

Vergaderjaar 2011–2012

32 667

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140) en de uitvoering van verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302) en verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270) (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 maart 2012

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, D66 en GroenLinks voor de vragen en opmerkingen met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Bij de beantwoording van de vragen en reactie op de gemaakte opmerkingen houd ik de volgorde van het verslag aan.

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie de noodzaak tot reductie van CO₂-emissie en de hierover gemaakte afspraken onderschrijven. De door deze leden gestelde vragen worden hieronder beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie onderstrepen het belang van het nakomen van internationale afspraken over de uitstoot van broeikasgassen. Ik onderschrijf de door hen bepleite versnelde uitvoering daarvan door onder andere dit wetsvoorstel. Ik beantwoord hieronder de door deze leden gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel, maar spreken ook hun zorg uit over bepaalde onderdelen daarvan. Deze zorg hoop ik met mijn beantwoording van hun vragen weg te nemen om daarmee te bevestigen dat de met het wetsvoorstel beoogde doelstellingen kunnen worden gehaald.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen wetswijzigingen. De door deze leden gestelde vragen worden hieronder beantwoord.

VVD

Level playing field

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot het *level playing field* in de luchtvaartsector en de bezwaren van derde landen tegen de invoering van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (*Emissions Trading Scheme*, hierna: ETS) in de luchtvaart. Ik wil eerst opmerken dat het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft op de opname van de luchtvaart in het ETS. Het wetsvoorstel tot invoering van het ETS in de luchtvaart is door de Eerste Kamer in januari 2010 als hamerstuk afgedaan. De betrokken wetswijziging is op 24 februari 2010 in werking getreden.

De samenvatting van het onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid waar deze leden naar informeren, is op 5 maart jl. naar de Tweede Kamer gestuurd.¹ Uit het onderzoek blijkt dat toepassing van het ETS op de luchtvaart een positief effect heeft op de reductie van de CO₂-uitstoot. Hier hangt een prijskaartje aan voor de consument in de vorm van een verhoging van de ticketprijs van enkele euro's en voor de KLM in een daling in de verwachte groei in 2012 (2,9% in plaats van 3,5% groei). Uit de modelberekeningen die zijn gebruikt in het onderzoek blijkt dat indien derde landen niet ondenkbare tegenmaatregelen zouden treffen tegen het ETS, de Nederlandse luchtvaartsector onevenredig zou worden getroffen. Hier maak ik mij zorgen om. De regering heeft een sterke voorkeur voor een mondiaal systeem voor de luchtvaart, en heeft herhaaldelijk toegezegd een actieve bijdrage hiervoor te blijven leveren in de relevante fora, met name ICAO (de internationale organisatie voor de burgerluchtvaart). In de Milieuraad heb ik meerdere malen opgeroepen tot een actieve rol van de Europese Commissie (hierna: Commissie) om te komen tot internationale afspraken. Zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 17 februari heb ik in de Milieuraad van 9 maart jl. de Commissie kritisch bevraagd over de geboekte voortgang, de wijze van onderhandeling en een plan ingeval er tegenmaatregelen genomen worden.² Ook heb ik aangegeven er voorstander van te zijn dat ook de Commissie en andere lidstaten een vergelijkbaar onderzoek doen naar de effecten van ETS en in het bijzonder naar de effecten op maatschappijen en luchthavens met een hubfunctie.

Subsidies

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering met hen van mening dat in het ETS al een prikkel tot het reduceren van uitstoot is inbegrepen en dat daarmee de noodzaak daarnaast nog subsidies te verschaffen komt te vervallen. Het ETS is de hoeksteen van het Europees klimaatbeleid voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Door het ETS wordt een prijsprikkel gegeven tot het reduceren van die uitstoot. Dit betekent echter

¹ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-08, nr. 418.

² Kamerstukken II 2011/12, 21 501-08, nr. 405, blz. 7.

niet dat er geen reden meer is om subsidies te geven. Een reden kan zijn om innovatie op een specifiek terrein te stimuleren. Daarnaast kiest de markt niet altijd voor de goedkoopste oplossing op korte en lange termijn: er blijven «korte termijn rendabele reducties» liggen. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is energiebesparing. Hier blijven mogelijkheden liggen, bijvoorbeeld omdat bedrijven onvoldoende bekend zijn met de besparingsmogelijkheden.

PvdA

Motie-Van der Werf

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de motie-Van der Werf¹ wordt uitgevoerd, wanneer de uitkomsten van het in de motie bedoelde onderzoek worden verwacht, en welke nieuwe sectoren en gassen worden voorgesteld om in aanmerking te komen voor toekenning van emissierechten (*domestic offsets*). De regering is met de motie-Van der Werf verzocht om te onderzoeken onder welke voorwaarden toekenning van emissierechten aan niet-ETS sectoren kan plaatsvinden, en daarin onder meer mee te nemen wat daarvan de kosten en baten zijn, wat het te verwachten effect is op het huidige klimaatbeleid gericht op bedrijven buiten het ETS en wat de verwachte uitwerking is ten aanzien van CO₂-reductie en de CO₂-prijs. De procedure voor de opdrachtverlening van dit onderzoek is gestart. Het onderzoek moet binnenkort worden uitgevoerd en het rapport wordt vervolgens aan de Tweede Kamer toegestuurd. Ik ben niet voornemens om vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek nieuwe gassen en sectoren voor te stellen voor toekenning van emissierechten buiten het ETS.

NSL

De leden van de PvdA-fractie vragen of en, zo ja, hoe deze wetswijziging effect heeft op het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. Het NSL reguleert de uitstoot van fijn stof en stikstofdioxide. Het ETS is gericht op het reduceren van emissies van broeikasgassen. Deze twee instrumenten hebben geen overlap omdat zij twee verschillende soorten gassen en stof reguleren. Deze wetswijziging heeft dan ook geen verband met het NSL.

Meetmethodiek

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens naar de stand van zaken omtrent de meetmethodiek en de validatie daarvan. In december 2011 hebben de lidstaten in het Comité Klimaatverandering ingestemd met de monitoring- en rapportageverordening en de accreditatie- en verificatieverordening voor het ETS. Beide verordeningen liggen nu voor bij het Europees Parlement (hierna: EP) en zullen, uitgaande van een positieve beoordeling door het EP, medio dit jaar worden gepubliceerd. De inhoud van beide verordeningen ligt in het verlengde van de huidige praktijk maar de verordeningen introduceren ook bepaalde verbeteringen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een vergrote harmonisatie op het terrein van accreditatie. Verder worden regels ingevoerd met monitoringsmethodieken voor de nieuw tot het ETS toetredende sectoren en worden waar mogelijk vereenvoudigingen doorgevoerd. Nationale wet- en regelgeving moet voor de start van de nieuwe handelsperiode op 1 januari 2013 zijn aangepast aan de vereisten van beide verordeningen. De Regeling monitoring handel in emissierechten moet daartoe worden gewijzigd. Omdat Europese verordeningen rechtstreeks werken is het niet langer noodzakelijk de principes rondom monitoring, verslaglegging en verificatie in genoemde regeling vast te leggen. Bezien wordt nog of de

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 667, nr. 20.

verordeningen leiden tot aanpassingen van overige nationale regelgeving. Alle inrichtingen die onder het ETS vallen, zullen de huidige monitoringsplannen in lijn moeten brengen met hetgeen in de verordeningen is vastgelegd. Het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) moet de aangepaste monitoringsplannen vervolgens goedkeuren.

CDA

Level playing field

De leden van de CDA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de lidstaten zelf criteria kunnen bepalen voor de toewijzing van gratis rechten. De door deze leden hierover gestelde vragen berusten vermoedelijk op een misverstand. De regels voor de toewijzing van gratis emissierechten zijn vanaf 2013 Europees geharmoniseerd en de lidstaten hebben daar geen speelruimte in.¹ De harmonisatie van deze regels is een reactie op de verschillende regels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten die de lidstaten in de eerste (2005–2007) en tweede fase (2008–2012) van het ETS hebben toegepast in hun nationale toewijzingsplannen. De harmonisatie van de inhoudelijke criteria voor kosteloze toewijzing is bevorderlijk voor het *level playing field*. De ETS-richtlijn (2003/87/EG) geeft wel de keuze aan lidstaten om vanaf 2013 compensatie te geven aan bedrijven in sectoren die last hebben van zogenaamde *carbon leakage* (het CO₂-weglekeffect) als gevolg van de hoge elektriciteitsprijzen door de introductie van het ETS («indirect effect», artikel 10bis, zesde lid). De Commissie is recent met een ontwerp gekomen voor richtsnoeren hiervoor. In deze concept richtsnoeren worden strikte voorwaarden bepaald op grond waarvan overheden tijdelijk steun mogen verstrekken in de vorm van emissierechten of via financiële compensatie, en wordt vastgelegd welke sectoren gevoelig zijn voor *carbon leakage* en gecompenseerd mogen worden. Onder andere wordt aangegeven de maximale financiële steun die een lidstaat vanaf 2013 mag verlenen aan de energie-intensieve industrie. Definitieve besluitvorming over deze richtsnoeren volgt later dit jaar. Nederland zet zich er voor in dat de richtsnoeren slechts de mogelijkheid voor overheden creëren om ondernemingen te compenseren indien er een reëel risico op *carbon leakage* is. Daarvan is slechts sprake indien de prijs van emissierechten aanzienlijk hoger wordt dan de huidige prijs. Indien dat gevaar niet dreigt, dan zou geen enkele lidstaat compensatie mogen verlenen en wordt het gelijk speelveld niet aangetast.

In de derde handelsperiode (2013–2020) waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, krijgen elektriciteitsproducenten geen gratis emissierechten toegewezen. Er is een tijdelijke uitzondering geboden voor een beperkt aantal Oost-Europese landen ten behoeve van de modernisering van de elektriciteitssector. Het aantal kosteloos toegewezen rechten wordt in mindering gebracht op het aantal te veilen rechten, wat ten koste gaat van de veilingopbrengsten van de betrokken lidstaat, hetgeen een gelijk speelveld bevordert.

Toezicht en handhaving met oog op mogelijke fraude

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er andere mogelijkheden zijn voor toezicht en handhaving op spottransacties en wat de omvang is van de spottransacties op dit moment, in de EU en Nederland. In een spottransactie worden emissierechten verkocht, waarbij directe levering plaatsvindt, binnen twee dagen. Dit in tegenstelling tot de termijncontracten waarbij de verkoper vaak pas aan het eind van een kalenderjaar levert. De Commissie heeft mede op aandringen van Nederland het belang van toezicht en handhaving op spottransacties

¹ Besluit nr. 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 130).

onderkend. De Commissie heeft het initiatief genomen om de spotmarkt, net als de handel in termijncontracten, onder de financiële toezichtswetgeving te brengen. Hiertoe wordt de spothandel in emissierechten aangewezen als financieel instrument in wijzigingsvoorstellen van de zogenaamde Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) en Market Abuse Directive (MAD). Mocht dit voorstel niet worden aangenomen omdat lidstaten de gevolgen van het toepassen van de MiFID en de MAD te ingrijpend vinden voor de spotmarkt, dan rest het treffen van nationale maatregelen. Er is onderzocht welke mogelijkheden er openstaan om toezicht en handhaving op spottransacties in te voeren. Ik verwijs daarvoor naar het rapport dat ik eind 2010 naar de Tweede Kamer heb gezonden.¹ Nationaal zijn er maatregelen denkbaar, maar Europese maatregelen zijn te prefereren. In 2011 zijn er 79,5 miljoen «spot emissierechten» verhandeld (Point Carbon, 4 januari 2012). Deze vertegenwoordigen een waarde van ongeveer 630 miljoen euro. Dit was nog maar 1,3% van de totale handel in emissierechten in de EU, die dus voor het overgrote deel uit termijncontracten bestaat. In Nederland zelf zijn geen platforms meer bekend waar spottransacties plaatsvinden. Specifieke cijfers in welke mate in Nederland gevestigde bedrijven deelnemen aan de spothandel via platforms in andere lidstaten zijn niet beschikbaar.

Besteding opbrengsten

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen over de besteding van de veilingopbrengsten. De betreffende bepaling in de ETS-richtlijn is, zoals de leden van de CDA-fractie lezen, een aanbeveling gericht aan de centrale overheden van de lidstaten. Dit vergt geen implementatie in wettelijke regels. Dit is ook niet gebeurd bij de parallelle richtlijnbevestiging over de besteding van veilingopbrengsten in het kader van invoering van het ETS voor de luchtvaart.² Verder maakt dit kabinet conform de afgesproken begrotingsregels een integrale afweging zonder oormerking van opbrengsten. Tevens zal Nederland meer dan 50% van de verwachte veilingopbrengsten of het financiële waardeequivalent daarvan uitgeven aan het klimaat- en energiebeleid. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitgaven aan duurzame energie via SDE/SDE+/MEP die oplopen tot 1,4 miljard euro per jaar in 2015, hetgeen al enkele malen de verwachte veilingopbrengsten overstijgt. Nederland zal hierover net als andere lidstaten jaarlijks rapporteren aan de Commissie. Nederland zal daarbij kiezen om te rapporteren over dergelijke uitgaven als equivalent van de veilingopbrengsten.

Berekeningen

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over het vaststellen van de gemiddelde marktprijs van een broeikasgasemissierecht in verband met het terugvorderen van ten onrechte toegekende emissierechten. Op basis van representatieve gegevens worden bij ministeriële regeling regels gesteld over het vaststellen van de marktprijs op het moment van terugvorderen. Deze «representatieve gegevens» kunnen bijvoorbeeld gegevens zijn over de marktprijs van emissierechten gedurende een bepaald, recent tijdvak, zoals die prijs is gehanteerd op de meest belangrijke Europese handelsmarkten. Denkbaar is ook dat acht wordt geslagen op de prijs waartegen emissierechten zijn geveild op de centrale Europese veilingen. Dergelijke prijsinformatie kan objectieverbaar en redelijk geacht worden omdat deze informatie een goed beeld geeft van de gemiddelde marktprijs. Met de opmerking dat eenduidige prijsinformatie ontbreekt, werd vooral bedoeld dat er niet één duidelijk aanwijsbare, exclusieve bron is voor prijsinformatie, nu de prijs van een emissierecht op meerdere handelsplatforms en veilingen tot stand komt. Door hier bij ministeriële regeling regels over te stellen, kan worden

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 252, nr. 11.

² Vgl. het nader rapport, Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 4, blz. 3–4.

bereikt dat bij de terugvordering uitgegaan wordt van een, naar objectieve maatstaven gemeten, redelijke waarde. Overigens zal de NEa zoveel mogelijk aandringen op betaling in broeikasgasemissierechten en alleen in uitzonderingsgevallen een met de waarde van die rechten corresponderend bedrag terugvorderen.

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag over de bevoegdheid tot het verrekenen van onverschuldigd verleende broeikasgasemissierechten. Deze verrekening is in juridisch-technische zin een correctie bij de verlening van emissierechten. De verlening is geregeld door de EU-registerverordening. Deze correctie geschiedt door de nationale administrateur, die op grond van de verordening is belast met het, via het nationale register voor de handel in broeikasgasemissierechten, verlenen van toegewezen emissierechten. Uitgangspunt van het ETS is dat de verlening de daaraan voorafgaande toewijzing van rechten volgt. Als de toewijzing voor een bepaalde inrichting naar beneden wordt bijgesteld, wordt de verlening evenredig aangepast. De bevoegdheid om de verlening aan te passen, volgt uit het basisprincipe van de ETS-richtlijn (richtlijn 2003/87/EG) en genoemde verordening dat de verlening binnen de lopende handelsperiode moet overeenkomen met de toewijzing voor die handelsperiode. Omdat de verlening slechts de uitvoering betreft van het daaraan voorafgaande toewijzingsbesluit en niet de vorm draagt van een schriftelijke beslissing, is geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De verrekening met rechten uit de volgende handelsperiode vloeit echter niet rechtstreeks voort uit de EU-registerverordening en kan om die reden niet zonder voorafgaand besluit van het bestuur van de NEa plaatsvinden. Om die reden is de bevoegdheid hiertoe opgenomen in artikel 16.35c, derde lid, van het wetsvoorstel. De daaruit voortvloeiende aanpassing van de verlening wordt uitgevoerd door de registeradministrateur. In meer algemene zin kan over de verhouding en de bevoegdheidsverhouding tussen de NEa en het nationaal register het volgende worden opgemerkt. Het bestuur van de NEa is in artikel 16.43, tweede lid, van de Wet milieubeheer aangewezen als bevoegde autoriteit als bedoeld in de EU-registerverordening. Als nationale administrateur van het register treedt op een door het bestuur van de emissieautoriteit aangewezen medewerker van die autoriteit (artikel 16.43, vierde lid, van de Wet milieubeheer zoals die bepaling wordt gewijzigd door het voorliggende wetsvoorstel). De registeradministrateur is uitsluitend verantwoordelijk voor de technische uitvoering van de EU-registerverordening. Voor zover aan die uitvoering een juridische handeling voorafgaat, ligt de bevoegdheid daartoe bij het bestuur van de NEa.

Mogelijke effecten van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen naar een inschatting van het risico van *carbon leakage* voor Europa respectievelijk Nederland. De regering schat het risico op *carbon leakage* bij de huidige en de verwachte prijs van emissierechten en het inzicht uit studies van CPB en CE Delft¹ laag in. In antwoord op Kamervragen hieromtrent concludeerde de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mede namens mij dat zowel de economische theorie als de empirische onderbouwing van het doorberekenen het zeer aannemelijk maken dat de waarde van emissierechten is doorberekend.² Tot nu toe zijn er zoals gemeld aan de Tweede Kamer weinig aanwijzingen dat bedrijven op grote schaal als gevolg van het ETS activiteiten naar buiten de EU verplaatsen. Het kabinet deelt niettemin de zorg met betrekking tot het risico van *carbon leakage*. De beste oplossing om *carbon leakage* te voorkomen blijft een mondiaal klimaatakkoord.³

¹ CE Delft 2008, Impacts on Competitiveness from EU ETS, impacts on Dutch Industry, S. de Bruyn; Climate Strategies 2010, Tackling leakage in a world of unequal carbon prices, Droge and Cooper; CPB Document Oktober 2008 Border tax adjustments and the EU-ETS, Ton Manders (PBL) and Paul Veenendaal (CPB).

² Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 403.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 8, blz. 9–10.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het effect is van een tijdelijke beëindiging van de werking van een installatie op de toewijzing van gratis emissierechten, en of dit wel in lijn is met de uitgangspunten van het ETS. In de vraag lijkt de aannahme te zijn besloten dat de kosteloze toewijzing van emissierechten gebaseerd is op de potentiële capaciteit van een installatie. Dat is niet het geval. De kosteloze toewijzing is gebaseerd op geverifieerde historische productiegegevens over de jaren 2005–2008 of 2009–2010. Bedrijven krijgen dus geen rechten op basis van volledige capaciteit maar op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde productie. In de eerste (2005–2007) en tweede fase (2008–2012) van het ETS bestonden er tussen lidstaten verschillen omtrent de regels bij beëindiging, gedeeltelijke beëindiging, tijdelijke beëindiging en aanzienlijke capaciteitsvermindering. In sommige lidstaten vond in deze gevallen geen verlaging van de toewijzing plaats. Vanaf de derde fase gelden er geharmoniseerde Europese regels voor deze vier situaties. Bij beëindiging is een installatie geheel en definitief uit bedrijf genomen, die vervolgens niet meer in aanmerking komt voor de verlening van kosteloze rechten. Bij gedeeltelijke beëindiging daalt het activiteitsniveau van de installatie onder een bepaalde grenswaarde, zonder dat er sprake is van een significantie fysieke wijziging van de installatie. Tijdelijke beëindiging heeft echter geen gevolgen voor de kosteloze toewijzing. Hiervan is sprake, indien een beëindigde installatie weer binnen zes maanden wordt opgestart. Aanzienlijke capaciteitsvermindering leidt ten slotte wel tot een lagere toewijzing. De vermindering is aanzienlijk als er wel fysieke capaciteitswijzigingen zijn boven een grenswaarde. Bij tijdelijke beëindiging is de exploitant vrij een eventueel overschot op de markt te verhandelen in lijn met de geboden vrijheid onder het ETS. Voor installaties die geregeld een dergelijke tijdelijke beëindiging toepassen, zal de oorspronkelijke toewijzing in het nationale toewijzingsbesluit echter eveneens lager uitvallen. Dat besluit is immers gebaseerd op het historische activiteitsniveau, hetgeen lager zal liggen bij een installatie die geregeld tijdelijk wordt beëindigd. Overigens vindt geen toewijzing plaats voor de elektriciteitsproductie met de gasgestookte installatie genoemd in het voorbeeld van de leden van de CDA-fractie. De genoemde grenswaarde van vermindering van het productieniveau met ten minste 50% heeft alleen betrekking op de gedeeltelijke beëindiging. Vermindering onder die waarde leidt niet tot aanpassing van de toewijzing. De keuze van de hoogte van een grenswaarde is een afweging tussen de administratieve en publieke lasten en het doel dat ermee bereikt moet worden. Een te scherpe drempel zou leiden tot hoge lasten, omdat bedrijven dan jaarlijks veel moeten melden en de lidstaten jaarlijks veel toewijzingen zouden moeten aanpassen.

Terugwerkende kracht

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag over de mogelijke gevolgen van de terugwerkende kracht. Ik neem aan dat deze vraag verband houdt met artikel VI van het wetsvoorstel, waarin deze terugwerkende kracht geldt voor artikel III. Het gaat hierbij om de noodzaak om de regels omtrent de kosteloze toewijzing te kunnen toepassen op de inrichtingen die pas vanaf 2013 onder het ETS komen te vallen. Het betreft dus enkel een verbetering van de rechtspositie van de betrokken bedrijven, die anders de toe te wijzen emissierechten niet verleend zouden kunnen krijgen.

Motie-Van der Werf

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op hoe zij tegenover de motie-Van der Werf staat en op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze motie. Ik verwijs deze leden

naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vragen van de leden van de PvdA-fractie hierover. Tevens vragen de leden van de CDA-fractie naar het «onbedoeld effect voor kleinere bedrijven» van deze motie. Hiermee is het volgende bedoeld. Het is te verwachten dat indien een regeling gaat gelden voor toewijzing van emissierechten voor sectoren buiten het ETS, de markt op zoek zal gaan naar de goedkopere reducties in deze sectoren. Vervolgens worden deze emissierechten te gelde gemaakt door verkoop aan bedrijven in het ETS. Dit zou kunnen betekenen dat voor de veelal kleinere bedrijven in de niet-ETS sectoren (kleinere emittenten) alleen relatief dure reductiemaatregelen overblijven.

D66

Monitoring

De vragen van de leden van de D66-fractie over de voortgang van de verordeningen over monitoring en verificatie zijn gerelateerd aan de vragen die de leden van de PvdA-fractie hebben gesteld. Ik verwijs deze leden daarom naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Reikwijdte ETS

De leden van de D66-fractie vragen op welke grondslag andere sectoren gevrijwaard blijven van deelname aan het ETS en of het niet beter en rechtvaardiger zou zijn om zoveel mogelijk sectoren mee te laten doen. Het ETS is telkens in fasen uitgebreid om enerzijds ervaring op te doen en anderzijds om de invoering behapbaar te houden. Met de in 2009 herziene richtlijn zijn weer nieuwe sectoren toegevoegd. Daarnaast zet het kabinet in op het uitbreiden van emissiehandel naar andere sectoren. Sommige emissiebronnen zijn in de huidige opzet echter moeilijk onder het ETS te brengen. In sommige sectoren kunnen de emissies nog onvoldoende nauwkeurig worden vastgesteld om deel te kunnen nemen in een ETS, zoals de uitstoot van de niet-CO₂ broeikasgassen in de landbouw. Daarnaast zou voor sommige bronnen de stijging van administratieve lasten onevenredig zijn in vergelijking met de te behalen emissiereductie via het ETS. Het kabinet vindt daarnaast, mede om een *level playing field* te creëren, de koppeling met emissiehandelssystemen van niet-EU landen belangrijk. Daarnaast onderzoekt het kabinet naar aanleiding van de motie-Van der Werf de mogelijkheden voor toewijzing van emissierechten aan sectoren buiten het ETS (*domestic offsets*).

De leden van de D66-fractie vragen verder naar een vergelijking tussen de kosten van ETS-deelnemers en niet-deelnemers. Het onderscheid bestaat grofweg uit de administratieve kosten door deelname aan het ETS en de kosten van de emissierechten die eventueel (bij)gekocht moeten worden om te voldoen aan de inleverplicht versus de kosten die niet-ETS bedrijven moeten maken om hun emissies te reduceren. De administratieve lasten zijn bij de meeste ETS-bedrijven in de ordegrrootte van enkele duizenden euro's per jaar. De kosten voor de aankoop van emissierechten ofwel voor emissiereducties variëren door fluctuatie in de CO₂-prijs (momenteel rond de 8–9 euro). De kosten voor niet-ETS bedrijven zijn in algemene zin moeilijk in te schatten en kunnen erg verschillen tussen bedrijven. Denk hierbij aan de kosten die bedrijven moeten maken om aan scherpere, alternatieve normstelling van de overheid te voldoen. Een zinvolle vergelijking is hierdoor moeilijk te maken.

Deze leden vragen tevens of de regering voornemens is andere sectoren op te nemen in het ETS via een opt-in en hoe de voortgang over dergelijke uitvoeringsmaatregelen in EU-verband verloopt. Het kabinet staat open

voor nieuwe bedrijven en sectoren die via een opt-in onder het ETS te brengen zijn. Zo hebben Nederland en een aantal lidstaten bijvoorbeeld al in de tweede fase (2008–2012) de lachgasemissies van de salpeterzuurindustrie middels een opt-in onder het ETS gebracht. Tevens zet het kabinet zich er voor in dat in de EU een verkenning plaatsvindt naar uitbreiding van emissiehandel naar andere sectoren waar dat mogelijk en kostenefficiënt is. In de EU vragen de uitvoeringsbesluiten rond de implementatie van de herziene ETS-richtlijn op korte termijn nog wel de meeste aandacht.

Deze leden vragen tevens of in andere lidstaten de keuze tussen ETS- en niet-ETS-sectoren op gelijke wijze is gemaakt. De criteria om te bepalen of een bedrijf onder het ETS valt, zijn hetzelfde binnen heel Europa en liggen vast in bijlage I bij de ETS-richtlijn. Er kan alleen een verschil tussen lidstaten zijn ten gevolge van sectoren die een lidstaat via een opt-in of opt-out binnen of buiten het ETS heeft gebracht, maar de voorwaarden hiervoor staan ook in de richtlijn. Voor de derde fase (2013–2020) heeft Nederland een opt-out verzoek voor een groep van 46 glastuinbouwbedrijven bij de Commissie ingediend. Deze tuinbouwbedrijven gaan dan deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem van de glastuinbouwsector.

Besteding veilingopbrengsten

De leden van de D66-fractie vragen naar de binding van de richtlijnbe-paling inzake besteding van 50% van de veilingopbrengsten van het ETS aan klimaat- en energiedoelstellingen en de verschillende opvattingen hieromtrent van de Raad van Ministers. Ik verwijs deze leden naar de antwoorden die ik heb gegeven op de vragen van de leden van de CDA-fractie omtrent de besteding van veilingopbrengsten. Ik ben er niet mee bekend dat er verschillende opvattingen zouden zijn tussen de ECOFIN en de Milieuraad over deze aanbeveling. Ten eerste heeft de Europese Raad de lidstaten bevestigd dat de lidstaten in overeenstemming met hun respectieve grondwettelijke en budgettaire eisen bepalen hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten in het ETS gebruikt zullen worden in een politieke verklaring van de Europese Raad van 12 december 2008. Het vorige kabinet was eveneens uitdrukkelijk van mening dat de ETS-richtlijn bepaalde dat het de lidstaten zelf zijn die over de besteding van de veilingopbrengsten beslissen.¹ De bepaling in de richtlijn is in de meeste opzichten inhoudelijk identiek en ook qua opbouw en bewoordingen identiek aan de parallelle bepaling over de besteding van veilingopbrengsten bij het ETS voor de luchtvaart (artikel 3 quinquies, vierde lid). Ook die laatste bepaling is een aanbeveling die bij de implementatie van richtlijn 2008/101 voor luchtvaart niet is omgezet in wetgeving. In contacten met de Commissie ter controle van deze implementatie voor luchtvaart, is niet gebleken van een gebrek in de Nederlandse wetgeving op dit punt. Voor de bepaling over stationaire bronnen heeft de Commissie in informele contacten geen andersluidend oordeel gegeven.

Prijs emissierechten

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen omtrent de prijs van emissierechten en het goed functioneren van het ETS. Het ETS functioneert in de zin dat de afgesproken reductiedoelstelling wordt gehaald. Dat de prijs op dit moment laag is, is onderdeel van de marktwerking van het systeem. De huidige marktprijs is echter aanzienlijk lager dan voorafgaand aan de start van het ETS werd aangenomen en werd verondersteld nodig te zijn om investering in koolstofarme alternatieven aan te sporen. Vanuit dat oogpunt begrijp ik de vragen van deze leden. Voor de meeste koolstofarme alternatieven geldt dat ze niet eerder dan bij een CO₂-prijs

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 209, nr. 73, blz. 4.

van 20 euro rendabel worden. De CO₂-prijs is op dit moment rond de 8–9 euro. De netto aanpassing in het investeringsgedrag voor langlopende investeringen naar koolstofarme alternatieven kan ik echter niet in algemene zin geven. Afhankelijk van de actuele CO₂-prijs en de verwachte CO₂-prijs worden verschillende investeringen in koolstofarme alternatieven aangespoord. Communicatie met marktpartijen heeft plaatsgevonden in de aanloop naar en de uitvoering van de Klimaatbrief 2050 die ik in november vorig jaar aan de Tweede Kamer heb gestuurd. Hierin ga ik onder andere in op een Dialoog over de klimaat- en energieaanpak naar 2050.¹

Deze leden vragen verder naar maatregelen om tot een hogere prijs van emissierechten te komen. Mogelijke maatregelen in dat verband zijn het verlagen van het emissieplafond (dit vereist aanpassing van de richtlijn), het instellen van een bodemprijs bij de veiling van emissierechten of emissierechten tijdelijk uit de markt halen (*set-aside*). Ik zal, zoals ik heb toegezegd in reactie op de motie Van der Werf-Leegte, meewerken om in Europees verband de mogelijkheid van een *set-aside* van emissierechten te onderzoeken.²

Carbon leakage

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen over *carbon leakage*. Voor de vraag over de bewijzen of statistieken over dit CO₂-weglekeffect verwijs ik naar de betreffende vraag van de leden van de CDA-fractie. Wat betreft de Nederlandse positie blijft het kabinet van mening dat in EU-verband tegemoet moet worden gekomen aan onacceptabele concurrentienadelen voor energie-intensieve sectoren die mondiaal opereren en geconfronteerd worden met mondiale concurrenten die geen met de EU vergelijkbare reductieverplichtingen kennen. In de Nederlandse inzet moeten alleen die sectoren die een daadwerkelijk concurrentienadeel ondervinden kosteloze rechten toegewezen krijgen. De ETS-richtlijn geeft de criteria om vast te stellen dat sectoren geacht worden te zijn blootgesteld aan een significant risico op *carbon leakage*. Strengere criteria zouden alleen kunnen leiden tot het oordeel dat minder sectoren geacht zouden worden bloot te staan aan een dergelijk risico. Een dergelijke aanscherping zou dus niet bijdragen aan het tegengaan van *carbon leakage*.³

GroenLinks

Besteding veilingopbrengsten

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het advies van de Raad van State niet is overgenomen wat betreft de besteding van de veilingopbrengsten. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord dat ik heb gegeven in reactie op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66.

Prijs emissierechten

De leden van de GroenLinks-fractie stellen een aantal vragen over de prijs van emissierechten waarbij zij onder meer vragen of een hogere prijs bewerkstelligd kan worden door het eventueel verlagen van het plafond of het instellen van een bodemprijs. Op een deel van de vragen ben ik reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie. Ik verwijs de leden van de GroenLinks-fractie kortheidshalve naar die antwoorden. Het kabinet zet in op een voorwaardelijke EU-doelstelling van 40% reductie van CO₂ in 2030 ten opzichte van 1990. Dit onder de voorwaarde van adequate mondiale actie en waarborging

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 813, nr. 3 en bijlage, blz. 18 e.v.

² Kamerstukken II 2011/12, 32 667, nr. 21.

³ Aanhangsel Handelingen II, 2010/11, nr. 403.

van de concurrentiepositie van ons Europese bedrijfsleven. Wanneer de EU besluit over te gaan naar een hogere doelstelling zal zo nodig uiteindelijk in EU-verband het ETS-plafond worden verlaagd. Een bodemprijs lijkt in Europa geen draagvlak te krijgen en zou kunnen leiden tot verstoring van de markt.

Reikwijdte ETS

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de invoering van de luchtvaart en de scheepvaartsector onder het ETS. Zoals ik eerder heb aangegeven naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie, heeft de Eerste Kamer in 2010 reeds ingestemd met de invoering van het ETS voor de luchtvaart. Het eerste volledige handelsjaar voor de luchtvaart is op 1 januari 2012 begonnen. Wat betreft de scheepvaart heeft Nederland een sterke voorkeur voor een mondiale benadering bij de reductie van emissies van de internationale scheepvaart. De IMO (*International Maritime Organization*) is de voor de hand liggende organisatie om de noodzakelijke mondiale maatregelen te nemen. Op dit moment bevindt het Europese traject zich in een verkennend stadium. Het is nog niet duidelijk of de Commissie een voorstel zal indienen voor Europese maatregelen, en zo ja, welke vorm deze zouden hebben. Nederland zal zich blijven inzetten op het vinden van noodzakelijke mondiale maatregelen middels de IMO.

Gebruik CDM en JI

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het wenselijk is om het gebruik van CDM en JI verder te verminderen. Ik vind dat niet wenselijk en zie daar ook geen mogelijkheden toe. ETS-bedrijven hebben volgens de ETS-richtlijn recht op een bepaalde mate van gebruik van CDM- en JI-rechten om aan hun verplichtingen onder het ETS te voldoen. Zij bepalen zelf of ze daar gebruik van maken. Ik zie geen reden om hier verandering in te brengen. Het gebruik van CDM- en JI-rechten kan bijdragen aan een kosteneffectieve reductie onder het ETS.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. Atsma