

Vergaderjaar 2001–2002

26 603

Uitvoeringsnota Klimaatbeleid

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 39

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2002

Hierbij doe ik u toekomen de reactie van het kabinet op het eindrapport van de Adviescommissie plafonnering CO₂-emissies en het vervolgadvis van de Sociaal Economische Raad (SER) daarop, zoals vastgesteld tijdens de Ministerraad van 12 april jl. Daarmee legt het kabinet zijn standpunt inzake de handel in broeikasgasemissies vast.

1. Inleiding

De eindrapportage van zowel de Adviescommissie plafonnering CO₂-emissies als het vervolgadvis van de SER inzake emissiehandel in broeikasgassen zijn tot stand gekomen op basis van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1 (Kamerstukken II 1998–1999, nr. 26 603, nrs. 1 en 2). In de Evaluatienota Klimaatbeleid (Kamerstukken II 2001–2002, 28 240, nrs. 1 en 2) wordt het tot dusverre gevoerde beleid dat heeft geleid tot onderhavig standpunt behandeld. Ondermeer wordt daarbij gerefereerd aan het advies van de SER van 19 mei 2000 (Emissiehandel in klimaatbeleid, SER-advies nr. 00/06) en de reactie van het kabinet op dat SER-advies (Kamerstukken II 1999–2000, 26 603, nr. 30). In de voornoemde evaluatienota wordt voorts aangegeven dat medio 2000 de in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid bedoelde externe commissie is ingesteld (Instellingsbesluit Adviescommissie plafonnering CO₂-emissies, Stc. 2000, nr. 173). Met het instellingsbesluit is een externe commissie opgedragen een advies uit te brengen over de haalbaarheid van het instellen van CO₂-emissieplafonds, gericht op Nederland maar rekening houdend met ontwikkelingen binnen de Europese Unie. Op 22 oktober jl. is de SER gevraagd een vervolgadvis uit te brengen naar aanleiding van de eindrapportage van die commissie. Hoewel ook de Adviescommissie veel aandacht heeft besteed aan het creëren van draagvlak voor haar advies, heb ik de SER de gelegenheid gegeven advies uit te brengen, mede vanwege zijn betrokkenheid in het verleden. Dit temeer daar in oktober 2001 het voorstel van de Europese Commissie inzake een richtlijn voor emissiehandel in broeikasgassen

(COM(2001) 581 final) was gepubliceerd. De SER is dan ook gevraagd specifiek aan dat punt aandacht te schenken.

Op 15 januari jl. heeft de Adviescommissie haar advies aangeboden. Op 25 januari jl. is dat advies naar de beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. Het vervolgadvis van de SER is begin april door de SER zelf naar de beide Kamers gezonden.

2. Kabinetsreactie op de adviezen

Het advies zoals dat door de Adviescommissie is opgesteld, geeft invulling aan de opdracht zoals die in het instellingsbesluit is verwoord. Het bevat naar het oordeel van het kabinet een intelligent concept, voor wat betreft de plafonnering van de zogenoemde afgeschermden sectoren, terwijl ook de zogenoemde niet-afgeschermden sectoren erin worden betrokken. Daarbij legt het advies ondermeer een relatie met het thans gevoerde beleid voor deze niet-afgeschermden sectoren op het gebied van energie-efficiency, zoals dat in de desbetreffende convenanten is neergelegd (i.c. de convenanten benchmarking energie-efficiency en de meerjarenafspraken energie-efficiency). De Adviescommissie heeft de verhouding aangegeven met ontwikkelingen binnen de Europese Unie met betrekking tot emissiehandel, i.c. het voorstel van de Europese Commissie inzake een richtlijn voor de handel in broeikasgassen. Via een scenario-benadering is daarbij omgegaan met de onzekerheden ten aanzien van de daadwerkelijke totstandkoming van de richtlijn.

Het kabinet spreekt zijn waardering uit over de wijze waarop de Adviescommissie aan de opdracht invulling heeft weten te geven. Dit temeer omdat emissiehandel complex is en de tijd die de Adviescommissie gegund werd beperkt was. In het bijzonder waardeert het kabinet het dat de Adviescommissie het debat over handel in CO₂-rechten in Nederland, zoals de Adviescommissie zelf in haar epiloog constateert, op de agenda van tal van organisaties heeft gezet.

Het kabinet ziet het SER-vervolgadvis als aanvulling op het eindrapport van de Adviescommissie en als nadere toetsing van het draagvlak voor dat advies. Het kabinet is de SER erkentelijk voor het vervolgadvis en waardeert het bijzonder dat de SER dit op zo korte termijn tot stand heeft weten te brengen. De SER spreekt een voorkeur uit voor een Europese aanpak, zulks in lijn met het eerdere SER-advies inzake emissiehandel in klimaatbeleid (SER 00/06). Concreet geeft de SER aan dat het van groot belang is dat de Europese conceptrichtlijn zonder langdurig uitstel leidt tot een definitieve richtlijn en dat de Nederlandse inbreng in de besluitvorming terzake vooral gericht moet zijn op snelle acceptatie.

De eindconclusie van de Adviescommissie is dat emissiehandel een haalbaar, wenselijk en efficiënt instrument is voor het bereiken van de CO₂-doelstellingen. Volgens de Adviescommissie geldt de conclusie voor Nederland en in sterkere mate voor een internationaal (Europees) systeem. Deze punten zijn ook overgenomen door de SER.

Het kabinet is het eens met de conclusie van de Adviescommissie en de SER dat de grootste voordelen van emissiehandel zich voordoen bij internationale emissiehandel. Vanuit het kabinet wordt het voorstel van de Europese Commissie inzake de ontwikkeling van een richtlijn voor de handel in broeikasgassen voor de lidstaten van de Europese Unie dan ook krachtig ondersteund. De ondersteuning van het voorstel van de Europese Commissie is overeenkomstig uitkomsten van het Algemeen Overleg van 5 december 2001 met de Vaste Kamercommissie van VROM (Kamerstukken II, 21 501–08, nr. 143) en door mij naar voren gebracht in de

EU-Milieuraad van 12 december 2001. Het voorstel van de Europese Commissie moet ertoe leiden dat binnen de Europese Unie een systeem van emissiehandel ontstaat. Het Europese voorstel moet gezien worden in de bredere context van het Kyotoprotocol en de nadere uitwerking hiervan (Bonn/Marrakech) welke de basis geven voor een internationaal systeem, dat in de periode 2008–2012 operationeel zal zijn. Het kabinet plaatst thans de internationale benadering nadrukkelijk in de context van de ontwikkeling van de richtlijn voor de Europese Unie voor de handel in broeikasgassen. Deze inzet sluit niet de mogelijkheid uit dat Nederland als Partij bij het Kyotoprotocol kan participeren op de internationale markt voor emissiehandel in de periode 2008–2012.

Het kabinet neemt de eindconclusie van de Adviescommissie over dat een juist vormgegeven systeem van emissiehandel een haalbaar, wenselijk en efficiënt instrument is voor het bereiken van de Nederlandse CO₂-doelstelling, maar plaatst deze conclusie in Europees perspectief, dat zich heeft aangediend sinds het verschijnen van het voorstel voor een Europese richtlijn. Dit betekent dat het kabinet zich met betrekking tot emissiehandel primair oriënteert op de ontwikkeling van de desbetreffende Europese richtlijn. Daarnaast zullen de internationale ontwikkelingen en de relatie met de andere Kyotomechanismen worden gevolgd en zo mogelijk nader worden uitgewerkt. Het kabinet acht op dit moment een nationaal systeem van emissiehandel geen alternatief. Pas wanneer het zeker is dat er ook in 2008 geen Europees systeem van handel zal komen, moet, tegen de achtergrond van een positieve grondhouding ten aanzien van emissiehandel, een finaal besluit worden genomen over de eventuele introductie van een nationaal systeem.

3. Nadere inhoudelijke reactie

3.1 Europese context

Dat het kabinet de eindconclusie van de Adviescommissie overneemt betekent dat het kabinet de eerste stappen, in de vorm van onderzoek, gaat zetten in de richting van de introductie van een systeem van emissiehandel in Nederland volgens de concept EU-richtlijn. Het kabinet merkt daarbij op dat bij het zetten van deze eerste stappen een keuze voor de definitieve vorm van het systeem thans nog niet noodzakelijk is. De invulling van het systeem zal te zijner tijd moeten aansluiten bij de definitieve richtlijn voor het EU-systeem. Om die reden wordt de hoofdrichting die het kabinet kiest bepaald door het eerdergenoemde richtlijnvoorstel. De voorstellen van de Adviescommissie zullen een rol spelen bij de keuzes ten aanzien van de optimale invoering van een Europees systeem in Nederland, echter nadrukkelijk binnen de kaders van een Europees systeem.

Bij de keuze van het kabinet voor een opzet aansluitend bij het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie, kiest het kabinet voor een gratis verstrekking van emissierechten in de eerste fase. Immers, de Europese Commissie koerst, althans in de beginperiode, op een dergelijke gratis toedeling aan. Daarvoor is ook binnen de lidstaten van de Europese Unie breed draagvlak, zoals ik tijdens de EU-Milieuraad van 12 december jl. mocht constateren. Zoals is aangegeven in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de werkgroep verhandelbare rechten, dat is opgesteld in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (Kamerstukken II, 2000–2001, 24 036, nr. 182) heeft het kabinet een voorkeur voor veilen. Volgens het voorstel van de Europese Commissie kan binnen de Europese Unie voor een geharmoniseerde wijze van toewijzen van emissierechten worden gekozen, mede op basis van een verslag van de Europese Commissie. Een van de manieren van

toewijzen is veilen. Hoewel de SER de theoretische voordelen van veilen onderkent, heeft hij ook oog voor de problemen die zich daarbij kunnen voordoen. Daarbij noemt de SER dat de betrokken bedrijven direct kosten moeten maken om emissierechten te verwerven. Desalniettemin acht het kabinet het zinvol om, met het oog op de mogelijke toekomstige keuze in Europees kader, zich verder te oriënteren op veilen als toewijzingsmethodiek. In het milieubeleid is het veilen van emissierechten een novum. Daarom zal nader onderzoek gedaan worden, mede op basis van de bevindingen van de Adviescommissie, naar de wijze waarop emissierechten geveild kunnen worden. Met name de juridische mogelijkheden zullen daarbij aan de orde komen, waarbij het voornoemde rapport van de werkgroep verhandelbare rechten betrokken zal worden.

Voorts kiest het kabinet, overeenkomstig het voorstel van de Adviescommissie, voor een gefaseerde aanpak. De eerste fase richt zich op de introductie van het systeem aansluitend bij het richtlijn-voorstel van de Europese Commissie. Zoals aangegeven in de geannoteerde agenda inzake de EU-Milieuraad van 12 december 2001 (Kamerstukken II, 21 501–08, nr. 141) is het kabinet er daarbij voorstander van dat de richtlijn ruimte geeft voor een, eventueel per lidstaat verschillende uitbreiding, van de deelnemers aan het systeem van emissiehandel. De invulling van eventuele volgende fases is logischerwijs mede afhankelijk van de Europese ontwikkelingen. Met de definitie van de deelnemers aan het Europese systeem zijn tevens de deelnemers in de eerste fase bekend. Volgens het huidige voorstel zijn deze deelnemers dezelfde als degenen die in het systeem van NO_x-emissiehandel zullen deelnemen, voorzover het gaat om onder de zogenoemde energieactiviteiten vallende verbrandingsinstallaties. Ik verwijs daarbij naar de desbetreffende brief inzake verhandelbare emissies als instrument in het milieubeleid, waarbij nader ingegaan wordt op het systeem van NO_x-emissiehandel (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 578, nr. 3). De gehanteerde grens is namelijk vergelijkbaar: verbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MWth dwingen tot deelname van de betreffende inrichting aan het handelssysteem. Overigens geldt dat het huidige voorstel van de Europese Commissie zich richt op meer activiteiten dan alleen de verbrandingsinstallaties.

3.2 Reactie op de aanbevelingen van de Adviescommissie en SER

De Adviescommissie geeft aan verheugd te zijn over het Europese initiatief voor een systeem van emissiehandel voor grote energiegebruikers. Zij stelt daarbij dat het Europese voorstel op enkele essentiële punten afwijkt van haar eigen advies. De Adviescommissie geeft daarbij ook aan dat dit deels verklaarbaar is doordat de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven bij een Europese aanpak op andere wijze beïnvloed wordt dan bij een strikt Nederlandse aanpak. Ook de SER toont zich verheugd dat een voorstel voor emissiehandel in Europees kader is uitgebracht. De SER geeft daarbij aan dat de conceptrichtlijn zonder langdurig uitstel tot een definitieve richtlijn moet leiden.

Ondermeer constateert de Adviescommissie dat er een verschil is tussen haar eigen voorstel en het voorstel van de Europese Commissie ten aanzien van het soort plafond dat wordt voorgestaan voor de zogenoemde niet-afgeschermdesectoren. De Adviescommissie beveelt aan om de gevolgen voor de concurrentiepositie van een zogenoemd «cap & trade»-systeem, zoals de Europese Commissie voorstelt, door te rekenen. Deze aanbeveling is door het kabinet overgenomen. Thans laat de Minister van Financiën onderzoek doen naar de te verwachten effecten van introductie van CO₂-emissiehandel op de concurrentiepositie. Het onderzoek wordt in juni 2002 afgerond. Daarmee kunnen de resultaten

nog worden meegewogen indien al tijdens de Milieuraad van 24 en 25 juni 2002 het richtlijnvoorstel in een meer finaal stadium aan de orde komt.

Het opstellen door de overheid van een zogenoemd allocatieplan is een van de elementen uit het voorstel van de Europese Commissie. In dat allocatieplan dienen volgens dat voorstel de objectieve en transparante criteria neergelegd te worden op basis waarvan de verdeling van rechten vorm krijgt. Om die reden heeft de Adviescommissie aanbevolen om zogenoemde pilot-allocatieplannen, in samenwerking met de Europese Commissie, op te stellen. Dit voorstel wordt uitgevoerd door het Ministerie van EZ, in samenwerking met andere betrokken departementen. Resultaten worden verwacht in juni van dit jaar, nog voor de EU-Milieuraad, waar mogelijk het voorstel van de Europese Commissie weer aan de orde komt. Met het opstellen van de allocatieplannen kunnen tevens de eerste stappen gezet worden om emissiehandel te introduceren. Bij het opstellen van dergelijke verkenningen in de vorm van proef-allocatieplannen worden zo mogelijk, naast de Europese Commissie, meer lidstaten betrokken. Dit om via deze concretisering de op punten onduidelijke en overlappende criteria voor het allocatieplan die nu in het voorstel van de Europese Commissie liggen, te verduidelijken en eventuele probleempunten en oplossingen daarvoor in bredere context te kunnen plaatsen. Van Nederlandse zijde zullen varianten op de allocatieplannen opgesteld worden, waarbij zowel het voorstel van de Europese Commissie als, ter vergelijking, de voorstellen van de Adviescommissie met betrekking tot toedeling van rechten aan de niet-afgeschermdesectoren worden meegenomen. Op basis van de criteria kunnen proefallocaties worden gesimuleerd. Daarmee worden de proef-allocatieplannen aan een eerste test onderworpen. De rol van de convenanten energie-efficiency zal tevens worden bezien bij het opstellen van de proef-allocatieplannen. Het kabinet is van mening dat een rechtvaardige allocatie van gratis rechten door lidstaten, die rekening houdt met inspanningen uit het verleden en risico's ten aanzien van concurrentievervalsing, een voorwaarde is voor het totstandkomen van de Europese richtlijn.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Adviescommissie dat onnodige stapeling van instrumenten vermeden moet worden. In verband hiermee wijst de Adviescommissie op de relatie tussen emissiehandel en de Regulerende Energiebelasting (REB). Naar de mening van het kabinet dient aandacht te worden besteed aan de verschillende elementen van de beide instrumenten en dient duidelijk in beeld gebracht te worden op welke punten de doelstellingen overeenkomen en op welke punten derhalve sprake is van een overlap. Voorshands brengt het kabinet naar voren dat de REB een eigen rol speelt in de vergroening van het belastingsstelsel, waarbij deze indirecte belasting gecompenseerd wordt door verlichting van directe belastingen. Ook is de REB instrumenteel bij het aanmoedigen tot energiebesparing door kleinverbruikers en het stimuleren van de productie en gebruik van duurzame energie. Desalniettemin zullen de toekomstige ontwikkelingen in zowel de emissiehandel, de REB en het overige instrumentarium, waaronder het convenant benchmarking, in onderlinge samenhang bekeken moeten worden. Het kabinet zet in op een systeem van emissiehandel in Europees verband. In het huidige stadium van de ontwikkeling van emissiehandel acht het kabinet aanpassing van het bestaande instrumentarium niet opportuun.

De Adviescommissie constateert dat, ten opzichte van haar eigen advies, het voorstel van de Europese Commissie de emissies van elektriciteitsopwekking op andere wijze toerekent. De Adviescommissie merkt op dat de focus op directe emissies tegenstrijdige prikkels geeft en een bedreiging is voor de efficiëntie van het handelssysteem. De Adviescommissie

beveelt aan onderzoek te doen naar deze tegenstrijdige prikkels. Voorts beveelt de Adviescommissie aan onderzoek te doen naar het voorkómen van nadelige gevolgen via flankerend beleid. In reactie daarop stelt het kabinet dat het in een vroeg stadium opstellen van de proef-allocatieplannen mede vanwege dit punt is ingegeven. Indien bij de proef-allocaties geen varianten kunnen worden gevonden die deze eventuele tegenstrijdige prikkels wegnemen ligt het in de rede om aanvullend instrumentarium toe te passen om dit nadeel op te heffen.

De Adviescommissie geeft voorts aan dat een experiment niet zinvol is. Een simulatie acht zij daarentegen wel nuttig. Het kabinet is het met deze conclusie van de Adviescommissie eens. Een aanzet voor een simulatie wordt gegeven door middel van de doorrekening van de allocatieplannen. Een finaal besluit tot handelssimulatie kan pas genomen worden als de omtrekken van het systeem duidelijk zijn.

De Adviescommissie beveelt aan om inzake de zogeheten 50/50-verdeling Europa als binnenland aan te merken. In de Evaluatienota klimaatbeleid wordt het desbetreffende uitgangspunt een politieke keuze genoemd die in de toekomst opnieuw aan de orde kan komen. Dit bijvoorbeeld in relatie tot de eventuele invoering van een systeem van emissiehandel op Europees niveau.

4. Voorgenomen activiteiten en tijdpad

Ervaring met het opzetten van een systeem van emissiehandel voor de NO_x-emissies leert dat de introductie van een dergelijk systeem meerdere jaren kan vergen. Veel leerpunten kunnen evenwel worden overgenomen van het systeem van NO_x-emissiehandel. Bij de vorming van het systeem van NO_x-emissiehandel is samenwerking met de doelgroepen voorts essentieel gebleken. Daarnaast geven de Europese ontwikkelingen op veel punten niet alleen richting aan de discussie, maar zullen deze ontwikkelingen ook het tijdpad beïnvloeden. Het kabinet realiseert zich derhalve dat de haalbaarheid van het tijdpad mede bepaald wordt door externe factoren. Tegen deze achtergronden is een nauwkeurig tijdpad niet vast te stellen. Wel formuleert het kabinet een ambitie. Daarbij zijn de volgende punten van belang.

Allereerst zullen proef-allocatieplannen worden opgesteld. Nog in 2002 kunnen daar resultaten van verwacht worden. Een wijziging van de Wet milieubeheer om een systeem van NO_x-emissiehandel te accommoderen is al in gang gezet. Daarbij zal zoveel mogelijk de introductie van emissiehandel in broeikasgassen worden meegenomen. Expliciet geldt hier overigens een afhankelijkheid van de Europese ontwikkelingen. De daadwerkelijke allocatie, i.c. de verdeling van rechten, kan mede op basis van de ervaringen met de proef-allocaties plaatsvinden. Verankering van de allocaties in uitvoeringsregelgeving is mogelijk noodzakelijk. Het kabinet formuleert met het oog op het bovenstaande de ambitie om in 2005 een Europees systeem van emissiehandel, in eerste instantie voor CO₂, tot stand te laten komen. In een latere fase kunnen mogelijk andere broeikasgassen hierbij aansluiten.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk