

Vergaderjaar 2000–2001

26 578

Verhandelbare emissies als instrument in het milieubeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2001

In mijn brief van 2 juni 1999 (Kamerstukken II 1998–1999, 26 578, nr. 1) heb ik u geïnformeerd over verhandelbare emissies als instrument in het milieubeleid. Ik heb daarbij aangekondigd dat op korte termijn besluitvorming over de invoering van NO_x-emissiehandel zou plaatsvinden. Hoewel het basisconcept niet is veranderd van wat op dat moment nog als NO_x-kostenverevening te boek stond (inmiddels NO_x-emissiehandel genoemd), is sedert medio 1999 voortvarend gewerkt aan de formulering van de diverse elementen van NO_x-emissiehandel, de wijze waarop de emissiehandel zal gaan werken, de wijze waarop dat wettelijk zal worden ingekaderd alsmede de andere randvoorwaarden die op NO_x-emissiehandel van toepassing zullen zijn. In december 2000 heeft het bedrijfsleven (VNO/NCW en betrokken branche-organisaties) ingestemd met de hoofdlijnen van NO_x-emissiehandel, de vertaling van de 2010-taakstelling in prestatienormen en de invoering van NO_x-emissiehandel in 2003. In deze brief informeer ik u over het akkoord waarover ik met het bedrijfsleven overeenstemming heb bereikt en over de stappen die de komende twee jaar gezet zullen worden om invoering van NO_x-emissiehandel in 2003 mogelijk te maken.

Aanleiding

De uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) is een belangrijk en hardnekkig milieuprobleem. De emissie van NO_x draagt bij aan de verzuring en vermisting van het milieu en de vorming van ozon op leefniveau. De Nederlandse overheid voert sinds de jaren '80 een actief beleid om de emissies van NO_x terug te dringen. Het tot nu toe gevoerde beleid heeft echter onvoldoende resultaten opgeleverd om de in de Nationale Milieubeleidsplannen vastgelegde doelstellingen te realiseren. Ten aanzien van de uitstoot van NO_x heeft Nederland inmiddels ook te maken met internationale verplichtingen. In 1999 heeft Nederland het Göteborg-protocol¹ van de UN/ECE ondertekend. Dit protocol wordt van kracht zodra 16 landen het protocol hebben geratificeerd. Daarnaast is er een

¹ Protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake de bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau.

Europese richtlijn inzake nationale emissieplafonds (hierna: de NEC-richtlijn) in voorbereiding, die thans voor tweede lezing bij het Europees Parlement ligt. Deze richtlijn, die naar verwachting in de loop van 2001 van kracht zal worden, bepaalt dat Nederland in 2010 niet meer dan 260 kton NO_x mag uitstoten (266 kton volgens het Göteborg-protocol). Deze, vanuit de milieuproblematiek en de genoemde internationale verplichtingen, minimaal te realiseren plafonds noodzaken tot een intensivering van het beleid voor het terugdringen van de emissies, waarbij alle doelgroepen van het beleid extra inspanningen zullen moeten leveren.

Voor wat betreft het aandeel van de stationaire bronnen in de NO_x-emissies is reeds in het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-3; Kamerstukken II 1997–1998, 25 887, nr. 1, blz. 119) geconstateerd dat het huidige instrumentarium ontoereikend is voor het behalen van verdergaande reducties. Momenteel wordt de reductie van NO_x bij stationaire bronnen vooral bereikt door middel van regelgeving [het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A), het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B (Bees B), het Besluit luchtemissies afvalverbranding (BLA) en het Besluit emissie-eisen NO_x salpeterzuurfabrieken] en door vergunningverlening. Door grote verschillen in kosten van NO_x-reducerende maatregelen tussen sectoren en tussen individuele inrichtingen is een situatie ontstaan waarbij een deel van de inrichtingen forse reducties heeft bereikt, terwijl een ander deel van de inrichtingen vooralsnog op grond van het Alara-beginsel (alara: as low as reasonably achievable) in de Wet milieubeheer (Wm) werd gevrijwaard van het nemen van vergelijkbare bestrijdingsmaatregelen omdat in hun specifieke geval de kosten van die maatregelen binnen de tot nu toe gehanteerde beleidscriteria en -procedures niet als redelijk konden worden aangemerkt. Het is tegen die achtergrond duidelijk dat de milieudoelstellingen en de internationaal verplichte emissiereducties niet dan wel uiterst moeilijk met het huidige instrumentarium kunnen worden behaald, en dat naar andere middelen moet worden uitgezien waarbij de afweging van wat in een specifieke situatie wel en wat niet redelijk is, op een andere wijze totstandkomt.

Bovenstaande analyse heeft geleid tot het voornemen om voor de reductie van NO_x-emissies voor stationaire bronnen een systeem van emissiehandel in te voeren (zie NMP-3; Kamerstukken II 1997–1998, 25 887, nr. 1, blz. 123), waarbij de door de industrie te verrichten reductie-inspanningen verhandelbaar worden gemaakt. Op deze wijze leveren alle inrichtingen een bijdrage aan het realiseren van de reductiedoelstelling voor NO_x voor de stationaire bronnen en is een meer kosteneffectieve aanpak mogelijk, waarbij de onderlinge concurrentieverhouding tussen inrichtingen in Nederland niet wordt verstoord. Daarmee is het ook feitelijk mogelijk geworden om industrie-breed afspraken te maken over het niveau van de inspanningen die van alle bedrijven gevraagd gaan worden om de NO_x-reducties te realiseren die nodig zijn om de 2010-taakstelling te halen.

Een ander belangrijk voordeel is dat een systeem van NO_x-emissiehandel als zodanig geen gedetailleerde wetgeving vergt waarin emissie-eisen staan per installatie met voorschriften voor de soort installatie, grootte van de installatie, soort brandstof en leeftijd van de installatie. Bij emissiehandel maakt het bedrijf zélf de afweging op welke wijze de vereiste NO_x-reductie wordt gehaald. Het bedrijf kan NO_x-reducerende maatregelen nemen in het eigen bedrijf (technische maatregelen, brandstofkeuze) of de benodigde NO_x-reducties (of een deel ervan) van een ander bedrijf kopen. De gedachte is dat bedrijven op deze wijze maximaal worden gestimuleerd al datgene binnen het eigen bedrijf te doen dat – gelet op de kosten van de eigen inspanning en de prijs van door andere bedrijven aangeboden emissiereducties – het meest effectief de emissies van NO_x reduceert.

Het systeem

Met de introductie van emissiehandel wordt een markt geïntroduceerd waarop inrichtingen kunnen handelen in kg NO_x. Het basisconcept van NO_x-emissiehandel bestaat eruit dat de taakstelling voor de gehele industrie wordt vertaald in een voor alle inrichtingen gelijke prestatienorm welke wordt geformuleerd in gram NO_x per eenheid in de inrichting gebruikte energie (GJ). Vertrekpunt voor dit handelssysteem is dus de NO_x-prestatienorm per inrichting. Deze prestatienorm geldt – voor wat betreft de emissies van stookinstallaties of daarmee vergelijkbare verbrandingsemissies – voor alle inrichtingen groter dan 20 MWth. De norm zal in de regelgeving worden neergelegd en zal worden uitgedrukt in een emissie-eis per eenheid energie (g NO_x/GJ). De normvracht voor de inrichting wordt berekend door de totale energie-inzet van de inrichting te vermenigvuldigen met die prestatienorm. Voor een beperkt aantal, apart benoemde processen wordt een voor dat proces specifieke prestatienorm gedefinieerd en vastgesteld. Het gaat hierbij om processen waar de emissie niet is gerelateerd aan de hoeveelheid energie of waar de verbrandingscondities zeer sterk afwijken van die van andere verbrandingsinstallaties. Voor deze individueel benoemde processen, beperkt in aantal, wordt een voor elk proces type specifieke prestatienorm geformuleerd, met als uitgangspunt de emissie en productie in het basisjaar (1995), en een reductie die 20% lager is dan de reductie die voor de generieke prestatienorm zal gelden. De 20% lagere reductie is gerechtvaardigd gezien het kleine aantal installaties waarop de norm moet worden gebaseerd en het in elke situatie specifieke karakter van de voor dat proces in aanmerking komende bestrijdingsmaatregelen. De totale emissie van de processen die vallen onder deze uitzondering bedroeg, volgens de opgave van bedrijven, in 1995 niet meer dan ca. 17 kton, ofwel 14% van de totale emissie van de industriële inrichtingen. In het systeem van prestatienormen wordt geen onderscheid gemaakt in type brandstoffen. De brandstof of de in het proces in te zetten grondstof is in het systeem van emissiehandel ter keuze van het bedrijf, en in feite één van de mogelijke opties om de NO_x-emissies te reduceren. Tegen die achtergrond is differentiatie in de prestatienorm naar type brandstof niet alleen niet zinvol, maar zelfs strijdig met het concept van emissiehandel. Voor inrichtingen waar zich procesemissies voordoen, worden de normvrachten voor die processen op vergelijkbare wijze berekend als bij de verbrandingsinstallaties. In het geval zich in een inrichting zowel verbrandings- als procesemissies voordoen, wordt de normvracht van de gehele inrichting bepaald door de normvracht van de verbrandingsemissies op te tellen bij de normvracht voor de procesemissies. Vervolgens wordt de feitelijke emissie van de gehele inrichting vergeleken met de normvracht voor de gehele inrichting. Een reductie die verder gaat dan de normvracht waartoe de inrichting volgens de prestatienorm is gehouden, levert kg NO_x op die de inrichting kan verkopen: «NO_x-credits». Het systeem van «NO_x-credits» zal zodanig worden ingericht dat het aanbieden van kg NO_x voor risico is van de verkoper als achteraf blijkt dat de kg NO_x-reducties niet zijn gerealiseerd. Iedere inrichting kan aan haar NO_x-verplichting voldoen door ofwel fysieke reductiemaatregelen in het eigen bedrijf te nemen, ofwel «NO_x-credits» via de markt te kopen, dan wel een combinatie van deze twee opties.

Reeds bij het NMP-3 en de beslissing om de taakstelling voor 2000 voor de industrie van 67 kton NO_x door te schuiven naar 2005 sprak het kabinet zijn voorkeur uit voor een systeem van emissiehandel (kostenverevening). Op dat moment werd gedacht dat zo'n systeem binnen één jaar te realiseren moest zijn. Het conceptueel invullen van de systematiek van emissiehandel en vragen ten aanzien van de financiële consequenties van de taakstelling, de wijze waarop de «emissiehandel» zou kunnen plaats-

vinden, de wijze waarop het systeem wettelijk zou moeten worden vastgelegd en vragen rond de emissie-monitoring in een systeem van emissiehandel, noodzakten echter tot nieuwe ideeën en oplossingen. Hoewel het basisconcept, dat in 1997 werd ontworpen, hetzelfde is gebleven, heeft de verdere uitwerking toch veel tijd en denkkraft geveerd. Vooral het vinden van antwoorden op een groot aantal praktische vragen bleek verre van gemakkelijk. Wat dat betreft is sedert eind 1999 veel geleerd van de ervaringen en de informatie met het systeem (Reclaim) dat sedert 1994 in Los Angeles in werking is. Bij de NO_x-emissiehandel in het Reclaim-gebied wordt door een groot aantal industriële bedrijven aldaar gebruik gemaakt van een «emissiebeurs» op basis van een handelssysteem dat is ontwikkeld door Automated Credit Exchange (ACE). De ervaringen en expertise van dit bureau zijn vanaf maart 2000 betrokken bij de discussie hier in Nederland. Het resultaat van die discussies en de wijze waarop het systeem hier in Nederland gaat werken is vastgelegd in het bij deze brief gevoegde KPMG-rapport «Een systeem van NO_x-emissiehandel voor stationaire bronnen van de industrie», oktober 2000 (bijlage I)¹. Mede door de positieve ervaringen in Los Angeles is ook breed binnen de industrie het vertrouwen gegroeid dat het systeem van emissiehandel, zoals dat thans wordt voorgesteld, aan de gestelde doelen zal voldoen. De lange weg die moest worden afgelegd om die duidelijkheid over de verschillende onderdelen te krijgen alsmede het creëren van vertrouwen tussen partijen dat het systeem van emissiehandel in de praktijk kan werken, heeft er wel toe geleid dat de daadwerkelijke invoering van het systeem naar verwachting twee jaar later gaat plaatsvinden dan aanvankelijk voorgenomen, namelijk in 2003. Ook dat jaartal moet echter nog als ambitieus worden aangemerkt. De komende jaren moet namelijk op het terrein van wetgeving, emissie-monitoring, registratie en het opzetten van organisaties die de emissiehandel mogelijk moeten maken, nog veel werk worden verzet. De wetgeving en de daarmee samenhangende werkzaamheden vergen lange doorlooptijden, hetgeen ertoe leidt dat een fikse inspanning zal moeten worden geleverd om het systeem in 2003 daadwerkelijk operationeel te krijgen. Op al deze punten zal onderstaand nader worden ingegaan.

Taakstelling

Parallel aan de ontwikkeling van het systeem van emissiehandel is een onderzoek verricht naar het noodzakelijke niveau van de verzuringsdoelstellingen op de kortere (2010) en de langere termijn. In het NMP-4 zal daarover mededeling worden gedaan. Zoals in het begin van deze brief reeds is aangegeven, heeft in internationale kaders een beleidsdiscussie plaatsgevonden over het vaststellen van nationale emissieplafonds, waaronder die van NO_x. Uitgangspunt voor de taakstellingen van de SO₂, NO_x- en VOS-emissies voor de Nederlandse industrie zijn de nationale emissieplafonds voor 2010 die zijn afgesproken in die internationale kaders (het UN-ECE-protocol en de ontwerp-NEC-richtlijn). Voor de bedrijven die straks onder de systematiek van emissiehandel zullen vallen, geldt voor 2010 een NO_x-taakstelling van 55 kton. Deze taakstelling moet worden gezien als het aandeel van de grotere industriële bedrijven in het nationale emissieplafond voor 2010 van 260 kton, waarmee aan de verplichtingen in het kader van UN-ECE en de de ontwerp-NEC-richtlijn kan worden voldaan. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de taakstelling voor deze grotere bedrijven in relatie tot de taakstelling voor de andere categorieën van emittenten tezamen met de veiligheidsmarge die ik het kabinet zal voorstellen aan te houden om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen. Om inzicht te geven in de beoordeling van de zwaarte van de inspanning die de industrie moet verrichten, treft u in het overzicht tevens de emissiegegevens aan over 1995, omdat dat het referentiejaar is voor het systeem van emissiehandel en het jaar waarop

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de verschillende kostenberekeningen in relatie tot de prestatienormen betrekking hebben. De afspraak met de industrie houdt een emissie-reductie in van 54% ten opzichte van het emissieniveau in 1995. Vergelijken met de emissies in 1980 betekent de afgesproken taakstelling in 2010 een reductie van ca. 70%.

NO _x -emissieniveau's in kton	Emissies 2010	Emissies in 1995
Grotere industriële inrichtingen in systeem van emissiehandel	55	120
Kleinere industriële inrichtingen	10	20
Totaal industrie	65	140
Verkeer en Overige Bronnen	166	350
Totale emissie	231	490
Internationale resultaatsverplichting in kader van UN-ECE en EU	260	

Bij het overleg in december vorig jaar met VNO-NCW en een aantal daarbij aangesloten bedrijven en branche-organisaties stond de vraag centraal, van welke taakstelling voor de industrie diende te worden uitgegaan, en op welke wijze verzekerd zou kunnen worden dat die taakstelling ook gerealiseerd zou worden. Aangezien wordt uitgegaan van prestatienormen per inrichting die geformuleerd worden in gram NO_x per GJ (en voor enkele specifiek benoemde processen in kg NO_x per ton product), is sprake van een directe koppeling van de totale emissie aan het totale energieverbruik dan wel de productieomvang van die beoogde processen. Om de taakstelling te kunnen halen zal bij het vaststellen van de prestatienormen een inschatting worden gemaakt van de economische groei. Een hogere economische groei dan verondersteld bij het vaststellen van de prestatienormen, zal ertoe kunnen leiden dat er meer energie wordt gebruikt dan is verondersteld, en dus ook dat er meer dan de afgesproken taakstelling wordt geëmitteerd. Een belangrijk discussiepunt met de industrie was dan ook hoe om te gaan met onzekerheden die gepaard gaan met het maken van veronderstellingen over het energieverbruik in 2010. Om er zeker van te zijn dat ook in die situatie in 2010 de taakstelling zal worden gehaald zonder dat op voorhand een onnodig scherpe norm wordt opgelegd, zal in 2006 een evaluatie plaatsvinden van de ontwikkeling tot dan toe. De evaluatie wordt gekoppeld aan een voorziening in het systeem waarbij het mogelijk wordt gemaakt de prestatienormen na die evaluatie in 2006 binnen een bepaalde marge (maximaal 20%) aan te scherpen. Daartoe zullen de prestatienormen in de periode 2007–2010 bestaan uit een vast en een variabel deel, waarbij het variabele deel bij een tegenvallende ontwikkeling van de NO_x-emissies kan worden vermindert. Zodra bijvoorbeeld uit de evaluatie in 2006 blijkt dat het nodig is voor de jaren 2007–2010 een vermindering van 50% op het variabele deel van de prestatienormen toe te passen, worden de aldus aangepaste prestatienormen voor die periode in hun geheel «vast». In de regelgeving zal derhalve worden vastgelegd dat de prestatienormen voor de periode van 2007 tot 2010 op grond van de evaluatie in 2006 binnen die marge van 20% kunnen worden aangescherpt. In het handelssysteem zal hiermee worden omgegaan door gebruik te maken van zogenaamde primaire «NO_x-credits», voor het vaste deel in de prestatienormen 2007–2010, en secundaire «NO_x-credits», voor het variabele deel in die prestatienormen. Hierdoor worden bedrijven in staat gesteld om vóór 2006 de risico's van een mogelijk hoger energieverbruik en vervolgens een waardevermindering na 2006 van de secundaire «NO_x-credits» af te dekken. De bandbreedte voor aanscherping van de prestatienorm in 2010 van 50 g NO_x per GJ bedraagt 20% ofwel 10 g/GJ. Door de marge voor bijstelling te expliciteren, wordt zekerheid geboden over de ruimte die er bestaat voor

aanpassingen. De hoofdlijnen van hetgeen met de industrie is overeengekomen zijn vastgelegd in de bij deze brief gevoegde notitie (bijlage II)¹, waarin ook is aangegeven op welke wijze zal worden omgegaan met de risico's en de onzekerheden die nu eenmaal gepaard gaan met het inschatten van toekomstige ontwikkelingen. Een lager energieverbruik dan voorzien zal echter niet leiden tot een versoepeling van de prestatienormen. De evaluatie van de ontwikkeling naar 2010 wordt in 2006 gemaakt aan de hand van een tevoren afgesproken criterium dat wordt gekoppeld aan de prestatienormen in het traject 2003–2006 en de prestatienormen 2007–2010, gecombineerd met de verwachtingen van het energieverbruik in die jaren. Met uitzondering van de norm in 2010 liggen de prestatienormen nu evenwel nog niet vast. De komende maanden zal nadere invulling worden gegeven aan de trapsgewijze aanscherpingen van de prestatienormen in de periode tot 2010. Daarbij zullen ook de resultaten worden betrokken van een omvangrijke simulatie van NO_x-emissiehandel die op 6 en 7 februari 2001 is gehouden (zie hierna).

Wetgeving

Het afgelopen anderhalf jaar is nader onderzocht hoe het systeem van NO_x-emissiehandel juridisch kan worden vormgegeven. In juni 1999 werd nog gedacht aan een systeem waarbij voor alle inrichtingen een uniforme eis zou gelden waarbij echter de inrichtingen die in kostenverevening zouden willen deelnemen, zouden toetreden tot een convenant en voor alle tot het convenant toegetreden inrichtingen de inrichtingseis als een gezamenlijke eis zou gelden. Inmiddels is de gedachte van een convenant verlaten. In de nu gekozen systematiek is de prestatienorm een wettelijke norm, vastgelegd in een nieuw op te stellen algemene maatregel van bestuur (amvb), die van toepassing is op alle inrichtingen met een opgesteld vermogen van 20 MWth of meer of, in het geval van procesemissies, op inrichtingen met een NO_x-emissie in 1995 van 50 ton of meer. De inrichting kan aan de prestatienorm voldoen door hetzij zelf maatregelen te nemen en daarmee de emissie te verlagen tot op het niveau van de norm, hetzij «NO_x-credits» te kopen dan wel door een combinatie van deze twee opties. Een bedrijf kan echter niet enkel door het kopen van «NO_x-credits» aan zijn milieuverplichtingen voldoen: in ieder geval zal door te nemen of in het verleden reeds genomen fysieke maatregelen in het eigen bedrijf aan de Europese emissie-eisen per installatie moeten worden voldaan.

Een systeem van emissiehandel voor industriële emissies vergt een geheel nieuwe aanpak. In dit verband is de vraag gerezen of de systematiek van prestatienormen en genormeerde jaarvrachten met de mogelijkheid om per inrichting de van de prestatienorm afgeleide emissieruimten te verkopen of emissietekorten te kopen, verenigbaar is met de Wet milieubeheer (Wm). Zie in dit verband ook mijn opmerking in de eerder genoemde brief van 2 juni 1999. Om op dit punt duidelijkheid te verkrijgen, heb ik op basis van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State een verzoek om voorlichting gedaan. Op 21 augustus 2000 heb ik de Raad van State (hierna: de Raad) schriftelijk om die voorlichting gevraagd. Bijgevoegd (bijlage III)¹, treft u een afschrift aan van mijn verzoek d.d. 21 augustus 2000, kenmerk: MJZ2000083657. Op 26 oktober heeft de Voorzitter van de Raad mij schriftelijk de door afdeling V van de Raad vastgestelde voorlichting aangeboden. Een afschrift van dat antwoord treft u bij deze brief aan (d.d. 31 oktober 2000, kenmerk: W08.00.0396/V/A; zie bijlage IV)¹.

De Raad onderkent dat een systeem van min of meer verhandelbare rechten behulpzaam kan zijn bij het nakomen van internationale verplichtingen. Tegelijkertijd concludeert de Raad dat het voorgestelde systeem van NO_x-emissiehandel niet door middel van een amvb op basis van de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

huidige Wm kan worden gerealiseerd. Er is naar het oordeel van de Raad sprake van een structurele incompatibiliteit tussen de opzet van de Wm en stelsels van verhandelbare rechten. Daarom acht de Raad een eigen regeling bij wet noodzakelijk.

De voorlichting van de Raad geeft mij aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De Raad lijkt niet op alle punten uit te gaan van juiste veronderstellingen over de opzet en werking van het systeem. Zo neemt de Raad ten onrechte aan dat sprake is van een (open) systeem met een nationaal quotum dat «vrij» onder de bedrijven wordt verdeeld. De Raad bespreekt de systematiek van emissiehandel waarbij wordt gerefereerd aan «open» en «gesloten» systemen, en merkt daarbij op dat het niet goed duidelijk is tot welke van de twee systemen het nu voor NO_x voorgestelde systeem behoort. Uit hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt, blijkt dat dit systeem noch volledig «gesloten» is, noch volledig als «open» is aan te merken, maar binnen die context is te zien als een half-open of half-gesloten systeem. Het voorgaande doet overigens niet af aan de kernconclusie dat het systeem niet past binnen de kaders van de huidige Wm.

Volgens de Raad moet een stelsel van verhandelbare rechten, om tot een markt en prijsvorming te komen, twee wezenlijke kenmerken vertonen: a. het totaal aan rechten moet zijn afgebakend (schaarste) en b. de rechten moeten deelbaar en binnen de hele markt verplaatsbaar zijn. De Raad betwijfelt of in het systeem van NO_x-emissiehandel sprake is van een voldoende afbakening. Naar mijn mening is er wel degelijk die benodigde afbakening: a) direct via de taakstelling voor het geheel van de inrichtingen: de totale emissie van de betrokken inrichtingen wordt door het gebruik van prestatienormen en emissiehandel gereduceerd van ca. 120 kton in 1995 tot 55 kton in 2010; b) indirect – via de prestatienorm – waarbij jaarlijks de totale emissie per inrichting via het brandstofverbruik wordt gelimiteerd, en c) door de van jaar tot jaar dalende prestatienormen waardoor per inrichting stapsgewijs verdere reducties worden afgedwongen. Uit studies is inmiddels gebleken dat aan de eis van verplaatsbaarheid in voldoende mate wordt voldaan om marktwerking mogelijk te maken, maar de emissies kunnen niet *ongelimiteerd* verplaatst worden. Ook in het systeem van emissiehandel moeten individuele installaties blijven voldoen aan de eisen uit de LC-richtlijn [Richtlijn 88/609/EEG inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (Pb EG L 336)] en aan de eisen die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn [Richtlijn 96/61/EG inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Pb EG L 257)]. Ook de eisen inzake lokale luchtkwaliteit verhinderen dat de totale uitstoot op één plaats plaatsvindt. Op basis van de huidige praktijk mag verwacht worden dat, gezien onder meer de vigerende grenswaarden en de verspreiding van de emissies vanuit de inrichting, het bevoegd gezag zich slechts in zeer uitzonderlijke situaties genoodzaakt zal zien extra maatregelen bij de inrichting te eisen.

De Wm berust volgens de Raad op uitgangspunten die diametraal tegenovergesteld zijn aan eerdergenoemde wezenskenmerken van een goed functionerend stelsel van verhandelbare rechten. De Wm strekt volgens de Raad niet rechtstreeks tot het beperken van emissies. Voorts biedt de Wm bij uitstek geen basis voor een systeem van verplaatsbare vervuiling, gezien het plaatsgebonden inrichtingenbegrip. De voorlichting van de Raad is voor mij reden om de Wm zodanig aan te passen dat deze wet het verhandelen van emissies (waaronder NO_x) voor de toekomst mogelijk maakt. Bij voorkeur dient deze wijziging deel uit te maken van een verder reikend wetsvoorstel dat beoogt de Wm op verschillende plaatsen aan

nieuw opgekomen ontwikkelingen aan te passen conform daartoe strekkende voorstellen, opgenomen in de door mij binnenkort aan u toe te zenden Nota Toekomst Milieuwetgeving. Mocht evenwel de termijn van 2003 in gevaar komen, dan zal alsnog tot een meer beperkte wijziging van de wet worden besloten.

De instelling van een organisatie onder mijn verantwoordelijkheid (een zelfstandig bestuursorgaan) die belast zal worden met de uitvoering van het betreffende besluit en het toezicht op de naleving van de prestatienormen zal eveneens bij wet moeten plaatsvinden. Deze Emissie Autoriteit zal daartoe ook met de benodigde instrumenten tot handhaving worden uitgerust. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het opleggen van boetes. De Emissie Autoriteit zal erop toezien dat bedrijven aan het eind van het budgetjaar (zie hierna) een emissierapport overleggen waarin bedrijven rapporteren op welke wijze aan de wettelijke prestatienorm is voldaan: ofwel doordat NO_x-reducerende maatregelen zijn genomen in het eigen bedrijf, ofwel door het kopen van bij een ander bedrijf gerealiseerde NO_x-emissiereducties, danwel door een combinatie van beide opties. In het emissierapport zullen bedrijven daartoe de totale normvracht voor de inrichting dienen te rapporteren op basis van de wettelijke prestatienorm en het feitelijke energieverbruik dan wel de feitelijke productie. Vervolgens dient in het emissierapport de totale normvracht te worden vergeleken met de feitelijke NO_x-emissie in de betrokken periode, gecorrigeerd voor de gekochte dan wel de verkochte hoeveelheden NO_x-reducties. De Emissie Autoriteit ziet erop toe dat de rapportage aan de gestelde eisen voldoet en neemt zonedig sanctionerende maatregelen. Het zal duidelijk zijn dat het formuleren van de wijziging van de Wm, het opstellen van de amvb en de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan een ambitieus wetgevingsprogramma inhoudt, dat alleen met medewerking van alle betrokkenen tot het gewenste en tijdige resultaat kan leiden. Een belangrijk punt daarbij is de relatie met de Europese regelgeving, en in het bijzonder de LCP-richtlijn alsmede de aanstaande wijziging daarvan, en de IPPC-richtlijn. Beoogd wordt in de nieuwe amvb de eisen per installatie uit de LCP-richtlijn als minimum-eisen op te nemen. Voor wat betreft de uitwerking van de BAT-eisen (Best Available Techniques) ingevolge de IPPC-richtlijn streef ik ernaar om – analoog aan de LCP-richtlijn – het instrument amvb in te zetten. Daarmee zou recht worden gedaan aan het bepaalde in beide richtlijnen zonder dat de systematiek van prestatienormen zou worden aangetast. Met de Europese Commissie zal contact worden gezocht om over deze voornemens overleg te voeren.

Er zal een duidelijke scheiding worden aangebracht tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de op te richten Emissie Autoriteit die belast zal worden met de uitvoering van de amvb en het toezicht op de naleving van de prestatienormen, en anderzijds het continueren van de verantwoordelijkheden van de provincies/gemeenten in het kader van de Wm. Dit laatste betreft dan zowel het toezicht op de naleving van de hiervoor genoemde minimum-installatie-eisen op grond van de Europese regelgeving als van de luchtkwaliteitseisen. Over de precieze invulling daarvan zal nog nader overleg met IPO/VNG plaatsvinden. Mijn streven is een maximale effectieve samenwerking tussen deze instanties te bewerkstelligen.

Monitoring

Een belangrijk element in het geheel van prestatienormen en emissiehandel is het op een juiste wijze vaststellen van de NO_x-emissies, het eenduidig vastleggen daarvan en het rapporteren van die feitelijke emissies aan de Emissie Autoriteit die met de uitvoering van de amvb en het toezicht op de naleving van de prestatienormen is belast. In principe

komen daarvoor twee benaderingen in aanmerking. De ene benadering is dat in een protocol voor alle in aanmerking komende installaties en processen precies en gedetailleerd wordt vastgelegd hoe de monitoring van de NO_x-emissies dient te geschieden, en in detail voor al die installaties wordt vastgelegd met welke nauwkeurigheid die monitoring dient plaats te vinden, welke apparatuur in aanmerking komt en hoe die apparatuur moet worden onderhouden. In het Reclaim-programma in Californië is voor die benadering gekozen. Het heeft daar geleid tot een omvangrijk protocol met gedetailleerde voorschriften ten aanzien van apparatuur en procedures. Deze aanpak gaat ook gepaard met relatief hoge kosten voor de bedrijven. De andere aanpak, waarnaar nu de voorkeur uitgaat en die ook beter past in een systeem waarbij emissies verhandelbaar zijn, is dat bedrijven zelf een monitoringsprotocol voor de eigen inrichting opstellen en dat in de systematiek van het bepalen van de emissies een financiële prikkel wordt ingebouwd om de emissies nauwkeurig en betrouwbaar te meten en te rapporteren. Bij deze aanpak hoort dat bepaalde minimum-eisen ten aanzien van de nauwkeurigheid van meten worden vastgesteld, die in ieder geval op het Europese niveau komen te liggen, maar waarbij bedrijven daarnaast zelf aangeven of, en zo ja, met welke additionele nauwkeurigheid binnen de eigen inrichting zal worden gemeten.

De monitoringsprotocollen die bedrijven hanteren dienen door de Emissie Autoriteit te worden goedgekeurd. De verificatie van de jaarlijkse gegevens zal een essentieel onderdeel zijn van de systematiek van emissie-monitoring. Deels zal die verificatie intern door de inrichting (kunnen) worden uitgevoerd, maar externe verificatie zal mede onderdeel uitmaken van het verificatieproces. De komende maanden zullen de contouren van de monitoring in het kader van NO_x-emissiehandel nader worden ingevuld, en zal ook een aantal experimenten worden opgezet om ervaring op te doen met monitoring binnen de randvoorwaarden die thans worden voorzien. Beoogd wordt duidelijke voorwaarden te formuleren terzake van de NO_x-emissie-monitoring, en die voorwaarden in regelgeving vast te leggen. Dat houdt in duidelijke sancties bij onjuiste opgaven of bij niet-nakoming van de betreffende regelgeving, zodat in de praktijk nakoming van de verplichtingen zoveel mogelijk wordt veiliggesteld, en door strenge handhaving niet-nakoming ook financieel zeer onaantrekkelijk wordt gemaakt.

Handel in emissies

Een essentieel onderdeel van de voorgestelde systematiek is dat bedrijven onderling de tekorten en overschotten kunnen verhandelen die ontstaan door het verschil tussen de feitelijke emissievracht in een jaar en de voor het betrokken jaar van toepassing zijnde normvracht. De elementen die voor deze onderlinge emissiehandel van belang zijn, zijn neergelegd in een tweetal rapporten¹ die het resultaat zijn van de discussies tussen overheden en bedrijfsleven, en voor een ander deel zijn vorm gegeven aan de hand van de ervaringen die in het Reclaim-programma in Californië zijn opgedaan. Als onderdeel van het contract met mijn ministerie heeft ACE een rapport² opgesteld waarin een vergelijking is gemaakt van de opzet van het Reclaim-programma en de aanpak die hier in Nederland is gekozen. Onlangs is ook Fase II³ van het project afgerond. Daarnaast zijn door ACE enkele nieuwe ideeën aangedragen die in de voor Nederland voorgestelde aanpak zijn verwerkt. In het Nederlandse systeem worden de volgende elementen onderscheiden:

- Er wordt uitgegaan van twee «budgetperioden». Voor de Cyclus I bedrijven loopt de budgetperiode van 1 januari t/m 31 december, en voor Cyclus II bedrijven loopt de budgetperiode van 1 juli t/m 30 juni van het volgend jaar. Alle industriële inrichtingen waarop de nieuwe amvb inzake de beperking van de NO_x-emissies van toepassing is,

¹ *Het uitruilmodel*: «Een kansrijke variant voor kostenverevening als instrument bij de bestrijding van NO_x-emissies van stationaire bronnen», opgesteld door de Overleggroep Kostenverevening Chemische Industrie, januari 1999.

Een systeem van NO_x-emissiehandel voor stationaire bronnen van de industrie, opgesteld door de Werkgroep NO_x-Emissiehandel, oktober 2000.

² Phase I Final Report on the Netherlands NO_x Trading Program, submitted to the Ministry of VROM and the Industry Working Group, July 20, 2000 by Automated Credit Exchange (ACE), Pasadena, California.

³ Phase 2 Netherlands NO_x Trading Program, Consultancy Report, submitted January 2001.

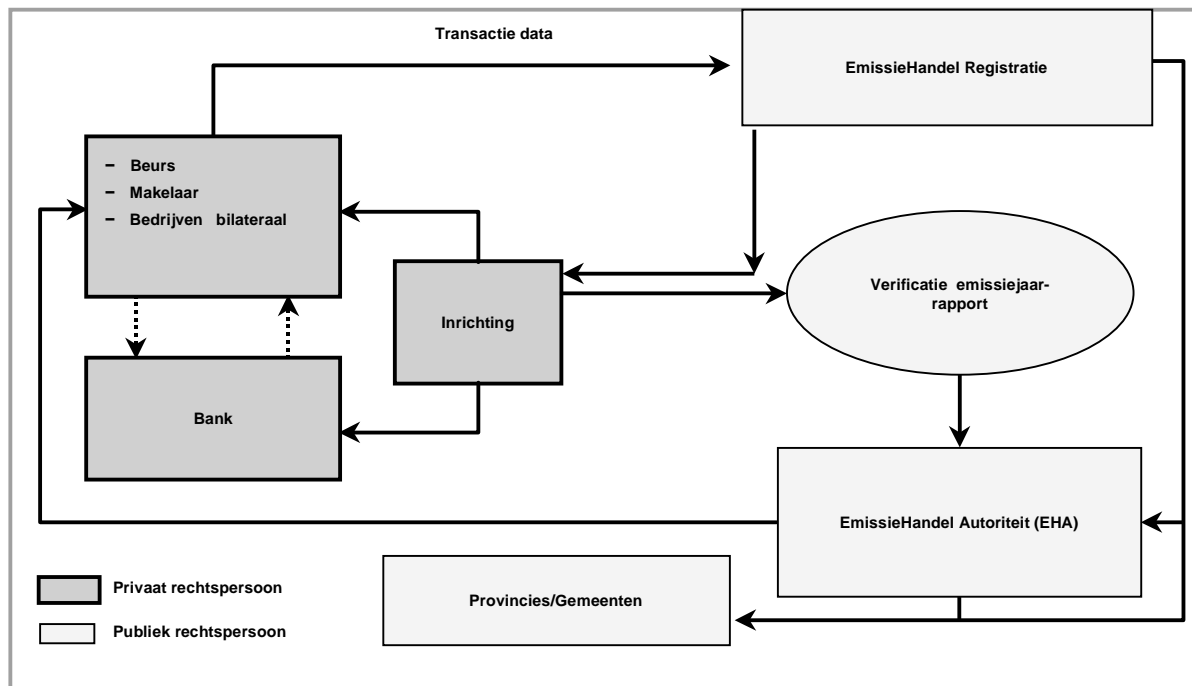
worden ondergebracht in één van deze twee cycli, waarbij er tussen Cyclus I en Cyclus II bedrijven zoveel mogelijk een balans wordt gezocht voor wat betreft het aantal en de soort van bedrijven en hun totale emissie;

- Bedrijven uit Cyclus I moeten in een periode van twee maanden direct na het eind van hun budgetperiode, d.w.z. in de periode januari-februari, hun emissierapportage opstellen. Zij kunnen in deze periode dan eventuele *overschotten* in emissies uit de juist beëindigde budgetperiode aan andere Cyclus I bedrijven verkopen, maar zij zijn verplicht eventuele *emissietekorten* in de vorm van «NO_x-credits» alsnog bij te kopen van andere bedrijven die emissieruimte voor verkoop beschikbaar hebben. Aan het eind van de budgetperiode zitten de Cyclus I bedrijven derhalve in een koop- of verkoopdwangpositie, doordat ze in het geval van een tekort dat tekort in de periode van deze twee maanden alsnog moeten aanvullen, dan wel in het geval van een overschot dat zullen willen verkopen omdat na die twee maanden het eventuele emissie-overschot zijn waarde verliest en dus ook niet meer gebruikt kan worden voor een consolidatie van de emissieboekhouding en aanvulling van emissietekorten elders. Cyclus I bedrijven kunnen echter wel NO_x-credits kopen van bedrijven uit Cyclus II, voorzover die bereid zijn deze «NO_x-credits» te verkopen. In de maanden juli en augustus daarop volgend moeten echter de Cyclus II bedrijven hun emissiejaarrapport opstellen en hun emissies op orde brengen met hetgeen men volgens de norm, gesaldeerd met verkochte of aangekochte credits, had mogen emitteren (zie voor details bijlage I). Het grote voordeel van deze aanpak is dat er aan het eind van elke budgetperiode steeds één categorie van bedrijven is die niet in een positie verkeert van koop- of verkoopdwang, waardoor deze bedrijven «NO_x-credits» kunnen verkopen aan bedrijven uit de andere cyclus of «NO_x-credits» kunnen kopen. Daarmee worden prijsfluctuaties die het directe gevolg zijn van deze koop- of verkoopdwang voorkomen of afgevlakt. Overigens zullen naar verwachting de bedrijven deze transacties aan het einde van een budgetperiode alleen benutten voor het verwerken van kleinere overschotten en tekorten. Bedrijven zullen er de voorkeur aan geven om hun grotere overschot- en tekortposities op langere termijn af te dekken via lange termijn koop- en verkooptransacties. Ook daardoor worden de prijsfluctuaties afgevlakt;
- De handel door bedrijven kan plaatsvinden direct tussen twee bedrijven, al dan niet met tussenkomst van makelaars of andere bemiddeling. Het staat bedrijven derhalve vrij om zelf een keuze te maken uit de daartoe beschikbare diensten van derden, mits de koop/verkooptransacties worden geregistreerd conform de daartoe opgestelde vormvereisten en procedures. In Californië vindt het merendeel van deze transacties plaats via een «centraal» handelsplatform dat door ACE wordt bedreven, en dat daartoe ook nauwe contacten onderhoudt met de lokale overheid (SCAQMD)¹. Gepoogd wordt om hier in Nederland een soortgelijk «centraal» handelsplatform in het leven te roepen, waarbij bedrijven via een elektronisch biedsysteem hun wensen ten aanzien van koop en/of verkoop van «NO_x-credits» kenbaar maken, en waarbij een brede variëteit aan koop- en verkoophandelstransacties mogelijk is. Vanuit het bedrijfsleven bestaat interesse om zo'n handelsplatform ook hier op te zetten. Op korte termijn zal daarom een studie worden uitgevoerd om de mogelijkheden daartoe te verkennen en te bezien welke partijen aan zo'n handelsplatform willen deelnemen, welke organisatievorm voor het handelsplatform het meest geschikt is in de Nederlandse situatie en wanneer met de feitelijke handel een start gemaakt zou kunnen worden;
- Bij deze verkenning is ook van belang te bezien hoe de relaties zullen moeten zijn tussen enerzijds het bedrijf, het handelsplatform en de financiële zekerheidstelling die bij het verhandelen van emissies aan

¹ South Coast Air Quality Management District, Los Angeles, California.

de orde is, in samenhang met het eenduidig en betrouwbaar registreren van de verhandelde «NO_x-credits» door een Registratiebureau, en anderzijds de relatie met en het functioneren van de eerder genoemde Emissie Autoriteit die toeziet op de naleving van de nieuwe amvb inzake de NO_x-emissies. Hierbij wordt geprobeerd tussen de verschillende functies en taken duidelijke scheidingen aan te brengen, en de relaties en taken van elk van de partijen zo eenduidig mogelijk te doen zijn. Onderstaand schema kan een en ander verduidelijken. Voor een uitgebreide toelichting zij verwezen naar het eerder genoemde KPMG-rapport «Een systeem van NO_x-emissiehandel voor stationaire bronnen van de industrie» (zie bijlage I).

Organisatie



Zoals hierboven aangegeven kan een gecentraliseerde «uitruil» van aanbod en vraag naar «NO_x-credits», zoals die in Californië functioneert, in de Nederlandse situatie een goede optie zijn. Het opzetten van zo'n handelsorganisatie is echter geen taak voor de overheid. Dat neemt evenwel niet weg dat de overheid er wel belang bij heeft dat er vanuit het bedrijfsleven initiatieven worden ontplooid om een gecentraliseerde, elektronische emissiehandel op te zetten, vooral ook omdat de efficiënte handel in «NO_x-credits» een bijdrage levert aan het kosteneffectief realiseren van de beoogde NO_x-reducties, en dus aan het realiseren van de taakstelling. Tegen die achtergrond vinden gesprekken plaats met VNO-NCW en individuele bedrijven om die initiatieven te laten ontstaan. De eerder genoemde studie die op korte termijn zal worden uitgevoerd beoogt de opties en mogelijke varianten voor zo'n handelsplatform in kaart te brengen. Deze studie is erop gericht te verkennen onder welke voorwaarden zo'n handelsplatform kan functioneren welke partijen er belang in zien om zo'n handelsorganisatie te financieren, hoe de elektroni-

sche afwikkeling en registratie van handelstransacties kan plaatsvinden, alsmede welke zekerheidstelling en garanties daarbij nodig zijn.

Simulatie

Handel in emissies en «NO_x-credits» is een nieuw fenomeen in Nederland en in Europa. Weliswaar wordt inmiddels druk gesproken over het verhandelen van emissies, en dan wordt met name gedoeld op het verhandelen van CO₂-emissies, maar met NO_x bestaat in Europa nog geen ervaring. Bedrijven zijn nog niet vertrouwd met de mogelijkheden die het verhandelen van emissies biedt bij het maken van investeringsbeslissingen. Ook ontbreekt inzicht in de consequenties die koop en/of verkoop van «NO_x-credits» kan hebben op die beslissingen en op het besluitvormingsproces. Daarom heeft mijn ministerie in overleg met het bedrijfsleven het initiatief genomen tot een omvangrijke simulatie van NO_x-emissiehandel. Doel van de simulatie is drieledig:

- bedrijven vertrouwd te maken met een toekomstige situatie waarbij per inrichting prestatienormen gelden die fors lager zijn dan de huidige emissieniveaus van inrichtingen, maar waarbij men wel de mogelijkheid heeft om emissies te verhandelen, en men in staat wordt gesteld om voor de eigen inrichting de meest kosteneffectieve oplossingen te kiezen;
- bedrijven vertrouwd te maken met emissiehandel als instrument om intern de juiste afweging te maken tussen investeren in eigen maatregelen dan wel «emissie-credits» te kopen en daarmee financieel te participeren in reducties die elders gerealiseerd zijn of worden, en de interne besluitvormingsprocedures daarop aan te passen;
- de overheidsdeelnemers vertrouwd te maken met de organisatiestructuren die bij emissiehandel aan de orde zijn alsmede de informatiestromen en procedures die tussen die organisaties tot stand gebracht moeten worden, en te bezien wat de kritische elementen zijn in de nieuwe aanpak.

Aan de simulatie, die op 6 en 7 februari 2001 heeft plaatsgevonden, hebben 35 teams vanuit individuele bedrijven en 12 teams vanuit verschillende overheids- en andere organisaties deelgenomen. Van de simulatie zal een verslag worden uitgebracht en er zullen zo nodig lessen uit worden getrokken voor de verdere besluitvorming rond emissiehandel.

Het verdere traject naar invoering

De komende 2 jaar zal nog een groot aantal beslissingen genomen moeten worden vooraleer de wetgeving van kracht zal zijn en de bedrijven zich in de praktijk van alle dag zullen moeten gaan houden aan hetgeen in de nieuwe systematiek van prestatienormen en het kopen en/of verkopen van «NO_x-credits» zal gelden. Om in het traject van wetgeving de diverse nu nog openstaande mogelijkheden, varianten en keuzen ten aanzien van organisatievormen, taken en mogelijke verantwoordingsprocedures goed in kaart te brengen en zo het complexe keuzeprocess te vergemakkelijken zullen diverse studies worden uitgezet. Ook voor het opzetten van een goede emissie monitoring in het kader van NO_x-emissiehandel en voor het opstellen door de bedrijven van monitoringsprotocollen van het gewenste kwalitatieve niveau zullen in samenwerking met provincies en bedrijfsleven experimenten worden opgezet die zullen worden vastgelegd in rapporten waaruit dan weer andere bedrijven lering kunnen trekken voor de eigen monitoringsprotocollen. Voorzover zulks uit de evaluatie van de simulatie nodig en/of nuttig zou blijken te zijn, zal de mogelijkheid worden geboden voor een vervolgsimulatie zodat bedrijven verder ervaring met emissiehandel kunnen opdoen.

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