het niet de verwachting is dat er een tekort aan emissierechten zal ontstaan. Het risico op een te krappe markt is beperkt doordat bij de aanvang is gekozen voor een ruime prestatienorm, zoals elders in deze nota is toegelicht. Mocht onverhoopt toch een tekort aan NO_x-emissierechten ontstaan, dan zullen bedrijven die zijn aangewezen op de koop van NO_x-emissierechten niet aan de verplichting kunnen voldoen om voldoende emissierechten in te leveren. Dit bedrijf moet het tekort automatisch in het volgende jaar aanzuiveren (de zogenaamde compensatie). Het bestuur van de emissieautoriteit is bij deze overtreding ook bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. Echter, het is sterk de vraag of de overtreding in een dergelijk geval aan het bedrijf kan worden verweten, hetgeen een voorwaarde is voor het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 18.16b Wm).

Aangevoerd zou kunnen worden dat het bedrijf in de aanvangsfase nog niet had kunnen anticiperen op de marktsituatie en het nemen van reductiemaatregelen. Om deze reden ben ik voornemens om in de beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit op te nemen dat in 2005 en 2006 geen bestuurlijke boete wordt opgelegd indien het bedrijf aantoont dat er onvoldoende emissierechten op de markt zijn. Zoals ik hieronder in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie nog nader uiteen zal zetten, zal in de vervolgjaren in een eventuele krappe markt in NO_x-emissierechten veelal geen grond gevonden kunnen worden

om van het opleggen van een boete bij een tekort aan NO_x-emissierechten af te zien. Immers, in het verdere traject heeft een bedrijf wél op de ontwikkelingen kunnen anticiperen en tijdig een keuze kunnen maken of het zelf reductiemaatregelen treft of NO_x-emissierechten koopt. Een eventuele krapte aan emissierechten in de vervolgjaren wordt dan als normaal ondernemersrisico beschouwd.

Bovendien zou het ook in de vervolgjaren afzien van een bestuurlijke boete bij krapte in de markt, nadelen met zich meebrengen. De bedrijven die wél op tijd hebben geanticipeerd, zouden worden benadeeld en er zou een risico ontstaan op negatief calculerend marktgedrag. Los van de hierboven omschreven specifieke problematiek van krapte in de markt, ben ik mij ervan bewust dat zowel het bedrijfsleven als de overheid nog in een leerproces zitten. Daarom ben ik voornemens om in de beleidsregels, naast de hiervoor geschetste bijzondere situatie van een eventueel te krappe markt in de jaren 2005 en 2006, op te nemen dat ten algemene de hoogte van de boete bij een tekort aan emissierechten per jaar slechts geleidelijk aan zal toenemen. In de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten is ook voor een lagere boete bij aanvang gekozen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van VVD-fractie met betrekking tot het risico van een te beperkt aanbod van NO_x-emissierechten merk ik het volgende op.

Vanuit het bedrijfsleven is de zorg geuit over het risico van een te krappe markt in NO_x-emissierechten bij de aanvang van het handelssysteem, waardoor sommige bedrijven niet aan de verplichting zouden kunnen voldoen om voldoende NO_x-emissierechten in te leveren. Daarom zijn er voorzieningen getroffen om dit risico zo veel mogelijk te beperken. Hierbij is gebruik gemaakt van de analyse van het bedrijfsleven ter zake. In gezamenlijk overleg met het bedrijfsleven zijn de volgende maatregelen vastgesteld:

- het kiezen voor een ruime PSR van 68 g/GJ in het beginjaar;
- het in de eerste jaren minder snel in waarde laten zakken van de PSR;
- het verruimd mogelijk maken van leen- en spaarfaciliteiten.

Deze maatregelen zijn op hoofdlijnen in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel aangegeven en uitgewerkt in het Besluit handel in emissierechten (NO_x-deel), dat thans voor advies bij de Raad van State ligt. Ten algemene vloeit uit de Wm voort dat een tekort aan NO_x-emissierechten in ieder geval in het volgende jaar moet worden gecompenseerd. In feite is dit het alsnog aflossen van «openstaande schuld».

Met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete verwijs ik naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het monitoren van de gevolgen van de introductie van het systeem van handel in NO_x-emissierechten en het tussentijds evalueren van het handelssysteem merk ik het volgende op. De ontwikkelingen in de handel in emissierechten zullen beslist nauwgezet gevolgd worden. De regering is bezig een groep deskundigen in het leven te roepen die de ontwikkelingen op de CO₂-markt gaat volgen; het ligt voor de hand hetzelfde te doen voor de NO_x-markt.

Er is reeds besloten tot een tussentijdse evaluatie in 2006. Daarin wordt het gehele systeem doorgelicht: de werking van de wet- en regelgeving rond de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten, de monitoring, de controle en het toezicht. Daarbij zullen ook de effecten van het NO_x-handelssysteem op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven worden bekeken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af wat er gebeurt met de opgebouwde emissierechten bij faillissement van een bedrijf en stellen in verband daarmee enkele specifieke vragen. In antwoord daarop merk ik het volgende op.

Indien een bedrijf vóór 31 maart van het jaar volgend op het emissiejaar failliet gaat, dient een aantal zaken over het afgelopen emissiejaar nog afgewikkeld te worden. Zo moet het emissieverslag vóór 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar bij de emissieautoriteit worden ingeleverd. Op basis hiervan worden de opgebouwde emissierechten door het bestuur van de emissieautoriteit vastgesteld en vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar op de rekening van de inrichting gestort. Vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar dient de drijver van de inrichting tevens een voldoende aantal emissierechten bij de emissieautoriteit in te leveren, dat ten minste gelijk is aan de hoeveelheid stikstofdioxiden, die de inrichting in het emissiejaar heeft veroorzaakt (artikel 16.51, eerste lid, Wm). Het tijdig inleveren van het emissieverslag is een vergunningvoorschrift. Daarnaast dient de drijver van de inrichting ervoor te zorgen dat de rekening van de inrichting op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar op nul of meer staat (16.50, tweede lid, Wm). Tot 1 mei kan de inrichting ook «rood» staan op de rekening.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft beslist dat: «(...) ingevolge artikel 8.20, eerste lid, Wet milieubeheer een voor de inrichting verleende vergunning geldt voor een ieder die de inrichting drijft. Deze dient er zorg voor te dragen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Uit deze bepaling volgt dat een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer niet uitsluitend geldt voor de rechtspersoon aan wie de vergunning oorspronkelijk is verleend, maar dat tevens andere rechtspersonen die de inrichting drijven kunnen worden aangesproken op niet naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften. De Wet milieubeheer gaat er derhalve vanuit dat de uit een vergunning voortvloeiende verplichtingen gelden voor ieder die in een bijzondere gezagsverhouding tot de inrichting staat; in geval van faillissement is dat de curator, ook als hij de onderneming niet voortzet krachtens artikel 98 van de Faillissementswet.»¹

Een bepaling analoog aan artikel 8.20 Wm is opgenomen in artikel 16.19 Wm. De hiervoor aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van de milieuvergunning kan dan ook overeenkomstig worden toegepast op de emissievergunning.

Het inleveren van een voldoende aantal emissierechten is geen vergunningvoorschrift, maar een verplichting voor de drijver van de inrichting die rechtstreeks uit de wet volgt. Aangezien de curator bij faillissement wordt aangemerkt als de drijver van de inrichting, is hij ook de normadressant in geval er sancties door het bestuur van de emissieautoriteit worden opgelegd. De curator zal dus – om sancties te vermijden – de opgebouwde NO_x-emissierechten dienen te gebruiken om aan de emissienorm te voldoen. Indien er op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar een onvoldoende aantal emissierechten op de rekening van de inrichting staat, kan de curator worden geconfronteerd met een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete.

Wat betreft de in het lopende emissiejaar opgebouwde NO_x-emissierechten geldt het volgende. Op het moment dat de inrichting failliet gaat, is het aantal reeds opgebouwde emissierechten relatief eenvoudig uit te rekenen aan de hand van het brandstofverbruik. Op basis van het brandstofverbruik kan de curator ook het aantal emissierechten bepalen dat hij dient in te leveren om te voldoen aan de emissienorm van dat jaar. Wat hij daarvoor niet nodig heeft, kan hij verkopen. Een eventueel tekort dient hij bij te kopen. Ook hier geldt dat indien op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar blijkt dat er sprake is van een tekort aan emissierechten, de curator kan worden geconfronteerd met een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete.

¹ ABRS 11 juli 1997, AB 1998, 268 m.nt. GJ.

Bij faillissement kan de situatie zich voordoen dat het bedrijf voordat het failliet wordt verklaard, NO_x-emissierechten van toekomstige jaren heeft verkocht. Dit is volledig legitiem. Er zijn daarom, zo antwoord ik op een vraag van deze leden, geen voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat er geen emissierechten worden opgebouwd met het doel deze bij een faillissement te gelde te maken. Een inrichting kan bijvoorbeeld besluiten om in het jaar 2005 investeringen te doen zodat de emissie van NO_x voor toekomstige jaren onder de prestatienorm blijft. Om deze investeringen te financieren, kan de inrichting het te verwachten overschot aan emissierechten alvast verkopen voor de jaren 2007–2010. Indien een inrichting dan in 2006 failliet gaat, is de kans klein dat de inrichting nog productie zal draaien in de jaren 2007–2010. De emissierechten die voor die jaren zijn verkocht, zullen dus waarschijnlijk niet meer opgebouwd worden. Maar de inrichting dient er wel voor zorg te dragen dat het saldo op de rekening in het register voor handel in NO_x-emissierechten op nul of meer staat (artikel 16.51, tweede lid, Wm). Indien dit niet het geval is, zal de curator door het bestuur van de emissieautoriteit aangesproken worden om de rekening van de inrichting aan te zuiveren. De manier om dat te doen, is emissierechten van andere emittenten te kopen. Indien dat gebeurt, zijn er dus geen NO_x-emissierechten verkocht die niet zijn opgebouwd. Indien de curator niet in staat is de rekening aan te vullen, kan een sanctie worden opgelegd.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of er moet worden aangetoond dat er productie plaatsvindt, kan ik het volgende opmerken. Bij het systeem van handel in NO_x-emissierechten worden alleen emissierechten opgebouwd indien er daadwerkelijk geproduceerd wordt. Het aantal emissierechten wordt namelijk opgebouwd per eenheid verbruikte energie dan wel eenheid vervaardigd product. Indien er geen productie plaatsvindt, worden er dus geen rechten opgebouwd. Wel kan een inrichting, zoals hierboven al uiteengezet werd, nog niet opgebouwde NO_x-emissierechten voor toekomstige jaren verkopen. Indien het bedrijf al wel NO_x-emissierechten heeft verkocht voor een jaar dat de inrichting niet meer produceert, zal het bedrijf van andere emittenten emissierechten moeten kopen om zijn tekort op de rekening aan te vullen.

7. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven (paragraaf 10 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie willen graag inzicht in de meest recente gegevens op het punt van de administratieve lasten en de Actal-adviezen ter zake. Deze leden vragen voorts of de regering mogelijkheden ziet om bijvoorbeeld de eis van externe verificatie te versoepelen of op een andere wijze aan de bezwaren van kleinere bedrijven en bedrijven die niet al meedoen in de CO₂-emissiehandel tegemoet te komen.

In antwoord op deze vragen wil ik in de eerste plaats in herinnering roepen dat administratieve lasten bij een handelssysteem gezien moeten worden in de context van het te behalen kostenvoordeel van het systeem. Op basis van literatuur wordt verwacht dat het kostenvoordeel van handel kan oplopen tot 50% ten opzichte van het traditionele instrumentarium. Dit laat onverlet dat de regering streeft naar zo laag mogelijke administratieve lasten.

Er is een viertal onderzoeken naar de administratieve lasten in het kader van handel in emissierechten uitgevoerd, waarvan het derde in eerste instantie op handel in NO_x-emissierechten gericht was, maar waarbij ook zijdelings naar CO₂ werd gekeken, en een vierde onderzoek dat voornamelijk gericht was op CO₂, maar waarbij zijdelings gekeken is of de inschatting van de administratieve lasten voor NO_x die medio 2003 waren gedaan, nog steeds valide waren. In de verschillende onderzoeken speelde wel telkens het aspect van voortschrijdend inzicht, waarbij eerder

gehanteerde veronderstellingen werden aangepast, zodat de bevindingen uit de laatste onderzoeken niet volledig vergelijkbaar blijken met de eerdere onderzoeken.

Op basis van het vierde onderzoek en de opmerkingen die daarna vanuit de industrie naar voren zijn gebracht, komt het volgende beeld naar voren:

- De totale jaarlijkse administratieve lasten voor de NO_x-regelgeving voor de betrokken bedrijven op basis van de huidige regelgeving (€ 5,8 mln.) en de kosten voor de voorgenomen handel in emissierechten (€ 4,2 mln.) bedragen op basis van de veronderstellingen gemaakt in Actal III in totaal € 10 mln..
- Van de € 4,2 mln. zijn twee posten toonaangevend: een post van € 1,9 mln. voor de voorbereidingen die bedrijven gaan maken voor deelname aan het handelssysteem en voor het opstellen van emissieverslagen, en een post van € 1,4 mln. voor het meten van de emissies op installatieniveau.
- In het bedrag van € 1,9 mln. zijn de kosten begrepen van verificatie voor de inrichtingen met stookinstallaties groter dan 50 MWth en voor procesemissies groter dan 75 ton. De achterliggende veronderstelling was dat verificatie van het emissieverslag door een onafhankelijke derde betrekking zou hebben op circa 135 inrichtingen, dus circa de helft van de inrichtingen. Inmiddels is besloten dat de kosten voor de verificatie, voorzover uitgevoerd door het VBE, gedurende de eerste drie jaar voor rekening van de overheid zullen komen. In die zin is het bedrag van € 1,9 mln. te zien als een overschatting van de kosten.
- Voorts is bij Actal IV geconstateerd dat er op een aantal punten overlap in de administratieve lasten is voor NO_x- en CO₂-handelssysteem. Voor enkele informatieverplichtingen is deze overlap zo groot dat zij geheel of grotendeels opgenomen zijn in de NO_x-handelssysteem en niet bij de CO₂-handelssysteem. In die zin kunnen de kosten voor de handel in NO_x-emissierechten als een beperkte overschatting van de kosten worden gezien.
- Anderzijds is in het kader van de Actal IV door de bedrijven naar voren gebracht dat de kosten voor NO_x-monitoring te laag zijn ingeschat, waarbij zij wezen op de praktijkervaringen die deze bedrijven via proefprojecten inmiddels hadden opgedaan. Op grond daarvan is in Actal IV geconcludeerd dat de administratieve lasten voor de handel in NO_x-emissierechten ten opzichte van de eerdere veronderstellingen in Actal III beperkt zullen toenemen, met name omdat de kosten in het eerste jaar voor een aantal bedrijven hoger zullen zijn. Hierbij moet wel worden bedacht dat het hierbij grotendeels eenmalige investeringen betreft, die over een periode van tien jaar worden afgeschreven. Daardoor blijven naar het oordeel van de onderzoekers de extra kosten voor de NO_x-handelssysteem beperkt.

De aanbevelingen uit Actal III met betrekking op NO_x-handelssysteem zijn inmiddels overgenomen en uitgevoerd. Het betrof daarbij de aanbeveling te werken met voorbeeldprotocollen, helderheid te verstrekken over de monitoringseisen voor klasse 2-, 3- en 4-installaties, de keuze aan het bedrijf te laten over het detailniveau van de vrachtbepaling, aansluiting te zoeken tussen de verplichting en het tijdstip van inleveren van het emissieverslag en die voor het milieujarverslag, de betrouwbaarheid van de onderbouwende gegevens in het emissieverslag te regelen, de kosten van de verificatie te beperken door een eenduidig verificatieprotocol te doen opstellen en na de implementatie een evaluatie in te bouwen van de regelgeving handel in NO_x-emissierechten. Ten slotte is veel aandacht gegeven aan informatieverstrekking door een gerichte informatiecampagne op te zetten. Al deze aanbevelingen zijn inmiddels of uitgevoerd of in de regelgeving overgenomen.

Voor wat de monitoringsverplichtingen en de lasten, met name de verificatie, voor de kleinere bedrijven betreft is het uitgangspunt de afgelopen jaren geweest de kosten voor deze groep tot het noodzakelijk geachte minimumniveau te beperken. Met het oog daarop is in juni 2004 een elektronisch monitoringsprotocol voor de kleinere bedrijven ontwikkeld. Uit de eerste proefneming blijkt dat deze handreiking niet geheel aan de verwachtingen voldoet. De komende maanden zal dit verder worden vervolmaakt zodat met een elektronisch monitoringsprotocol en emissieverslag een verdere verlaging van de administratieve lasten wordt gerealiseerd. Tevens wordt een elektronisch meldingssysteem ontwikkeld zodat bedrijven op gemakkelijke en eenduidige wijze kunnen melden welke wijzigingen zij in het monitoringsprotocol willen aanbrengen. Beide instrumenten zullen zich ook lenen voor vereenvoudiging van de last van verificatie voor met name de kleinere bedrijven. Daarnaast zal begin volgend jaar een operatie worden gestart om bij alle bedrijven een systeemverificatie uit te voeren, waarbij ook de kleinere bedrijven zullen worden betrokken, en de lessen die daaruit getrokken worden zullen meegenomen worden bij de evaluatie van de wet- en regelgeving in 2006. Daarmee kunnen niet alle zorgen worden weggenomen, maar het punt van verdere beperking van de administratieve lasten voor met name de kleine bedrijven zal de komende maanden hoog de agenda blijven staan om te bezien waar en hoe betere oplossingen kunnen worden bedacht en gerealiseerd.

De externe verificatie is een zodanig belangrijk element in de borging van de emissiegegevens in het systeem van handel, dat daarvan niet kan worden afgezien. De kosten ervan voor de kleinere bedrijven kunnen in belangrijke mate worden beperkt door de systeemverificatie, zoals die volgende jaar wordt uitgevoerd, met name te richten op verificatie van emissiegegevens bij kleinere bedrijven aan de hand van betalingen van gasbedrijven en voorhanden zijnde meetrapporten.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom in het wetsvoorstel niet is gekozen voor een hardheidsclausule of de mogelijkheid van een opt-out. De leden van de PvdA-fractie staan niet afwijzend tegenover een opt-out voor kleine bedrijven, zo lang deze aan de regelgeving blijven voldoen. Laatstgenoemde leden vragen de regering aan te geven om hoeveel kleine bedrijven het gaat en om welk percentage van de NO_x-uitstoot het gaat, wanneer de bedrijven met een CO₂-uitstoot van minder dan 25 kiloton niet aan het systeem van handel in NO_x-emissierechten deel zouden nemen.

Om te beginnen merk ik op dat de wetgevingssystematiek van titel 16.3 met betrekking tot het systeem van handel in NO_x-emissierechten, op dit punt te vergelijken is met titel 16.2 met betrekking tot het systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Met betrekking tot beide systemen van handel in emissierechten wordt in een algemene maatregel van bestuur geregeld welke inrichtingen onder de werkingssfeer van handel in emissierechten vallen. Indien het bijvoorbeeld wenselijk wordt geacht om bepaalde kleinere inrichtingen uit te zonderen van handel in emissierechten, dan zou dit bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld. Overigens moet dan wel worden bedacht dat deze bedrijven in die situatie door middel van traditionele instrumenten aan het realiseren van het NEC-plafond moeten bijdragen. In dat geval zal het voordeel in de emissiereductiekosten als gevolg van een handelssysteem voor deze bedrijven wegvallen.

Hierbij merk ik op dat een opt-out strijdig is met de geest van de handel in NO_x-emissierechten. Bij de opzet van het systeem van handel in emissierechten is begin 2000 uitgebreid met het bedrijfsleven gesproken over de vraag welke grens gehanteerd zou moeten worden waarbij bedrijven wel of niet aan de handel in NO_x-emissierechten zouden dienen mee te doen. Twee mogelijkheden lagen voor. De grens te leggen bij 50 MWth, dat wil

zeggen de keuze voor de ondergrens van de LCP-richtlijn, of de optie om de grens zo laag mogelijk te leggen zodat zoveel mogelijk kleinere bedrijven gebruik zouden kunnen maken van de kosteneffectieve reducties bij de grote bedrijven. Vanuit die laatste overweging is toen gekozen voor de grens bij 20 MWth, met daarbij – op dringend verzoek van het bedrijfsleven – de optie dat aan bedrijven beneden de grens van 20 MWth in een latere fase alsnog de keuze zou worden gelaten in het systeem van handel in emissierechten te stappen, als alternatief voor reductie maatregelen via huidige wet- en regelgeving. Immers, voorop stond en staat dat de kleinere inrichtingen ook hun bijdrage aan de emissiereducties en hun aandeel in de taakstelling voor 2010 moeten leveren. Een belangrijk argument bij de invoering van handel in NO_x-emissierechten was verder dat met dit instrument de lasten van emissiereductie evenredig over alle emittenten te verdelen zijn, terwijl dit bij traditionele wetgevingsinstrumenten uiterst moeilijk te realiseren is. Omdat de beleidsvoorbereiding voor de reductie maatregelen en de regelgeving voor de emissiereducties bij de kleinere inrichtingen nog niet is afgerond, kan aan de betrokken groep van bedrijven nog niet in reële zin het alternatief van alsnog meedoen aan de handel in NO_x-emissierechten geboden worden. Een opt-out voor de kleinere bedrijven boven de 20 MWth net als bij de handel in broeikasgasemissierechten, raad ik echter ten sterkste af omdat er voor deze groep van bedrijven thans geen kosteneffectief maatregelenpakket voorhanden is, zodat het realiseren van het nationale emissieplafond en de taakstelling voor de gehele industrie verder onder druk komt te staan.

Bij de bepaling hoeveel inrichtingen onder de opt-out voor kleine inrichtingen vallen, dienen twee groepen te worden onderscheiden:

1. Bedrijven uit een categorie van Bijlage 1 bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten die zijn aangewezen op grond van hun productiecapaciteit.
2. Bedrijven die zijn aangewezen op grond van het feit dat ze verbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 20 MWth opgesteld hebben staan.

De eerste groep, die met name bedrijven uit de keramische industrie omvat, zal in veel gevallen niet onder de handel in NO_x-emissierechten vallen, tenzij ze ook een vermogen van meer dan 20 MWth opgesteld hebben staan.

De totale groep van bedrijven die onder de CO₂-opt-out van 25 kton (kunnen) vallen (eerste en tweede tranche) omvat 142 bedrijven. Hiervan vallen naar verwachting 83 bedrijven ook onder de handel in NO_x-emissierechten. De NO_x-emissie van deze groep van 83 bedrijven bedroeg in 2001 ca. 1,5 kton, op een totale emissie in 2001 van 90 kton voor de totale groep van bedrijven vallend onder de handel in NO_x-emissierechten. De bijdrage van de opt-out bedrijven bedraagt daarmee dus naar schatting 1 à 2%. Omdat nog niet alle bedrijven in het kader van de handel in NO_x-emissierechten hun emissies hebben gerapporteerd, berusten deze cijfers op een zo goed mogelijke schatting, maar kunnen de definitieve cijfers afwijken.

Belangrijk is echter dat handel in emissierechten moet leiden tot de benodigde emissiereducties, en anders dan bij CO₂ is er geen alternatief maatregelenpakket voorhanden.

Indien de kleinere bedrijven niet aan het NO_x-handelssysteem zouden meedoen, dan zal het traditionele instrumentarium, waaronder BEES A (en B) verder aangescherpt moeten worden. Dit zal dan betekenen dat het voordeel van kostenefficiëntie van handel voor deze bedrijven niet meer opgaat, omdat dan de reductie maatregelen bij de eigen installaties moeten worden gerealiseerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat de administratieve lasten toenemen door een stapeling van regelingen. Welke maatregelen zijn getroffen, of zullen getroffen worden, zo vragen deze leden, om een aanzienlijke toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken?

Ik erken dat handel in emissierechten, zowel die voor CO₂ als die voor NO_x, een toename van de administratieve lasten met zich brengt. Hier tegenover staat echter een aanzienlijk kostenvoordeel voor het bedrijfsleven bij het nemen van de noodzakelijke emissiereductiemaatregelen als gevolg van de introductie van het handelssysteem. De administratieve lasten zijn een van de redenen geweest om de regelgeving voor CO₂ en NO_x zoveel mogelijk te integreren en via dezelfde structuren te organiseren. Daarom is er gekozen voor één emissieautoriteit en één ministeriële regeling monitoring. De bedrijven kunnen met één protocol de monitoring van NO_x en CO₂ integreren, zodat bedrijven binnen de eigen inrichting zoveel mogelijk synergie tussen beide systemen kunnen nastreven. Dat neemt niet weg dat bedrijven wat betreft NO_x geconfronteerd worden met twee typen regelgeving, te weten enerzijds de regelgeving op basis hoofdstuk 8 Wm, te weten de milieuvergunning, het BEES A, het Besluit verbranden afvalstoffen, en anderzijds de regelgeving betrekking hebbend op de handel in NO_x-emissierechten op basis van hoofdstuk 16. Dat is inderdaad een ongewenste situatie, en daarom heeft Nederland in 2001 in samenspraak met de Commissie het initiatief genomen voor het ENAP-project om handel in emissierechten een volwaardige plaats in de Europese regelgeving, met name de IPPC-richtlijn, te geven. Dat is echter een project van lange adem, en zolang de IPPC-richtlijn verplicht tot het opnemen in de vergunning van emissie-eisen voor stoffen met grootschalige verspreiding, zal die verplichting ook in Nederland blijven gelden. Overigens wordt er alles aan gedaan om bedrijven zo min mogelijk last te laten ondervinden van het naast elkaar bestaan van de twee systemen van regelgeving, waarbij als uitgangspunt wordt genomen dat het instrument van handel in emissierechten sturend is voor de benodigde emissiereducties, en niet de eisen in de vergunning of bijvoorbeeld het BEES A. Als voorwaarde geldt daarbij evenwel dat de Europese emissie-eisen als minimumeisen dienen te worden gerespecteerd. In het geval van de LCP-richtlijn is daarbij op verzoek van de industrie gekozen voor implementatie van de eisen voor bestaande installaties (gebouwd voor 1987) via het nationale emissiereductieplan, wat er in feite op neer komt dat bedrijven volledig gebruik kunnen maken van de emissieruimte die handel in emissierechten biedt. Daarnaast is de afgelopen jaren via voorbeeldprotocollen, workshops en conferenties getracht de bedrijven zo goed mogelijk te informeren over het systeem van handel in emissierechten, zijn de voorzieningen en verplichtingen zoveel mogelijk samen met de industrie ontworpen en is bij voortdurende gekeken of er geen betere en goedkopere oplossingen waren. Dat neemt niet weg dat het hierbij een complexe materie betreft, en dat zowel bedrijfsleven als overheid door een leerperiode moeten gaan. Voor de komende periode zal getracht worden om de verplichtingen met betrekking tot het opstellen en indienen van emissieverslagen en van meldingen zoveel mogelijk via een elektronisch format te ontwikkelen, en daarbij ook met name te kijken of in andere landen oplossingen zijn gekozen waarvan wij hier kunnen leren. Een belangrijk punt daarbij is ook de verificatie. Voor de periode 2005–2007 zal de overheid de kosten van de verificatie, voorzover uitgevoerd door het VBE, voor haar rekening nemen. De verwachting is dat daarmee de noodzakelijke verbeteringen in de monitoring en de rapportage relatief gemakkelijk en voor de betrokken bedrijven ook met lagere kosten kunnen worden gerealiseerd. Het voornemen is om vanuit de overheid de ontwikkeling met betrekking tot de administratieve lasten voor de betrokken bedrijven goed te volgen en in samenspraak met het bedrijfsleven te

bezien of er de komende jaren niet alsnog een aantal verbeteringen kan worden bereikt.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat er bij de discussie over de verificatie van de NO_x-emissies in het emissieverslag aanvankelijk inderdaad vanuit is gegaan dat verificatie alleen noodzakelijk was voor inrichtingen met klasse 1- en 2-installaties, dat wil zeggen installaties groter dan 50 MWth en/of 75 ton NO_x per jaar. Daarnaast werd ook expliciet de mogelijkheid opengelaten om daar waar dat nodig mocht blijken ook voor de meer complexe inrichtingen met meerdere klasse 3- en 4-installaties en in de inrichting geproduceerde brandstoffen verificatie verplicht te stellen. Dit voornemen was met de industrie overeengekomen op een moment dat de verplichting tot verificatie van de CO₂-emissieverslagen op grond van EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten nog niet echt in beeld was. Die richtlijn stelt dat van alle inrichtingen de emissieverslagen geverifieerd moeten worden. Enerzijds moet de verplichting tot verificatie tegen de achtergrond gezien worden van de verplichtingen die sowieso uit die EG-richtlijn voortvloeien, maar tegelijkertijd moet bedacht te worden dat de inhoudelijke eisen aan verificatie ten nauwste samenhangen met het verifiëren van dezelfde hoeveelheden en kwaliteiten van de verbruikte brandstoffen voor zowel de emissies van CO₂ als die van NO_x. De verificatie van de twee stoffen wordt voor een heel groot deel bepaald door de verificatie van de onderliggende meet-, brandstof- en andere gegevensstromen. Daarom is een onderscheid tussen verificatie van CO₂ en NO_x voor de complexe bedrijven niet zinvol. Voor de niet-complexe bedrijven is de verificatie van zowel NO_x als CO₂ vanuit het kostenaspect niet echt bezwaarlijk omdat de verificatie voor de niet-complexe bedrijven een betrekkelijk eenvoudige, en dus kosteneffectieve exercitie is, en de overheid de eerste drie jaar de kosten van die verificatie voor eigen rekening neemt. Bovendien is verificatie een noodzakelijke borging voor elk systeem van handel in emissierechten. In het geval dat er geen verificatie van de niet-complexe inrichtingen zou komen, betekent dat dat de borging van de emissieverslagen door extra controles vanuit de overheid moet worden bewerkstelligd.

Bij de wetgeving omtrent de handel in broeikasgasemissierechten heb ik al aangegeven dat als gevolg van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (Stb. 2004, 519) emissiegegevens op inrichtingsniveau absoluut openbaar worden. De vraag of die gegevens zijn aan te merken als bedrijfs- en fabricagegegevens, is daarbij niet relevant. Voor de onderbouwing van emissiegegevens (veelal de gegevens op installatieniveau) geldt dat, evenals in het huidige regime, VROM en EZ de betreffende informatie als vertrouwelijk aanmerken en dat deze dus niet aan derden wordt verstrekt. Daarbij komt dat het onderhavige wetsvoorstel ook voldoende waarborgen bevat voor publieke verantwoording voor het functioneren van het NO_x-handelssysteem. De externe verificatie van het emissieverslag is hiervoor van eminent belang. Gegevens ter onderbouwing van de emissiegegevens van de bedrijven hoeven dan door de overheid niet aan derden te worden verstrekt. Ook het nieuwe openbaarheids-regime biedt dus de mogelijkheid om die onderbouwingsgegevens vertrouwelijk te behandelen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het uiteindelijk aan de rechter is om te beslissen over de juiste toepassing van de wet. In de ACTAL III studie is ervan uitgegaan dat alle inrichtingen met klasse I-installaties zouden worden geverifieerd, alsmede de meer complexe inrichtingen of inrichtingen met meerdere installaties in klasse 2, 3 en/of 4. In totaal is in Actal III ervan uitgegaan dat de emissieverslagen van de helft (135) van alle toen aangenomen 270 inrichtingen zouden worden geverifieerd. In ACTAL III is er inderdaad vanuit gegaan dat de andere helft van de 270 inrichtingen «intern» zouden worden geverifieerd dan wel door extra steekproefonderzoeken door de emissieautoriteit zouden

worden gecontroleerd. Die veronderstelling was toen evenwel nog gebaseerd op de aanname dat de bedrijven zelf de kosten voor de verificatie zouden moeten dragen. Daarna is besloten dat bedrijven ervoor kunnen kiezen de verificatie gedurende de periode 2005–2007 voor rekening van de overheid door het VBE te laten uitvoeren. Bij de evaluatie in 2006 kan dan ook bezien worden welke inspanning en welke kosten de verificatie voor de kleinere bedrijven met zich gaat brengen, en in hoeverre de verificatie van de CO₂-gegevens op onderdelen samengaat met, en op welke onderdelen deze verschilt van die van de NO_x-emissies.

8. Artikelsgewijs (Artikel IV, inwerkingtreding)

De leden van de CDA-fractie merken op dat de start met een handelsstelsel voor CO₂ veel inspanning vergt en dat tegelijkertijd het draagvlak voor een stelsel van NO_x-emissierechten lijkt te verminderen. Deze leden vragen of de regering deze analyse deelt en of de regering klaar kan aangeven waarom de invoering van dit wetsvoorstel op dit moment beslist nodig is en waar dan exact de meerwaarde in gevonden wordt.

Deze leden vragen de regering vervolgens een nadere onderbouwing te geven van de mogelijkheid om het wetsvoorstel zo snel mogelijk en bij voorkeur op 1 januari 2005 in werking te laten treden. Anders dan bij de emissiehandel voor CO₂ gelden hier geen deadlines anders die van het halen van doelstellingen in 2010, aldus deze leden. De voorbereidingstijd voor bedrijven en de emissieautoriteit is aanmerkelijk korter dan bij CO₂. Kan een snelle invoering ook voldoende zorgvuldig gebeuren?

In antwoord op deze vragen merk ik om te beginnen op dat het realiseren van de voor 2010 vastgestelde gemiddelde PSR voor het bedrijfsleven inderdaad een aanzienlijke inspanning is. Dit is zeker het geval als daarbij wordt bedacht dat er in het verleden al omvangrijke emissiereducties zijn gerealiseerd. Het laaghangend fruit is veelal reeds geplukt. Om het NEC-plafond voor NO_x toch op kosteneffectieve wijze te realiseren, is de introductie van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten voor de bedrijven onontbeerlijk. De geraamde kostenvoordelen voor het bedrijfsleven door introductie van een handelssysteem ten opzichte van het traditionele instrumentarium kunnen volgens de literatuur oplopen tot circa 50%. Daarbij geldt dat hoe langer de periode van het handelssysteem duurt, des te meer de kosteneffectieve voordelen kunnen worden benut. Zowel in technologische als in bedrijfseconomische zin is het jaar 2010 vrij dichtbij en rest de bedrijven niet veel tijd meer. Het van start gaan van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten in 2005 is daarom van wezenlijk belang. Met betrekking tot de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel vervatte wettelijke regeling merk ik het volgende op. Voor het halen van de NEC-doelen is het van groot belang om vast te houden aan het verloop van de PSR. Dat betekent dat de PSR moet verspringen op 1 januari van elk kalenderjaar, te beginnen bij 1 januari 2006. Daar zal ik niet aan tornen. Tegelijkertijd ligt er een duidelijke wens: voldoende tijd voor het indienen en valideren van de monitoringsprotocollen, zodat de bedrijven bij de start van de handel in NO_x-emissierechten over een emissievergunning kunnen beschikken. De manier om aan beide wensen tegemoet te komen, is om het eerste handelsjaar korter te laten duren, namelijk van de dag van inwerkingtreding van de wet tot en met 31 december 2005. Indien de wet, nadat het wetsvoorstel de goedkeuring van het parlement heeft verkregen, per 1 juni 2005 in werking zou kunnen treden, kan uitgegaan worden van een eerste handelsjaar van zeven maanden. In overleg met het bedrijfsleven streef ik naar een snelle en zorgvuldige invoering. De manier waarop ik een snelle en zorgvuldige invoering voor ogen zie, zal ik hierna nader uiteenzetten.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er discussie bestaat over het tijdstip wanneer de handel feitelijk in werking zou moeten treden. Deze leden vragen of kan worden aangegeven in hoeverre de overheid klaar is voor de invoering van het systeem van NO_x-emissiehandel per 1 januari 2005. Welke zaken moeten nog geregeld worden voordat het in werking kan treden? Verder vragen deze leden of het mogelijk is dat bedrijven straks geconfronteerd kunnen worden met een verbod om zonder NO_x-vergunning te emitteren terwijl ze geen zekerheid hebben dat die vergunning op korte termijn verleend zal worden.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op. De taken waarvoor de overheid verantwoordelijk is, zoals de regelgeving en bepaalde voorzieningen met betrekking tot het systeem van handel in NO_x-emissierechten, zijn al een heel eind gevorderd en zullen bij de start van het systeem gereed zijn. Er wordt alles aan gedaan om het register voor de handel in NO_x-emissierechten op 1 mei 2005 functioneel gereed te hebben. De voorbereiding van de handel in NO_x-emissierechten spitst zich verder met name toe op de verlening van de emissievergunningen (de aanvraag door de bedrijven, de inhoudelijke beoordeling van de monitoringsprotocollen door de emissieautoriteit en de formele stappen). De bedrijven moeten op tijd hun monitoringsprotocol inleveren bij de emissieautoriteit en de emissieautoriteit moet op tijd de protocollen hebben beoordeeld. Daarbij zal het bevoegd gezag voor de milieuvergunning in staat moeten worden gesteld de emissieautoriteit te adviseren en zal ook rekening moeten worden gehouden met de periode van het ter inzage leggen van de concept-emissievergunningen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Van de ongeveer 300 inrichtingen die een NO_x-monitoringsprotocol moeten indienen, heeft de emissieautoriteit reeds ruim 200 protocollen ontvangen in het kader van handel in broeikasgasemissierechten. Deze bedrijven hebben namelijk een geïntegreerd monitoringsprotocol ingediend dat zowel betrekking heeft op CO₂ als op NO_x. In totaal moeten dus nog bijna 100 inrichtingen, die als niet-complex kunnen worden aangemerkt, een monitoringsprotocol indienen. De emissieautoriteit bekijkt thans reeds de NO_x-aspecten van een aantal monitoringsprotocollen.

Met betrekking tot een soepele overgang naar een systeem van handel in NO_x-emissierechten wil ik opmerken dat ik voornemens ben het overgangsregime op dezelfde wijze vorm te geven als bij CO₂. Dat betekent dat naast de veelvuldige inhoudelijke informatievoorziening met betrekking tot de monitoringsprotocollen, er brieven naar de bedrijven zullen uitgaan waarin concreet zal worden aangegeven voor welke datum de bedrijven formeel hun emissievergunning moeten aanvragen. De bedrijven krijgen voldoende tijd om dit te doen en de emissieautoriteit krijgt voldoende tijd om deze te beoordelen. Echter, gelet op het belang van een spoedige inwerkingtreding van de wet zullen deze termijnen realistisch, maar strak zijn.

Ook hier zal gelden dat het bestuur van de emissieautoriteit een resultaatsverplichting heeft om op tijd emissievergunningen te verlenen aan bedrijven die tijdig een vergunningaanvraag (het monitoringsprotocol maakt daarvan onderdeel uit) hebben ingediend dat aan de wettelijke eisen voldoet. Ten aanzien van de overige aanvragen geldt een inspanningsverplichting waarbij het tijdstip van aanvraag en de kwaliteit van het monitoringsprotocol van belang zijn. In dit licht moeten ook de handhavende taken van de emissieautoriteit worden gezien in het geval een bedrijf niet over de vereiste emissievergunning beschikt na de inwerkingtreding van de wet. Dit overgangsregime zal voor een deel in beleidsregels worden uitgewerkt en voor een deel in een nieuw artikel IV van het wetsvoorstel. Een daartoe strekkende nota van wijziging heb ik gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag bij uw Kamer ingediend. De resultaatsverplichting heb ik in de wet verankerd om alle twijfels weg te

nemen over de tijdige vergunningverlening door de emissie-autoriteit aan bedrijven die op tijd een goed monitoringsprotocol hebben ingediend. Gelet op al deze voorbereidingen en het feit dat ik weliswaar strakke, maar ook realistische termijnen zal hanteren voor bedrijven om hun vergunningaanvraag in te dienen en voor de emissieautoriteit om deze te kunnen beoordelen, heb ik er alle vertrouwen in dat het systeem van handel in NO_x-emissierechten per 1 juni 2005 in werking kan treden. Het is dus niet zo dat bedrijven geconfronteerd kunnen worden met een verbod om zonder NO_x-vergunning te emitteren terwijl ze geen zekerheid hebben dat die vergunning op korte termijn verleend zal worden. Zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van titel 16.3 Wm, waarin het verbod is opgenomen om zonder emissievergunning NO_x-emissies te veroorzaken, zullen die vergunningen worden verleend.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of kan worden aangegeven in hoeverre het bedrijfsleven klaar is voor een start van het handelssysteem op 1 januari 2005. Welke maatregelen zijn getroffen of zullen worden getroffen om er zeker van te zijn dat zowel het bedrijfsleven als de overheid daadwerkelijk klaar is voor de invoering van de NO_x-emissiehandel per 1 januari 2005? Wat zijn gevolgen wanneer blijkt dat niet alle partijen hier klaar voor zijn? Behoort uitstel van invoering tot de mogelijkheden, zo vragen deze leden.

Uit het evaluatierapport van de grootschalige demonstratie die heeft plaatsgevonden, blijkt dat zowel de overheid als het bedrijfsleven voldoende is voorbereid op de start van het systeem. Bedrijven en overheden hebben de afgelopen tijd zwaar geïnvesteerd in alle voorbereidingen voor handel in emissierechten. Gelet op de Europeesrechtelijke verplichting met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten lag het accent daarbij op CO₂, maar ook op het gebied van NO_x is een indrukwekkende prestatie verricht door bedrijven en andere overheden. Publieke erkenning daarvan is hier op haar plaats.

Dat geldt met name voor de geboekte resultaten op het gebied van de monitoringsprotocollen (de emissieautoriteit heeft ruim 200 geïntegreerde protocollen ontvangen, waarin dus de monitoring voor NO_x reeds opgenomen is) en voor de deelname aan de grootschalige demonstratie, die onlangs is afgerond.

Deze demonstratie toont twee dingen aan: we zijn voldoende voorbereid en er zijn nog punten die aandacht behoeven. Ik heb inmiddels besloten tot de volgende vervolgacties:

- extra aandacht, ook in 2005, voor de informatieverstrekking en kennisoverdracht,
- verificaties van de monitoringssystemen van bedrijven, zodat de bedrijven hun monitoringssystemen kunnen vervolmaken.

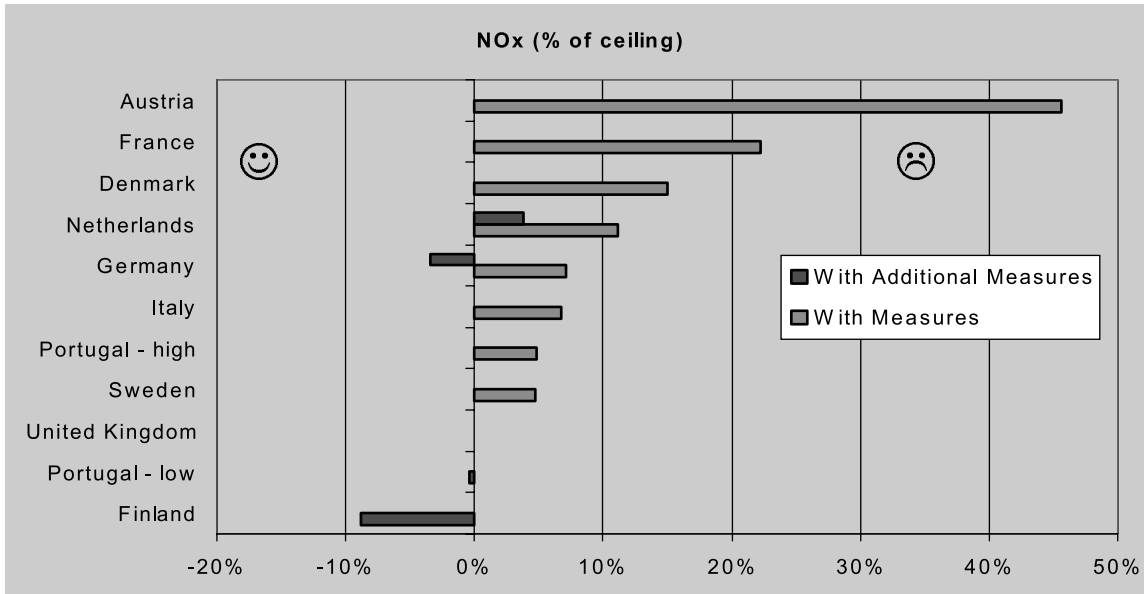
Inspanningen dienen dus onder andere nog te worden geleverd op het gebied van de emissievergunningen met de daarbij behorende monitoringsprotocollen. Uiteraard moeten alle partijen ook op dit punt klaar zijn voor de start van de handel in NO_x-emissierechten. Zoals ik hiervoor al aangaf, zal ik realistische termijnen aan de bedrijven en de emissieautoriteit geven om alles op orde te brengen. Het invoeren van het systeem enkele maanden later dan 1 januari 2005 is geen onoverbrugbaar probleem. De emissienorm, de verplichting om voldoende emissierechten in te leveren ten opzichte van de veroorzaakte emissies, geldt pas vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, naar verwachting met ingang van 1 juni 2005. Vanaf 1 juni 2005 gaan dan ook de prestatienormen gelden en bouwen de bedrijven dus ook direct NO_x-emissierechten op. Het bedrijf levert na afloop van het emissiejaar 2005 het aantal emissierechten in, dat overeenkomt met de hoeveelheid in juni tot en met december 2005 veroorzaakte emissies.

Tenslotte merk ik op dat de samenhang tussen CO₂ en NO_x bij de betrokken bedrijven onder andere wat betreft de monitoring groot is. Dit heeft tot gevolg, zoals ik eerder al aangaf, dat het merendeel (70%) van de

bedrijven een geïntegreerd monitoringsprotocol voor CO₂ en NO_x bij de emissieautoriteit ter validatie heeft ingediend. Een groot deel van de bedrijven is er dus al klaar voor.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het nu uitgewerkte Nederlandse beleidsvoorstel zich verhoudt tot de voorgenomen beleidsplannen van andere Europese landen. Zij vragen dit ook in het licht van het belang van een level playing field in Europa.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat het Europese milieuagentschap de nationale plannen van de lidstaten heeft geanalyseerd, voorzover deze voor maart dit jaar waren ingediend bij de Commissie. Voor Nederland is daardoor niet de notitie «Erop of Eronder» onderzocht, maar de voorganger (de Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002). Het feitelijke beeld in Nederland is daardoor iets gunstiger dan in de hieronder opgenomen grafiek. De grafiek laat zien dat Nederland zeker niet het enige land is dat nog een forse inspanning moet plegen om de NEC-plafonds te halen.



9. Overig

De leden van de CDA-fractie vragen specifieke aandacht voor de situatie van het bedrijf Corus. Tijdens het rondetafelgesprek in de Kamer is door Corus vrij precies aangegeven waarom zij bezwaren hebben tegen de taakstelling die hen wordt opgelegd. Duidelijk is volgens deze leden dat dit bedrijf in verhouding tot veel andere bedrijven een extreme inspanning moet leveren om te voldoen aan de eisen die NO_x-emissiehandel stelt. Deze leden vragen of de regering bereid is om, indien bij de evaluatie in 2007 zou blijken dat een onevenredige inzet gevraagd wordt, hieraan tegemoet te komen.

In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Bij het ontwikkelen van het systeem van handel in NO_x-emissierechten is met het bedrijfsleven uitvoerig stilgestaan bij het verdelen van de lasten tussen de betrokken bedrijven om het emissieplafond te realiseren. De grondgedachte hierbij is dat er kostenverevening tussen de betrokken bedrijven zou plaatsvinden. Hierover is overeenstemming met de betrokken bedrijven bereikt, hetgeen zich vertaald heeft in een brief aan uw Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 26 578, nr. 3). Bij dit akkoord is rekening

gehouden met de specifieke situatie van de procesemissies. Hiertoe behoren grote delen van de NO_x-emissies van Corus. Gegeven deze specifieke situatie is de reductietaakstelling van de bedrijven met NO_x-procesemissies 20% lager dan die van de bedrijven met NO_x-verbrandingsemissies. Het moge duidelijk zijn dat deze laatste groep van bedrijven dit akkoord met een zekere reserve hebben geaccepteerd. Deze aanpak heeft destijds de instemming van Uw Kamer gekregen. Ondanks de reeds bijgestelde taakstelling voor de bedrijven met NO_x-procesemissies, meent Corus evenwel op basis van nieuwe interne analyses dat zij zeker ten opzichte van Europese concurrenten door het Europese NEC-plafond onevenredig wordt benadeeld.

De afspraken met de industrie over de introductie van handel in NO_x-emissierechten liggen in het verlengde van deze Europese afspraken, waarbij iedere lidstaat te maken krijgt met een emissieplafond ingevolge de NEC-richtlijn. Dit geldt voor Nederland, maar ook voor de andere lidstaten waar zich de concurrenten van Corus bevinden. Ook deze lidstaten zullen besluiten nemen over de wijze waarop zij aan hun plafond gaan voldoen. Het is vrijwel zeker dat dit ook daar leidt tot extra maatregelen en kosten. Of de wijze waarop de verschillende lidstaten maatregelen inzetten om binnen het overeengekomen NEC-plafond voor NO_x te blijven, uiteindelijk en per saldo zal leiden tot een verstoring van het level playing field voor Corus, kan in 2007 mogelijk beter worden gezien. Mocht op overtuigende wijze worden aangetoond dat er per saldo sprake is van zo'n verstoring, dan ben ik bereid te onderzoeken of er een juridische verplichting bestaat, tegen de achtergrond van het kader zoals geschetst in paragraaf 15 van de memorie van toelichting, om deze verstoring te compenseren, zonder dat dit het handelssysteem van NO_x-emissierechten aantast. Een eventuele compensatieplicht zal daarbij mede moeten worden gezien in relatie tot de beoordeling van staatssteun door de Commissie.

De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat het bedrijf Corus door de allocatie van procesemissies aanvullende reductieverplichtingen moet treffen die zelfs niet met technische maatregelen haalbaar zijn. Het bedrijf zou hierdoor in een eeuwig kooppositie gedrongen worden. Deze leden vragen of de regering deze analyse van Corus deelt. In hoeverre is deze situatie wenselijk, ook gezien de doelstelling van deze wet, zo vragen deze leden?

Corus is van mening dat het bedrijf reductiemaatregelen moet treffen die niet technisch haalbaar zijn. De mening van Corus dat het bedrijf zelf technische maatregelen moet treffen, berust mijns inziens op een misvatting. De emissienorm bij handel in emissierechten, op grond van hoofdstuk 16 Wm, legt immers geen reductieverplichting aan individuele bedrijven op, laat staan technische maatregelen per installatie. De emissienorm stelt dat Corus op 1 mei volgend op het emissiejaar tenminste evenveel emissierechten inlevert als Corus daadwerkelijk heeft geëmitteerd.

Om aan deze emissienorm te kunnen voldoen, heeft Corus twee mogelijkheden. Of Corus neemt NO_x-reducerende maatregelen of Corus koopt emissierechten bij, zodat het aantal emissierechten in overeenstemming komt met de feitelijke NO_x-emissie.

Zover de informatie van Corus tot mij is gekomen, zijn bij Corus te nemen NO_x-reductiemaatregelen vrij kostbaar. Indien deze kosten hoger zijn dan de kosten van te kopen emissierechten, staat het Corus dus vrij om emissierechten te kopen. In feite draagt het bedrijf dan op kosten-effectieve wijze bij aan het realiseren van het NEC-plafond NO_x voor de industrie door een deel van de reductiemaatregelen bij een ander bedrijf te financieren. Indien de prijs van de emissierechten aanzienlijk zou stijgen, wordt het voor Corus aantrekkelijk om zelf technische reductiemaatregelen te nemen.

Bij het handelssysteem zullen er altijd kopers en verkopers zijn. De positie die een individueel bedrijf inneemt, zal afhankelijk zijn van zowel bedrijfsinterne afwegingen als de prijsontwikkeling in de markt. Doordat er kopers en verkopers van emissierechten zijn, wordt gewaarborgd dat de industrie als geheel op de meest kosteneffectieve wijze de reducties kan realiseren. Met dit handelssysteem is ook gewaarborgd dat de lasten (zijnde kosten voor de NO_x-reductie) binnen de industrie op een verantwoorde wijze worden verevend. Ieder bedrijf draagt bij naar rato van de eigen omvang van NO_x-emissie. Deze twee aspecten zijn de kern van het wetsvoorstel. Gelet op dit uitgangspunt bij handel in emissierechten is de emissienorm volledig losgekoppeld van de technische maatregelen. Daarom is het argument dat op *bedrijfsniveau* de emissienorm technisch niet haalbaar zou zijn, bij handel in NO_x-emissierechten niet aan de orde.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker