

32 197 Wijziging van de Wet milieubeheer, houdende aanpassing van hoofdstuk 2 aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en aanvulling, verduidelijking en vereenvoudiging van de in hoofdstuk 16 opgenomen regeling van de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten in verband met aanbevelingen uit het project Evaluatie Emissiehandel, proefprojecten voor de opslag van CO₂ en wijzigingen van verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 386) (Aanpassingswet handel in emissierechten II)

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Het schrappen van bepalingen uit hoofdstuk 2
3. Koppeling van Carbon Capture & Storage (CCS) aan het systeem van emissiehandel
4. Het schrappen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure
5. Het schrappen van de verplichte vergunningvoorschriften
6. Bezit van Kyoto-eenheden
7. Lasten en voordelen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, milieutoets

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie de inhoud van het wetsvoorstel zonder nadere vragen kunnen onderschrijven. Ook dank ik de leden van de fracties van de PvdA en de SP voor hun overwegend positieve beoordeling van het wetsvoorstel; graag ga ik hieronder in op de vragen van de leden van deze fracties, alsmede op de opmerkingen en vragen van de leden van de VVD-fractie.

Laatstgenoemden benadrukken dat zij van mening zijn dat Emission Trading Scheme (ETS) zeer storend zal werken als het alleen in de Europese Unie (EU) wordt ingevoerd. In reactie merk ik op dat het ETS reeds is ingevoerd in de EU en al een aantal jaren (naar behoren) functioneert. Het kabinet is voorstander van een wereldwijde invoering van een systeem voor emissiehandel. Het door de leden van de VVD-fractie verwachte concurrentienadeel dat zal leiden tot carbon leakage wordt ondervangen door de herziene Europese ETS-richtlijn¹, die in 2013 in werking treedt. In deze richtlijn wordt het risico op carbon leakage aanzienlijk verminderd door concurrentiegevoelige sectoren kosteloos emissierechten toe te wijzen op basis van geharmoniseerde benchmarks. Volledigheidshalve merk ik op dat deze herziening van de ETS-richtlijn uitsluitend ziet op stationaire bronnen en niet op luchtvaartactiviteiten. Bij het ontwerpen van de Richtlijn 2008/101/EG teneinde ook de luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de gemeenschap², heeft de Europese Commissie getracht concurrentienadeel voor Europese luchthavens zo veel mogelijk te voorkomen. Deelname aan het EU-ETS is afhankelijk gesteld van de route waarop

¹ Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140).

² Richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU 2009, L 8).

gevlagen wordt en niet van het land van herkomst van een maatschappij. Dit heeft tot gevolg dat de concurrentievervalsing tussen Europese luchthavens beperkt is. Bij Europese luchthavens die niet onder het systeem vallen omdat het land geen lid is van de EU, kunnen zich wel in beperkte mate concurrentievervalsingen voordoen. Voor een uitgebreide toelichting hierop verwijs ik naar Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 7 (nota naar aanleiding van het verslag).

2. Het schrappen van bepalingen uit hoofdstuk 2

De leden van de SP-fractie geven in overweging de 'uitgezonderde bepalingen over belangenverstrengelingen en informatieplicht' in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op te nemen en informeren of daartoe al een wetsvoorstel in voorbereiding is.

Ik ga er in mijn reactie, die is afgestemd met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op dit concrete voorstel tot aanvullende wetgeving vanuit dat:

- a) met de 'uitgezonderde bepaling over belangenverstrengeling' bedoeld wordt artikel 2.5 van de Wet milieubeheer (Wm);
- b) met 'informatieplicht' bedoeld wordt artikel 2.12 Wm.

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat de betreffende artikelen een aanvulling in de Wm op de Kaderwet beogen en niet een uitzondering.

Ad a) Artikel 2.5 Wm luidt als volgt:

Artikel 2.5

Leden van het bestuur van de emissieautoriteit en medewerkers van de emissieautoriteit zijn direct noch indirect betrokken bij het overdragen van broeikasgasemissierechten, behoudens voor zover die betrokkenheid noodzakelijk is ter uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Ik citeer dit artikel om daarmee duidelijk te maken dat de inhoud van deze bepaling betrekking heeft op een specifieke taak: het registreren van de handel in emissierechten door de Nederlandse emissieautoriteit (NEa). De bepaling ziet dus op een bijzondere vorm van belangenverstrengeling die alleen bij de NEa regeling behoeft, omdat enkel medewerkers van de NEa toegang hebben tot het register voor handel in broeikasgasemissierechten en met de informatie uit het register met voorkennis zouden kunnen handelen. Deze specifieke situatie komt bij bestaande zelfstandige bestuursorganen niet voor en leent zich derhalve niet voor opname in een algemeen kader zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De kaderwet voorziet overigens in artikel 13 in een algemene bepaling over nevenfuncties van bestuursleden van zbo's, waarmee een andere vorm van mogelijke belangenverstrengeling wordt voorkomen.

Ad b) Bij nader inzien ben ik van mening dat artikel 2.12 Wm kan komen te vervallen. Voor een toelichting hierop verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging (onderdeel A), die gelijktijdig met deze Nota naar aanleiding van het verslag wordt ingediend.

Bij deze nota van wijziging wordt ook voorgesteld de inwerkingtreding van deze artikelen die betrekking hebben op hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer (Artikel I, onderdeel A) uit te (kunnen) stellen, aangezien de betrokken artikelen uit hoofdstuk 2 niet, zoals bij het opstellen van dit wetsvoorstel was verwacht, binnenkort al in werking kunnen getreden.

3. Koppeling van Carbon Capture & Storage (CCS) aan het systeem van emissiehandel

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom is gekozen voor de ingangsdatum van 1 januari 2013 bij de koppeling van CCS aan het emissiehandelssysteem. Deze ingangsdatum vloeit voort uit de herziene Europese ETS-richtlijn. In dit wetsvoorstel wordt op die herziene richtlijn geanticipeerd. Transport met het oog op geologische opslag wordt nu al onder de reikwijdte

van hoofdstuk 16 Wet Milieubeheer gebracht, met het oog op mogelijke proefprojecten in de jaren 2011 en 2012.

De randvoorwaarden voor de koppeling van CCS aan het ETS hebben met name betrekking op monitoringsaspecten van de CCS-keten en zullen op lager niveau worden vastgelegd. In Europees verband zijn deze richtsnoeren voor monitoring beschikbaar, die zullen worden omgezet in de bestaande Regeling monitoring handel in emissierechten. De voorwaarden die in de richtsnoeren zijn bepaald, beogen de effectiviteit van de emissiereducties te garanderen. Om afgevangen en opgeslagen CO₂ in mindering te kunnen brengen op de eigen CO₂-emissies, moet de gehele CCS-keten (afvang, transport en opslag) goed worden gemonitord conform de genoemde monitoringsregeling.

Het opnemen van algemene randvoorwaarden voor de opslag van CO₂, waaronder veiligheid, past niet in dit wetsvoorstel, dat vooral betrekking heeft op de systemen voor emissiehandel. Dergelijke randvoorwaarden passen in het systeem van de Mijnbouwwet, aangezien die wet een vergunningenregime kent voor ondergrondse opslag. Daarnaast kunnen er in milieuvergunningen randvoorwaarden worden gesteld aan de opslag. In de CCS-richtlijn worden de randvoorwaarden voor opslagvergunningen voor CO₂-opslag nader gespecificeerd. Via een implementatiewetsvoorstel zal dit worden vastgelegd in de Mijnbouwwet.³

Voorts vragen deze leden waarom de verplichtingen van emissiehandel alleen gelden voor het transport van CO₂ naar een inrichting die CO₂ opslaat en niet voor andere transportactiviteiten van CO₂. Het is niet zinvol om het transport van CO₂ met het oog op andere doeleinden dan geologische opslag onder de emissievergunning te brengen. Bij een dergelijk transport komt de getransporteerde CO₂ uiteindelijk toch in de atmosfeer terecht. Alleen als er reducties mogelijk zijn, zoals bij CO₂-afvang en opslag, is het zinvol om de gehele keten, inclusief transport, onder het ETS te brengen, zodat de reducties gewaardeerd kunnen worden.

De leden van de SP-fractie staan kritisch tegenover CCS en de koppeling daarvan aan het ETS. CCS zou een 'end of pipe'-oplossing zijn die op geen enkele wijze bijdraagt aan transitie naar een duurzame energievoorziening. Het kabinet heeft ambitieuze klimaatdoelstellingen geformuleerd. Zowel in 'Nieuwe energie voor het klimaat, het Werkprogramma *Schoon en Zuinig*',⁴ als in het 'Energierapport 2008'⁵ zijn de klimaatdoelstellingen geconcretiseerd. In de eerste plaats wordt fors ingezet op een versnelde energiebesparing (naar 2% per jaar). Daarnaast heeft het kabinet zich ten doel gesteld om een aandeel duurzame energie van 20% in 2020 te realiseren. Het kabinet streeft er voorts naar dat in 2020 de CO₂-uitstoot 30% lager is dan in 1990, bij voorkeur in Europees verband. Echter, naast alle inspanningen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie, is verdergaande CO₂-reductie nodig om in de komende decennia te kunnen voldoen aan de klimaatdoelstellingen. Daarom zal het nog gedurende langere tijd nodig zijn CO₂-emissies te reduceren door afvang en opslag in de bodem (CCS).

Het kabinet is van mening dat, wanneer uitstoot van CO₂ naar de atmosfeer wordt vermeden dankzij CCS, bij deze techniek gebruik moet kunnen worden gemaakt van de mogelijkheden die het ETS biedt; nu als opt-in en vanaf 2013 standaard. CCS is op dit moment nog geen kosten-efficiënte techniek – vooral bij de afvangtechnieken zullen de kosten nog verder moeten worden teruggebracht. Het financiële voordeel dankzij de koppeling aan het ETS is afhankelijk van de hoeveelheid aan vermeden CO₂-uitstoot die met een CCS-project gemoeid is. Zelfs bij verrekening van deze opbrengsten blijkt dat de huidige projecten zonder aanvullende overheidssteun niet van de grond komen. Deze projecten hebben echter een belangrijke functie in de voorbereiding van de brede marktconforme invoering van CCS in Nederland vanaf 2020. Gelet op de urgentie van de klimaatstrategie, en de bedragen die van

³ Zie het wetsvoorstel tot Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met implementatie van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 140) en van Ospar Decision 2007/2 on the storage of carbon dioxide streams in geological formations, Kamerstukken 32 343, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 31 510, nr. 1.

het bedrijfsleven zullen worden gevraagd, is de overheid maatschappelijk verplicht deze stapsgewijze benadering goed te faciliteren.

Ook de leden van de VVD-fractie staan kritisch tegenover CCS. Voor beantwoording van deze vragen verwijs ik graag naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie in bovenstaande alinea. De leden van de VVD-fractie vragen zich eveneens af waarom het kabinet ervoor gekozen heeft om CCS, waarbij naar hun waarneming sprake is van grote maatschappelijke weerstand, te koppelen aan het emissiehandelssysteem. CCS levert emissiereducties op en die reducties worden gewaardeerd door middel van een koppeling met het emissiehandelssysteem. Voor de ontwikkeling van deze technologie is de waardering van de reductie zeer gewenst. De koppeling aan het ETS staat los van de effectiviteit van de CCS-techniek: voor de niet-gepleegde reducties zal geen waardering plaatsvinden binnen het ETS. Daarbij komt dat vanaf 2013 CCS automatisch aan het emissiehandelssysteem gekoppeld zal zijn via een wijziging van de ETS-richtlijn.

4. Het schrappen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De leden van de SP-fractie hebben bedenkingen bij het schrappen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en vragen of het niet mogelijk is binnen de voorgestelde proceduredtijd van vier maanden voor de toetsing van het monitoringsplan deze procedure te doorlopen.

Dit is niet mogelijk en evenmin wenselijk. Een emissievergunning heeft een volstrekt andere inhoud dan een milieuvergunning. In de praktijk van de afgelopen jaren sinds de invoering van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten is gebleken dat bij het verlenen van een emissievergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geen toegevoegde waarde heeft. De vergunning bestaat enkel uit een goedgekeurd monitoringsplan, een zeer ingewikkeld rapport vol technische informatie. Inspraak daarop door derden is redelijkerwijs niet te verwachten en komt in de praktijk dan ook niet voor. Het schrappen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure spaart tijd (en administratieve lasten) uit: tijd, die anders gemoeid is met een - in de praktijk loze - ter inzage legging gedurende een termijn van zes weken. Met name vanwege deze termijn en de ingewikkeldheid van de materie - elk monitoringsplan is maatwerk -, is het niet haalbaar om de procedure binnen vier maanden te doorlopen.

Ten overvloede attendeer ik er nog op dat de Raad van State op dit punt geen aanleiding heeft gezien om anderszins te adviseren.

5. Het schrappen van verplichte vergunningvoorschriften

De leden van de SP-fractie vragen met welk oogmerk en met het oog op welke situaties de mogelijkheid tot het opnemen van voorschriften in de vergunning gehandhaafd blijft. In het wetsvoorstel wordt die mogelijkheid opgehouden, omdat het systeem van ETS nog in ontwikkeling is - genoemd is al de herziening van de ETS-richtlijn - en uitgaat van een vergunningplicht. Hoewel het naar huidige inzichten onwaarschijnlijk is dat van de mogelijkheid om voorschriften aanvullend op de bestaande regelgeving aan een vergunning te verbinden binnen afzienbare termijn gebruik wordt gemaakt, kan voor de toekomst niet worden uitgesloten dat daaraan wel behoefte bestaat. Zo kan de situatie zich voordoen dat nieuwe bedrijven, activiteiten of andere broeikasgassen onder het systeem van emissiehandel worden gebracht of wijzigingen in de Europese uitvoeringsvoorschriften worden aangebracht. Indien dat het geval is, kan het wenselijk zijn om in de vergunning (maatwerk)voorschriften op te kunnen nemen die specifiek gericht zijn op de betreffende situatie.

6. Bezit van Kyoto-eenheden

De leden van de SP-fractie menen dat de mogelijkheid om rechten te bewaren lucratief is, de prijs van rechten laag houdt en daarmee het systeem van emissiehandel ondermijnt. In dat kader rijst de vraag waarom het wetsvoorstel slechts voorziet in het laten vervallen van de

tCER (temporary certified emission reduction unit) en de ICER (long term certified emission reduction unit) en niet voor alle type rechten een uiterste houdbaarheidsdatum stelt. Broeikasgasemissierechten zijn gebaseerd op Kyoto-eenheden, die voortkomen uit het Kyoto-protocol.⁶ De eigenschappen en voorwaarden van gebruik van Kyoto-eenheden zijn bepaald en uitgewerkt in internationale verdragen en Europese regelgeving (Protocol van Kyoto, enkele onderliggende besluiten en EG-verordening 2216/2004).⁷ Hiervan afwijken door een uiterste houdbaarheidsdatum in te stellen voor alle Kyoto-eenheden is niet mogelijk. In het wetsvoorstel wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt om het bezit van tCER's en ICER's in het geheel niet toe te staan, omdat het tijdelijke karakter van deze rechten nadelige gevolgen kan hebben voor de Nederlandse staat. Voor een nadere toelichting op de eventuele nadelige gevolgen voor de Nederlandse staat verwijs ik naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Volledigheidshalve attendeer ik u erop dat bij nota van wijziging de voorgestelde bepaling van artikel 16.46 (artikel I, onder B, onderdeel 22) wordt geactualiseerd. Voor een toelichting hierop verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging (onderdeel B).

7. Lasten en voordelen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, milieutoets

Tenslotte informeren de leden van de SP-fractie naar de praktijk van de handhaving. Het handhavend optreden van de NEa beperkt zich niet tot een administratief onderzoek naar emissieverslagen en meetrapporten, maar bestaat ook uit een fysieke rondgang door het bedrijf om te controleren of de verleende vergunning (bestaande uit het opgestelde en goedgekeurde monitoringsplan) op de juiste manier wordt nageleefd. Deze controles hebben zowel betrekking op de technische als de administratieve naleving van de wet- en regelgeving inzake handel in emissierechten. Bij de fysieke controle onderzoekt de NEa onder meer de manier waarop de gemeten emissies door bedrijven worden geregistreerd (monitoringsmethodiek), de manier waarop de kwaliteit van de meetvoorzieningen is geborgd en de wijze waarop de interne bedrijfsprocedure (verwerking emissiegegevens) en bedrijfsorganisatie is vormgegeven. De frequentie van de bezoeken aan de bedrijfslocaties hangt af van een risicoanalyse die is gebaseerd op de complexiteit van de bedrijfslocatie, de omvang van de emissies, het naleefgedrag en eventuele externe signalen. Indien uit het toezichtbezoek blijkt dat wordt afgeweken van wet- en regelgeving, kan de NEa overgaan tot het toepassen van haar sanctiebevoegdheden of aangifte doen (in geval van een ernstige overtreding) bij het Openbaar Ministerie. Bij geconstateerde afwijkingen van wet- en regelgeving volgt altijd een hercontrole.

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

⁶ Kyoto-protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 11 december 1997, datum inwerkingtreding 16 februari 2005.

⁷ Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad. Verwezen zij ook naar het Infoblad van de Nederlandse emissieautoriteit van juni 2008: www.emissieautoriteit.nl/mediatheek/achtergrond-emissiehandel/informatiebladen/eu-emissiehandel-en-het-kyotoprotocol.