

Vergaderjaar 2012–2013

33 428

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (intrekking handel in NO_x-emissierechten)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 februari 2013

Algemeen

Ik bedank de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en D66 voor de door hen getoonde belangstelling. De door deze leden gestelde vragen worden hieronder beantwoord. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie hun steun uitspreken voor de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten. Omwille van de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt hieronder, in afwijking van de volgorde in het verslag, eerst de vraag van de leden van de D66-fractie over aanleiding en noodzaak beantwoord.

Aanleiding en noodzaak

De leden van de D66-fractie vragen waarom de toepassing van beste beschikbare technieken (BBT) meer emissiereductie heeft opgeleverd dan oorspronkelijk verwacht. De reden is dat bij de ontwikkeling van het systeem van emissiehandel voor stikstofoxiden (NO_x) het effect van de Europese IPPC-richtlijn nog niet volledig bekend was. De ontwikkeling van NO_x-emissiehandel en de ontwikkeling van de IPPC-richtlijn liepen parallel. De verwachting was dat het effect van de IPPC-richtlijn op bestaande installaties, die verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de emissies, beperkt zou zijn.¹ Voor bestaande installaties zijn namelijk minder kosteneffectieve maatregelen beschikbaar om de uitstoot te verminderen. Kort na inwerkingtreding van het systeem van NO_x-emissiehandel in 2005 werden echter ter uitvoering van de IPPC-richtlijn redelijk ambitieuze Europese afspraken gemaakt over het verlagen van de emissieniveaus van bestaande grote stookinstallaties, de belangrijkste bron van NO_x-emissies. Sinds de afloop van de overgangperiode voor bestaande installaties uit de IPPC-richtlijn, eind 2007, zijn bij steeds meer bestaande installaties maatregelen genomen. Ook uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over uitleg van de richtlijn en acties van de voormalige VROM-Inspectie naar

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3.

aanleiding van de ingebrekestelling van Nederland wegens onvoldoende uitvoering van de IPPC-richtlijn,² hebben eraan bijgedragen dat bedrijven veel maatregelen hebben genomen om emissies van NO_x te verminderen.

Inleiding: aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen of de redenering klopt dat het systeem van NO_x-emissiehandel niet kan werken, omdat ofwel Nederland al goed bezig is ofwel de standaarden in de EU al streng genoeg zijn. Beide is het geval. Het systeem van NO_x-emissiehandel is ingevoerd om de emissies van NO_x bij de grote industriële inrichtingen op een kosteneffectieve en flexibele wijze te kunnen reduceren. Het idee is dat milieumaatregelen worden genomen bij de installaties waar dat het goedkoopst kan. Installaties waar emissiereductie relatief duur is, nemen zelf geen maatregelen, maar kopen rechten. Met het systeem van NO_x-emissiehandel heeft Nederland invulling gegeven aan Europese afspraken op het gebied van grensoverschrijdende luchtvervuiling. Deze afspraken zijn vastgelegd in de NEC-richtlijn³ die de Europese implementatie is van het Göteborg-protocol,⁴ dat in VN-verband is afgesproken. De reden dat NO_x-emissiehandel in slechts beperkte mate heeft bijgedragen aan het halen van de NO_x-emissiedoelen, is vooral het gevolg van de ontwikkeling en goede implementatie van de op de beste beschikbare technieken (BBT) gebaseerde NO_x-emissie-eisen. Deze eisen worden gesteld aan individuele installaties op grond van eerdergenoemde IPPC-richtlijn, die recent is opgegaan in de Richtlijn industriële emissies.⁵ In tegenstelling tot het systeem van NO_x-emissiehandel vereisen deze richtlijnen wel dat iedere installatie de beste beschikbare technieken toepast. Nederland heeft zich in Europees verband ingezet om binnen de IPPC-richtlijn en de Richtlijn industriële emissies ruimte te scheppen voor het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem. Hier bleek echter onvoldoende steun voor. De meeste lidstaten vinden de voorschriften in de Richtlijn industriële emissies voldoende om de emissiedoelen te kunnen bereiken.⁶ De emissiegrenswaarden per individuele installatie blijven dus bestaan. Door deze emissiegrenswaarden worden de reductiedoelen gehaald, maar met minder flexibiliteit dan was beoogd met emissiehandel.

Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat het stopzetten van het systeem niet ten koste mag gaan van milieu en natuur. De waarborgen daarvoor zijn zorgvuldig afgewogen. De implementatie van de Richtlijn industriële emissies zorgt voor het behalen van het emissieplafond voor NO_x-emissies op grond van de NEC-richtlijn en het Göteborg-protocol. De nieuwste referentieraming voor emissies laat zien dat het stoppen met NO_x-emissiehandel geen negatieve effecten heeft voor het behalen van de Europese doelstelling.⁷ NO_x-emissiehandel beoogde de achtergronddepositie van NO_x te verminderen, zodat andere instrumenten, zoals emissie-eisen voor het verkeer en natuurbeheer, effectiever worden bij het verbeteren van de luchtkwaliteit en natuurbescherming. Deze rol wordt nu

² Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 207.

³ Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309). Zie ook: Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nr. 79.

⁴ Protocol van Göteborg van 30 november 1999 bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (Trb. 2001, 164). Zie ook: Kamerstukken II 2011/12, 30 175, nr. 150.

⁵ Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334). Zie ook: Kamerstukken II 2011/12, 33 197, nrs. 1–3.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nrs. 79 en 81.

⁷ Planbureau voor de Leefomgeving: Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012; Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2030.

definitief overgenomen door de Richtlijn industriële emissies, hetgeen uiteraard niet wegneemt dat een goede luchtkwaliteit en natuurbescherming uitdagingen blijven in het dichtbevolkte en energie-intensieve Nederland.

Werkgroep Moons

De leden van de D66-fractie vragen of zich bedrijven hebben gemeld die aanspraak willen maken op compensatie vanwege het stoppen met NO_x-emissiehandel. In reactie op deze vraag kan ik opmerken dat er geen bedrijven zijn die gevraagd hebben om schadevergoeding. Dat ligt, zoals door genoemde leden aangegeven, in de lijn der verwachting, ook omdat het bedrijfsleven bij monde van VNO-NCW zelf heeft gevraagd om met het systeem te stoppen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of er een evenwichtig systeem van NO_x-emissiehandel denkbaar is, dat zowel te weinig sturende werking bij lage prijzen als een instabiele markt bij te hoge prijzen oplost. Deze leden vragen ook waarom met het intrekken van het handelssysteem op de nieuwe emissieplafonds wordt vooruitgelopen. Een evenwichtig systeem blijkt in de Nederlandse situatie met weinig spelers en een relatief beperkt aantal emissiereductiemaatregelen dat nog genomen kan worden, niet goed mogelijk. Deze structurele knelpunten maken de precieze hoogte van een nieuw emissieplafond voor NO_x minder relevant bij de keuze om wel of niet te stoppen. Dit is één van de conclusies van de onderzoeken die ter voorbereiding op het wetsvoorstel zijn uitgevoerd en waarbij nut en noodzaak van het systeem van NO_x-emissiehandel bij hogere en lagere scenario's voor nieuwe emissieplafonds zijn onderzocht.⁸

Ik begrijp de volgende vraag van de leden van de D66-fractie zo dat zij willen weten waarom er in eerste instantie gekozen is voor een systeem van emissiehandel en waarom het Nederlandse systeem nu wordt ingetrokken. Ik verwijs deze leden naar de antwoorden die ik boven heb gegeven op vragen die door deze leden en door de leden van de PvdA-fractie zijn gesteld over de aanleiding voor het wetsvoorstel.

Internationale verplichtingen tot reductie van de emissies van NO_x

De leden van de D66-fractie vragen waarom de NO_x-emissie-eisen voor bestaande middelgrote stookinstallaties niet direct gaan gelden. Hiervoor is gekozen omdat bedoelde data (1 januari 2017 en 1 januari 2019) aansluiten bij de overgangstermijnen uit het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (BEMS).⁹ Zo wordt het level playing field tussen alle bestaande middelgrote stookinstallaties gegarandeerd.

MDW-Werkgroep

De vraag van de leden van de D66-fractie over de compensatieplicht is reeds beantwoord onder het kopje «Werkgroep Moons».

Gevolgen voor het milieu

De leden van de PvdA-fractie vragen of kan worden uitgesloten dat het intrekken van het systeem van NO_x-emissiehandel gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. Die waarborg kan ik geven, omdat de nieuwste referentieraming voor emissies laat zien dat het stoppen met NO_x-emissiehandel

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nrs. 79 en 81.

⁹ Per 1 januari 2013 geïntegreerd in het Activiteitenbesluit (Stb. 2012, 558).

geen negatieve effecten heeft voor het behalen van de nationale luchtkwaliteitsdoelstelling.¹⁰

Inwerkingtreding/overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de overgangsperiode er nu precies uitziet en hoe het gelijke speelveld in Europa wordt gegarandeerd. De overgangsperiode houdt in dat bestaande stookinstallaties niet direct hoeven te voldoen aan de eisen uit het BEMS. Nieuwe stookinstallaties moeten dat wel. Dit sluit een-op-een aan bij het overgangsrecht dat nu al geldt voor stookinstallaties. De normen staan beschreven in het BEMS. Dit betekent dat de NO_x-emissie-eisen voor bestaande middelgrote stookinstallaties bij bedrijven die deelnamen aan het systeem van NO_x-emissiehandel vanaf 2017 zullen gelden, of, indien het betreft een stookinstallatie in de exclusieve economische zone of in de glastuinbouw waarbij de CO₂ voor bemesting wordt gebruikt, vanaf 2019. Overigens is het BEMS als onderdeel van de derde tranche van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2013 geïntegreerd in paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit (Stb. 2012, 558). Omdat alle lidstaten hun emissies onder het emissieplafond voor NO_x op grond van de NEC-richtlijn moeten houden, is het gelijke speelveld in Europa in belangrijke mate gerealiseerd. Voor de grote industriële bronnen bepaalt de Richtlijn industriële emissies ook hoe de uitstoot moet worden verminderd. Voor het grote aandeel bedrijven dat zowel onder die richtlijn als onder NO_x-emissiehandel valt, betekent beëindiging daarom verdere harmonisatie. Bij kleinere bronnen hebben lidstaten de vrijheid om zelf kosteneffectieve maatregelen te kiezen om onder het emissieplafond te blijven. Nederland stelt als kosteneffectieve maatregel emissie-eisen aan middelgrote stookinstallaties. Uit recent Europees onderzoek blijkt dat minimaal 16 van de 27 lidstaten daar ook voor hebben gekozen.¹¹ Wat betreft het gelijke speelveld is verder vermeldenswaardig dat door beëindiging van NO_x-emissiehandel de ruim 300 deelnemende middelgrote stookinstallaties aan dezelfde regelgeving gaan voldoen als de bijna 7000 middelgrote stookinstallatie die niet deelnemen aan NO_x-emissiehandel.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat strafrechtelijke handhavingsprocedures in beginsel worden doorgezet en dat bestuurlijke handhavingsprocedures, indien opportuun, worden doorgezet. Genoemde leden willen graag weten wie hierover beslist en wat de criteria zijn om te bepalen of de voortzetting van een procedure opportuun is. In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Strafrechtelijke handhavingsprocedures worden uitgevoerd door het Openbaar Ministerie en zijn tot nu toe niet voorgekomen. Bestuurlijke handhavingsprocedures worden uitgevoerd door het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (NEa). Het bestuur is een zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van het systeem van NO_x-emissiehandel. De mogelijkheid om handhavingsprocedures door te zetten, is geïntroduceerd om te voorkomen dat bedrijven die deelnemen aan NO_x-emissiehandel in de periode dat het systeem nog geldt de regels overtreden. In een systeem van emissiehandel is het belangrijk dat tot op het laatste moment een gelijk speelveld bestaat. Binnen de NEa bestaat een toezichtstrategie die de kaders schetst voor handhaving. Door het

¹⁰ Planbureau voor de Leefomgeving; Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012; Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2030.

¹¹ European Commission; Final Report; Collection and analyses of data to support the Commission in reporting in line with Article 73(2)a of Directive 2010/75/EU on Industrial Emissions on the need to control emissions from combustion of fuel in installations with a total rated thermal input below 50 MW; http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ied/library?/=studies/article_reports/final_reports/30310_combustionpdf/_EN_1.0_&a=d

bestuur van de NEa zullen voor NO_x-emissiehandel alleen overtredingen van kernbepalingen gehandhaafd worden. Kernbepalingen zijn bijvoorbeeld de verplichting om een emissievergunning te hebben en de inleverplicht (de verplichting om emissierechten in te leveren ter dekking van de emissies in het betreffende jaar).

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld