

Vergaderjaar 2006–2007

28 240**Evaluatienota Klimaatbeleid****22 112****Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie****Nr. 76****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 3 mei 2007

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ en de vaste commissie voor Economische Zaken² hebben op 15 maart 2007 overleg gevoerd met minister Cramer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en minister Van der Hoeven van Economische Zaken over:

- **de brief van de staatssecretaris van VROM d.d. 22 december 2006 over de verkoop emissierechten (28 240, nr. 71);**
- **de brief van de staatssecretaris van VROM d.d. 10 november 2006 over de evaluatie van het systeem handel in emissierechten (29 565, nr. 21);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 1 februari 2007 over het BNC-fiche: emissiehandel broeikasgasemissierechten (22 112, nr. 488);**
- **de brief van de minister van EZ d.d. 5 maart 2007 over de beschikking Europese Commissie en aanpassing op het Nationale Toewijzingsplan (28 240, nr. 73).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

De **voorzitter** biedt zijn excuses aan voor het feit dat een eerdere vergadering over dit onderwerp op het laatste moment moest worden afgelast vanwege de plenaire agenda van de Kamer.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Hessels** (CDA) zegt dat de wijzigingsvoorstellen van de Europese Commissie op het Nederlandse voorstel voor het Toewijzingsplan broeikasgasemissierechten zijn fractie rauw op het dak zijn gevallen. Hij ziet twee fundamentele bezwaren.

der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Kalma (PvdA), Jan Jacob van Dijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Kortenhorst (CDA), Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66),

Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Weekers (VVD), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (ChristenUnie), Atsma (CDA), Schippers (VVD), Madlener (PVV), Neppéus (VVD), Blom (PvdA), Gerken (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouweland (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie).

Plv. leden: Duyvendak (GroenLinks), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Willemse-van der Ploeg (CDA), Kamp (VVD), Wolfsen (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerken (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (ChristenUnie).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), voorzitter, Roland Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Irrgang (SP), ondervoorzitter, Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van

In de eerste plaats was het voorstel voor het Nederlandse toewijzingsplan er mede op gericht dat Nederland de verplichtingen van het Kyoto-protocol kan nakomen, maar de Commissie heeft nu de rekenmethodiek gewijzigd. Met andere woorden: zij verandert de spelregels tijdens het spel! Dit vormt een bedreiging voor het vertrouwen in de overheid en is dus een slechte zaak.

In de tweede plaats is het betreurenswaardig dat kleine installaties niet langer kunnen worden uitgesloten. De eventuele milieuwinst die hierdoor kan worden bereikt, weegt niet op tegen het extra gedoe voor de bedrijven. Hij steunt het streven van de regering om dit punt bij de herziening van de richtlijn opnieuw aan de orde te stellen.

Thans moet worden gezocht naar een mogelijkheid om de bezwaren van de Commissie weg te nemen. Een positief punt van het voorstel van de Commissie is dat alle bezwaren eenduidig zijn waardoor er een gelijk speelveld kan ontstaan.

De heer Hessels accepteert de opgelegde korting op het CO₂-plafond ondanks het principiële bezwaar, omdat Nederland grote ambities heeft voor de periode na afloop van het Kyotoverdrag. De wens om te komen tot een gelijk speelveld brengt hem ertoe in te stemmen met het besluit om de opbrengsten van de windfall profits niet terug te sluisen naar de meest energie-intensieve bedrijven, maar in plaats daarvan te kiezen voor een generieke herverdeling binnen de industrie. Hoe kan worden voorkomen dat hierdoor ontwikkelingen in vooral de energie-intensieve bedrijven in de waagschaal worden gesteld?

Past het voornemen van de regering om de maximale bonus voor de voorlopers tot 10% terug te brengen binnen de afspraken die eerder met de industrie zijn gemaakt in het kader van de benchmark energie-efficiency? De voorlopers mogen niet achteraf worden gestraft, maar erger is nog het beeld van een onbetrouwbare overheid die haar afspraken niet nakomt. Klopt het dat de wkk's onevenredig zwaar worden getroffen door deze korting? Wat kan de regering hieraan doen? Hoe wordt de CO₂-ruimte in de glastuinbouw verdeeld? Welk deel gaat naar de emissiehandel? Wanneer wordt het gesprek met de glastuinbouw over de pooling gevoerd?

Betrekt de regering bij de aangekondigde ontwikkeling van een alternatief voor de verhuisregeling ook alternatieven die bijvoorbeeld in Duitsland zijn ontwikkeld?

De heer Hessels kan zich vinden in het terugbrengen van de limiet voor joint implementation (JI) en clean development mechanisme (CDM) tot 10%.

Is de verdeling van het verlaagde plafond in overleg met het bedrijfsleven tot stand gekomen? Is dit voorstel, gegeven de bezwaren van de Europese Commissie, het meest haalbare?

Kan de regering garanderen dat ook na de bouw van de geplande groot-schalige kolencentrales, CO₂-afvang en -opslag verplicht gesteld kunnen worden?

De regering stelt voor om niet langer de reserve aan te houden voor nieuwkomers waarvan zeker is dat er geen aanspraak op wordt gedaan. Hoe wordt dit toegepast?

In een eerdere bespreking van een uitgebreid fiche over de uitstoot van broeikasgassen door de luchtvaart ter voorbereiding van de Milieuraad, is een aantal punten meegegeven dat niet terugkomt in het voorliggende verkorte fiche. Kunnen de bewindslieden dit verklaren?

De heer **Samsom** (PvdA) herinnert eraan dat hij heeft voorspeld dat Nederland voor 6Mton het schip in zou gaan bij de Europese Commissie. De Commissie is uitgekomen op 5 Mton en hij is blij dat de regering gewoon doet wat de Commissie vraagt.

Ook met de toedeling na correctie krijgt het Nederlandse bedrijfsleven te veel rechten om op koers te komen voor de doelstellingen die het kabinet

zich heeft gesteld. Hij heeft er begrip voor dat wordt vastgehouden aan eerder gemaakte afspraken, maar het kabinet moet dan wel laten zien hoe het dan wel op koers wil komen. Dit kan langs twee wegen. Als het bedrijfsleven niet tot reductie overgaat, moeten de woningbouw en transportsector meer ophoesten. Dit is niet erg efficiënt, want bij het bedrijfsleven is relatief meer te halen. In de tweede plaats moet de regering duidelijk het signaal afgeven dat er nu even pas op de plaats wordt gemaakt, maar dat de voorstellen voor de nieuwe verdeling drastische reducties te zien zullen geven.

De heer Samsom juicht het systeem van CDM en JI toe omdat dit leidt tot efficiënte emissiereductie, maar de Nederlandse overheid koopt al 50% van haar reductie in via dit mechanisme en ontziet daarmee in feite het Nederlandse bedrijfsleven. Hij is daarom tegen het voorstel van de Commissie dat het maximale aantal rechten dat een deelnemer mag inbrengen niet hoger mag zijn dan 10%. Misschien kan dit nu niet meer worden veranderd, maar ook hier moet een heldere keuze worden gemaakt. Of het bedrijfsleven krijgt de kans om dit mechanisme toe te passen – het kan dit waarschijnlijk beter – maar dan moet de overheid minder ruimhartig inkopen in het buitenland. Desgevraagd zegt hij dat Nederland naar zijn mening via CDM en JI per saldo niet boven de grens van 50% moet uitgaan.

Dankzij de reservering voor de investeringsruimte voor nieuwe toetreders is het mogelijk om een kolencentrale zonder CO₂-opslag te bouwen. De koninklijke weg zou zijn om investeerders in nieuwe energiecentrales er via het emissiehandelssysteem toe aan te zetten om direct een CO₂-opslag te verzorgen, maar als dit niet gebeurt, moet dit via regelgeving of subsidies worden bevorderd. De heer Samsom zou het betreuren als er in Nederland nog nieuwe kolencentrales zonder CO₂-opslag kunnen worden gebouwd. Een andere mogelijkheid is dat Nederland aanhaakt bij het Europese demonstratiemodel. De manier waarop is niet zo belangrijk, het resultaat telt.

Mevrouw **Neppérus** (VVD) deelt de opvatting dat de Europese Commissie tijdens het spel de regels heeft veranderd. De werkelijkheid is echter niet anders en Nederland zal maatregelen moeten treffen om die korting van 5% te bereiken. Daarom steunt zij de lijn van het voorstel van het kabinet. Het oorspronkelijke allocatieplan is in samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven tot stand gekomen. Het zou logisch zijn dat de verdeling van de reductie ook in overleg tussen overheid en bedrijfsleven wordt vastgesteld. In reactie op het voornemen om twee derde deel van de korting van 15% op de energiesector te veilen, stelt VNO-NCW voor om de helft te veilen. Zo wordt er een besparing van 2 Mton bereikt en kan het plafond navenant worden verlaagd. Hoe denken de bewindslieden hierover?

Zij heeft er moeite mee dat de kleine installaties nu ook aan het emissiehandelssysteem moeten deelnemen. Hun bijdrage aan de uitstoot is klein, maar de administratieve rompslomp zal groot zijn. Het kabinet onderkent dit bezwaar en zoekt naar een praktische oplossing, maar waarom tekent het niet gewoon bezwaar aan tegen dit onderdeel van de beschikking? Een beetje druk wil beslist wel eens helpen.

DSM heeft een voorstel gedaan voor een performance standard rate (PSR). De ambtsvoorganger van de minister van Economische Zaken heeft deze gedachte afgewezen, omdat er geen zekerheid is dat het absolute plafond niet wordt overschreden. Mevrouw Neppérus ziet dit probleem niet, omdat die plafonds vaststaan. Zij erkent dat het moeilijk is om nu met PSR van start te gaan, maar zijn de bewindslieden bereid om te onderzoeken of dit in de periode na 2012 wel mogelijk is?

De Nederlandse regering heeft besloten om de reserve voor nieuwkomers met 5% te verlagen. Zijn er lidstaten die hun reserves wel aanhouden? Ook hier zou er toch een gelijk speelveld moeten zijn.

Het is goed dat de luchtvaart wordt opgenomen in het systeem van emissierechten. De uitvoering van dit voornemen levert echter veel problemen op en in het verkorte fiche lijken die alleen maar te zijn toegevoegd. Kunnen de bewindslieden dit toelichten? Dit onderwerp wordt steeds geagendeerd voor de Milieuraad. Wordt het ook behandeld in de Transportraad?

De heer **Jansen** (SP) onderschrijft de korting van de broeikasgasemissierechten die de Europese Commissie Nederland heeft opgelegd. Het is in het belang van de Nederlandse bevolking dat het gebruik van fossiele energie en daarmee de emissie van CO₂ zo snel mogelijk worden teruggedrongen. Daarbij moet het accent liggen op verhoging van de duurzame productie en een hoger ambitieniveau voor energiebesparing. De regering stelt een generiek herverdeling van de korting van 5% voor. Hij pleit voor een verhoging van het aantal te veilen rechten. Om een vliegwieleffect te bereiken zouden de extra opbrengsten moeten worden teruggesluisd naar de investeerders in emissiereductie. Om tegemoet te komen aan het bezwaar dat er meer rechten per inrichting worden verstrekt dan nodig is, wordt de maximale bonus voor early action verlaagd naar 10%. Hoe denken de bewindslieden over de constatering dat dit er de facto toe zal leiden dat wkk wordt ontmoedigd? Omdat hij van mening is dat een zo groot mogelijk aantal installaties onder de emissiehandel zou moeten vallen, lijkt het hem geen goede gedachte om veel tijd en aandacht te steken in een poging om de beslissing over kleine installaties terug te draaien. In plaats daarvan moeten de inspanningen worden gericht op vereenvoudiging van het handelssysteem, in het bijzonder voor kleine installaties, waardoor de bureaucratie beperkt kan blijven. De kritiek op de verhuisregeling is terecht, want die zet de deur open naar misbruik. Waarom wil de minister een alternatief ontwikkelen? De vraag is of de verlaging van het quotum evenredig moet worden verdeeld of dat de korting vooral moet worden opgelegd aan de meest vervuilende bedrijven. Dit laatste is een voorschot op een toekomstige verdeling op basis van de PRS, het DSM-systeem dat grote principiële voordelen biedt ten opzichte van de toewijzing op basis van historische emissies. Dit kan een belangrijk signaal zijn in Europa. De heer Jansen onderschrijft de opmerking over een plafond van 50% voor CDM en JI. Nieuwe kolencentrales zouden aan de hoogste standaard moeten voldoen. Dit moet bij voorkeur via het allocatiebeleid worden bereikt. In de evaluatie van de emissiehandel zou meer nadruk moeten liggen op de alternatieven en niet alleen op de werking van bestaande instrumenten.

Het was voor de heer **Duyvendak** (GroenLinks) al eerder glashelder dat de Europese Commissie het Nederlandse voorstel zou afkeuren. Zij heeft terecht besloten tot een korting op de toe te wijzen CO₂-rechten, maar de toewijzing blijft nog steeds ruim, in Nederland, maar ook in heel Europa. Dit blijkt onder meer uit de lage prijs van CO₂ op de markt die in geen enkele relatie staat tot het gevoel in de maatschappij over de klimaatverandering. In zijn brief wekt het kabinet de indruk dat Nederland redelijk op koers ligt. Hopelijk trekt het hier niet de conclusie uit dat andere sectoren nu wat meer ruimte kunnen krijgen. Het zou er eerder toe moeten leiden dat er ook op andere plaatsen wordt gekort. De ambitie voor de flexibele mechanismen was 12% en de uitkomst is 10%. Het kan kosten- en milieueffectief zijn om een deel van de reductie in het buitenland te realiseren, maar 50% is veel, zeker als het de bedoeling is om de economie zo snel mogelijk op een ecoleest te schoeien. Dan is het beter om snel een voorsprong te nemen met nieuwe technologieën in

eigen land. De introductie van 10% in het handelssysteem mag er niet toe leiden dat nu de grens van 50% wordt overschreden. De overheid zou nu minder moeten doen.

In de komende jaren dreigen er vier tot vijf nieuwe kolencentrales te worden gebouwd in Nederland. De huidige uitstoot als gevolg van de opwekking van elektriciteit van 40Mton zal dan oplopen tot 65 Mton. Dit wil zeggen dat de uitstoot van CO₂ toeneemt met 60% op een moment dat iedereen zich realiseert dat er echt niets meer bij kan en de Nederlandse regering in Brussel afspraken maakt voor een reductie van 20% en in het regeerakkoord voor een reductie van 30%.

De heer Duyvendak doet drie suggesties om de komst van die nieuwe centrales te voorkomen. In de eerste plaats kan ervoor worden gekozen om de reserve van 30 Mton uit het systeem te halen. Dan moeten er rechten worden gekocht bij andere producenten en blijft de uitstoot gelijk. De tweede optie is dat er alleen een kolencentrale mag worden gebouwd als de CO₂-opslag is verzekerd.

Nu krijgen nieuwe kolencentrales rechten voor een uitstoot die vergelijkbaar is met die van een centrale die met de meest geavanceerde technologie werkt. Een kolencentrale wordt dan vergeleken met een andere kolencentrale elders in de wereld. Een betere optie zou zijn om de kolencentrale te vergelijken met bijvoorbeeld een aardgascentrale. Die zijn de helft zuiniger. Ook zou ervoor kunnen worden gekozen om biomassa bij te stoken. Deze optie is minder optimaal, want er worden nog steeds rechten weggegeven, maar het is idioot om de meest vervuilende vorm van energieopwekking te kiezen als de maat voor nieuwe centrales.

In een overleg met minister Eurlings over de Transportraad is gesproken over de emissiereductie door de luchtvaart. Blijkbaar zijn er twee hete hangijzers: de bepaling van de uitstoot die in de hogere luchtlagen een grotere bijdrage levert aan het broeikas effect en het referentiejaar en de ruimte die de luchtvaart krijgt in afwijking van de industrie.

De heer **Madlener** (PVV) wijst het toewijzingsplan af en de markt die daardoor moet ontstaan. De manier waarop het broeikas effect wordt benaderd, heeft veel weg van klimaathysterie. Het fenomeen is onvoldoende bewezen om dergelijke maatregelen te rechtvaardigen. Het risico is groot dat deze aanpak de welvaart zal aantasten, maar het besluit is genomen en dan rest er niets anders dan te proberen de ongewenste bijeffecten zo klein mogelijk te houden.

Hij dringt erop aan dat het kabinet in beroep gaat tegen de afwijzing van de Commissie. Het is niet eerlijk dat bedrijven die zich in het verleden «goed» hebben gedragen, nu worden gestraft. Het gaat niet aan om de spelregels te veranderen tijdens het spel.

Opvallend is dat Commissaris Verheugen heeft gewaarschuwd voor de economische gevolgen van deze beslissing van de Europese Commissie. Hoe denkt de minister van Economische Zaken hierover?

Hoe worden de effecten van dit nieuwe beleid gevolgd? Wordt de Kamer hier jaarlijks over gerapporteerd? Wordt de lastenverzwaring van het bedrijfsleven gecompenseerd? Verwacht het kabinet dat het de doelstellingen kan behalen zonder gebruik te maken van kernenergie?

Waarom denkt het kabinet dat nieuwe energieproducenten niet zullen uitwijken naar andere continenten? Hoe wordt voorkomen dat de handel zich verplaatst? Komen er handelsbelemmeringen voor waren die op een voor Nederland onwelgevallige manier zijn geproduceerd?

Kan een individuele lidstaat besluiten om deze Europese wetgeving niet uit te voeren als die ongewenste effecten met zich meebrengt?

De Nederlandse consument betaalt bijna de hoogste stroomprijs in Europa. Is het mogelijk om te streven naar een gemiddelde stroomprijs over vier jaar in vergelijking tot de prijzen in andere Europese landen?

Mevrouw **Wiegman-van Meppelen Scheppink** (ChristenUnie) vraagt naar de taakverdeling tussen de bewindslieden.

De Europese Commissie heeft terecht kritiek geuit op het Nederlandse toewijzingsplan voor broeikasgasemissierechten. Het is goed dat de Commissie alle lidstaten op dezelfde manier beoordeelt. Verder is het goed dat het Nederlandse kabinet zonder verdere protesten gehoor geeft aan de beschikking van de Europese Commissie, uitgezonderd het gemor over de kleine installaties. Waarom willen de bewindslieden geen gehoor geven aan deze kritiek?

De milieuorganisaties hebben gepleit voor een geharmoniseerde, onafhankelijke CO₂-emissienorm voor nieuwe centrales. Een dergelijke brandstof en technologie onafhankelijke allocatienorm zou duurzame innovatie stimuleren. Hoe denken de bewindslieden hierover?

De organisaties van de glastuinbouw hebben gevraagd om een zorgvuldige bepaling van de CO₂-ruimte die van de glastuinbouwstreefwaarden naar de EU-ETS-pot wordt overgeheveld. Zij komen op een lagere hoeveelheid CO₂ uit dan de minister. Wil de minister hierop reageren?

Er is ook geprotesteerd tegen het terugbrengen van de maximale bonus voor early action naar 10%. Hierdoor zou de CO₂-efficiënte decentrale energieopwekking via de wkk in bijvoorbeeld de glastuinbouw worden ontmoedigd. Dat zou toch een onbedoeld negatief effect zijn.

De uitdaging voor de toekomst is dat niet de belastingbetaler, maar de vervuiler betaalt. Dit zal een effectieve prikkel zijn voor energiebesparing en duurzame energie. Het emissiehandelssysteem kan een manier zijn om dit te bereiken, maar met het enerzijds gratis uitdelen van rechten, met als gevolg windfall profits, en anderzijds overallocatie van rechten, zijn essentiële bouwstenen uit het systeem getrokken. Hiermee zijn het milieu en de consument geen dienst bewezen.

Mevrouw Wiegman steunt het voorstel van de Europese Commissie om de uitstoot door de luchtvaart te beperken en de Nederlandse inzet daarbij. Het wordt hoog tijd dat de milieukosten worden verrekend in de tarieven. Het opnemen van luchtvaartactiviteiten in het systeem van emissiehandel en broeikasgasemissierechten is een goede stap in een goede richting. Wil de minister toezeggen dat zij haar best zal doen om een emissiefactor van ongeveer 3 naar rato van de klimaatbelasting op te nemen in het systeem van de luchtvaartemissiehandel?

De heer **Van der Ham** (D66) is het ermee eens dat het nieuwe systeem dat nu wordt geïntroduceerd, gevolgen kan hebben voor de welvaart. Deze overigens goede «handel in vieze lucht» moet daarom goed worden gevolgd.

Hij is voorstander van het principe dat de vervuiler betaalt en om de windfall profits te beperken, verdient het aanbeveling om de korting die de Commissie oplegt te verrekenen met de gratis rechten of in ieder geval een verhouding te vinden waarbinnen de gratis rechten het grootste aandeel hebben.

Hij sluit zich aan bij de opmerkingen over de bouw van nieuwe kolencentrales. De uitstoot van nieuwe centrales mag in ieder geval niet groter zijn dan die van de meest schone vorm van fossiele productie. De best beschikbare technologie moet de norm zijn.

De plaatsing van nieuwkomers op basis van internationale best available technology is volgens de milieuorganisaties onvoldoende omdat deze slechts een vergelijking maakt tussen technologieën met dezelfde brandstof en dezelfde technologische categorieën. Waarom maakt Nederland geen vergelijking op basis van alle brandstoffen en technologieën? Is het kabinet bereid om een onafhankelijke CO₂-emissienorm te hanteren? De Europese Commissie lijkt hier wel oren naar te hebben nu zij de nationale normen toestaat. Kan Nederland hier een koploperspositie innemen? Het is goed dat Nederland zich ook bezighoudt met de reductie van CO₂-emissies in het buitenland. De gevolgen van de emissiehandel

moeten goed worden gevolgd. Zo helpt Nederland in het kader van een CDM-project in China mee de uitstoot van het zeer belastende HCFI-23 te beperken, maar het wordt niet duidelijk of de productie van het betrokken bedrijf op hetzelfde niveau kan blijven. Overigens worden er met behulp van de Nederlandse bijdrage grote winsten gemaakt. Wie controleert of de Chinese overheid die winsten gebruikt voor milieuvriendelijke investeringen? Hoe wordt dit soort projecten gecontroleerd?

Het is goed dat wordt nagegaan of de administratieve lastendruk kan worden verminderd. Wordt er in de evaluatie ook aandacht besteed aan de sectorale uitwerking van het handelssysteem? De verwachting is bijvoorbeeld dat de groei in de zorgsector sneller zal toenemen dan het bnp. Bovendien is de arbeidsproductiviteit in deze sector laag en de arbeidsparticipatie hoog en daardoor neemt de uitstoot toe. Tijdens de inspraak is er nauwelijks aandacht besteed aan dergelijke specifieke situaties. De Nederlandse evaluatie moet vergelijkbaar zijn met die in andere Europese landen. Zijn er al uitkomsten uit andere evaluaties bekend? Welke maatregelen zullen de voornemens voor de luchtvaartemissies hebben voor de relatie tussen Europese vliegvelden en regeringen en die elders in de wereld? In de discussie over de klimaateffecten van de luchtvaart zouden niet alleen de CO₂-effecten moeten worden bekeken, maar moeten ook andere factoren als stikstof worden meegenomen.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** herinnert eraan dat de minister-president vorige week heeft gesproken over een historische bijeenkomst in Brussel waar ambitieuze doelstellingen zijn geformuleerd voor een Europees energiebeleid. Die doelstellingen zijn nu min of meer bindend en vooraf was dit niet zo zeker. Het Nederlandse regeerakkoord past goed in deze Europese bedding. Er is dus geen sprake van een Alleingang. Dit is belangrijk voor het gelijke speelveld voor het bedrijfsleven in Europees verband waar terecht steeds op wordt aangedrongen.

Het kabinet buigt zich thans over de vraag met welke combinatie van opties die ambitieuze doelstellingen op termijn kunnen worden gerealiseerd en wat er in de komende vier jaar kan worden verwezenlijkt. Het is zijn intentie om daar alle sectoren bij te betrekken en te bezien welke sectoren wat kunnen doen, ook met het oog op de doelstellingen voor de kortere en de langere termijn.

De emissiehandel is een van de belangrijke instrumenten om de doelstellingen te behalen, ook in de periode na Kyoto. Dit instrument is marktconform en biedt zowel voor de overheid als voor de bedrijven zekerheid. Die continuïteit en zekerheid moeten verzekerd zijn. Na discussie met de Europese Commissie wordt er een plafond afgesproken; de overheid weet dan zeker wat er behaald wordt en het bedrijfsleven weet ook wat het moet doen.

De minister zegt dat zij bij de behandeling van het project Schoon en zuinig terug zal komen op de opmerkingen die zijn gemaakt over de situatie die ontstaat na 2012. Dit geldt ook voor de organisatie van CDM en JI en het maximale percentage dat in het buitenland wordt gerealiseerd. Overigens ziet het er nu naar uit dat de grens van 50% niet zal worden overschreden in de periode tot aan 2012. De afspraken die nu worden gemaakt over het toewijzingssysteem vormen geen blokkade voor die ambities. Op dit moment worden alle gegevens verzameld voor het project Schoon en zuinig, bijvoorbeeld over de voortgang van de CO₂-reducties in de periode 2008–2012. Zo ontstaat er een beeld van wat er de komende jaren op basis van de prognoses mag worden verwacht en kan worden aangegeven wat er eventueel kan of moet worden aangescherpt om in de periode daarna aanzienlijke voortgang te kunnen boeken. In het licht van het project Schoon en veilig is het belangrijk een

totaalpakket te maken dat ook op lange termijn leidt tot de doelstelling. Dat betekent dat de nieuwe kolencentrales in dit pakket nog ter discussie staan. Dit totaalpakket zal zo snel mogelijk aan de Kamer worden aangeboden. Het allocatieplan dat nu voorligt zal hierin worden ingepast. Dit project wordt gecoördineerd door het ministerie van VROM en in nauwe samenspraak met andere beleidsterreinen opgesteld. In het strategisch plan worden alle mogelijkheden verkend om de uitstoot van CO₂ te reduceren. De mogelijkheid van CO₂-opslag van kolencentrales hoort hier ook bij. De centrales kunnen nu al voorzieningen treffen om de technologie toe te passen zodra die voldoende is ontwikkeld. De opties in het project Schoon en zuinig moeten zo worden gekozen dat er een totaalpakket ontstaat dat ook op langere termijn leidt naar de doelstellingen. Het is aan de glastuinbouw zelf om met vereveningssystemen te komen en een aanpak te ontwikkelen buiten dit toewijzingsplan om. De overheid zal dit steunen. In de glastuinbouw zijn er ongeveer 10 000 kleine bedrijven met een gezamenlijke CO₂-uitstoot van ongeveer 15,9 Mton. Dit is verhoudingsgewijs weinig. Natuurlijk zullen niet alle bedrijven meedoen aan de emissiehandel, maar zelfs als er maar 350 mee doen, is er al sprake van een verdubbeling van het aantal participanten, terwijl het maar om 1 Mton gaat. Dit zal het systeem nodeloos ingewikkeld gemaakt en daarom zal er aan de glastuinbouw worden gevraagd om langs andere wegen tot CO₂-reductie te komen.

De vragen over de emissiereductie van de luchtvaart kunnen op dit moment nog niet worden beantwoord. De minister verwijst naar de fiches en vraagt de leden om hun vragen schriftelijk te specificeren. Die zullen dan worden meegenomen bij de voorbereiding van het beleid voor de nieuwe periode. Zij zegt dat zij zo snel mogelijk op dit onderwerp zal terugkomen.

De Nederlandse verhuisregeling was vooral gericht op het handhaven van bestaande rechten bij het verplaatsen of samenvoegen van producties. De Duitse regeling heeft betrekking op nieuwe installaties. Het kabinet wil onderzoeken of de Europese Commissie voor dit argument ontvankelijk is. Naar haar mening moeten met bedrijven goede afspraken kunnen worden gemaakt om fraude te voorkomen bij de toepassing van een eventuele alternatieve verhuisregeling.

De **minister van Economische Zaken** bevestigt dat de formule die de Europese Commissie heeft ontwikkeld voor alle 27 lidstaten geldt waardoor er een gelijk speelveld ontstaat. Het gevolg is wel dat Nederland zijn plannen op een aantal punten heeft moeten wijzigen en de toe te wijzen CO₂-rechten met 5% moet terugbrengen. Dit wordt bereikt door alle onderdelen te korten. Zij gaat ervan uit dat de Commissie geen verdere bezwaren zal hebben tegen de aangepaste Nederlandse plannen. Commissaris Verheugen heeft zich in de aanloop naar de Commissievoorstellen niet tegen de emissiehandel uitgesproken, maar wel tegen de abrupte verlaging van het plafond na 2012 als de rest van de wereld niet meedoet. Nu zijn de plannen tot 2012 aan de orde en dit zijn voornemens van de gehele Commissie.

De Commissie heeft haar rekenmethodiek toegepast op de emissies van 2005, de groei van het bnp en de ontwikkeling van de koolstofintensiteit. Het is waar dat dit een strenge aanpassing is, maar aan de andere kant is het goed dat er nu een gelijk speelveld voor de bedrijven in de Unie ontstaat. Dit neemt niet weg dat het jammer is dat dit niet te voren bekend was, want dan had een en ander direct goed geregeld kunnen worden. Voor de internationale concurrerende industrie wordt nagedacht over normen voor de toedeling. Juist met het oog op het gelijke speelveld moet dit op EU-niveau worden afgesproken. In dit kader zegt de minister dat zij altijd op zoek is naar lastenverlichting voor het bedrijfsleven, maar niet vanwege dit systeem.

Op de vraag wat deze voornemens betekenen voor de energie-intensieve industrie is geen eenduidig antwoord mogelijk. De teruggave was eerst gebaseerd op elektriciteitsgebruik en is nu gebaseerd op emissies. Dit betekent dat bedrijven met veel primair energiegebruik, dus gasgebruik, wat meer rechten krijgen en de grote bedrijven met veel indirecte emissies, dus elektriciteitsinkoop, wat minder. Het overleg over de energie-intensieve industrie is nog gaande. De Kamer zal hierover op een later moment worden geïnformeerd.

Voor de periode 2005–2007 moet rekening worden gehouden met de geldende wet- en regelgeving en de speciale positie van de Staat. Als er wordt gekozen voor verkoop, moet er een methode worden gekozen die past bij de doelstellingen. De verkoop kan op twee manieren. Door veilen, dan moeten alle rechten in een keer op de markt worden gebracht wat invloed heeft op de prijs, of via de verkoop van kleinere hoeveelheden. Sommige landen met een overschot hebben al aangekondigd dat zij zullen verkopen, andere hebben nog niets gezegd. Het kan zijn dat zij niets zeggen om op die manier de markt niet te beïnvloeden. De ontwikkelingen zullen worden gevolgd.

Er is gevraagd waarom er niet minder wordt geveild om op die manier de korting in te vullen. Het gaat dan om de periode 2008–2012. Het toewijzingsplan is tot stand gekomen in nauw overleg met verschillende partijen. Een van de punten van discussie was de aanpak van de windfall profits. De korting van de elektriciteitssector vanwege de windfall profits zal ten goede komen aan alle gebruikers van energie; de gebruikers van elektriciteit betalen immers de windfall profits. De industrie krijgt een derde en de consumenten twee derde deel. Dit laatste deel wordt verkocht om de MEP-heffing van € 52 voor kleinverbruikers te kunnen betalen die per 1 januari 2006 is afgeschaft.

De Europese Commissie heeft in haar beschikking opgenomen dat er minder rechten aan de industrie moeten worden toegewezen om te voorkomen dat sectoren of installaties meer CO₂-rechten krijgen dan zij nodig hebben. Als de korting van 4,6 Mton bijna volledig wordt ingevuld door minder rechten te veilen, wordt er niet voldaan aan die eis.

Er is besloten om circa 4% van het totale aantal beschikbare CO₂-rechten te verkopen. Dit betekent dat er minder rechten gratis ter beschikking worden gesteld. De elektriciteitssector zou in een heel nadelige positie ten opzichte van de buitenlandse concurrenten komen als dit nog verder terug wordt gebracht, dus als er nog meer wordt geveild. Overigens mag er maximaal 10% worden geveild. Als er meer dan 4% wordt geveild, verandert het allocatieplan. Dan is er weer inspraak nodig en treedt er weer de nodige vertraging op. De minister zegt dat zij dit niet van plan is.

Desgevraagd zegt zij dat zij zal nadenken over de vraag hoe voor de periode na 2012 meer expliciete prikkels in het beleid kunnen worden aangebracht. In de komende periode moet eerst ervaring worden opgedaan met de gevolgen van het veilen en verkopen van rechten voor de industrie en het prijsbeleid. In het kader van het project Schoon en zuinig zullen de verschillende suggesties, ook voor een fiscale compensatie, worden onderzocht. Het beleid voor de periode na 2012 zal goed worden doordacht. Tot die tijd zullen de spelregels niet worden veranderd.

Er wordt rekening gehouden met de inspanningen die bedrijven in het verleden hebben geleverd om hun energie-efficiency te verbeteren. De bonus voor early action wordt nu teruggebracht van 15% naar 10%. De wkk-sector valt voor een belangrijk deel buiten de extra korting van de elektriciteitssector, doordat er een ondergrens is ingevoerd van 350GWh. Het is jammer dat de Europese Commissie niet akkoord is gegaan met de manier waarop Nederland de kleine installaties buiten het handelsstelsel wilde houden, maar het heeft niet veel zin om in beroep te gaan. De procedure duurt lang en het beroep heeft geen opschortende werking. Daarom is een andere oplossing gekozen die naar verwachting wel aanvaardbaar is voor de Commissie. Zo'n 50 kleine installaties extra zullen

hierdoor aan de emissiehandel gaan deelnemen en zo'n 30 à 40 bedrijven vallen buiten het systeem. In totaal vallen nu 360 bedrijven onder het systeem van de emissiehandel. Bij de herziening van de richtlijn zal de positie van de kleine installaties opnieuw aan de orde worden gesteld. Nederland zou een spoedvoorziening kunnen aanvragen. Het EG Verdrag maakt het mogelijk om hangende een uitspraak in een direct beroep bepaalde voorlopige maatregelen te treffen. Hangende het beroep bij het Europese Hof kan wel een verzoek worden gedaan voor opschorting van de uitvoering. Daarbij wordt een aantal eisen gesteld: de gevraagde maatregelen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat Nederland ernstige en onherstelbare schade lijdt, Nederland moet op het eerste gezicht ook echt gelijk hebben en de spoedmaatregel mag niet vooruitlopen op het hoofdgeding. Aan die eisen kan niet worden voldaan.

Desgevraagd beaamt de minister dat het ook een wat vreemde figuur zou zijn als Nederland zich eerst in de Europese Top hard maakt voor een verdergaand emissiebeleid en vervolgens protesteert als het een korting op de emissies krijgt opgelegd.

Op dit moment wordt te voren een CO₂-plafond vastgesteld; een bedrijf weet daardoor hoeveel rechten het heeft. In het DSM-systeem worden rechten verstrekt op basis van een emissienorm. Het plafond groeit dan per bedrijf mee met de productie. Het krijgt dan meer rechten, maar wel gebaseerd op een ambitieuze norm. Dit systeem is geen optie voor dit toewijzingsplan, omdat de huidige richtlijn het niet toestaat. Met het oog op de periode daarna is nagegaan wat de voor- en nadelen van dit systeem zijn. Duidelijk is wel dat de Commissie, de lidstaten en delen van de industrie er niets voor voelen. Als er een voorstel zou komen van de Europese industrie, kan dit afwijzend oordeel wellicht worden herzien, want dan is er wel voldoende draagvlak.

De nieuwe reeds geplande kolencentrales hebben geen gevolgen voor het emissieplan voor deze periode, maar voor de periode daarna is het wel degelijk van belang dat de CO₂-opslag goed wordt geregeld. In dit kader kunnen het Europese demonstratiemodel voor de opslag van CO₂ en de Europese allocatie van rechten goede diensten bewijzen. Dit vraagstuk moet in Europees verband worden aangepakt, want het heeft geen zin om in Nederland maatregelen te treffen als dit bijvoorbeeld net over de grens niet gebeurt en de elektriciteit die daar wordt opgewekt, naar Nederland wordt geëxporteerd.

De suggestie om de reserve voor nieuwe centrales uit het systeem te halen om de emissie te beperken, is alleen van belang voor de duur van dit toewijzingsplan, dus tot 2012. Het demonstratieproject CO₂-afvang is goed om verder te bezien in Europees verband.

Er wordt nog nagedacht over een variant voor de suggestie om de toekenning van rechten na 2012 te baseren op een scherpere benchmark, namelijk het veilen van de rechten. De bedrijven kunnen dus niet denken dat zij de rechten al binnen hebben. De Kamer wordt hier later over geïnformeerd. De inzet bij de herziening van de CO₂-richtlijn is erop gericht om na 2012 juist in de elektriciteitssector meer te veilen met het oog op de windfall profits. Alleen een maatregel in Europees verband zal het gewenste resultaat opleveren.

Nederland heeft bezwaar gemaakt tegen het feit dat aan de nieuwe installaties in Duitsland voor 14 jaar gratis rechten zijn toegezegd, omdat dit leidt tot verstoring van het gelijke speelveld. Het kan nu natuurlijk niet hetzelfde doen in eigen land. De regering zal geen beloftes doen die niet kunnen worden waargemaakt.

De minister hoopt dat het allocatieplan voor 2008–2012 nu kan worden vastgesteld. Dit wil niet zeggen dat het denken daarna stilstaat. In het kader van het project Schoon en zuinig zullen verschillende opties de revue passeren omdat er nu al moet worden nagedacht over de periode daarna. Bij die uitwerking zullen de suggesties van de heer Duyvendak worden betrokken. In het allocatieplan wordt een plafond vastgesteld,

maar als het mogelijk is om daaronder te blijven, zal dit zeker worden nagestreefd.

Een prijsverlaging voor de consument kan alleen worden bereikt door over te stappen van gasgestookte centrales op koleninstallaties en zo'n voorstel zal niet door de Kamer worden overgenomen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Hessels** (CDA) gaat ervan uit dat er op korte termijn opnieuw met de minister van Economische Zaken zal worden gesproken over de energie-intensieve industrie waarbij de veranderingen terugkomen die het gevolg zijn van de aanpassing van het allocatieplan.

Hij wijst de heer Duyvendak erop dat het hoogspanningsnet in Nederland slechts ruimte biedt aan twee nieuwe centrales.

De heer **Samsom** (PvdA) is van mening dat deelname van de kleine installaties aan het emissiehandelssysteem een beter resultaat zal opleveren dan het opleggen van strenge regels. Hij maakt bezwaar tegen een eventueel beroep bij de Europese Commissie, omdat Nederland zich nog zo kort geleden in de Europese Raad heeft laten voorstaan op zijn emissiebeleid. Zo'n beroep zou totaal averechts werken.

Hij gaat ervan uit dat het kabinet nooit de beslissing kan nemen om vijf centrales zonder CO₂-opslag te bouwen, want dan worden de doelstellingen niet gehaald. Uiteindelijk is er slechts ruimte voor een grote centrale met CO₂-opslag of biomassa. Die ruimte heeft dit overleg geboden, los van het allocatieplan, dat nog steeds een vlekje is, maar in de toekomst zal het beter gaan.

Mevrouw **Neppérus** (VVD) is blij met de uitspraak dat de regering zich zal houden aan de afspraken die in het toewijzingsplan zijn opgenomen. Dat er daarnaast ook wordt nagedacht over de toekomst, is niet meer dan logisch.

Zij gaat ervan uit dat de bewindslieden het contact met het bedrijfsleven blijven onderhouden en dat zij blijven streven naar een gelijk speelveld in Europa. Zij wordt graag geïnformeerd over landen die informatie achterhouden of reserves om markttechnische redenen niet op de markt brengen.

Zij zal zich beraden op de beslissing over de kleine installaties.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) vraagt nog aandacht voor twee punten. In de eerste plaats het feit dat de minister van VROM heeft gezegd dat de regering streeft naar een maximum van 50% via de flexibele mechanismen en dat zij daarop terug komt. Dit zou betekenen dat het bedrijfsleven wat meer in het buitenland zal kopen en de Staat wat minder. In de tweede plaats voor het feit dat de voornemens voor de bouw van nieuwe kolencentrales zonder CO₂-opslag niet passen in het regeringsvoornemen om de uitstoot met 30% te verminderen. De minister van VROM heeft gezegd dat de kolencentrales onderdeel uitmaken van het totaalpakket in het kader van het project Schoon en zuinig. Hij gaat ervan uit dat dit nog terug komt, overigens in het bewustzijn dat Nederland niet meer mag doen dan in het aanwijzingsplan is vastgelegd, maar natuurlijk wel minder.

De heer **Madlener** (PVV) is van mening dat de hoge prijzen voor gas en olie al een grote prikkel zijn voor het bedrijfsleven om tot energiebesparing te komen en daarmee de CO₂-uitstoot te beperken.

Hij is van mening dat er geen sprake kan zijn van een gelijk speelveld zolang er alleen op Europees niveau maatregelen worden genomen.

Daarom moeten die op zijn minst door een uitgebreide G8 worden overgenomen, anders zal de industrie uitwijken naar andere plaatsen in de wereld.

Hij herhaalt de vragen die hij in eerste termijn heeft gesteld, maar die nog niet zijn beantwoord.

Mevrouw **Wiegman-van Meppelen Scheppink** (ChristenUnie) is voorlopig tevreden over het antwoord van de bewindslieden, ook omdat dit onderwerp binnenkort bij de behandeling van het project Schoon en zuinig opnieuw aan de orde zal komen.

De heer **Van der Ham** (D66) vindt het een geruststelling dat de weg die leidt naar de bouw van nieuwe kolencentrales niet onherroepelijk is. Hij vraagt of de bewindslieden nog willen ingaan op zijn vragen over de startnotitie evaluatie.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** gaat ervan uit dat vragen als waar energie kan worden bespaard en waar energiebesparing ook nog kostenefficiënt is, worden meegenomen bij de voorbereiding en behandeling van het project Schoon en zuinig. In dit kader zal zeker worden gesproken over de energie-intensieve industrie.

Bij het opstellen van de plannen wordt vanzelfsprekend de vraag gesteld welke maatregelen het meest efficiënt zijn gelet op de kosten en doelstellingen. Ook de voorzieningszekerheid speelt hierbij een rol. Het totaalpakket zal dus op basis van een mix van criteria worden vastgesteld. Overigens zijn er verschillende kosten die op verschillende plaatsen neerslaan, bij het bedrijfsleven, de burgers of de overheid. Die verdeling is ook een punt van aandacht.

De investering in duurzame energie mag niet alleen als een kostenpost worden gezien. Er zijn veel redenen om die juist als een kans te zien en als een investering in de toekomst waaraan op den duur iedereen in de wereld gebonden zal zijn. Die discussie komt zeker nog terug.

Het kabinet streeft ernaar om de plannen voor het project Schoon en zuinig zo snel mogelijk aan de Kamer voor te leggen. Zo kan worden voorkomen dat er voor die tijd beslissingen worden genomen die haaks staan op die plannen. De Kamer staat ten aanzien van de nieuwe kolencentrales nu niet voor een voldongen feit.

De **minister van Economische Zaken** beaamt dat het overleg met het bedrijfsleven wordt voortgezet, maar niet meer over dit allocatieplan. De gevolgen van dit plan voor de welvaart en het welzijn zullen in de komende periode nauwgezet worden gevolgd, want die zullen ook consequenties hebben voor het beleid in de periode na 2012. Zij wijst erop dat de Kamer zich voor 26 maart over het plan moet uitspreken, anders is het vastgesteld. Ook een eventueel beroep moet voor die datum worden ingediend.

De **voorzitter** constateert dat een meerderheid van de commissies het allocatieplan steunt.

Toezeggingen

De Kamer wordt in het kader van het project «Schoon en Zuinig» op korte termijn geïnformeerd over:

- de nieuwe verdeling van de broeikasgasemissierechten na 2012,
- de realisatie van de binnenlandse CO₂-reductie
- het maximaal toegestane percentage buitenlandse CO₂-reductie (via Joint Implementation en Clean Development Mechanism),
- fiscale maatregelen en de mogelijkheden van veilen (na 2012),

- de aanpak van het vraagstuk met betrekking tot de nieuwe kolencentrales en de mogelijkheden voor CO₂-opslag van kolencentrales;
- de opties voor invulling van de beschikbare ruimte in de allocatie van broeikasgasemissierechten;

De Kamer zal nader worden geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake de richtlijn emissiehandelssysteem luchtvaart;

De Kamer zal (in een later stadium) worden geïnformeerd over de problematiek van de energie-intensieve industrie.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Ten Hoopen

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van der Leeden