

Vergaderjaar 2005–2006

30 247

Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338) en de uitvoering van de op de goedkeuring van projectactiviteiten betrekking hebbende onderdelen van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110) (Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 november 2005

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoud

1.	Inleiding	2
2.	Inhoud en aanleiding van het wetsvoorstel	2
3.	Limiet op het gebruik van CER's en ERU's	2
	3.1 Standpuntbepaling ten aanzien van limietstelling	3
	3.2 Supplementariteit	3
	3.3 Controleprocedure limiet	4
	3.4 Uitzonderingen voor sinks en nucleaire energie	4
4.	Instemming met deelname aan projecten en machtiging van projectdeelnemers	4
	4.1 Grondslag en procedure van instemming en machtiging	5
5.	Handhaving, uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets	5
6.	Uitvoeringskosten	5

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), Ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD) en Lenards (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD) en Van der Sande (VVD).

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat erop gericht is projectgebonden Kyoto-mechanismen te verbinden aan het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Deze leden hebben de afgelopen jaren steeds aangegeven positief te staan tegenover Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI)-projecten. Deze projecten dragen bij aan een kosteneffectieve reductie van broeikasgassen en dragen, zeker waar het CDM-projecten betreft, bij aan een duurzame ontwikkeling in minder ontwikkelde landen. Deze leden vragen naar de reden waarom het voorliggende wetsvoorstel relatief laat aan de Tweede Kamer is aangeboden. De implementatietermijn loopt immers af op 13 november 2005.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot implementatie van de Linking Directive.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Volgens deze leden maakt het wetsvoorstel het mogelijk in andere landen een reductie van de emissie van broeikasgassen tot stand te brengen, op basis van projectactiviteiten. De daarmee samenhangende Certified Emission Reductions (CER's) of Emission Reduction Units (ERU's) kunnen vervolgens worden benut om aan de «eigen» emissienorm te voldoen. Deze leden verwelkomen deze verbreding van het systeem van handel in broeikasgasemissierechten. De verbreding komt de kosteneffectiviteit van de milieumaatregelen ten goede.

2. Inhoud en aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel geen extra eisen worden gesteld ten opzichte van de Linking Directive of het Kyoto-protocol. In paragraaf van de memorie van toelichting «grondslag en procedure van instemming en machtiging» wordt echter vermeld dat «bij het verlenen van instemming de overheid zoveel mogelijk zal bevorderen dat de projectdeelnemer bij de uitvoering van het project rekening houdt met de door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling vastgestelde richtlijnen voor multinationale ondernemingen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.» De leden van de VVD-fractie vragen zich hoe de regering deze twee uitgangspunten zich tot elkaar verhouden. Welke aanvullende punten dragen deze MVO-richtlijnen aan, bovenop de eisen die volgen uit de Linking Directive?

3. Limiet op het gebruik van CER's en ERU's

De leden van de PvdA-fractie hebben een belangrijke opmerking bij de implementatie van de Linking Directive, namelijk het vaststellen van de limiet. Deze leden zijn van mening dat het regeringsstandpunt over de verdeling van de reductieinspanning over het binnen- en buitenland over-eind moet blijven. Deze verdeling is gesteld op 50%-50%.

Via het emissiehandelssysteem kan deze verdeling negatiever uitpakken, omdat Nederlandse bedrijven emissieruimte inkopen in het buitenland.

Via de Linking Directive zal deze verdeling nog negatiever uitpakken en de binnenlandse inspanning minder dan 50% worden. Deze leden vinden dit een ongewenste ontwikkeling.

Graag willen deze leden de regering vragen of wordt vastgehouden aan de 50-50-verdeling zoals die eerder is vastgesteld. Zo ja, hoe gaat wordt voorkomen dat deze verdeling niet in gevaar komt bij de implementatie

van de Linking Directive? Is de regering bereid de 100 Mton, die Nederland heeft toegezegd in het binnenland te reduceren, te garanderen?

3.1 Standpuntbepaling ten aanzien van limietstelling

De leden van de CDA-fractie merken op volgens het wetsvoorstel bedrijven voor de periode 2008–2012 voor maximaal 8% van de aan hen toegewezen broeikasgasemissierechten aan CER's en ERU's mogen inzetten ter dekking van hun eigen emissies. In het wetsvoorstel wordt gesteld dat dit een voorlopige limiet is afhankelijk van het vaststellen van een in Europees verband geharmoniseerde limietstelling die mogelijk hoger ligt dan 8%. Deze leden vragen of kan worden aangegeven waarop die voorlopige 8% is gebaseerd. Wat is de stand van zaken in andere landen en wat is de kans op succes op een afspraak over een in Europees verband vastgestelde limiet? Kan een overzicht worden gegeven van voorlopige limieten zoals die in andere landen worden gehanteerd? Wat is de procedure in Nederland en binnen de Europese Unie (EU) om tot een definitieve limiet te komen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de limiet voor de periode 2008–2012 wordt vastgesteld op 8%. Dit betekent dat bedrijven voor maximaal 8% van de aan hen in deze periode toegewezen broeikasgasemissierechten aan CER's en ERU's mogen inzetten ter dekking van hun eigen emissies. Wanneer een bedrijf meer ERU's of CER's heeft verkregen dan deze limiet, kan het deze verkopen. Het percentage van 8% is gebaseerd op het voorstel van de Europese Commissie in de toelichting op het ontwerp van de Linking Directive. Dit was een voorstel voor een maximumpercentage voor de EU als totaliteit. De discussies hierover hebben echter uiteindelijk niet geleid tot overeenstemming over één limietpercentage voor geheel Europa.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het ontbreken van voldoende draagvlak om de 8%-norm EU-breed aan iedere afzonderlijke lidstaat op te leggen, een indicator is dat er een gerede kans bestaat dat veel lidstaten een percentage vaststellen, dat bóven de 8% ligt. De regering geeft aan dat in de tweede helft van 2005 meer duidelijkheid ontstaat over de wijze waarop andere lidstaten omgaan met de limiet. Is hierover ondertussen meer duidelijkheid ontstaan? Wat zijn de consequenties voor met name de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, als blijkt dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten een laag percentage hanteert? Kan de regering aangeven hoe zij, in het geval dat andere lidstaten een hoger percentage hanteren, naar verwachting zal reageren voor de periode na 2012? Blijft de regering dan ook voor de derde periode vasthouden aan een laag percentage, of zal zij dit te verhogen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Linking Directive het gebruik van CER's in de periode 2005–2007 onbeperkt wordt toegestaan (in tegenstelling tot de daaropvolgende periode, waarvoor een limiet wordt vastgesteld). In het voorliggende wetsvoorstel wordt voor de eerste periode inderdaad geen limiet gesteld. De regering geeft aan op deze manier investeringen in CDM door bedrijven te willen stimuleren en zekerheid te geven dat de verworven CER's ook kunnen worden gebruikt. Deze leden vragen wat de waarde c.q. het nut is van deze 'limietloze periode', indien het Independent Transaction Log (ITL) op zijn vroegst begin 2007 operationeel is? Met andere woorden, is er gedurende de eerste periode de facto niet tóch een beperking, omdat zolang het ITL niet operationeel is, geheel geen gebruik kan worden gemaakt van CER's?

3.2 Supplementariteit

De leden van de VVD-fractie merken op dat lidstaten zowel aan de EU als

aan het secretariaat van het VN-Raamverdrag moeten rapporteren over de complementariteit van hun klimaatbeleid (de mate waarin binnenlandse acties bijdragen aan de Kyoto-verplichtingen, dan wel de mate waarin JI en CDM en emissiehandel tussen partijen hiervoor worden ingezet). De internationale afspraken laten partijen bij het Kyoto-Protocol echter vrij om zelf te interpreteren hoe met begrippen als «aanvullend», «acties», «aanzienlijk» en «inspanning» moet worden omgegaan. Er zijn geen kwantitatieve internationale eisen.

Deze leden vragen wat de visie van de regering is op deze wijze van monitoren en rapporteren. Gaat er voor de periode 2008–2012 voldoende kracht uit van deze wijze van monitoren en rapporteren, om lidstaten (andere dan Nederland) ertoe aan te zetten een lage norm (niet hoger dan 8%) te stellen?

3.3 Controleprocedure limiet

De leden van de VVD-fractie constateren dat bedrijven CER's met ingang van 1 januari 2005 en ERU's met ingang van 1 januari 2008 mogen gebruiken. Materieel zal het gebruik van CER's pas mogelijk zijn zodra het secretariaat van het VN-Raamverdrag daarvoor voorzieningen heeft getroffen, waaronder met name het onafhankelijk transactielogboek (Independent Transaction Log, ITL). De regering geeft aan dat het ITL niet eerder dan begin 2007 feitelijk operationeel is. Dat betekent dat CER's op zijn vroegst pas kunnen worden gebruikt om aan de emissienorm van 2007 te voldoen. In dat geval zouden bedrijven vóór 1 mei 2008 voor de eerste keer CER's kunnen gebruiken om te voldoen aan de emissienorm, ter dekking van de emissies die het bedrijf in 2007 heeft veroorzaakt. Mogelijk zal het ITL echter nog later gereed zijn.

Deze leden vragen wat de oorzaak is van de trage gang van zaken rond het ITL. Welke andere voorzieningen dient het secretariaat van het VN-Raamverdrag nog te treffen? In hoeverre ligt het secretariaat op schema met deze andere voorzieningen? Welke nadelige (financiële) gevolgen heeft deze late start voor het bedrijfsleven?

3.4 Uitzonderingen voor sinks en nucleaire energie

De leden van de CDA- en merken op dat CER's en ERU's uit kernenergieprojecten en sinksprojecten (projecten voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouwactiviteiten) zijn uitgesloten van het handelsstelsel. Gelijkzeitig wordt gesteld dat rechten uit sinksprojecten vanaf 2008 mogelijk alsnog worden toegestaan. De leden van de CDA-fractie willen graag weten wat naar het oordeel van de Nederlandse regering voorwaarden zijn waaronder sinksprojecten eventueel wel toegestaan zouden kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader ingaat op de overwegingen die een rol hebben gespeeld, bij het opstellen van de Linking Directive, om deze kernenergie- en sinksprojecten uit te zonderen. De regering geeft aan dat de uitzondering voor sinks mogelijk een tijdelijke uitzondering is. Op basis waarvan kan deze uitzondering worden ingetrokken? En waarom acht de regering het vrijwel uitgesloten dat er CDM- of JI-projecten zullen ontstaan met betrekking tot nucleaire installaties?

4. Instemming met deelname aan projecten en machtiging van projectdeelnemers

De leden van de VVD-fractie constateren dat volgens de Linking Directive de nationale autoriteit instemming moet verlenen aan personen voor deelname aan een CDM- of een JI-project. Gaat het hier om natuurlijke personen of rechtspersonen?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de procedure om te komen tot het toelaten van CDM- en JI-projecten zoals die in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld, sober en doeltreffend is. Dat neemt niet weg dat deze leden veel signalen uit de praktijk krijgen die erop duiden dat het tot stand brengen van CDM- en JI-projecten veel inspanning vergt en buitengewoon taai en bureaucratisch verloopt. Deze leden vragen of kan worden aangegeven wat hiervan precies de oorzaak is? Geldt dit voor alle landen waar projecten worden voorbereid of voor bepaalde landen in het bijzonder? Wat kan worden gedaan om dit proces te vergemakkelijken. Wat doet de Nederlandse regering op dit punt al? In hoeverre zou het rekening houden met de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen niet als een extra last worden ervaren? Zijn de eisen aan CDM-projecten al niet zo zwaar dat deze toevoeging overbodig is?

De leden van de CDA-fractie vragen of een overzicht kan worden gegeven van projecten die al gestart zijn en die projecten die met een redelijke kans van slagen in de pijplijn zitten. Hoe realistisch is het om te veronderstellen dat nog in deze periode van emissiehandel projecten van start zullen gaan?

4.1 Grondslag en procedure van instemming en machtiging

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij ministeriële regeling de eis wordt opgenomen dat de projectdeelnemer verklaart dat deelname aan de projectactiviteit in overeenstemming is met de CDM-richtlijnen respectievelijk de JI-richtlijnen. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer draagt zorg voor de uitvoering van dit onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel voor wat betreft CDM en de minister van Economische Zaken draagt zorg voor de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel voor wat betreft JI.

Wat is de achtergrond van de keuze voor deze twee ministeries? Waarom is niet voor gekozen om de uitvoering onder te brengen bij één ministerie?

5. Handhaving, uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

De leden van de VVD-fractie constateren dat instemming met de deelname aan een project onder meer kan worden onthouden, indien is gebleken dat bij de uitvoering van een andere (eerdere) projectactiviteit waarbij de projectdeelnemer is of was betrokken en waarvoor reeds instemming is verleend, niet is voldaan aan de eisen die met betrekking tot die uitvoering zijn gesteld.

Deze leden vragen of de regering kan toelichten hoe zij dit criterium in de praktijk zal hanteren? Als een projectdeelnemer één keer onjuist heeft gehandeld, is het voor de betreffende projectdeelnemer dan voorgoed uitgesloten om aan de emissie-eisen te voldoen door (onder meer) in te zetten op CDM- en JI-projecten? In welke gevallen krijgt de partij een 'tweede kans' en in welke gevallen niet?

Ook is er de mogelijkheid om instemming te onthouden indien er gerede twijfel bestaat omtrent de betrouwbaarheid van de projectdeelnemer. Kan de regering toelichten welke indicatoren hiervoor gehanteerd zullen worden?

6. Uitvoeringskosten

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel voor de ministeries van VROM en EZ een formalisering van de procedure van instemming betekent, wat extra kosten met zich meebrengt. Deze kosten kunnen worden gedekt door de voor het verlenen van instemming te betalen vergoeding, die bij ministeriële regeling kan worden gevraagd.

Kan de regering aangeven om welke bedrag het gaat per verzoek om instemming?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden