

Vergaderjaar 2011–2012

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 81

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 mei 2012

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben enkele fracties behoefte over het beleidsvoornemen om het systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden in te trekken (Kamerstuknummer 27 664, nr. 79) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 5 april 2012 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 9 mei 2012 zijn deze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Eck

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voornemen van de staatsecretaris om het systeem van handel in NO_x-emissierechten in te trekken. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel enkele opmerkingen en vragen bij de agenda.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in het intrekken van dit systeem, nu het ineffectief is gebleken. De leden van de VVD-fractie hebben bij de invoer van dit systeem al aangegeven waarde te hechten aan goede evaluatie en tijdige bijsturing. Deze leden beoordelen de lastenverlichting van 6 miljoen per jaar als positief.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een overgangsregeling wordt getroffen voor de bedrijven die nu aan hun emissie-eisen voldoen via dit systeem. Wanneer verwacht de staatssecretaris deze regeling aan de Kamer te kunnen zenden? Welke administratieve en bestuurlijke lasten zijn er voor de betreffende bedrijven te verwachten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met instemming kennis genomen van het beleidsvoornemen om het systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden in te trekken

De leden zijn over het algemeen positief over het voorstel omdat zij het standpunt van de staatsecretaris onderschrijven dat het systeem in de huidige vorm overbodig is én het vervangend beleid zorgt voor een gelijke of mogelijk betere milieubescherming, mits dat goed wordt in- en uitgevoerd. Ook zijn de leden te spreken over de financiële voordelen voor rijk en bedrijfsleven die opheffing met zich meebrengt.

De leden hebben wat betreft het huidige beleid om de uitstoot van stikstofoxiden terug te dringen nog wel een vraag. Voor de aanpak van stikstofuitstoot wachten de leden nog op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Kan de staatsecretaris aangeven wanneer deze zal zijn ingevoerd en wat de te verwachten reductie van stikstofemissie hiervan zal zijn?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de CDA

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het besluit van de staatssecretaris om de NO_x-emissiehandel stop te zetten. Het systeem werkt niet, draagt niet substantieel bij aan het behalen van de doelstellingen uit de NEC-Richtlijn en zorgt voor onnodige administratieve lasten bij overheid en bedrijfsleven.

De kern van het probleem zit naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie in de verschillende instrumenten die tegelijkertijd worden gehanteerd voor het oplossen van hetzelfde probleem. Een emissiehandelssysteem kan pas goed functioneren als deze niet doorkruist wordt door andere instrumenten zoals verplichte grenswaarden voor de uitstoot van NO_x of prijsmanipulatie van de emissierechten. In dit geval wordt het NO_x-emissiehandelssysteem doorkruist door de emissiegrenswaarden die per individuele installatie vanuit de IPPC-Richtlijn worden gesteld. Hier moet gekozen worden: óf een emissiehandelssysteem (cap-and-trade of prestatienorm) óf eisen voor emissiegrenswaarden die aan installaties worden gesteld. Het is niet mogelijk gebleken een goed functionerende NO_x-emissiemarkt te creëren en dus moet gekozen worden voor het tweede instrument.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen.

1. Een emissiehandelssysteem kan in twee vormen worden opgezet: op basis van cap-and-trade (emissiehandel met een absoluut emissieplafond) en een prestatienorm (de emissies worden uitgedrukt in uitstoot per eenheid product). De NO_x-emissiehandel betreft de laatste vorm. In hoeverre kan een NO_x-emissiehandelssysteem op basis van cap-and-trade wel succesvol zijn?
2. In zijn brief schrijft de staatssecretaris dat hij werkt aan een overgangsregeling voor middelgrote stookinstallaties. Deze zullen met het stopzetten van het NO_x-emissiehandelssysteem aan de NO_x-emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties moeten gaan voldoen. Kan de staatssecretaris aangeven binnen welke termijn deze installaties aan de NO_x-emissie-eisen moeten voldoen en welke consequenties dit heeft voor middelgrote stookinstallaties? Kan dit betekenen dat sommige installaties eerder uit bedrijf moeten worden genomen? Welke ruimte laat de IPPC-Richtlijn op dit punt?
3. In de brief schrijft de staatssecretaris tevens dat het intrekken van dit instrument geen versoepeling van milieudoelen betekent. Is de staatssecretaris bereid dit te onderbouwen?
4. Wat zijn de financiële consequenties voor bedrijven als het gaat om reeds gekochte emissierechten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het beleidsvoornemen om de handel in stikstofoxiden in te trekken. Niemand zit te wachten op een niet werkend systeem van handelsrechten. Aan de andere kant overschrijdt Nederland al jaren achtereen de uitstootnormen en moet Nederland een beroep doen op derogatie uit Brussel.

Een slecht functionerend systeem kan worden afgedankt. In sommige gevallen zou het verbeteren van het systeem een betere optie zijn. Waarom kiest de staatssecretaris er niet voor het handelssysteem te verbeteren door bijvoorbeeld de prijs per ton geëmitteerde stikstofoxide te verhogen? Dat is immers het idee achter een financieel instrument, dat er een prikkel van uit gaat. Die prikkel lijkt nu te ontbreken. Was dan eigenlijk het systeem niet op voorhand te slap opgezet en gedoemd te mislukken?

Het is goed om te lezen dat de Nederlandse industrie de best beschikbare technieken toepast. Genoemde leden verwachten niet anders dan dat van het bedrijfsleven. Daar waar het bedrijfsleven de mond vol heeft van duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen, is dat wel het minste dat verwacht kan worden. Desondanks wordt door de uitstoot en vermisting nog altijd een enorme druk uitgeoefend op het milieu en de natuur. De leden van de SP-fractie horen dan ook graag van de staatssecretaris hoe naast die technische aanpassingen nog andere instrumenten worden ingezet om de emissie van stikstof terug te dringen. Zeker nu met dit voornemen het belangrijkste financiële instrument ook wordt in getrokken.

Tot slot hebben de leden van de SP-fractie nog twee vragen over de inzet van het bedrijfsleven. Is met het bedrijfsleven ook afgesproken dat zij die zes miljoen, die zij jaarlijks met intrekken van de handel in stikstof overhouden, inzetten voor verdere reductie van stikstof? Zo nee, waarom niet? Dat zou volgens de genoemde leden een win-win opleveren. Welke inspanning levert het bedrijfsleven bij het herstellen van de schade als gevolg van hun stikstofemissie? Is ook daar niet een bijdrage uit die zes miljoen voor in te zetten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Groenlinks

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met bezorgdheid kennisgenomen van het voornemen van de staatssecretaris om het systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden in te trekken.

De uitstoot van NO_x heeft grote gevolgen voor volksgezondheid, natuur en milieu. Het is daarom zaak de emissies tot een minimum te beperken. De leden van de fractie van GroenLinks erkennen dat de milieueffecten van de NO_x-emissiehandel tegenvallen, maar zij vrezen dat het kind met het badwater weggegooid wordt. Waarom heeft de staatssecretaris er niet voor gekozen de NO_x-emissiehandel te verbeteren in plaats van af te schaffen? Bijvoorbeeld door het plafond te verlagen of door een minimumprijs voor de emissierechten in te voeren? Wie een waardevol schilderij gaat veilen, zal dat immers ook niet tegen een te lage prijs op de markt zetten.

De leden van de fractie van GroenLinks juichen het toe dat er in de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt in de ontwikkeling en implementatie van de op de best beschikbare technologieën (BBT) gebaseerde NO_x-emissie-eisen. Deze leden hopen dat de vooruitgang in de toekomst nog sneller zal gaan en dat Europa en Nederland in de toekomst nog meer ambitie aan de dag leggen. Naast de emissie-eisen zal er echter ook een systeem nodig zijn om de cumulatieve NO_x-emissies van alle installaties te beperken. Een goed werkende NO_x-emissiehandel lijkt daarvoor geschikt. Welke alternatieve maatregelen denkt de staatssecretaris hiervoor te nemen als zij de NO_x-emissiehandel inderdaad in zou trekken? Met het huidige beleid is er een kans van 50% dat de emissies in 2012 niet onder het nationaal emissie plafond blijven. Kan de staatssecretaris bevestigen dat er op dit moment nog steeds een overschrijding plaatsvindt van het 2010-plafond? Is de staatssecretaris het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat er op korte termijn aanvullende maatregelen nodig zijn om de NO_x-uitstoot te beperken?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de staatssecretaris ervoor kiest om nu geen aanvullende maatregelen te nemen voor het halen van de internationale en Europese doelen. Waarom wil de staatssecretaris daarmee wachten totdat de Europese Commissie de hernieuwde NEC-richtlijn gepresenteerd heeft? Nederland kan de internationale en Europese afspraken nu al niet nakomen. Als de staatssecretaris de NO_x-emissiehandel ook nog eens afschaft, is het noodzakelijk dat hij ook met aanvullend beleid komt. Dat beleid kan altijd weer aangepast worden nadat de Europese Commissie met haar voorstel is gekomen. Wachten op de hernieuwde NEC-richtlijn levert onnodige vertraging op in het verbeteren van de luchtkwaliteit. Kan de staatssecretaris een inschatting geven van de economische, sociale (gezondheidsschade) en ecologische kosten (stikstofdepositie in natuurgebieden) van die vertraging?

De staatssecretaris schrijft dat er onvoldoende steun in de EU is voor een Europees systeem van NO_x-emissiehandel. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de staatssecretaris de moed niet te snel opgeeft. Kan de staatssecretaris nader ingaan op zijn definitie van onvoldoende steun? Hoe ziet het Europese krachtenveld eruit? Welke EU-landen zijn voorstander van NO_x-emissiehandel en welke landen zijn daartegen? Denkt de staatssecretaris dat het krachtenveld tijdens de onderhandelingen over het Gothenburg Protocol zou kunnen veranderen? Is er een kans dat er alsnog voldoende steun ontstaat voor een Europees systeem voor NO_x-emissiehandel?

II. Reactie van de staatssecretaris

Reactie op de vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD fractie stellen de vraag wanneer de overgangsregeling zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer. De planning is om deze in de herfst van 2012 aan te bieden, tegelijkertijd met het wetsvoorstel houdende de intrekking van NO_x-emissiehandel.

Voorts vragen de leden zich af welke administratieve en bestuurlijke lasten worden voorzien voor de bedrijven, die doordat ze onder de NO_x-emissiehandel vallen, op dit moment een vrijstelling hebben voor de emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties. Deze additionele administratieve en bestuurlijke lasten zullen vrijwel nul zijn. Vergunningplichtige bedrijven zullen vergunningplichtig blijven, meldingsplichtige bedrijven meldingsplichtig. Deze bedrijven zullen door het vervallen van NO_x-emissiehandel niet naar een categorie met zwaardere administratieve lasten verschuiven. Er vervallen juist administratieve lasten, namelijk die lasten die gepaard gingen met NO_x-emissiehandel.

Reactie op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA

De PvdA stelt een vraag over de stand van zaken rond de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Mijn collega, de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zal u een brief over de stand van zaken toezenden.

Reactie op de vragen van de leden van de fractie van het CDA

Het CDA stelt een reeks vragen:

1. Het CDA vraagt zich af of een cap & trade systeem beter had kunnen werken. Een cap-and-trade systeem geeft zekerheid dat wordt voldaan aan het doel voor totale emissies. Ook een cap-and-trade systeem zou echter worden doorkruist door verplichtingen uit de IPPC-Richtlijn en Richtlijn industriële emissies, die op zich waarschijnlijk al voldoende zijn om de emissiedoelen te halen. Daarnaast is ook de prijsvorming onder een mogelijk Nederlands cap-and-trade systeem erg gevoelig voor de prijsfluctuaties ten gevolge van een variërende export van electriciteit, die op een relatief kleine markt als de Nederlandse een belangrijke omvang hebben.
2. De CDA fractie stelt de vraag welke ruimte de IPPC-Richtlijn biedt. De IPPC-Richtlijn en de Richtlijn industriële emissies verplichten het toepassen van de Beste Beschikbare Technieken. Deze verplichting geldt ongeacht of NO_x-emissiehandel wordt voortgezet of niet. Wat betreft de vraag over de gevolgen van de overgangsregeling: Ik studeer nog op de overgangsregeling voor middelgrote stookinstallaties. De regeling zal u, gelijktijdig met het wetsvoorstel houdende de intrekking van NO_x-emissiehandel worden aangeboden. Bij die aanbieding zal ik ingaan op de gevolgen. Bij het waarderen van de gevolgen is relevant dat de bedrijven, die vanwege hun kleinere omvang niet onder de NO_x-emissiehandel vielen, wel reeds moeten voldoen aan de NO_x-emissie-eisen uit het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (BEMS).
3. Wat betreft de milieudoelen kan ik u verzekeren dat het kabinet zich houdt aan internationale verplichtingen ten aanzien van de luchtkwaliteit en de grensoverschrijdende luchtvervuiling. Mijn voornemen om dit instrument in te trekken verandert niets aan deze doelen.
4. De CDA fractie vraagt een inschatting van de gevolgen voor reeds gekochte emissierechten. In de Wet milieubeheer is geregeld, dat sparen, lenen en overdragen alleen mogelijk is voor kalenderjaren die binnen een tijdvak liggen waarvoor prestatienormen zijn vastgesteld. Het in het Besluit handel in emissierechten opgenomen tijdvak gaat

niet verder dan 2013. Voor 2014 geldt aldus geen prestatienorm. Dit brengt met zich, dat het lenen van NO_x-emissierechten van 2014 en het ten behoeve van 2014 overdragen of sparen voor NO_x-emissierechten, op de grond van de Wet milieubeheer niet mogelijk is. 2013 is daarom het laatste jaar waarvan kan worden geleend, waarvoor kan worden gespaard en ten behoeve waarvan kan worden gekocht.

Aangezien het kabinet op 12 maart 2012 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nr. 79) en kort daarna aan de betrokken deelnemers per brief de mededeling heeft uitgedaan, dat het NO_x-emissiesysteem wordt ingetrokken, kan er van uitgegaan worden dat dit voor de betrokken bedrijven voorzienbaar was.

Gezien de voorzienbaarheid van de beëindiging van het NO_x-emissiehandelssysteem, wordt er van uitgegaan, dat met het volledig vervallen van het NO_x-emissiehandelssysteem «de voorraad» NO_x-emissierechten van de bedrijven die onder het handelssysteem vallen, nul is. Het bovenstaande betekent dat er geen sprake zal zijn van individuele of buitensporige consequenties voor inrichtinghouders wegens een overschot aan NO_x-emissierechten in verband met gespaarde, geleende of gekochte NO_x-emissierechten.

Reactie op de vragen van de fractie van de SP

De leden van de SP fractie vragen zich af waarom ik de prijs van NO_x-emissierechten niet verhoog. Een emissiehandelssysteem is bedoeld om een bepaald doel te halen tegen zo laag mogelijke kosten. Het verhogen van de prijs ligt dus niet voor de hand. Het daadwerkelijke alternatief, namelijk het aanscherpen van het doel, zou een aanscherping betekenen ten opzichte van internationale afspraken, die voor Nederland als dichtbevolkt land al voldoende uitdagend zijn. Zelfs in het hypothetische geval dat daar wel voor wordt gekozen, speelt bij dit specifieke financiële instrument het risico dat een significante aanscherping een zeer hoge en fluctuerende prijs tot gevolg zou kunnen hebben.

De leden van de SP fractie vragen zich af of het systeem niet «te slap» was opgezet om te lukken. Dat is niet zo. De allocatienorm onder NO_x-emissiehandel is gedaald van 68g/GJ in 2005 naar 38g/GJ nu. Het is dus niet zozeer de te «slappe opzet», maar de interactie met de emissie-eisen die volgen uit de IPPC-Richtlijn en binnenkort de Richtlijn industriële emissies, die heeft geleid tot het beperkte effect.

De leden van de fractie van de SP merken terecht op dat er nog steeds sprake is van een aanzienlijke milieudruk door stikstofdepositie. De emissie van stikstofoxiden door Nederland is tussen 1990 en 2010 met 51% gedaald, de emissie van ammoniak zelfs met 66%. Ook voor de nabije toekomst verwacht het RIVM nog een verdere daling, met name van de emissie van stikstofoxiden. Dit komt door een breed palet aan maatregelen, zowel bij de industrie als bij andere bronnen. Voorbeelden hiervan zijn de implementatie van de Richtlijn industriële emissies, de voortschrijdende werking van het BEMS en de introductie van de Euro-6/VI emissie-eisen voor voertuigen. Ook in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof zullen maatregelen worden uitgevoerd¹. Overigens is het niet mogelijk om een lijn te trekken tussen maatregelen gericht op technische aanpassingen en financiële instrumenten, omdat in de regel financiële instrumenten als doel hebben om bepaalde technische aanpassingen rendabeler te maken.

De leden van de fractie van de SP willen weten of het bedrijfsleven niet de «winst» uit de administratieve lasten vermindering moet inzetten voor NO_x-reductie.

¹ Kamerstuk 30 654, nr. 99.

Ik vind dat de overheid moet zorgen voor slimmere en efficiëntere regelgeving, zonder burgers of bedrijven daarvoor betaling te vragen.

Desondanks zullen de betrokken bedrijven wel degelijk een inspanning moeten leveren om hun stikstofemissie te blijven reduceren, door te voldoen aan de eisen uit de Richtlijn industriële emissies of BEMS.

Reactie op de vragen van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten of het systeem niet te verbeteren valt. Ik verwijs hierbij naar mijn antwoord op de vraag van de fractie van de SP over een hogere prijs en de vraag van de fractie van het CDA over cap-and-trade. Er is, gezien de bestaande Europese regelgeving over luchtverontreiniging door de industrie, geen ruimte voor een additioneel Nederlands systeem dat goed functioneert.

GroenLinks maakt zich zorgen over het halen van het huidige NEC plafond voor NO_x. In 2010 bedroeg de emissie van stikstofoxiden volgens de laatste opgave van het RIVM 276 kiloton, een overschrijding van 6% van het emissieplafond van 260 kton. Een raming van de emissie in 2011 is nog niet beschikbaar. Zoals ik uw Kamer in juni 2011 heb gemeld¹, is het overschrijden van het plafond te verklaren door het niet goed functioneren van Europese maatregelen. Dit probleem dient dan ook met Europese regelgeving te worden opgelost en niet nationaal tot dure aanvullende maatregelen te moeten leiden. Deze boodschap hebben vorige kabinetten en heeft ook dit kabinet aan de Commissie overgebracht.

Het is mij duidelijk dat GroenLinks het betreurt dat de Europese Commissie niet eerder met een voorstel voor een nieuwe NEC Richtlijn is gekomen. De Commissie is nu bezig een voorstel te maken voor de herziening van het volledige luchtkwaliteitsbeleid. Pas als het herziene beleid bekend is, kan ik bepalen wat de beleidsopgave is voor Nederland, en hoe deze moet worden verdeeld tussen verschillende sectoren. Omdat de nieuwe beleidsdoelstellingen niet bekend zijn, kan ik nog geen inschatting geven van de economische kosten en ecologische baten van het nieuwe beleid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of ik niet te snel opgeef in het Europese krachtenveld, om de NO_x-emissiehandel te verdedigen. Er is geen sprake van snel opgeven: Nederland heeft zich jarenlang consistent ingezet om ruimte te maken voor het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem, binnen de IPPC-Richtlijn en de Richtlijn industriële emissies. Nederland stond daarin echter alleen.

De Europese Commissie heeft een studie laten doen naar een mogelijk Europees Emissiehandelsstelsel. De ruime meerderheid van de lidstaten, waaronder landen als Duitsland en Frankrijk, waren kritisch, hoewel de studie kostenbesparend potentieel liet zien. Met name het feit dat er zo kort na het akkoord over de Richtlijn industriële emissies werd nagedacht over een nieuwe systeemwijziging stuitte op verzet.

De Commissie heeft klaarblijkelijk geconcludeerd dat het geen zin heeft om op korte termijn verder te gaan met dit onderwerp. Ook ik zie in de nabije toekomst geen mogelijkheden. Het Europese krachtenveld zal zich eerst richten op een goede implementatie van de Richtlijn industriële emissies.

Daar wil ik een bijdrage aan leveren door te pleiten voor betere BBT-Referentiedocumenten. Dat helpt zowel het milieu als het level playing field.

¹ Kamerstukken 28 240, nr. 112.