

Vergaderjaar 2010–2011

32 667

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140) en de uitvoering van verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302) en verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270) (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 mei 2011

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Algemeen	2
2. Europees plafond	2
3. Toewijzing van rechten: kosteloze verdeling, benchmark, veilen	3
4. Mondiale emissiesystemen	8
5. Carbon Leakage	9
6. Reikwijdte	10
7. Financiële aspecten	10
8. Overig	11

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de ChristenUnie-fractie met belangstelling kennis hebben genomen van de inhoud van het wetsvoorstel. Ook dank ik de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en D66 voor hun overwegend positieve beoordeling van het wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op de vragen van de leden van deze fracties.

2. Europees plafond

De leden van de VVD-fractie merken op dat er één Europees emissieplafond komt en dat het Europese beleid voor de uitgifte van gratis emissierechten verder wordt geharmoniseerd. Deze leden vragen zich af wat deze geharmoniseerde situatie betekent voor onze concurrentiepositie. Zij vragen wat de voor- of nadelen voor Nederland zijn onder het oude systeem en wat deze wijziging voor de internationale concurrentiepositie van Nederland betekent. In de oude situatie had elke lidstaat een nationaal toewijzingsplan waarbij lidstaten een zekere eigen beleidsvrijheid hadden om de allocatie meer flexibel af te stemmen op de nationale situatie. Nadeel daarvan was dat hetzelfde soort bedrijven in verschillende lidstaten soms een enigszins andere behandeling kreeg. Door de meer geharmoniseerde aanpak in fase III (2013–2020) van het Europese systeem van emissiehandel (hierna: het ETS) vervallen deze mogelijkheden en ontstaat er nog meer een gelijk speelveld waar Nederland als open economie van profiteert.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af, met het oog op het Europees plafond, in hoeverre Nederland het besluit van de Commissie over toewijzing van rechten aan landen kan beïnvloeden. De herziene richtlijn 2003/87/EG (hierna: de richtlijn) voorziet niet in het rechtstreeks toewijzen van een hoeveelheid emissierechten door de Commissie aan een lidstaat. Er bestaat enkel de mogelijkheid om het Europees plafond aan te passen. Het afnamepercentage van het plafond, zoals genoemd in de volgende vraag, blijft daarbij gelijk. Door toepassing van de benchmarks berekenen de lidstaten het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten. Bij een eventuele uitbreiding van de EU zal de richtlijn aangepast moeten worden op het punt van de verdeling van de hoeveelheid te veilen emissierechten. Wat betreft de mogelijkheid van inspraak moet onderscheid gemaakt worden naar de grondslag van een besluit van de Commissie. De richtlijn voorziet niet in inspraak van de lidstaten bij de beoordeling door de Commissie van de lijsten met inrichtingen en kosteloze toewijzingen die de lidstaten aan de Commissie moeten zenden, of van verzoeken tot opt-out. Bij een verzoek tot opt-in kunnen de lidstaten via de comitologieprocedure inspreken. Bij uitbreiding van het ETS vanwege de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU zal de richtlijn moeten worden herzien. Bij een dergelijk proces zullen alle lidstaten betrokken zijn. Het is voor de

lidstaten verder mogelijk om beroep in te stellen tegen een besluit van de Commissie over de aanpassing van het Europees plafond. Op grond van artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kunnen ook rechtspersonen beroep instellen tegen handelingen die tot hen gericht zijn of die hen rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. De vraag is of een besluit over de hoogte van het Europees plafond een individuele rechtspersoon rechtstreeks raakt. Over het geheel genomen zijn de mogelijkheden voor de lidstaten om in fase III van het ETS (2013–2020) de Europese besluitvorming te beïnvloeden in vergelijking met de fases I (2005–2007) en II (2008–2012) niet afgenomen. In de vorige fases werden weliswaar de nationale allocatieplannen via de comitologieprocedure behandeld, maar voor fase III zijn de uitvoeringsmaatregelen over de kosteloze toewijzing van emissierechten via de comitologieprocedure tot stand gekomen.

Deze leden vragen zich verder af, met het oog op de geleidelijke afname van het emissieplafond, of een lager afnamepercentage dan 1,74% en een verhoging naar het gewenste niveau op langere termijn mogelijk is aangezien investeringen en innovatie mogelijk pas op langere termijn hun vruchten zouden afwerpen. Het percentage van 1,74 staat in de richtlijn en kan alleen aangepast worden door wijziging van de richtlijn. De geleidelijke afname biedt voor bedrijven een goede motivatie om nu te investeren in reducties en dit niet uit te stellen. Het ETS biedt wel de mogelijkheid voor bedrijven te kiezen tussen het zelf treffen van emissiereducerende maatregelen door innovatie en investeringen, en het kopen van emissierechten die afkomstig zijn van reductiemaatregelen van andere partijen. Bedrijven kunnen hun strategie dus laten aansluiten op hun eigen mogelijkheden, waaronder hun innovatie- en investeringspatroon.

De leden van de D66-fractie stellen enkele vragen over de doorwerking van het gezamenlijke EU-emissieplafond in de volatiliteit van de prijzen van emissierechten. De volatiliteit van de prijzen zal afnemen bij een grotere liquiditeit van de markt. De markt zelf heeft al jaren geleden future-contracten gecreëerd om die liquiditeit te bevorderen. De afgelopen jaren was de prijs redelijk stabiel. De grootste schommelingen in de prijs hebben plaatsgevonden in de overgang van fase I naar fase II van het ETS, eind 2007. Deze schommelingen zijn niet ontstaan door het ETS zelf, maar doordat de rechten uit fase I in fase II geen waarde meer hadden. Door de mogelijkheid in te bouwen de rechten ook in latere fases te gebruiken is dit probleem verholpen. De schommelingen vanaf 2008 zijn te verklaren op basis van bijvoorbeeld de kolen- en gasprijzen en de economische crisis. Schommelingen in de prijs horen bij een systeem waarbij de prijs op basis van vraag en aanbod tot stand komt. De marktpartijen zijn ook bij olie etc. wel gewend aan prijsschommelingen en kunnen daar goed mee omgaan, ook bij het nemen van investeringsbeslissingen.

3. Toewijzing van rechten: kosteloze verdeling, benchmark, veilen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de kosteloze toewijzing van emissierechten jaarlijks wordt aangepast. De kosteloze toewijzing van emissierechten wordt eenmalig berekend voor de gehele periode van fase III (2013–2020). De uitvoeringsmaatregelen, waarin de benchmarks zijn opgenomen, gelden voor heel fase III. De benchmarks zijn vastgesteld op grond van gegevens over de periode 2007–2009. Artikel 10bis van de richtlijn bepaalt dat de toewijzing zo veel mogelijk plaatsvindt op basis van ex ante benchmarks. Dit draagt bij aan de zekerheid voor bedrijven over de kosten voor uitstoot van CO₂ en daarmee over de productie en

financiële vooruitzichten. Tijdens fase III kan de kosteloze toewijzing alleen in specifieke gevallen voor een inrichting worden aangepast, bijvoorbeeld in geval van een aanzienlijke vermindering van de capaciteit. Daarbij wordt uitgegaan van de initiële kosteloze toewijzing en wordt niet opnieuw een berekening met toepassing van de benchmarks uitgevoerd. Bij een uitbreiding van de capaciteit worden de eenmalig vastgestelde benchmarks weer toegepast. Hierbij moet worden opgemerkt dat het totale milieueffect van het ETS wordt bepaald door het aflopende Europese plafond.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of de regering een inschatting kan maken van de totale veilingopbrengsten. In de begroting is een bedrag van jaarlijks 700 miljoen euro opgenomen als geschatte inkomsten.¹ Dit is afhankelijk van de CO₂-prijs en het exacte aantal te veilen rechten. Over het aantal te veilen rechten zal het komende jaar bij de nadere invulling van de toewijzingssystematiek steeds meer duidelijkheid ontstaan, al kan dat door een wijziging van de richtlijn als gevolg van een internationaal akkoord weer veranderen; de prijs blijft een onzekere factor.

Deze leden ondersteunen de aanbeveling uit de richtlijn om ten minste 50% van de opbrengsten toe te wijzen aan nationaal of internationaal klimaatbeleid. Deze leden willen graag weten wanneer de regering met een voorstel komt om deze opbrengsten nuttig te besteden. Daarnaast willen deze leden graag weten wat de regering gaat doen met het resterende bedrag. De opbrengst van de veiling komt terecht bij de lidstaat van wie de emissierechten zijn geveild. De lidstaat bepaalt hoe de opbrengst wordt gebruikt. In de richtlijn en in de politieke verklaring van de Europese Raad van 12 december 2008 bij het klimaat- en energiepakket is bevestigd dat de lidstaat bepaalt hoe de opbrengst wordt gebruikt, in overeenstemming met de eigen grondwettelijke en budgettaire eisen. Het kabinet heeft aan het begin van de kabinetsperiode een integrale afweging gemaakt tussen uitgaven en inkomsten. Daar zijn ook de inkomsten uit de veiling van emissierechten in meegenomen – die al onderdeel waren van het basispad van het CPB. Conform de begrotingsregels geldt ook tijdens deze kabinetsperiode een scheiding tussen inkomsten en uitgaven en worden de inkomsten uit de veilingopbrengsten niet geoormerkt voor specifiek (klimaat)beleid. De financiering van klimaatgerelateerde uitgaven gaat via de algemene middelen. De richtlijn bevat wel een aanbeveling dat ten minste 50% van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten, of het financiële waarde-equivalent van deze inkomsten, zou moeten worden besteed aan nationaal, Europees en mondiaal klimaatbeleid (artikel 10, derde lid). Hieronder wordt ook de dekking van kosten van uitvoering van het ETS begrepen. In de politieke verklaring van de Europese Raad is aangegeven dat de lidstaten bereid zijn een financiële bijdrage te leveren – ter grootte van ten minste de helft van de veilingopbrengsten – aan nationaal en Europees klimaatbeleid. Naar verwachting zal Nederland in de praktijk overigens wel aan deze voorwaarde voldoen gezien de reeds gereserveerde begrotingsmiddelen voor onder meer duurzame energie, energiebesparing en bijdrage aan adaptatie en mitigatie in ontwikkelingslanden.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe het kabinet het voorstel van een aantal bedrijven onder de naam DAAN-arrangement beoordeelt en of het kabinet mogelijkheden ziet om dit voorstel in te voeren in de huidige plannen. Het DAAN-arrangement heeft betrekking op de inzet van duurzame energie door de bedrijven AKZO en Nyrstar. Het kabinet kan zich niet vinden in het DAAN-arrangement in zijn oorspronkelijke vorm. Daarom wordt momenteel met de initiatiefnemers gesproken over aanpassing van het voorstel. Dergelijke initiatieven van het bedrijfs-

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XI, nr. 6, blz. 5.

leven, die passen in de financiële regelingen van de overheid, juicht het kabinet toe. Voorstellen als deze kunnen mogelijk een rol spelen bij de keuze van de projecten waarover de overheid een «Green Deal» wil afsluiten. Het kabinet nodigt ook andere partijen in de samenleving uit om maatwerkafspraken voor te stellen voor praktijkprojecten rond energiebesparing en duurzame energie.¹

De leden van de CDA-fractie zien het principe «de vervuiler betaalt» niet terug in de berekening van de te veilen rechten. Deze leden vragen zich af of het kabinet ruimte ziet om voor deze berekening, behalve emissies in het verleden, ook het besparingspotentieel in de toekomst (eventueel per sector bekeken) mee te laten tellen in de verdeling van de te veilen rechten. De verdeling van de rechten over de verschillende lidstaten ligt vast in de richtlijn. Daarbij is rekening gehouden met lidstaten die nog grote stappen op het terrein van emissiereducties moeten zetten.

De leden van de CDA-fractie geven verder aan kritisch te staan tegenover de aanbeveling uit de richtlijn om ten minste 50% van de opbrengsten toe te wijzen aan nationaal, Europees of internationaal klimaatbeleid. De lidstaat Nederland moet zelf vrij kunnen beslissen over de besteding van middelen zoals veilingopbrengsten, zonder Europese inmenging. Deze leden vragen zich af hoe groot de jaarlijks te verwachten opbrengsten zijn, hoe het kabinet voornemens is deze opbrengsten te besteden en hoe andere lidstaten met deze aanbeveling omgaan. Voor het antwoord op de vraag hoe groot de jaarlijks te verwachten opbrengsten zijn en hoe het kabinet voornemens is deze opbrengsten te besteden verwijs ik naar het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie eerder in deze paragraaf. Ter beantwoording van de vraag hoe andere lidstaten omgaan met de aanbeveling uit de richtlijn merk ik het volgende op. Uit een beperkte inventarisatie blijkt dat lidstaten op verschillende wijzen uitvoering geven aan de aanbeveling. In Duitsland is wettelijk vastgelegd dat de middelen toegevoegd worden aan de algemene middelen van waaruit ze dienen als voeding voor een energie- en klimaatfonds. In het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Zweden worden de middelen aan de algemene middelen toegevoegd waarna er besloten wordt welk deel van deze middelen voor klimaatdoeleinden wordt ingezet. In Frankrijk, Italië, Spanje, Polen, Finland en België moet de discussie nog plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie verzoeken het kabinet om de Commissie te manen actief te voorkomen dat er verstoring van het Europese speelveld optreedt doordat sommige lidstaten individuele bedrijven sterker compenseren voor de kosten van het ETS dan andere. De richtlijn biedt garanties dat de toedeling van gratis rechten geharmoniseerd plaatsvindt. Daarnaast loopt momenteel in Europees verband de consultatie over de aanpassing van het staatssteunkader om bedrijven in bepaalde sectoren te compenseren voor hogere elektriciteitsprijzen als gevolg van het ETS. Juist om concurrentievervalsing te voorkomen is Nederland voorstander van de genoemde staatssteunregeling die ervoor moet zorgen dat de eventuele steun aan duidelijke strikte Europees vastgestelde regels voldoet zodat marktverstoring als gevolg van overheidssteun wordt voorkomen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het veilingssysteem een lucratieve handel kan worden en willen weten of het kabinet kan garanderen dat het doorverkopen van rechten tegen een prijs boven de marktwaarde is uitgesloten onder het regime van de nieuwe wet. Het staat een ieder vrij te proberen om emissierechten op de veiling zo goedkoop mogelijk te kopen en door te verkopen voor een hogere prijs dan de marktprijs. De wet verbiedt dit niet. Er is geen reden te veronderstellen dat het veilingssysteem een lucratieve handel wordt. Op de eerste plaats is de

¹ www.rijksoverheid.nl/greendeal

prijs van de rechten op de veiling naar verwachting gelijk aan de prijs zoals die op de secundaire markt geldt. De recente veilingen in de huidige handelsperiode lieten ook steeds een veilingprijs zien die weinig afweek van de marktprijs. Op de tweede plaats zal het alleen in uitzonderlijke situaties lukken om de emissierechten voor een hogere prijs dan de marktprijs door te verkopen: de marktprijs is namelijk algemeen bekend bij de potentiële kopers en er zijn veel aanbieders van emissierechten. In Europees verband wordt wel gezocht naar maatregelen om marktmisbruik (marktmanipulatie en handel met voorkennis) tegen te gaan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor het geologisch opslaan van CO₂ geen rechten kosteloos worden toegewezen omdat CCS (Carbon Capture & Storage) op zichzelf geen activiteit is waarbij broeikasgas vrijkomt. Deze leden vragen zich af in hoeverre dit valt te rijmen met het feit dat de CCS-activiteiten moeten worden aangewezen als broeikasgas-activiteiten. In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. CCS is een technologie waarmee de uitstoot van CO₂ door broeikasgasinstallaties kan worden vermeden. CO₂ dat is ontstaan tijdens een productieproces binnen een inrichting wordt afgevangen en opgeslagen in plaats van uitgestoten in de atmosfeer. CCS is op zichzelf geen activiteit waarbij een broeikasgas vrijkomt. Echter, om CCS een marktwaarde te geven moet de activiteit onder het ETS worden gebracht. De reductie van de uitstoot moet immers binnen het ETS worden gerealiseerd. De exploitant van de CCS-activiteit is dan ook verplicht om een emissievergunning aan te vragen en de CO₂-stroom met voldoende nauwkeurigheid te meten. Indien een exploitant voor het uitvoeren van CCS-activiteiten kosteloos rechten toegewezen zou krijgen, zou dat leiden tot een dubbele waardering van vermeden CO₂. Immers, hij zou dan voor het uitvoeren van de activiteiten kosteloos rechten toegewezen krijgen, terwijl voor de vermeden CO₂-emissie al geen rechten hoeven worden ingeleverd. In antwoord op de laatste vraag van deze leden merk ik op dat de exploitant van de CCS-activiteit (bijvoorbeeld de opslaglocatie) verantwoordelijk is bij eventuele lekkages.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de aanbeveling in de richtlijn om ten minste 50% van de opbrengsten te besteden aan klimaatbeleid. Deze leden zijn van mening dat dit een te laag percentage is en dat het doel van de besteding nog erg vaag is. Deze leden willen weten of het kabinet met hen van mening is dat op zijn minst 90% van de opbrengsten moet terugvloeien naar de sectoren ter financiering van emissiebeperkende maatregelen en innovatie. Voor deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA eerder in deze paragraaf. In lijn met die antwoorden kan er ook geen sprake zijn van het terugvloeien van 90% van de opbrengsten.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de wet voorziet in maatregelen tegen voortijdige verkoop van rechten als een onderneming de definitieve sluiting voorziet en hiermee handelt met voorkennis. Ter beantwoording van deze vraag merk ik het volgende op. Artikel 10bis van de richtlijn bepaalt dat geen kosteloze toewijzing wordt verstrekt indien de werking van een inrichting geheel of gedeeltelijk is beëindigd. In de EU-uitvoeringsmaatregelen over toewijzing van emissierechten wordt dit nader uitgewerkt. Daar is bepaald dat als er sprake is van een bedrijfsbeëindiging de betrokken lidstaat niet langer kosteloos emissierechten toewijst vanaf het jaar volgend op het jaar waarin de activiteiten werden beëindigd. Dit houdt in dat een inrichting die in juni van een bepaald kalenderjaar haar activiteiten beëindigt, alleen de voor dat kalenderjaar toegewezen emissierechten naar eigen inzicht mag besteden. De richtlijn biedt niet de mogelijkheid om ook deze rechten terug te vorderen. Van handel met voorkennis of fraude is in dat geval geen sprake. Indien aan

een inrichting ten onrechte kosteloos emissierechten zijn verleend, bijvoorbeeld in het geval de beëindiging van de werking van een broeikasgasinstallatie niet is gemeld, kan het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: de NEa) van zijn bevoegdheid gebruik maken om de ten onrechte verleende rechten terug te vorderen. In de situatie dat een inrichting deze rechten reeds voor het verkrijgen van een invorderingsbesluit van de NEa doorverkoopt aan anderen, wordt een met de waarde van die rechten corresponderend bedrag teruggevorderd. Ook in dit geval is er geen sprake van handel met voorkennis of fraude.

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat er bekend is over de effecten van de verschillende keuzes ten aanzien van het veilen of uitdelen van rechten aan vergelijkbare bedrijven in verschillende lidstaten de voorbije jaren. Kan het kabinet op basis van een vergelijkend onderzoek informatie verschaffen over de mate waarin het vervroegd veilen door Nederland in fases I en II van het ETS zich vertaald heeft in de concurrentiepositie of het eerder investeren in maatregelen ten aanzien van energiebesparing of emissiebeperking, zo willen deze leden weten. Het vervroegd veilen heeft, zoals ook werd verondersteld, nauwelijks effect gehad op de concurrentiepositie mede omdat er in Duitsland ook rechten geveild zijn. Voor de investeringsbeslissingen heeft de manier van allocatie nauwelijks gevolgen. Nederland heeft er in de huidige periode (fase II) voor gekozen om de elektriciteitssector voor een deel te korten op hun gratis rechten en die rechten te veilen. De reden hiervoor was het voorkomen van windfall profits. In fase I van het ETS was immers gebleken dat in deze sector de CO₂-kosten, ondanks dat de rechten gratis waren verkregen, toch werden doorberekend aan de afnemers. Door een deel van de rechten te veilen, is een deel van die overwinst afgeroomd.

De leden van de D66-fractie vragen of er inmiddels duidelijkheid is over de exacte hoogte van het industrieplafond. De Commissie heeft de uitvoeringsmaatregelen vastgesteld op basis waarvan de kosteloze toewijzing van emissierechten kan worden berekend. Het industrieplafond zal door de Commissie na 30 september 2011 worden bepaald aan de hand van de gegevens verkregen van de lidstaten in de lijsten met inrichtingen en kosteloze toewijzingen. Zonder deze informatie kan de Commissie de berekening op grond van artikel 10bis, vijfde lid, van de richtlijn feitelijk niet uitvoeren.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet uitgaat van de inzet van de opbrengsten van veilingrechten voor de reductie van de emissie van broeikasgassen of de ontwikkeling van duurzame energie. Deze leden vragen zich af of het wetsvoorstel op basis van de gekozen formulering niet strijdig is met zowel letter als geest van de richtlijn. In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. In het nader rapport is uiteengezet dat het wetsvoorstel naar het oordeel van het kabinet op dit punt in overeenstemming is met de richtlijn, ook in het licht van de politieke verklaring van de Europese Raad van 12 december 2008 bij het klimaat- en energiepakket (zie ook paragraaf 3). Overigens is het niet gebruikelijk, en evenmin noodzakelijk, om de wijze waarop veilingopbrengsten zouden moeten worden besteed, in een algemeen verbindend voorschrift neer te leggen. Volstaan kan worden met hieraan in de toelichting aandacht te besteden, zoals ook is gebeurd (zie paragraaf 6.5.2 van de memorie van toelichting). Anders dan deze leden lees ik in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet dat andere Europese lidstaten de richtlijnbevestiging over de besteding van veilingopbrengsten als een verplichting lijken te lezen. Het advies beperkt zich tot een vergelijking van verschillende taalversies van de richtlijn. Over de interpretatie van deze richtlijnbevestiging door andere lidstaten verwijs ik

naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie eerder in deze paragraaf.

4. Mondiale emissiesystemen

De leden van de VVD-fractie vragen of, en zo ja, hoe het kabinet streeft naar het op elkaar aansluiten van (mondiale) emissiehandelssystemen. Het kabinet streeft inderdaad naar een emissiehandelssysteem met een zo breed mogelijke mondiale dekking. Deze zal vooral ontstaan door het koppelen van nationale en regionale systemen van emissiehandel tussen bedrijven. In EU-verband wordt een dialoog gevoerd met landen die emissiehandelssystemen (willen) opzetten om op termijn te komen tot een koppeling van het EU ETS aan deze systemen. Zo voert de Commissie nu onderhandelingen met Zwitserland voor koppeling met hun emissiehandelssysteem. Daarnaast streeft Nederland ernaar dat ook meer gevorderde ontwikkelingslanden gaan deelnemen aan een wereldwijd emissiehandelssysteem. Nederland is lid van het International Carbon Action Partnership dat bijdraagt aan wereldwijde harmonisatie en level playing field en koppeling tussen de emissiehandelssystemen. Daarnaast zijn in de VN-klimaatonderhandelingen voorstellen gedaan voor nieuwe, sectorale marktmechanismen voor ontwikkelingslanden, als opstap van het Clean Development Mechanism (hierna: CDM) naar deelname aan emissiehandel.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de projecten onder het CDM waar kritisch naar gekeken zou moeten worden. Naast HFK-23 projecten heeft de EU ook CDM-kredieten uit industriële N2O-projecten uitgesloten in het emissiehandelssysteem vanaf 2013.¹ Daarnaast is in de EU-regelgeving het gebruik van kredieten uit CDM-projecten op het gebied van (her)bebossing niet toegestaan. Bij de instemming met deelname aan CDM-projecten, die betrekking hebben op waterkracht met een opwekkingsvermogen van meer dan 20 MW, wordt erop toegezien dat de richtlijnen van de Wereldcommissie Stuwdammen in acht worden genomen.² Verder zijn er op dit moment geen CDM-projecten bekend waar kritisch naar gekeken zou moeten worden.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom het gebruik van rechten uit CDM en JI (Joint Implementation) wordt beperkt. Reeds in fase II van het ETS (2008–2012) is het gebruik van deze rechten beperkt. Dit verschilt tussen lidstaten. In Nederland geldt een gebruikslimiet van 10% van de allocatie. Ter harmonisatie van de gebruikslimiet geldt voor alle lidstaten een gebruikslimiet van minimaal 11% voor de periode 2008 tot 2020. Met deze inperking wordt invulling gegeven aan de internationale afspraak dat emissiereductie in het buitenland supplementair dient te zijn aan de binnenlandse inspanningen. In de richtlijn is een maximum aan de gebruikslimiet verbonden van 50% van de totale Europese reductie-inspanning. Hiermee wordt ruimte gegeven voor een kosteneffectieve invulling van de reductiedoelstelling door het toelaten van emissierechten van buiten en wordt tegelijkertijd voldoende prikkel behouden voor emissiereductie binnen de EU (artikel 11bis, achtste lid).

Deze leden vragen het kabinet om een nadere toelichting over de inzet van «domestic offsets». Nederland heeft niet de mogelijkheid om «domestic offset»-projecten te starten of toe te staan die leiden tot verlaging van emissies. Daarvoor zou de Commissie eerst uitvoeringsmaatregelen moeten vaststellen op grond van de richtlijn. Er zijn twee belangrijke redenen waarom het toestaan van «domestic offset»-projecten ook niet aantrekkelijk is. Bij dergelijke projecten nemen bedrijven buiten het ETS emissiereducerende maatregelen waarvoor zij vervolgens kredieten van de overheid krijgen, die zij kunnen verkopen aan bedrijven

¹ Draft Commission regulation of determination, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, certain restrictions applicable to the use of international credits from projects involving industrial gases.

² Artikel 11ter, zesde lid, van de richtlijn.

binnen het ETS. Wanneer de overheid hiertoe zou besluiten, wordt het voor de niet-ETS-sectoren moeilijker c.q. duurder om de Europese doelstelling voor de niet-ETS te halen. Het reductiepotentieel in de niet-ETS-sectoren wordt dan immers kleiner, omdat deze al zijn verkocht aan de ETS-sectoren. Beter is het om wanneer er kosteneffectieve reductieopties zijn in de niet-ETS-sectoren, die te doen realiseren en ten goede te laten komen aan de niet-ETS-sectoren zelf. Eventueel zou dit type projecten mogelijk toch interessant kunnen worden wanneer de betreffende reducties slechts deels aan ETS-bedrijven verkocht worden zodat er ook voordeel overblijft voor de niet-ETS-sectoren. Los van het bovenstaande geldt dat het bepalen van de exacte emissiereductie op microniveau vaak zeer ingewikkeld is. Net als bij buitenlandse projecten is additionaliteit vereist: het moet 100% zeker zijn dat het hier om een reductie gaat die anders niet zou hebben plaatsgevonden. Een maatregel die financieel aantrekkelijk is en door bedrijven ook zonder vergoeding al zou worden genomen mag bijvoorbeeld niet in aanmerking komen. Het uitwerken van een systeem van vergoedingen voor dit type projecten, waarbij de effectiviteit van de emissiereductie (en dus het milieuvoordeel) gegarandeerd is, vergt een inspanning die momenteel niet in verhouding staat tot de mogelijke voordelen.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe Nederland, met het oog op het aandeel JI en CDM, een wezenlijke bijdrage aan emissiereductie waarborgt. Verder vragen deze leden zich af of het kabinet de opvatting deelt dat het aandeel JI en CDM naar beneden bijgesteld moet worden. Zoals gesteld in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie is het aandeel JI en CDM dat bedrijven mogen gebruiken in de richtlijn al gelimiteerd aan een maximum van 50% van de totale Europese reductie-inspanning en wordt hiermee een wezenlijke bijdrage aan uitstootbeperking geleverd.

Voor wat betreft de vraag of het kabinet de opvatting deelt dat het aandeel JI en CDM naar beneden bijgesteld moet worden merk ik het volgende op. De zorgen over de integriteit van bepaalde CDM-projecten is geen reden om de gebruikslimiet in zijn algemeenheid naar beneden bij te stellen. Overigens is Nederland niet in de mogelijkheid om dit te doen, aangezien de limiet in de richtlijn is vastgelegd. De zorgen over de integriteit zijn wel een reden om verschillende CDM-projecten kritisch te bekijken. Voor de volledigheid verwijs ik graag naar het antwoord, eerder in deze paragraaf, op een vraag van de leden van de PvdA-fractie over het kritisch onderzoeken van de verschillende CDM-projecten.

5. Carbon Leakage

De leden van de VVD-fractie vestigen de aandacht op het gevaar van «carbon leakage». Door het ETS zouden bedrijven hun industriële werkzaamheden verplaatsen naar landen die geen emissiehandel of vergelijkbaar systeem kennen. Deze leden vragen zich af hoe het kabinet tegen deze ontwikkeling aankijkt.

Tot nu toe zijn er weinig aanwijzingen dat bedrijven op grote schaal als gevolg van emissiehandel activiteiten naar buiten de EU verplaatsen. Het kabinet deelt niettemin de zorg met betrekking tot carbon leakage. De beste oplossing om carbon leakage te voorkomen is een mondiaal klimaatakkoord. In de richtlijn wordt het risico van carbon leakage geadresseerd door enerzijds het verstrekken van gratis rechten en anderzijds selectieve compensatie van hogere elektriciteitskosten, op basis van nog vast te stellen staatssteunregels. Er staat een groot aantal sectoren op de lijst van sectoren die geacht worden te zijn blootgesteld aan een significant risico op carbon leakage. Deze lijst kan jaarlijks uitgebreid worden. Zowel op Europees niveau als in Nederland volgen we nauwgezet de ontwikkelingen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of er ruimte is om de ruime formulering van de «carbon leakage»-criteria (artikel 10bis, dertiende lid, van de richtlijn) scherper te maken. Nederland heeft zich bij de totstandkoming van de richtlijn ingezet voor strikte criteria voor carbon leakage. Op dit moment liggen de criteria echter vast in de richtlijn; deze kunnen alleen aangepast worden bij een wijziging van de richtlijn bijvoorbeeld als gevolg van een internationaal akkoord en bij herziening van de richtlijn ten behoeve van de periode na 2020.

6. Reikwijdte

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de opmerkingen van VNO-NCW over inrichtingen met meerdere installaties. Vanaf het moment van invoering van emissiehandel is het uitgangspunt in de wetgeving en de uitvoering van het systeem van emissiehandel dat de inrichting het aanknopingspunt is voor de emissievergunning. Op grond van artikel 16.2 van de Wet milieubeheer kunnen zich in een inrichting een of meer broeikasgasinstallaties bevinden. De houder van de emissievergunning is verantwoordelijk voor de naleving van de regels omtrent emissiehandel. Daarbij is de inrichting altijd aangemerkt als de installatie in de zin van de richtlijn. Vergunningen en monitoringsplannen zijn hier ook op afgestemd. Deze handelwijze is in overeenstemming met de richtlijn. Artikel 16.2 van de wet wordt niet gewijzigd met dit wetsvoorstel. Het pleidooi van VNO-NCW is ook gebaseerd op de huidige tekst van dat artikel. In die zin staat het door VNO-NCW aangedragen zorgpunt los van het wetsvoorstel. Het zorgpunt ziet op de toepassing van de Europese uitvoeringsregels inzake de kosteloze toewijzing. Uiteraard zal de Nederlandse overheid bij de kosteloze toewijzing deze Europese regels naleven.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of, en zo ja, op welke termijn de zeescheepvaart tot deelname aan emissiehandel wordt verplicht. Nederland heeft een voorkeur voor een mondiale benadering bij de reductie van emissies van de internationale scheepvaart. De IMO (International Maritime Organization) is de voor de hand liggende organisatie om de noodzakelijke mondiale maatregelen te nemen. Indien in IMO-verband echter te weinig voortgang wordt geboekt, acht Nederland maatregelen in Europa onontkoombaar. Dit is in lijn met het standpunt van de Europese Raad in het kader van het klimaat- en energiepakket in december 2008. Dit stelt dat indien er uiterlijk op 31 december 2011 geen internationale overeenkomst is bereikt, de Commissie zelf een voorstel zal doen inzake de opnemings van de emissies van de internationale zeescheepvaart in de reductieverplichting van de Gemeenschap. Dit met het oog op inwerkingtreding van het voorgestelde besluit in 2013. Op dit moment bevindt het Europese traject zich in een verkennend stadium. Het is nog niet duidelijk voor welke maatregel gekozen kan worden, dus ook niet of gekozen zal worden voor deelname aan emissiehandel. Parallel zal Nederland zich blijven inzetten in het vinden van noodzakelijke mondiale maatregelen middels de IMO.

7. Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke prikkel een elektriciteitsproducent heeft om zijn emissies te verminderen als de kosten voor het ETS één-op-één worden doorberekend in de prijs aan de afnemer. Een elektriciteitsproducent moet de rechten die hij moet inleveren kopen op de veiling of de markt. Wanneer hij kosteneffectieve opties heeft om CO₂-uitstoot te reduceren, hoeft hij minder rechten te kopen en behaalt hij dus een concurrentievoordeel ten opzichte van zijn concurrenten die minder efficiënt zijn.

De leden van de CDA-fractie willen weten welke prijsstijgingen consumenten en bedrijfsleven kunnen verwachten en wat hiervan de effecten zijn. De prijsstijgingen zijn afhankelijk van de CO₂-prijs. De huidige CO₂-prijs is al in de elektriciteitsprijs doorberekend. Het is aannemelijk dat bedrijven zullen proberen verdergaande kosten waarmee ze te maken hebben, net als nu, door te berekenen aan hun afnemers. Mogelijk zal de consument als gevolg van prijsveranderingen kiezen voor minder CO₂-intensieve alternatieven. De kosteloze toewijzing aan elektriciteitsproductie-installaties vindt Europees op een geharmoniseerde wijze plaats. Wel heeft een aantal Midden- en Oost-Europese landen de mogelijkheid hun elektriciteitssector in een overgangperiode tot 2020 nog gratis rechten te geven om deze sector te moderniseren. Dit gaat ten koste van de rechten die de betreffende landen anders zouden veilen en resulteert dus in lagere eigen veilingopbrengsten.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de kosten voor deelname aan de handel door bedrijven nog wel op te brengen zijn. Om te beginnen merk ik op dat de kosten voor deelname aan de handel in vergelijking met de totale productiekosten en in vergelijking met de waarde van de emissierechten, relatief bescheiden zijn. Daarnaast zullen niet alle bedrijven even vaak hoeven te handelen in emissierechten. De bedrijven die in een jaar minder CO₂ uitstoten dan het aantal emissierechten dat aan hen is toegewezen, kunnen ervoor kiezen in het geheel niet deel te nemen aan de handel. Bedrijven die een tekort aan rechten hebben, zullen hun emissies moeten reduceren of minimaal eenmaal per jaar moeten handelen. Het gaat dan om bedrijven die boven de toepasselijke benchmark produceren en bedrijven die niet geacht worden blootgesteld te zijn aan een significant risico op carbon leakage. Met name de bedrijven die geheel niet in aanmerking komen voor gratis rechten zullen regelmatig moeten handelen. Deze bedrijven zullen alle kosten voor het deelnemen aan het emissiehandelssysteem voor een belangrijk deel in de productprijs kunnen doorberekenen. De grote elektriciteitsproducenten handelen veelvuldig en maken vrijwel dagelijks samenhangende strategische afwegingen rond de in- en verkoop van stroom en de handel in emissierechten. Ook andere bedrijven die grote hoeveelheden emissierechten nodig hebben, hebben meestal personeel in dienst voor de handel in onder meer emissierechten. Voor deze bedrijven heeft de handel in emissierechten zelf ook een commercieel oogmerk.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de kosten voor de Rijksoverheid, merk ik op dat op de begroting voor de werkzaamheden van de NEa een bedrag van 3 miljoen euro is opgenomen. De kosten voor de veiling zijn zeer beperkt, omdat Nederland gebruik maakt van het Europese veilingplatform en omdat de taak van de veiler zich beperkt tot het wekelijks overboeken van de rechten naar dit platform en het in ontvangst nemen en overboeken van de veilingopbrengsten.

8. Overig

De leden van de VVD-fractie willen nader geïnformeerd worden over het verhandelen van emissiereductie uit de non-ETS-sectoren op de ETS-markt.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 4.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het kabinet onderzoekt of «domestic offsets» in Nederland kunnen worden ingevoerd en toegepast. De overheid is momenteel niet aan het onderzoeken of «domestic offset»-projecten in Nederland kunnen worden ingevoerd en toegepast. Voor een nadere toelichting op de vraag waarom Nederland dergelijke

projecten niet toestaat, verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 4.

De leden van de CDA-fractie willen weten of de overheveling van het nationale register naar een register van de Gemeenschap tot gevolg heeft dat concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie voor andere lidstaten toegankelijk is.

Hoewel de registers technisch gezien overgeheveld worden naar een centraal Europees register, behoudt elke lidstaat het registerbeheer van zijn rekeninghouders. De informatie van de rekeninghouders in het Nederlandse deel van het centrale Europese register zal niet toegankelijk zijn voor rekeninghouders en registeradministrateurs van andere lidstaten. Dit is geregeld in de Europese verordening voor het register. Alleen de informatie in het register over transacties van emissierechten kan mogelijk als concurrentiegevoelig worden beschouwd.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of Nederland op tijd klaar is voor de rechtstreeks bindende Europese regelgeving die ingaat op 31 december 2011.

In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. De Commissie stelt uiterlijk 31 december 2011 zowel een verordening voor de monitoring en bewaking van emissies als een verordening voor de verificatie en accreditatie vast. Deze verordeningen zullen op 1 januari 2013 in werking treden. Zoals beschreven in de memorie van toelichting hebben de verordeningen nauwelijks inhoudelijke gevolgen voor hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. De wijzingen zullen met name gevolgen hebben voor de lagere regelgeving en deze deels overbodig maken. Gezien de beperkte gevolgen voor de wet en het feit dat het wetgevingsproces van de Commissie op schema loopt, is de verwachting dat Nederland tijdig is voorbereid op de verdere harmonisering van de regelgeving.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het kabinet van zijn kant al het nodige zal doen om een opt-out voor de glastuinbouwbedrijven veilig te stellen. Op dit moment werkt de Nederlandse overheid aan een CO₂-vereveningssysteem voor de glastuinbouwbedrijven.¹ Het daarmee verband houdende wetsvoorstel is reeds door uw Kamer behandeld. Voor de glastuinbouwbedrijven die gebruik willen maken van de opt-out, dient dit systeem als alternatief voor het EU-ETS. De overheid zal alle tuinbouwbedrijven die dat zelf willen en die voldoen aan de in artikel 27 van de richtlijn genoemde criteria aanmelden voor een opt-out bij de Commissie. Het is de Commissie die uiteindelijk beslist over de vraag of deze bedrijven aan de gestelde voorwaarden voldoen en dus over het bestaan van een opt-out voor deze glastuinbouwbedrijven.

Aanvullend vragen deze leden zich af of het kabinet wil onderzoeken of de grens voor deelname aan NO_x-emissiehandel voor de glastuinbouw gelijkgetrokken kan worden met de grens voor de opt-out voor CO₂-emissiehandel, te weten 35 MW, zodra de glastuinbouw daarvoor in aanmerking komt. Er is op dit moment een evaluatie gaande van de werking van NO_x-emissiehandel.² Zodra er naar aanleiding van deze evaluatie een besluit is gevallen op systeemniveau ben ik bereid om specifiekere onderwerpen nader te onderzoeken. Overigens is de grens voor een opt-out bij NO_x-emissiehandel ruimer dan voor CO₂-emissiehandel, waardoor meer bedrijven buiten het systeem van NO_x-emissiehandel vallen dan bedrijven buiten het systeem van emissiehandel voor CO₂ vallen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe invulling wordt gegeven aan de doorlichting van de wereldwijde broeikasgasemissiehandel, met name het CDM, ten aanzien van de betrouwbaarheid van emissierechten. Nederland

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 451, nr. 2.

² Zie de lijst van vragen en antwoorden (Kamerstukken II 2010/11, 28 240, nr. 109).

geeft invulling aan dit voornemen door hier in internationale context op geëigende momenten op aan te dringen. In de VN-klimaatonderhandelingen zet Nederland zich bijvoorbeeld in voor verbetering van de efficiëntie en milieuprestatie van het CDM. Daarnaast worden in EU-verband, op basis van kwantitatieve en kwalitatieve afwegingen, afspraken gemaakt over het gebruik van CDM en andere externe kredieten binnen de EU. Recentelijk is bijvoorbeeld besloten om kredieten uit HFK-23- en industriële N2O-projecten niet toe te staan in het ETS na 2012, onder meer omdat er twijfels rezen over de geloofwaardigheid van deze kredieten. Voorafgaand aan het opstellen van richtlijn 2009/29/EG is het ETS geheel geëvalueerd door de Commissie. Daarvoor al heeft het kabinet in 2007 een nationale evaluatie gehouden van de systemen van zowel CO₂- als NO_x-emissiehandel.¹ Verwacht mag worden dat ook bij de start van een vierde handelsperiode de richtlijn zal worden herzien. De Commissie zal in ieder geval uiterlijk 1 december 2014 de werking van richtlijn 2003/87/EG evalueren voor wat betreft de luchtvaartactiviteiten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de sancties en het toezicht en de handhaving op de handel naar aanleiding van fraudegevallen wordt aangescherpt in de wet. In het wetsvoorstel worden toezicht en handhaving naar aanleiding van fraudegevallen niet aangescherpt. De Kamer is bij brief van 17 december 2010 geïnformeerd over de frauderisico's bij de handel in emissierechten en de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beperken.² De handel in emissierechten bestaat voor het overgrote deel uit handel in termijncontracten en voor een klein deel uit spottransacties. Termijncontracten (derivaten) met emissierechten als onderliggende waarde vallen onder de reikwijdte van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet ter voorkoming van Witwassen en Terrorisme Financiering (WWFT). Het uit deze wet voortvloeiende handhavingsinstrumentarium volstaat. Wat betreft de spot handel in emissierechten is geen wettelijk toezicht belegd. Emissierechten zijn namelijk geen financieel instrument en vallen dus niet onder de reikwijdte van de Wft en de WWFT. Overigens wordt opgemerkt dat de Commissie thans onderzoek doet naar de mogelijkheden om de integriteit van de handel in emissierechten te verhogen (COM(2010) 796 final). Het ministerie van Financiën werkt momenteel samen met het ministerie van I&M aan het invoeren van eisen voor andere dienstverleners op de markt voor spottransacties, zoals handelsplatforms en brokerkantoren. Dit zal vermoedelijk leiden tot een wetswijziging van de WWFT. Voorts is de EU-registerverordening 2010 aangescherpt om identiteitsfraude en het opgeven van onjuiste gegevens tegen te gaan. Op dit moment werkt de Commissie aan voorstellen om de veiligheidseisen in de Registerverordening aan te scherpen.

De leden van de D66-fractie vragen of de wijziging van de kosteloos toegewezen rechten bij beperkingen in de productie niet tot perverse prikkels leidt en of er geen risico is dat energiebesparing ontmoedigd wordt. De richtlijn en het wetsvoorstel voorzien in aanpassing van de kosteloze toewijzing van emissierechten in het geval van een aanzienlijke capaciteitsvermindering. Van belang om op te merken is dat in er in dat geval eerst sprake moet zijn van een fysieke verandering aan de installatie. Dat wil zeggen dat bedrijven met schommelingen in hun productie zonder dat er sprake is van een fysieke verandering geen rechten zullen worden ontnomen. Hier vloeit dan ook geen prikkel uit voort om de uitstoot van broeikasgassen op het niveau van de historische uitstoot te houden. In de richtlijn en het wetsvoorstel is ook voorzien in aanpassing van de kosteloze toewijzing in geval van gedeeltelijke stopzetting. Hiervan is sprake als in een kalenderjaar het productieniveau met ten minste 50% wordt verminderd. Het productieniveau is uitgedrukt in historische productie van achtereenvolgens producten, warmte of brandstof. Enkel

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 565, nr. 22.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 252, nr. 11.

voor procesemissies is het productieniveau uitgedrukt in historische emissies. Daarom is ook in dit geval geen sprake van een perverse prikkel. Als een bedrijf noch zijn fysieke capaciteit vermindert, noch zijn productieniveau vermindert, behoudt het inderdaad de rechten die zijn toegekend. Artikel 16.34b van het wetsvoorstel leidt ook niet tot ontmoediging van energiebesparing. In de Guidance-documenten die op dit moment worden ontwikkeld door de Commissie in samenspraak met de lidstaten wordt expliciet aangegeven dat energie-efficiënte maatregelen niet als een significante reductie hoeven te worden beschouwd.

De leden van de D66-fractie vragen naar de reden waarom in artikel 16.23, tweede lid (regels over veilingen), is gekozen voor het niveau van een ministeriële regeling. Deze leden verwijzen hierbij naar de bestaande praktijk middels een voorhangprocedure. Op dit moment bestaat er echter geen specifieke delegatiegrondslag om regels te kunnen stellen over het veilen van emissierechten. In de memorie van toelichting is aangegeven dat voor het niveau van een ministeriële regeling is gekozen in verband met de vereiste flexibiliteit. Verder speelt mee dat de uitwerking in nationale regelgeving vooral de details van het veilingproces zal betreffen. Dat komt omdat het onderwerp veilen al tot op hoog detailniveau is geregeld in een Europese verordening. Op nationaal niveau zal het vooral gaan om de nadere uitwerking van details van deze verordening, zoals het concretiseren van procedurele vereisten in het kader van de organisatie van veilingen (memorie van toelichting, blz. 8). Omdat de verordening niet uitsluit dat met grote frequentie veilingen plaatsvinden, is het ook uit een oogpunt van flexibiliteit wenselijk het niveau van een ministeriële regeling te kiezen. Volledigheidshalve wijs ik erop dat het bij de nationaal te stellen regels vooral zal gaan over procedurele aspecten.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regels over de behandeling van verzoeken van nieuwkomers bij ministeriële regeling worden bepaald. In fase III van het ETS is er een nieuwkomersreserve op Europees niveau waarvoor de toewijzingsregels op Europees niveau worden bepaald. Ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel waren deze uitvoeringsregels nog niet bekend. Om die reden is er voor gekozen in het wetsvoorstel geen inhoudelijke regels op te nemen over de berekening en procedure van deze toewijzing. Daarbij is er van uitgegaan dat nationaal hoogstens nog aanvullende, technische regels zouden moeten worden gesteld. Op dit moment zijn de uitvoeringsregels nog niet gepubliceerd en zijn de Guidances van de Commissie over nieuwkomersverzoeken nog niet vastgesteld. Bezien zal worden of de definitieve uitvoeringsregels aanleiding geven om het wetsvoorstel op dit punt en andere technische punten aan te passen door een nota van wijziging.

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