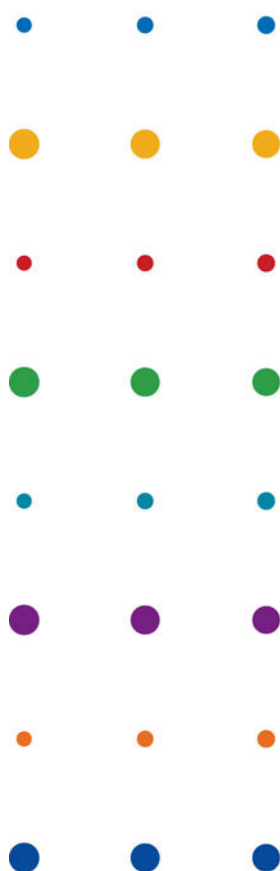


Evaluatie Emissiehandel

Eindrapportage



In samenwerking met:

Van der Kolk Advies

Hofland Milieu Consultant

Ministerie van VROM

Augustus 2007

Evaluatie Emissiehandel

Eindrapportage

dossier : A6412-01.001
registratienummer : MD-SU20070058
versie : 1.0

Ministerie van VROM

INHOUD	BLAD	
1	INTRODUCTIE	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Scope	3
1.3	Aanpak	3
1.4	Enquête	4
1.5	Leeswijzer	4
2	KERNVRAGEN	6
2.1	Kernvraag 1: realisatie doelstellingen	6
2.2	Kernvraag 2: werken beide instrumenten zoals bedoeld?	9
2.3	Kernvraag 3: administratieve lastendruk	12
2.4	Kernvraag 4: functioneren NEa	13
2.5	Hoofdvraag 5: aanbevelingen	13
3	OPZET VAN DE SYSTEMEN, WET- EN REGELGEVING (VRAGEN 1, 2, 3, 4, 5)	17
3.1	Vraag 1: niveau van wet- en regelgeving	17
3.2	Vraag 2: overlap in wet- en regelgeving	18
3.3	Vraag 3a: integratie in Wm vergunning	22
3.4	Vraag 3b: koppeling NOx en CO ₂	23
3.5	Vraag 4: bestuurlijke lus	24
3.6	Vraag 5: vereenvoudiging wetgeving	26
4	ALLOCATIEPROCES	28
4.1	Vraag 7: transparantie allocatieproces	28
5	UITVOERING SYSTEMEN (VRAGEN 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 30)	32
5.1	Werking van de markt (vragen 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18)	32
5.2	Vraag 22: kwaliteit meetinstanties	38
5.3	Monitoring (vragen 10, 28, 30, 31d)	41
5.4	Vraag 21: verificatie	47
6	ADMINISTRATIEVE LASTENDRUK (VRAGEN 8 EN 9)	53
6.1	Kader	53
6.2	Conclusies	54
7	FUNCTIONEREN NEA	56
7.1	Organisatievorm NEa (vragen 19, 23, 24, 25, 26)	56
7.2	Kwaliteit van de NEa (vragen 20, 27A, 27B, 29)	58
7.3	Vraag 31: tweedelijns toezicht	63
8	OVERIGE VRAGEN	66
8.1	Vraag 6: invloed internationaal	66
8.2	Status emissierecht (vragen 14, 32, 36)	68
8.3	Vraag 33: aftrek emissies	71
8.4	Vraag 34: veiling	72
8.5	Vraag 35: pooling	74
9	COLOFON	77

1 INTRODUCTIE

1.1 Inleiding

DHV heeft van het Ministerie van VROM (in samenwerking met het Ministerie van EZ) opdracht gekregen om samen met ondermeer Van der Kolk Advies en Hofland Milieu Consultant de twee emissiehandelssystemen (CO₂-emissiehandel en NO_x-emissiehandel) te evalueren. Deze opdracht is in de periode van januari tot en met juni 2007 uitgevoerd. Startpunt van de evaluatie is het startdocument¹ (zie bijlage B) dat is opgesteld door VROM en EZ, dat als basis heeft gediend voor deze evaluatie.

1.2 Scope

Door de opdrachtgevers is de opzet van de evaluatie niet bedoeld als een complete beleidsevaluatie, zoals bedoeld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, opgesteld door het Ministerie van Financiën. Daarvoor zou het ook nog te vroeg zijn, de systemen zijn pas twee jaar operationeel. Voor NO_x is reeds een Voorevaluatie uitgevoerd.² Mede hierdoor is ook de lijst van deelvragen (zie bijlage B: startdocument) niet volledig dekkend om alle aspecten van emissiehandel te belichten en de kernvragen volledig te beantwoorden. De kernvragen zijn beantwoord vanuit de antwoorden op de deelvragen. Onderwerpen zoals bijvoorbeeld de totale hoeveelheid verhandelbare CO₂-emissierechten of de vaststelling van de NO_x PSR's zijn niet onderzocht.

Het doel van deze evaluatie is primair gericht op het doen van aanbevelingen ter verbetering, door de opzet en uitwerking van de emissiehandelssystemen te onderzoeken en daar waar mogelijk te vereenvoudigen en transparanter te maken. De reikwijdte beperkt zich tot hetgeen de Nederlandse overheid bijvoorbeeld door eigen wet- en regelgeving of door organisatorische aanpassingen en/of verbetering kan beïnvloeden.

Naast deze evaluatie lopen er nog twee andere projecten gericht op het onderzoeken van de werking van het systeem van CO₂-emissiehandel.

- De Rekenkamer is bezig met een onderzoek naar het systeem van CO₂-emissiehandel. Het onderzoek richt zich op de verdeling van de emissierechten over de deelnemende bedrijven. Ook wordt nagegaan op welke manier de werkelijke CO₂-uitstoot van de bedrijven wordt gemonitord, gerapporteerd, geverifieerd en hoe toezicht en handhaving plaatsvinden.
- EZ/VROM voeren een project uit genaamd Project Review Emission Trading (PRET), gericht op het voorbereiden van Nederlandse standpunten inzake de Europese ETS review.

Bij de voorbereiding van de startnotitie heeft de opdrachtgever rekening gehouden met deze parallel lopende projecten.

1.3 Aanpak

De startnotitie is uitgewerkt in een plan van aanpak, waarin de gestelde vragen verder geclusterd zijn en in kaders zijn geplaatst. Veelal is dit het wettelijk kader dat als basis dient om de bevindingen uit de evaluatie

¹ Startnotitie Evaluatie emissiehandel, opgesteld door VROM in samenspraak met de klankbordgroep evaluatie emissiehandel.

² Voorevaluatie NO_x emissiehandel, Van der Kolk Advies, KPMG Sustainability, DHV en Hofland Milieuconsultant, in opdracht van het ministerie van VROM, juli 2006.

tegen af te kunnen zetten. Dit plan van aanpak is besproken met de opdrachtgevers en met een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van VROM, EZ, Wm Bevoegd Gezag, NEa en het bedrijfsleven. Uit deze besprekingen zijn enkele prioriteiten gekomen die de evaluatie mede richting hebben gegeven. Resultaat hiervan is dat in de evaluatie vooral nadruk is gelegd op de uitvoering van de systemen en mogelijke vereenvoudigingen daarvan, zowel voor CO₂ als voor NO_x. Vragen rondom de balans waardering, fiscale zaken, pandrecht hebben relatief minder aandacht gekregen.

De uitvoering van de evaluatie heeft bestaan uit een deskreview van een groot aantal documenten (zie bijlage A: Uitwerking per vraag), interviews (zie bijlage C: overzicht geïnterviewde personen), en een enquête gericht aan alle deelnemende inrichtingen. Voor de vragen met betrekking tot de administratieve lasten zijn uitgebreide telefonische interviews met negen bedrijven uitgevoerd, om een inschatting te kunnen maken van de werkelijke administratieve lasten die zij ervaren.

In een 'stakeholder' bijeenkomst (22 mei) met (vertegenwoordigers van) bedrijven en betrokkenen vanuit de NEa, VROM, EZ en LNV zijn op hoofdlijnen de voorlopige bevindingen gepresenteerd en besproken. Deze discussie heeft mede bijgedragen aan prioriteitstelling van een aantal van de conclusies en bevindingen.

In een aantal teambesprekingen zijn bevindingen uitgewisseld en geanalyseerd en zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

De uitvoering van de evaluatie heeft plaats gevonden in de periode januari tot en met juni 2007.

1.4 Enquête

Ten behoeve van de evaluatie is een uitgebreide enquête opgesteld met vragen over de allocatie, vergunningverlening, monitoring, marktwerking, reductiemaatregelen, balanswaardering en fiscale aspecten. De enquête gaf de respondenten veel gelegenheid om ervaringen weer te geven en verbeter-suggesties te doen. De enquête is elektronisch verstuurd aan 225 bedrijven. De emailadressen waren afkomstig van het Europese CO₂register dat een openbare lijst van installaties, inclusief adressen en contactpersonen bijhoudt. Voor NO_x was géén openbare lijst van adressen en contactpersonen beschikbaar. Hierdoor heeft de groep van inrichtingen die alléén onder het systeem van NO_x-emissiehandel vallen niet aan de enquête deel kunnen nemen.

Er zijn 66 complete enquêtes retour ontvangen, in totaal vertegenwoordigt deze respons 144 inrichtingen, op een totaal aantal inrichtingen van circa 250 inrichtingen die aan het NO_x-systeem deelnemen en 350 die aan het CO₂-systeem deelnemen. In bijlage E is een complete weergave van de resultaten van de enquête opgenomen. Bij de interpretatie van deze resultaten dient ermee rekening te worden gehouden dat de genoemde percentages slaan op het aantal respondenten, niet op het aantal inrichtingen. Ook heeft er géén weging van de reacties (bijvoorbeeld naar bedrijfsgrootte of emissieomvang) plaats gevonden.

Door het ontbreken van adressen van bedrijven met alléén NO_x-emissies en doordat relatief gezien minder kleine bedrijven de moeite hebben genomen te reageren op de enquête zijn in de resultaten van de enquête kleinere bedrijven enigszins ondervertegenwoordigd. Ook is de groep van afvalverbrandings-installaties niet vertegenwoordigd in de enquête omdat deze groep buiten het systeem van CO₂-emissiehandel valt. Dit is deels ondervangen door een van deze bedrijven wel in de interviews mee te nemen.

1.5 Leeswijzer

In deze rapportage is de structuur van de startnotitie gevolgd, waarbij wel een aantal vragen zijn herschikt om verschillende onderwerpen logischer bij elkaar te brengen.

Deze rapportage bevat een hoofdrapport en een bijlagenrapport.

- In het hoofdrapport zijn in hoofdstuk 2 de Kernvragen uit de startnotitie beantwoord. Dit hoofdstuk is tevens als samenvatting te beschouwen. Het onderzoek is echter te breed om daarin alle onderwerpen aan bod te laten komen. In hoofdstuk 3 t/m 8 zijn per onderwerp de betreffende vragen weergegeven, is een kader geschetst waartegen de vragen worden beantwoord en zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven.
- In het bijlagenrapport worden per onderwerp achtergronden, bevindingen en bronnen weergegeven (bijlage A). Voor alle onderwerpen is ook gebruikt gemaakt van informatie uit interviews en uit de enquête. Deze zijn niet apart als bron genoemd.
Bijlage B bevat de startnotitie zoals die door de opdrachtgever is vastgesteld, voorafgaand aan de start van dit project.
Bijlage C bevat een overzicht van geïnterviewde personen
Bijlage D bevat een overzicht van Nederlandse wetgeving met betrekking tot emissiehandel. Dit betreft zowel vastgestelde wetgeving als (te verwachten) aanpassingen aan de wetgeving.
Bijlage E bevat de volledige resultaten van de enquête.

2 KERNVRAGEN

In de startnotitie zijn de volgende kernvragen gesteld:

- 1) Wat waren volgens de betrokken partijen de doelstellingen van beide handelssystemen en zijn deze doelstellingen gehaald?
- 2) Werken de beide instrumenten zoals ze bedoeld waren? Het gaat dan voornamelijk om de werking van de wet- en regelgeving, de monitoring, de controle en het toezicht.
- 3) Hoe groot is de feitelijke administratieve lastendruk en kan deze worden vermindert?
- 4) Hoe functioneert de NEa als toezichthouder? Hoe functioneert de NEa in de huidige vorm (als baten-/lastendienst)? Is er reden om de NEa om te vormen naar een ZBO of bijvoorbeeld onder te brengen bij de NMa?
- 5) Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de beide instrumenten te vereenvoudigen en te verbeteren? Op hoeveel draagvlak kan hiervoor worden gerekend?

2.1 Kernvraag 1: realisatie doelstellingen

Wat waren volgens de betrokken partijen de doelstellingen van beide handelssystemen en zijn deze doelstellingen gehaald?

De doelstellingen van beide systemen van emissiehandel zijn in de Memorie van toelichting voor de betreffende wetgeving³ als volgt geformuleerd:

CO₂

'Het wetsvoorstel dient ter implementatie van richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Met deze richtlijn wordt beoogd de kosteneffectiviteit van de vermindering van de emissies van broeikasgassen te verhogen zodat de Europese Unie (hierna: EU) en de individuele lidstaten kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen en met name het daarbij behorende Kyoto-Protocol.'

NO_x

'Het wetsvoorstel dient er toe eisen op te leggen om aan de internationale NO_x-taakstelling te kunnen voldoen. Bedrijven worden hiertoe, om dit kosteneffectief mogelijk te kunnen maken, in staat gesteld om de verdeling van de kosten van de maatregelen via de handel in NO_x-emissierechten te verevenen.'

Uit bovenstaande wetteksten⁴ blijkt dat voor beide systemen, gegeven internationale emissietaakstellingen, de kosteneffectieve realisatie van deze taakstellingen de belangrijkste doelstelling

³ Kamerstukken II, 29565, nr. 3 (MvT CO₂-emissiehandel); Kamerstukken II, 29766, nr 3 (MvT NO_x-emissiehandel).

is. Uitgangspunt hierbij is het basisprincipe van emissiehandel: door het marktmechanisme en de economische afweging tussen kopen van rechten of investeren in maatregelen zullen reductiemaatregelen daar worden genomen waar dat het goedkoopst is.

In het kader van dit onderzoek gaan wij niet in op de realisatie van de emissietaakstellingen zelf.

De keuze om reducties te bewerkstelligen door een systeem van emissiehandel, in plaats van toepassing van bestaande instrumenten is voor NOx verwoord in een brief⁵ aan de Tweede Kamer van begin 2001. Hierin wordt verwezen naar het derde NMP waarin reeds was vastgesteld dat het bestaande instrumentarium ontoereikend was voor het realiseren van de internationaal verplichte emissiereducties. De keuze voor emissiehandel wordt als volgt omschreven:

‘Op deze wijze leveren alle inrichtingen een bijdrage aan het realiseren van de reductiedoelstelling voor NOx 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 industriebreed afspraken te maken over het niveau van de inspanningen die van alle bedrijven gevraagd gaan worden om de NOx-reducties te realiseren die nodig zijn om de 2010-taakstelling te halen.’

Dit wordt ook wel de ‘inherente rechtvaardigheid’ van het emissiehandelssysteem genoemd.

Ook voor CO₂ is de keuze voor emissiehandel mede erop gebaseerd dat alle inrichtingen (die onder het systeem vallen) een evenredige bijdrage zullen leveren aan realisatie van de reductiedoelstellingen.

De vragen die hier beantwoord moeten worden zijn dus:

1. Herkennen de betrokken partijen (overheid en bedrijfsleven) deze doelstelling?
2. Werkt het principe van emissiehandel:
 - worden als gevolg van dit systeem de goedkoopste maatregelen gerealiseerd, en
 - dragen alle inrichtingen bij aan de realisatie van de emissiereducties.

Onze conclusies zijn dat bij de start voor beide systemen zowel overheid en bedrijfsleven de doelstelling onderschrijven dat het instrument emissiehandel tot doel heeft een kosteneffectieve invulling van reductiedoelstellingen te realiseren.

Nu, na twee jaar ervaring met beide systemen, staan betrokken partijen (overheid, bedrijfsleven) nog altijd positief tegenover het principe van emissiehandel. Echter, er zijn er wel kanttekeningen te plaatsen bij de werking van de systemen, in het bijzonder voor NOx emissiehandel:

1) CO₂:

Het CO₂-systeem als zodanig (allocatie, handel in rechten, monitoring, toezicht) lijkt goed te functioneren. Het effect van het systeem op daadwerkelijke realisatie van CO₂-emissiereducties door het nemen van maatregelen bij bedrijven is echter nog beperkt, mede door de relatief korte periode dat het systeem operationeel is en het feit dat in de eerste periode op Europees niveau ruim bleek te zijn gealloceerd. De waarde van emissierechten speelt een structurele rol bij afwegingen rondom de inzet van verschillende brandstoffen maar is nog weinig stabiel en voorspelbaar, waardoor het handelssysteem nog geen betrouwbare basis voor lange termijn investeringen vormt. Hiervoor zijn een aantal redenen te geven:

- Het systeem heeft nog maar een zeer beperkte geschiedenis, hoewel er nu wel een beter inzicht in markt trends en ontwikkelingen begint te komen;

⁴ De primaire doelstelling van het invoeren van een systeem van CO₂-emissiehandel in Nederland is het voldoen aan Europese regelgeving. Bij dit onderzoek wordt echter uitgegaan van de onderliggende doelstelling, het verminderen van de emissie van broeikasgassen.

⁵ ‘NOx-emissies; brief Minister van VROM aan Tweede Kamer d.d. 19-02-2001.

- De allocatiemethodiek verschilt sterk per land, het blijkt zeer lastig te zijn op basis van de verschillende methodieken een goede inschatting van de totale markt te maken;
- De allocatiemethodiek na 2012 zal naar verwachting veel meer geharmoniseerd zijn maar is verder nog volledig onbekend. Het is van belang verdergaande harmonisatie te bevorderen;
- Spelregels, definities en deelnemende sectoren kunnen nog altijd sterk veranderen. Afhankelijk van bijvoorbeeld de wijze waarop de luchtvaartsector zal toetreden, kan de prijsontwikkeling sterk veranderen.

Het is een kunstmatig handelssysteem met een zeer grote invloed van vooral de Europese overheid op de spelregels van het systeem. Hiermee wijkt de markt voor emissierechten af van bijvoorbeeld de oliemarkt. Die markt is ook met grote onzekerheden omgeven, maar de spelregels kunnen niet door één speler of regelgever aangepast worden.

Om structurele investeringen in CO₂-reductiemaatregelen met emissiehandel te bewerkstelligen is een grotere mate van voorspelbaarheid van de CO₂-prijs op lange termijn noodzakelijk. Dit betekent o.a. dat binnen de EU tijdig inzicht moet worden gegeven in de allocatiemethodiek na 2012 en het dan beschikbare CO₂-plafond voor de deelnemers.

2) NOx:

De werking van het NOx-systeem als zodanig (handel in rechten, monitoring, toezicht) lijkt technisch behoorlijk te functioneren, wel vraagt de monitoring van NOx emissies veel aandacht van de betreffende bedrijven, ook in vergelijking met andere typen emissies.

Het effect van het systeem op daadwerkelijke realisatie van NOx-emissiereducties is niet aantoonbaar en heeft niet geleid tot een substantiële bijdrage aan de realisatie van de sectorale emissietaakstellingen voor NOx; op korte termijn is dat evenmin te verwachten. Drijfveer van bedrijven voor het nemen van NOx-emissiereductiemaatregelen zijn vooral IPPC verplichtingen, niet de hoogte van de PSR's of de schaarste aan NOx-rechten als gevolg van het emissiehandelssysteem. Het aanbod van emissierechten is door die "IPPC maatregelen" en door de hoogte van de PSR groter dan de vraag, zodat bedrijven met een emissiefactor hoger dan de PSR niet gestimuleerd worden maatregelen te treffen maar relatief goedkoop rechten kunnen verwerven om hun uitstoot te dekken.

Omdat de prijs van rechten laag is, zijn de transactiekosten verhoudingsgewijs hoog. De marktwerking wordt mede belemmerd doordat de beleidsomgeving afwijkt van hetgeen verwacht werd bij de start van het systeem, zoals weergegeven in de MvT NOx (paragraaf 6.2.2):

'Het streven van het kabinet is er op gericht dat de IPPC-richtlijn zodanig wordt gewijzigd dat het in een situatie van handel in NOx-emissierechten niet langer noodzakelijk is dat in de milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm voor NOx-concentratiewaarden worden opgenomen, tenzij de lokale leefomgeving dit noodzakelijk maakt'.

Het is de Nederlandse overheid echter nog niet gelukt om de IPPC richtlijn in deze zin te wijzigen; pogingen daartoe zouden met kracht moeten worden voortgezet. Ook indien aanpassing van de IPPC lukt, zal de markt voor NOx rechten grillig kunnen blijven door de grote invloed van maatregelen of handelsactiviteiten van enkele grote spelers op deze relatief kleine, nationale markt. Uitbreiding van NOx emissiehandel met meer EU lidstaten is dan ook wenselijk.

Met de introductie van NOx-handel is de kwaliteit van de NOx-monitoring in Nederland zeer sterk verbeterd, hetgeen via de 'normale' toezicht en handhaving door het Wm Bevoegd Gezag niet mogelijk was geweest. Hiermee is een noodzakelijke inhaalslag gemaakt (de technische monitoring vereisten zijn voor het grootste deel van de inrichtingen als gevolg van de introductie van NOx-emissiehandel niet wezenlijk veranderd – zie ook bijlage A, paragraaf 1.4.1.2). Op het vlak van de monitoring blijken knelpunten te bestaan die samenhangen met de complexiteit van voorgeschreven meetmethoden. Vanuit het bedrijfsleven is er kritiek op de hoogte van de administratieve lasten die er uit het systeem voortvloeien

en de onevenredige aandacht die NOx emissies nu krijgen ten opzichte van andere milieucomponenten. In vergelijking met andere luchtverontreinigende componenten zoals bijvoorbeeld VOCs en CH₄ krijgt de NOx-monitoring nu erg veel aandacht van zowel de NEa als de bedrijven. Overwogen moet worden de aandacht tussen verschillende componenten beter in balans te brengen en de lasten van de NOx monitoring met name voor de kleine emittenten te verminderen.

2.2 Kernvraag 2: werken beide instrumenten zoals bedoeld?

Werken de beide instrumenten zoals ze bedoeld waren? Het gaat dan voornamelijk om de werking van de wet- en regelgeving (hieraan is ook de juridische status van de verificateur toegevoegd), de monitoring, de controle en het toezicht. (hieraan is ook de transparantie van de allocatie toegevoegd)

Over de werking van met name NOx emissiehandel is bij de beantwoording van kernvraag 1 al het een en ander opgemerkt. Hierna komen enkele andere punten en details aan de orde.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving is zowel voor het systeem van CO₂-emissiehandel als voor het systeem van NOx-emissiehandel onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. De wettelijke regelingen dragen daar de sporen van. Inmiddels zijn enkele wijzigingen van de regelgeving gepubliceerd, die een aantal onduidelijkheden wegnemen en verbeteringen in het huidige wettelijke systeem aanbrengen⁶. Deze wijzigingen moeten overigens nog in werking treden. Vooral de hierin geregelde aanpassing van de systematiek inzake goedkeuring en melding van veranderingen binnen de inrichting zal bijdragen aan een efficiënter systeem van melden.

In het algemeen kan gesteld worden dat inclusief deze aanpassingen de kwaliteit van de wet- en regelgeving zodanig is dat er goed mee kan worden gewerkt. Wel blijkt er ten aanzien de juridische status van de verificateur een lacune in de wet te zitten:

- **Juridische status verificateur.** De juridische positie van de verificateur op zichzelf, maar ook in relatie tot handhaving is niet geheel duidelijk. Om bestuurlijk tegen verificatie-instellingen te kunnen optreden en erkenningen eventueel te kunnen intrekken, is het wenselijk en in overstemming met het kabinetsstandpunt⁷ over accreditatie en verificatie dat, naast accreditatie bij de Raad voor van Accreditatie, de verificatie-instellingen door de minister van VROM worden aangewezen. Op zich lijkt de kwaliteit van de verificatie op dit moment goed te zijn (zij het dat er accentverschillen zijn bij de uitvoering van de verificaties tussen de verifiërende organisaties) en levert het systeem van accreditatie door de RvA nog geen problemen op. Echter, de verificaties worden tot nu toe voor het overgrote deel door het Verificatiebureau Benchmarking Energie-efficiency (VBE) uitgevoerd. De bijzondere positie van het VBE verdwijnt echter dit jaar en verificatie zal plaats gaan vinden door met elkaar concurrerende, deels ook buitenlandse verificateurs. In dat licht bezien is het noodzakelijk om een slagvaardig systeem te ontwikkelen waarmee de kwaliteit van de verificatie en de verificateurs gewaarborgd kan worden.

Verder zijn er ten aanzien van de wetgeving nog de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- **Emissievergunning:**
 - De procedure van de (gecombineerde CO₂-/NOx-)emissievergunning kan eenvoudiger door de verplichting van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te schrappen. De

⁶ Zie voor een overzicht van de regelgeving van de handel in emissierechten en wijzigingen in voorbereiding bijlage D.

⁷ *Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, november 2003*

vergunningprocedure kan daardoor sneller verlopen. Bovendien scheelt dit veel administratieve lasten voor de vergunningverlener (NEa).

- De wettelijke regeling voor de CO₂- en NO_x-emissievergunning lopen door elkaar heen, althans de gecombineerde CO₂-/NO_x-vergunning is geregeld in het hoofdstuk over broeikasgassen en broeikasgasemissierechten, hetgeen niet logisch is. Het is daarom wenselijk na te gaan of de structuur van de wet (hoofdstuk 16 Wm) aanpassing behoeft.
- **Bestuurlijke lus** (betreft alléén CO₂-emissiehandel). De bestuurlijke lus is een novum in de Nederlandse wetgeving die voor het eerst is opgenomen in de Wm ten behoeve van CO₂-emissiehandel. Het doel is een versnelde, gecombineerde afhandeling van beroepszaken in het kader van het nationale toewijzingsbesluit door de Raad van State (RvS), waarbij de overheid de mogelijkheid heeft het besluit aan te passen naar aanleiding van de bevindingen van de Raad, die daarna pas een definitief besluit neemt over de toewijzingen.). Omdat de bestuurlijke lus tot nu toe slechts eenmaal- en met succes- is toegepast, is nog niet met stelligheid iets over de effectiviteit te zeggen. Wel wordt geadviseerd er mee door te gaan. De eerste 18 weken termijn blijkt erg krap te zijn: de eerste drie weken werden al in beslag genomen door vragen over de motivering van beroepschriften, ook is er geen vaste termijn voor het indienen van verweerschriften. Hierdoor kwam deze termijn onder grote druk te staan. Om dit te verhelpen is het meest aangewezen de 18 weken termijn met 4 weken te verlengen zodat totale termijn op 44 weken komt.
- **Complexiteit NO_x regelgeving.**
 - De Europese richtlijnen om NO_x-emissies te bestrijden (IPPC-, LCP-, WI-, NEC-richtlijn) bevatten vele onduidelijkheden en overlappingsen in de regelgeving, de definities, de grenswaarden, de monitoring- en verslageisen. Nederland vervult in het kader van de IPPC-review een voortrekkersrol om die onduidelijkheden en overlappingsen weg te nemen en om tegelijk meer ruimte te creëren voor het instrument NO_x-(en eventueel SO₂-)emissiehandel. Cruciaal hiervoor is (de aanpassing van) de IPPC t.a.v. de vereisten voor NO_x (en SO₂). Dit vergt veel tijd. De IPPC-review dient daar waar mogelijk (ook door de bedrijven) te worden ondersteund.
 - Ook de nationale regelingen (milieuvergunning ex hoofdstuk 8 Wm, BEES-A, Bva, regeling NO_x-emissiehandel) zijn verwarrend. Overlap en onduidelijkheden in de nationale regelingen moeten, voorzover Europese eisen niet in de weg staan, zoveel mogelijk worden vermeden. Het verdient daarom aanbeveling om -in aanvulling op de inventarisatie uit de Voorevaluatie NO_x-emissiehandel- een inventarisatie te maken van de onduidelijkheden en overlappingsen ten aanzien van de NO_x- emissie-eisen, monitorings- en verslagleggingseisen, e.d. in het BEES-A, het Bva, de milieuvergunning en de regeling NO_x-emissiehandel, om na te gaan waar *precies* tot wijziging en mogelijk tot vereenvoudiging van deze regelgeving kan worden gekomen. In deze inventarisatie moet ook de NeR meegenomen worden.
 - De relatie van de regeling NO_x-emissiehandel met andere regelingen die NO_x-emissies bestrijden (milieuvergunning, BEES, Bva, NeR, BREF's) moet, vooral voor de bedrijven, duidelijker worden. Een leidraad zou die duidelijkheid kunnen verschaffen.
 - Waar mogelijk moet de Regeling monitoring voor NO_x-emissies voor kleine bedrijven worden vereenvoudigd.

Transparantie van de allocatie

De organisatiestructuur voor het totstandkomingsproces van het allocatieplan voldoet en is verbeterd ten opzichte van het eerste allocatieproces. Hierbij zijn wel de volgende kanttekeningen te maken:

- De rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven ten aanzien van besluiten over de allocatiemethode was niet geheel duidelijk wat betreft de rol van het bedrijfsleven als “meebeslisser” of als “meedenker”. Dat hangt ook samen met het niet expliciet verwoorde evenwicht tussen de overheid

als bekrachtiger van de uitkomst van onderhandelingen binnen het bedrijfsleven over de methodiek voor verdeling van de rechten respectievelijk de overheid als bepaler van de allocatiemethodiek.

- Op welke titel de vertegenwoordigers van emittenten in de CAP respectievelijk directeurenoverleg zitting hadden (namens een bedrijf of ondernemingsorganisatie) is niet in alle gevallen duidelijk.
- De omvang van de vertegenwoordiging van de kleine emittenten in de CAP met één persoon is mager (overigens gezien de kwaliteit naar het lijkt zonder nadelige gevolgen voor de kleine emittenten).

Van een formeel toezicht op het allocatieproces is geen sprake; in de wet is daarover niets geregeld. Uit de interviews blijkt niet dat er behoefte is aan een formeel toezicht. Er lijken in beginsel voldoende transparantie en “checks and balances” in het totstandkomingsproces aanwezig, met uitzondering van het gedeelte dat zich wegens de vertrouwelijkheid van individuele bedrijfsgegevens aan de waarneming onttrekt (dataverzameling, rekenmodellen, berekeningen). Recent is een opdracht verleend aan de VROM-inspectie ter zake een onderzoek uit te voeren. Het is aan te bevelen de kwaliteit van dit deel van het proces structureel te toetsen.

De allocatiemethode is tijdens het totstandkomingsproces uitgegroeid tot een complex geheel dat slechts door enkelen nauw betrokkenen geheel doorgrond werd. Concrete punten voor vereenvoudiging zijn echter niet naar voren gekomen, behalve enkele voor de hand liggende, zoals de afschaffing van de 50% van de correctiefactor voor procesemissies. Het lijkt ook nauwelijks mogelijk een vereenvoudiging in een onderhandelingsproces tussen emittenten en overheid te realiseren, zodat hier een taak ligt voor laatstgenoemde. Dat is mede van belang in het licht van het streven van de overheid de allocatie binnen de EU te harmoniseren.

Wel is het aan te bevelen om verfijningen in de methodiek in termen van Mton CO₂-zichtbaar te maken. Daarmee kan inzichtelijk gemaakt worden in hoeverre verdere verfijningen (die de complexiteit vergroten en de transparantie verminderen) een zinvolle aanvulling leveren.

De monitoring, de controle en het toezicht

De NEa geeft aan⁸ dat naleving in 2005 en 2006 voor zowel NO_x- als CO₂-emissiehandel 100% is geweest. Dit betekent dat het traject van monitoring, rapportage, verificatie en inleveren van rechten door vrijwel alle bedrijven tijdig is doorlopen (en voor enkele met slechts een beperkte vertraging). Hiermee kan gesteld worden dat het systeem procedureel werkt zoals het bedoeld is. Vervolg vraag is of deze onderdelen ook inhoudelijk van voldoende niveau zijn. Algemeen kan gesteld worden dat de kwaliteit van deze onderdelen goed is. Wel zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- In het kader van emissiehandel is het vereist dat NO_x-emissiemetingen en de kwaliteitsbepaling van brand- en grondstoffen worden bepaald door geaccrediteerde meetinstanties en laboratoria. De kwaliteit van met name schoorsteenmetingen is niet voldoende. De NEa geeft aan dat zij 20% van de door haar bijgewoonde metingen heeft afgekeurd. Voor het bedrijfsleven levert dit een grote extra belasting op om goede meetdata te krijgen, terwijl zij er toch vanuit zouden moeten kunnen gaan dat het inschakelen van geaccrediteerde bureaus meetresultaten oplevert die voor de NEa acceptabel zijn. Een aanvullende opmerking bij dit punt is dat emissiemetingen voor diverse stoffen op grond van onder meer het BEES en Bva al langer verplicht zijn. De kwaliteitsproblemen zijn voor een belangrijk deel niet specifiek het gevolg van monitoringvereisten in het kader van emissiehandel. Ze worden nu zichtbaar door het gerichte toezicht door de NEa in het kader van emissiehandel.
- Bedrijven ervaren overlap in het toezicht door enerzijds de verificateurs en anderzijds de inspecties door de NEa.

⁸ Presentatie NEa congres emissiehandel, 15 mei 2007.

- Het verdient aanbeveling de ervaring die de NEa heeft met het toezicht op de NOx-monitoring te gebruiken voor het toezicht op NOx-concentraties in het kader van de Wm vergunning. Hierover kunnen nadere afspraken met het Wm-bevoegd gezag (WmBG) worden gemaakt.
- In vergelijking met andere emissies vereist de NOx-monitoring voor de bedrijven relatief erg veel aandacht. Dit geldt ook voor de verhouding tussen het toezicht door de NEa op de NOx-monitoring t.o.v. het toezicht van het WmBG op andere componenten. Enerzijds kunnen ervaringen met NOx-monitoring worden gebruikt voor de monitoring van andere emissies zodat ook hiervoor een inhaalslag in kwaliteit wordt gemaakt. Anderzijds kan worden gezocht naar een nieuwe balans in aandacht bij het toezicht in brede zin.
- Het systeem van validatie van monitoringsplannen (MP's) bij de vergunningverlening, het toezicht door de NEa en de jaarlijkse verificatie dragen zorg voor een continue verbetering van de MP's. Hierdoor is de kwaliteit van de MP's in het algemeen goed te noemen, maar – mede gezien het aantal meldingen – blijkt dat veel MP's toch nog (kleine) gebreken kennen en wellicht vaak té gedetailleerd zijn. Er is echter nog veel winst te boeken in het vereenvoudigen en standaardiseren van de MP's en sommige monitoringvereisten voor kleine emittenten, waardoor de administratieve lasten afnemen voor zowel de bedrijven als de NEa.

2.3 Kernvraag 3: administratieve lastendruk

Hoe groot is de feitelijke administratieve lastendruk en kan deze worden verminderd?

De feitelijke administratieve lastendruk ligt in de ordegrootte van gemiddeld 20-30 miljoen per jaar voor de inrichtingen die nu onder het systeem vallen. Deze inschatting ligt beduidend hoger dan de inschattingen die gemaakt zijn in de ACTAL-onderzoeken die zijn uitgevoerd voorafgaand aan de wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de introductie van emissiehandel. Hierbij werden de jaarlijkse administratieve lasten van emissiehandel geschat op circa 16 miljoen Euro. Voor CO₂ komt de feitelijke lastendruk redelijk overeen met de raming uit de ACTAL-onderzoeken, voor NOx-emissiehandel wordt deze als veel te laag beoordeeld. Belangrijke kostenposten zijn de tijdsbesteding aan aanpassingen van het monitoringsplan, communicatie daarover met de NEa en inspecties van de NEa. Ook is het onderhoud van NOx- monitoringsystemen arbeidsintensiever dan verwacht.

Het uitgangspunt bij de ACTAL-onderzoeken is dat de extra administratieve lasten worden bepaald ten gevolge van nieuwe wetgeving en dus niet de administratieve lasten die bedrijven nu al moeten maken op grond van bestaande wetgeving. Het gevaar bestaat echter dat bedrijven dit onderscheid niet goed kunnen maken en er toch bestaande lasten worden meegenomen bij de bepaling van de administratieve lasten. Ook voor emissiehandel zal dit het geval zijn maar de omvang hiervan is moeilijk te kwantificeren. Daarnaast speelt nog het feit dat, als emissiehandel niet zou zijn ingevoerd, er waarschijnlijk andere regelgeving zou zijn ingevoerd op grond waarvan bedrijven vergelijkbare lasten zouden hebben moeten maken. Op grond van een nadere analyse van de verwevenheid van emissiehandel met andere regelingen en andere ontwikkelingen zullen de AL van emissiehandel in zekere mate overschat zijn. Mogelijkheden tot lastenverlichting liggen voornamelijk in het verminderen van de monitoringverplichtingen voor NOx, zeker ook voor kleinere bedrijven, de reikwijdte van emissiehandel (welke bedrijven en eenheden vallen onder emissiehandel) en het vereenvoudigen van de administratieve verplichtingen bij wijzigingen in het monitoringsplan.

2.4 Kernvraag 4: functioneren NEa

Hoe functioneert de NEa als toezichthouder? Hoe functioneert de NEa in de huidige vorm (als baten-/lastendienst)? Is er reden om de NEa om te vormen naar een ZBO of bijvoorbeeld onder te brengen bij de NMa?

Hoe functioneert de NEa?

De NEa is een jonge organisatie die zich in korte tijd tot een professionele, lerende organisatie heeft ontwikkeld. De majeure operaties (1^e ronden vergunningverlening CO₂ en NO_x en het beoordelen emissiejaarverslagen 2005) zijn succesvol verlopen, de NEa stuurt actief op het reduceren van de kostprijs per product en is transparant over mogelijke efficiencyvoordelen voor de opdrachtgever. De NEa stuurt ook succesvol op de te realiseren termijnen en de betrouwbaarheid van marktgevoelige gegevens in het register voor emissiehandel. De NEa heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot een nationaal kenniscentrum rond de thematiek van monitoring van NO_x en CO₂-emissies.

De NEa bereidt zich voor op certificering op basis van ISO 9001:2000 per september 2007. Dat is nog een forse opgave gezien de stand van zaken per 1 mei 2007.

Een eenduidige conclusie over de doelmatigheid van de ingezette middelen bij de NEa is nog niet mogelijk, omdat sprake is van opstartjaren met nieuwe unieke processen. Er is nog onvoldoende inzicht in en ervaring met het bepalen van de benodigde frequentie en diepgang van uit te voeren werkzaamheden. Dit geldt vooral voor toezicht en handhaving. De opgelopen achterstand in het aantal audits die is geconstateerd, zien wij daarom niet direct als een probleem. Dit geldt in het bijzonder voor de activiteiten gericht op de NO_x-emissiehandel.

Met een meer risicogerichte benadering van toezicht kan de doelmatigheid de komende jaren worden vergroot.

NEa als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)?

Bij de opzet van de NEa en in wetgeving is er gemotiveerd van uitgegaan dat de NEa een ZBO zou worden. Uit de evaluatie blijkt dat deze redenen nog steeds valide zijn, zodat er geen reden is om af te wijken van de oorspronkelijke koers. De bedrijfsvoering van de NEa is sterk verbeterd in 2006. Met de goedkeurende accountantsverklaring over 2006 wordt nu voldaan aan alle instellingseisen voor een ZBO.

Tweedelijns toezicht op de NEa

Door het Inspectoraat-Generaal VROM (VROM Inspectie) zijn in 2005 en 2006 geen tweedelijns toezichtstaken bij de NEa uitgevoerd. Ook voor 2007 zijn geen activiteiten geprogrammeerd in het jaarplan. Dit is in lijn met de gemaakte afspraken in de stuurgroep NEa. Hierdoor wordt echter géén invulling gegeven aan de wettelijke taak van tweedelijns toezicht. Naast de VROM Inspectie zal, bij het verkrijgen van de ZBO status, TopZO⁹ ook een toezichthoudende taak krijgen. Afstemming hierover is noodzakelijk, om de belasting als gevolg van toezicht, voor de NEa en (indirect) voor de bedrijven, zoveel mogelijk te beperken.

2.5 Hoofdvraag 5: aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de beide instrumenten te vereenvoudigen en te verbeteren? Op hoeveel draagvlak kan hiervoor worden gerekend?

⁹ Instantie die toezicht houdt op zelfstandige overheidsorganen

In deze paragraaf zijn de belangrijkste aanbevelingen samengevat. Het is echter geen uitputtend overzicht van aanbevelingen. Daarvoor wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 t/m 8, waarin per onderwerp aanbevelingen zijn gegeven.

Naar de indruk van de onderzoekers is er bij betrokkenen (bedrijfsleven en overheid) draagvlak voor deze aanbevelingen, mede omdat zij logisch voortvloeien uit de analyse. Indien daarover twijfel bestaat, dan zal dat expliciet worden vermeld.

Algemene aanbevelingen

- **Aanwijzing verificatie-instellingen.** Laat de verificatie-instellingen - na accreditatie door de Raad voor Accreditatie (RvA) - door de minister van VROM aanwijzen, zodat de minister bestuurlijk grip heeft en houdt op deze instellingen en deze zonedig de erkenning op grond van ondeskundigheid kan intrekken. Hierbij zou, in opdracht van de minister, de controle op de verificatie-instellingen aan de RvA overgelaten kunnen worden. Aanwijzing kan via een algemene maatregel van bestuur ex artikel 11.2 Wm. De RvA kan in deze situatie ten behoeve van de minister de verificatie-instelling accrediteren en controleren. Het is niet uitgesloten dat de verificateur (ingevolge artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb) door de rechter wordt aangemerkt als een bestuursorgaan en dat het al dan niet goedkeuren van een emissieverslag als een 'besluit' op grond van artikel 1:3 Awb wordt gezien. Mogelijk bezwaar en of beroep tegen zo'n besluit kan wettelijk worden uitgesloten bij artikel 8:4 Awb. Het draagvlak voor aanwijzing door de minister is niet onderzocht. Deze aanbeveling zal mogelijk op weerstand stuiten bij verificateurs en de RvA. Ook voor de overheid zelf zal het een extra inspanning betekenen.
- **Vereenvoudig de vergunningprocedure.** Het verdient aanbeveling de procedure van de emissievergunning voor CO₂ en vooralsnog ook voor NO_x te vereenvoudigen door de bepaling in artikel 16.7 Wm dat afdeling 3.4 Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is te schrappen. In plaats daarvan komt een eenvoudige inspraakprocedure overeenkomstig artikel 4:8 Awb (zienswijzen door belanghebbenden) en beroep door belanghebbenden.
- **Structuur wetgeving.** Onderzoek of na de snelle totstandkoming van hoofdstuk 16 Wm de structuur van de wet (hoofdstuk 16 Wm) aanpassing behoeft. Dit om onduidelijkheden (bepalingen over CO₂-/NO_x-emissievergunning) weg te nemen en eventuele uitbreidingen van emissiehandel makkelijker mogelijk te maken.
- **Omgevingsvergunning.** Het is niet gewenst de CO₂- en NO_x-emissievergunning te integreren in de omgevingsvergunning. Het is wel te overwegen om met de emissievergunning aansluiting te zoeken bij de één loket-functie die samen met de omgevingsvergunning wordt geïntroduceerd. Inventariseer bij de betrokken bedrijven in hoeverre het praktisch is dat ook de aanvraag om de CO₂-/NO_x-emissievergunning bij dat loket wordt ingediend, waarna het bevoegd gezag voor doorgeleiding van de aanvraag naar de NEa zorgdraagt. Uit de enquête blijkt dat er bij de bedrijven een groter draagvlak is voor integratie in de omgevingsvergunning. Gezien het aparte karakter van de emissievergunning kunnen wij dit echter niet aanbevelen.
- **Tweedelijns toezicht NEa.** Het is aan te bevelen in de stuurgroep NEa nogmaals expliciet de rol van de VROM Inspectie ten aanzien van het toezicht op de NEa vast te stellen. Hierbij dient ook expliciet het toezicht in ogenschouw te worden genomen dat door TopZO uitgeoefend zal worden als de NEa de ZBO-status krijgt, zodat er geen dubbeling in het tweedelijns toezicht ontstaat en belasting voor de NEa en (indirect) voor bedrijven als gevolg van het toezicht zoveel mogelijk wordt beperkt
- **Toezichtstrategie NEa.** Ontwikkel een lange termijn strategie voor informatiegestuurd(e) toezicht en handhaving, waarbij de benodigde frequentie en diepgang van de activiteiten in lijn is met de

fase waarin de emissiehandel zich bevindt. Beoordeel daarbij periodiek op basis van een gedeelde probleemanalyse, naleefgedrag en de aard en omvang van de risico's in hoeverre een (verdere) afbouw van de toezichtsactiviteiten gerechtvaardigd is voor een systeem waarin gewerkt wordt met gevalideerde monitoringsprotocollen en geaccrediteerde externe verificateurs en meetinstanties. In de huidige tijdgeest van 'eenheid in toezicht' en administratieve lastenverlichting is dat volgens ons onvermijdelijk. Het is te overwegen om derde partijen (bijvoorbeeld de VROM Inspectie, financiële adviseurs) te vragen een onderzoek te doen naar benodigde frequentie en diepgang van het toezicht, ook in samenhang met frequentie en diepgang van toezicht op andere milieu-aspecten en in samenhang met de financiële risico's die gepaard gaan met emissiehandel.

- **Voorkom overlap tussen toezicht door de NEa en de verificateurs.** Het toezicht vanuit de NEa en (het toezicht vanuit) de private verificatie zijn twee verschillende zaken. De NEa heeft en behoudt de eindverantwoordelijkheid voor de naleving en het nalevingsniveau. De verificatie kan echter wel consequenties hebben voor de wijze waarop de NEa haar handhavingstaak invulling geeft. Het is daarom van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de afstemming tussen NEa en de verificatie- instellingen over het toezicht op de naleving. Onderzoek daarbij of de bestuursrechtelijke bevoegdheid (opleggen bestuurlijke boete, dwangsom) die de NEa thans in de Wm heeft ten aanzien van overtredingen van de verificateur zich verdraagt met het maken van afspraken tussen NEa en verificatie-instelling.
- **Monitoring andere luchtemissies.** Met de introductie van NOx-handel is de kwaliteit van de NOx-monitoring in Nederland zeer sterk verbeterd, hetgeen via 'normaal' toezicht en handhaving door het Wm Bevoegd Gezag niet mogelijk was geweest. Hiermee is een noodzakelijke inhaalslag t.a.v. de implementatie van NOx monitoringvereisten gemaakt (vereisten die grotendeels los staan van het emissiehandelssysteem zelf). Deze aanpak, en de ervaringen van de NEa, met NOx-monitoring en het toezicht daarop, zouden aangewend kunnen worden om ook de kwaliteit van monitoring, toezicht, en rapportage van andere luchtverontreinigende componenten te verbeteren. Ook de verhouding tussen het toezicht van de NEa en het toezicht van het Wm- bevoegd gezag kan hierbij onder de loep worden genomen.

Aanbevelingen specifiek voor CO₂-emissiehandel

- Vanuit het oogpunt van marktwerking is verdergaande Europese harmonisatie van de allocatie, monitoring, verificatie en handhaving gewenst om de bedrijven die onder emissiehandel vallen zoveel mogelijk een gelijke startpositie te geven in het systeem.
- Maak pooling, althans zoals vastgelegd in artikel 28 van de richtlijn broeikasgasemissiehandel, niet bij voorbaat onmogelijk en werk daartoe een wettelijke regeling uit. Houd daarbij met het volgende rekening:
 - De regeling zo eenvoudig mogelijk houden; de regeling van de richtlijn volgen;
 - Wat privaatrechtelijk kan niet publiekrechtelijk regelen, bijvoorbeeld de verhouding trustee-deelnemer;
 - Voor de vergunningverlening met het monitoringsplan en het geverifieerd milieuverlag hoeft niets te worden geregeld, want hierin verandert niets. Hier kan de trustee wel faciliterend optreden.
- Voor het veilen van emissierechten is geen speciale wettelijke regeling noodzakelijk. Vanuit harmonisatie oogpunt is het aan te bevelen een eventuele nationale wettelijke regeling te laten afhangen van de ontwikkelingen op Europees niveau.

Aanbevelingen specifiek voor NOx-emissiehandel:

- Zorg op Europees niveau voor toestemming om NOx-emissiehandel als volwaardig instrument naast de IPPC te beschouwen, zodat niet aan de verplichtingen van beide systemen moet worden voldaan. Dit is echter niet op korte termijn te verwachten omdat Europese beslissingen over hoogte

en realisatie van de NEC doelstellingen vooruit zijn geschoven in het licht van de samenhang met de nieuwe Europese klimaatdoelstellingen. Ook op langere termijn is het onzeker of NOx-emissiehandel een volwaardige plaats kan krijgen naast de IPPC-richtlijn. De IPPC-review dient daartoe waar mogelijk (ook door de bedrijven) te worden ondersteund.

- Ook indien IPPC niet meer van toepassing zou zijn, zou verlaging van de huidige PSR's nodig zijn, voordat er sprake van kan zijn dat het emissiehandelssysteem een substantiële bijdrage levert aan de realisatie van de sectorale emissietaakstellingen voor NOx en bijdraagt aan een kosteneffectieve invulling van reductiemaatregelen. Afhankelijk van het plafond van de totale emissie kan een dergelijke verlaging van de PSR's ertoe leiden dat een deel van de bedrijven maatregelen zal moeten treffen die verder gaan dan BBT.
- Ook als de PSR's verlaagd worden en NOx emissiehandel erkend is als een volwaardig instrument naast de IPPC zal de NOx-markt grillig kunnen blijven als gevolg van het beperkte aantal grote spelers die, door het nemen van reductiemaatregelen en daarmee samenhangend verandering van handelspositie, de markt kunnen beïnvloeden. Het verdient aanbeveling te streven naar het vergroten van de NOx-markt door deze internationaal uit te breiden.
- Maak deelname aan het systeem van NOx-emissiehandel facultatief voor (kleinere) emittenten die aantoonbaar aan de geldende PSR voldoen. Hiermee kan een bedrijf zelf de afweging maken of de (administratieve) lasten opwegen tegen de mogelijke winst van verkoop van rechten.
- Vereenvoudig de NOx-monitoring met name voor de kleinere eenheden: Opties hiervoor zijn standaardisatie van protocollen en kentallen, verlaging van de meetfrequentie, meldingen in het kader van emissiehandel, etc. Overwogen kan hierbij worden om een lagere meetnauwkeurigheid of meetfrequentie op vrijwillige basis te koppelen aan een hogere emissierapportage. Ook zijn er goede mogelijkheden voor verdere automatisering en het gebruik van internet.
- Stimuleer een verbetering van de kwaliteit van de metingen door geaccrediteerde meetinstanties door het opstellen van 'best practices'. Dit is echter de primaire verantwoordelijkheid van de branche.
- Maak, in aanvulling op de inventarisatie uit de Voorevaluatie NOx-emissiehandel, een inventarisatie van de onduidelijkheden en overlappingsen ten aanzien van NOx- emissie-eisen, monitorings- en verslagleggingseisen, e.d. in het BEES-A, het Bva, de milieuvergunning en de regeling NOx-emissiehandel om na te gaan waar *precies* tot wijziging en mogelijk tot vereenvoudiging van deze regelgeving kan worden gekomen. In deze inventarisatie moet ook de NeR meegenomen worden.

3 OPZET VAN DE SYSTEMEN, WET- EN REGELGEVING (VRAGEN 1, 2, 3, 4, 5)

3.1 Vraag 1: niveau van wet- en regelgeving

Vraag 1.

- a. *Zijn de keuzes die gemaakt zijn om bepaalde zaken op een bepaald niveau te regelen (wet, AMvB, Ministeriële regeling) juist geweest?*
- b. *Zo nee, hoe kan het beter?*

3.1.1 Kader

Bij de keuze welke elementen in de wet zelf moeten worden geregeld en welke elementen zich lenen voor regeling op een lager niveau, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer, zo staat in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel. Volgens het rapport "Orde in de regelgeving" houdt het primaat van de wetgever in dat regering en parlement zelf tenminste de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen behoren te maken. De hoofdelementen van normstelling en handel in emissierechten zijn daarom op wetsniveau geregeld, met inbegrip van specifieke aspecten van het systeem. De nadere uitwerking hiervan vindt op een lager niveau van regelgeving plaats. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn daarbij richtsnoer geweest. Daarbij is sprake van één amvb (Besluit handel in emissierechten) en één ministeriële Regeling monitoring handel in emissierechten.

De beide systemen van handel in emissierechten (voor CO₂ en NO_x) zijn destijds onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Dit heeft zijn sporen in de regelgeving nagelaten. Inmiddels zijn enkele wijzigingen van hoofdstuk 16 Wm en van het Besluit handel in emissierechten gepubliceerd -maar nog niet in werking getreden-, waarin een aantal verbeteringen wordt aangebracht en een aantal onduidelijkheden wordt weggenomen. Ook zitten nog enkele wijzigingen van het genoemde Besluit en de Regeling monitoring in de pijplijn¹⁰. Deze wijzigingen zijn hier meegenomen.

Bij de beantwoording van de vraag gaat het er om of er in de literatuur of in de praktijk knelpunten zijn gebleken met betrekking tot het niveau (wet, amvb, ministeriële regeling) waarop de onderwerpen van emissiehandel geregeld zijn.

3.1.2 Conclusie

- Omdat de beide regelingen van emissiehandel onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen, is het wetgevingsproces hiervoor nog steeds een doorlopend proces: het departement is op het niveau van de wet, het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring al enige tijd bezig met verbeteringen en met het wegnemen van onduidelijkheden. Daarbij valt op dat bepaalde regelingen naar een lager niveau worden verplaatst.
- Uit de interviews komt het knelpunt van de meldingen rondom het monitoringsplan naar voren. Dit is bij wet geregeld en verdient aanpassing, omdat bij letterlijke lezing tienduizenden meldingen moeten worden gedaan. De regeling wordt nu grotendeels uit de wet gehaald en geregeld in het Besluit handel in emissierechten (Aanpassingsbesluit I) en de Regeling monitoring handel in emissierechten. Na inwerkingtreding hiervan zal dit knelpunt naar verwachting zijn opgelost.
- In de literatuur wordt gepleit voor een betere indeling van hoofdstuk 16. Thans staat een aantal zaken (zoals gecombineerde vergunningverlening CO₂/NO_x) door elkaar heen.

¹⁰ Zie voor een overzicht van wet- en regelgeving bijlage D.

- De wettelijke regeling van de allocatie van CO₂-emissierechten op het niveau van de wet (hoofdstuk 16 Wm) is, na inwerkingtreding van de Aanpassingswet handel in emissierechten, juist te noemen.
- De emissievergunning is niet persé noodzakelijk bij emissiehandel, maar is voor CO₂ voorgeschreven in de Richtlijn broeikasgasemissiehandel en in hoofdstuk 16 Wm, zoals ook de emissievergunning voor NO_x in hoofdstuk 16 Wm is geregeld. De hoofdelementen van de NO_x-emissievergunning, te weten het monitoringsplan en het emissieverslag, zouden ook door middel van algemene regels tot stand kunnen komen. Omdat echter de CO₂-emissievergunning verplicht is vanuit de Europese regelgeving lijkt het, vanuit eenvoud en logica, verstandig voor de NO_x-emissievergunning dezelfde systematiek te volgen. Door een gecombineerde, maar wel vereenvoudigde (zie 3.6) vergunningverlening worden de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden.
- Het verplaatsen van de eisen van de vergunningaanvraag, het monitoringsplan e.a. van het Besluit handel in emissierechten naar de Regeling monitoring lijkt in dit geval niet onjuist, want is voor wat betreft de CO₂-vergunning in overeenstemming met aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving; vanwege de combinatie met de CO₂-vergunning volgt de NO_x-vergunning automatisch.
- De voor- en nahangprocedure¹¹ bij de totstandkoming van een aantal algemene maatregelen van bestuur (o.a. aanwijzing NO_x-installaties, regels omtrent bepaling CO₂-jaarvracht, het emissieverslag, het NO_x-verkoopplafond, PSR-normen) kan efficiënter. Een algemeen wetsvoorstel daartoe is bij de Tweede Kamer aanhangig. Dit wacht thans op behandeling in de Kamer van enkele voorstellen die door het ministerie van Justitie in den brede worden uitgewerkt met betrekking tot de voor- en nahangprocedure.

3.1.3 Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling na de snelle totstandkoming van hoofdstuk 16 Wm te onderzoeken of de structuur van de wet (hoofdstuk 16 Wm) aanpassing behoeft. Dit om onduidelijkheden (bepalingen over gecombineerde CO₂-/NO_x-vergunningverlening in het CO₂-deel) weg te nemen en eventuele uitbreidingen van emissiehandel makkelijker mogelijk te maken.
- Het is wenselijk dat de Regeling monitoring handel in emissierechten vanwege de bepalingen over de vergunning en het emissieverslag die erin komen, een andere naam krijgt (bijvoorbeeld Regeling handel in emissierechten).

3.2 Vraag 2: overlap in wet- en regelgeving

Vraag 2.

- a. Kunnen onduidelijkheden en overlappende wet- en regelgeving worden vermeden (LCPD, BEES, IPPC, NER, EH-PSR, NEC, Bva)?
- b. Zo ja, hoe?

3.2.1 Kader

Als het om de bestrijding van NO_x-emissies in Nederland gaat, dan heeft men te maken met uiteenlopende Europese en nationale regelgeving. Het gaat hier vooral om de volgende Europese

¹¹ Voorhang :ontwerp-amvb voorleggen aan Staten Generaal en gedurende 4 weken gelegenheid geven tot inspraak; nahang: toezenden amvb aan Staten Generaal; amvb treedt 4 weken erna in werking

richtlijnen: LCP (Large Combustion Plant), WI (Waste Incineration), IPPC (Integrated Protection Prevention and Control) en NEC (National Emissions Ceiling). En de volgende nationale regelingen: Het BEES (Besluit emissie-eisen stookinstallaties); Bva (Besluit verbrandingsinstallaties afval), de NeR (Nederlandse emissierichtlijn), hoofdstuk 8 Wm (de milieuvergunning) en hoofdstuk 16 Wm (NOx-emissiehandel)¹².

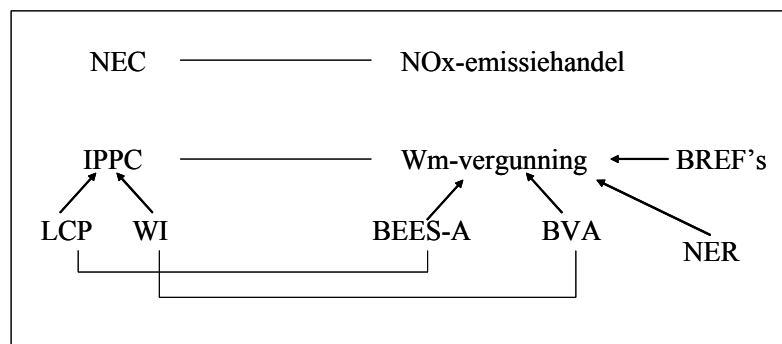
De WI-richtlijn is toegevoegd, omdat deze richtlijn in het Bva is geïmplementeerd.

In de NEC-richtlijn wordt Nederland o.a. een plafond voor NOx opgelegd. NOx-emissiehandel is een van de instrumenten om het aan Nederland opgelegde emissieplafond voor NOx te halen. Het gaat hier om het halen van een deelplafond van 55 kton in 2010 voor de grote industriële bronnen. NOx-emissiehandel is vooralsnog een nationale regeling die niet zomaar de Europese regelgeving opzij kan schuiven. In tegenstelling tot CO₂ blijft daarom voor NOx *naast* NOx-emissiehandel ook de IPPC-richtlijn en in het verlengde daarvan het vergunningenhoofdstuk van hoofdstuk 8 Wm van kracht. Daarbij moet vooral gedacht worden aan eisen die het BEES (grotendeels gebaseerd op de LCP-richtlijn) en het Bva (grotendeels gebaseerd op de WI-richtlijn) stellen en eventuele aanvullende eisen in de milieuvergunning (rekening houdend met specifieke lokale omstandigheden). Al deze eisen moeten gebaseerd zijn op de BBT. Daaraan moeten de inrichtingen die onder de regeling van NOx-emissiehandel vallen, in ieder geval zelf voldoen. Hierdoor wordt het aanbod van NOx-rechten op de markt vooral bepaald wordt door inrichtingen die verplicht BBT maatregelen hebben moeten nemen..

In het onderzoek "Voorevaluatie NOx-emissiehandel"¹³ is aangegeven dat de relatie tussen de IPPC-richtlijn/milieuvergunning van hoofdstuk 8 Wm en NOx-emissiehandel in de praktijk problematisch is. Waar precies de grens zit, ofwel waar IPPC ophoudt en NOx-emissiehandel begint, is in principe per inrichting verschillend. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat bij milieuvergunningen voor IPPC-inrichtingen altijd eerst het beoordelingskader van de IPPC (incl. BAT) moet worden gehanteerd. IPPC wordt onvoldoende toegepast als daarvoor als argument NOx-emissiehandel wordt gebruikt. Het lijkt erop dat vergunningen met aangevraagde emissiegrenswaarden aan de soepele kant van BAT niet tot vernietiging hoeven te leiden, mits:

- 1) een BREF-techniek als zodanig is aangevraagd en vergund;
- 2) de aanvraag getoetst wordt aan het IPPC-beoordelingskader;
- 3) er geen aanwijsbare locatiespecifieke omstandigheden aanwezig zijn of kwaliteitsnormen (dreigen te) worden overschreden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst in ieder geval aan de van toepassing zijnde BREF's.

In de voorevaluatie is ook de relatie van de diverse Europese richtlijnen (IPPC, LCP, WI, NEC) en nationale regelgeving (BEES, Bva) tot de regeling NOx-emissiehandel en tot elkaar weergegeven. Hier wordt volstaan met een schematisch overzicht van de relatie van de diverse regelingen.



Figuur 1 Relatie diverse regelingen

¹² De inhoud van de genoemde regelingen wordt bekend verondersteld.

¹³ Van der Kolk Advies, KPMG Sustainability, Hofland Milieu Consultant en DHV "Voorevaluatie NOx-emissiehandel", project in opdracht van het ministerie van VROM, juli 2006.

In alle genoemde regelingen worden eisen aan NOx-emissies gesteld of kunnen deze worden gesteld. Het gaat hier vooral om de vraag in hoeverre de genoemde regelingen de NOx-emissiehandel negatief kunnen beïnvloeden en of dit vermeden kan worden.

3.2.2 Conclusie

- Uit de enquête van de bedrijven blijkt dat de vele regelingen over NOx-emissie veel onduidelijkheid veroorzaken. Door de komst van NOx-emissiehandel is die onduidelijkheid alleen maar groter geworden.
- Over de overlap en de onduidelijkheden van de diverse regelingen die NOx-emissies bestrijden is weinig als zodanig geschreven. Wel heeft de relatie IPPC/Wm-vergunning en NOx-emissiehandel grote aandacht gehad. O.a. is daar in de genoemde Voorevaluatie NOx-emissiehandel uitgebreid op ingegaan.
- Op Europees niveau is een globale inventarisatie gemaakt van de diverse interacties tussen de Europese richtlijnen. Onderwerp van onderzoek waren in ieder geval de IPPC, LCP, WI en NEC-richtlijn. Er zijn vele onduidelijkheden en overlappingsen in de regelgeving, de definities, de grenswaarden, de monitoring- en verslageisen geconstateerd. Nederland vervult in het kader van het project IPPC-review een voortrekkersrol om die onduidelijkheden en overlappingsen we te nemen en om tegelijk een ruime NOx-(en eventueel SO₂-)emissiehandel mogelijk te maken. Cruciaal hiervoor is (de aanpassing van) de IPPC t.a.v. de vereisten voor NOx (en SO₂). Er wordt over gedacht om de LCP en WI onder te brengen bij de IPPC. Dit vergt echter veel tijd.
- Ook de nationale regelingen zijn verwarrend. Zo gaan het BEES, Bva en de NOx-emissiehandel (PSR) niet goed samen. hetgeen alleen goed op te lossen is door wijziging van de IPPC richtlijn op dat punt (waar op korte termijn geen zicht op is). BEES eisen zouden op zich aangepast kunnen worden (aanpassing nationale regelgeving), dit is echter bemoeilijkt doordat de regering vastgesteld heeft dat de in BEES en Bva gestelde eisen, die strenger zijn dan huidige LCP/WI, overeenkomstig BAT zijn. De ruimte voor NOx-emissiehandel blijft derhalve, vanuit de BEES/Bva-eisen gezien, niet groot.
- Overlap en onduidelijkheden tussen de verschillende nationale regelingen zit naast de emissie-eisen vooral ook in de monitoring-eisen en de eisen voor de verslaglegging, al is wel in diverse regelingen gepoogd tot afstemming te komen (zie de bijlage 1.1.2.1 voor enkele voorbeelden).
- Overlap en onduidelijkheden in de nationale regelingen kunnen, voorzover Europese eisen niet in de weg staan, zoveel mogelijk worden vermeden. Hiertoe zal eerst via een algehele inventarisatie (bijvoorbeeld in 2008) duidelijk moeten worden waar de problemen en overlap precies zitten om na te kunnen gaan waar welke wijzigingen in de regelgeving noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld te realiseren in 2009 en 2010) om tot vereenvoudiging te komen.
- Voor de communicatie naar de bedrijven zou het wenselijk zijn om spoedig met een heldere leidraad te komen over de relaties van de huidige regelgeving (Europees én nationaal) m.b.t. de bestrijding van NOx-emissies. Hierbij is vooral van belang aan te geven aan welke NOx-eisen (emissie, monitoring, verslaglegging, e.d) de bedrijven zich hebben te houden.

3.2.3 Aanbevelingen

- De regering en de werkgroep die met de IPPC Review en de stroomlijning van de Europese regelgeving bezig is dient daar waar mogelijk (door de bedrijven) te worden ondersteund om een spoedige(r) wijziging van de IPPC te bevorderen en NOx-emissiehandel ruimer mogelijk te maken.

- Net als bij de Europese regelgeving waar een inventarisatie is gedaan van de interacties tussen de verschillende richtlijnen, zou het wenselijk zijn - in aanvulling op de inventarisatie uit de Voorevaluatie NOx-emissiehandel - ook op nationaal niveau een inventarisatie te maken van de onduidelijkheden en overlappingsen met betrekking tot de NOx- emissie-eisen, monitorings- en verslagleggingseisen, e.d. in het BEES, het Bva, de milieuvergunning (BAT/BREF) en de regeling NOx-emissiehandel om na te gaan waar precies tot wijziging en mogelijk tot vereenvoudiging van deze regelgeving kan worden gekomen. In deze inventarisatie moet ook de NeR meegenomen worden. Het BEES bijvoorbeeld is voor het laatst in 2005 gewijzigd. In de toelichting op die wijziging (blz. 23) staat vermeld dat bezien wordt of het op termijn nodig is het BEES te vereenvoudigen. De tijd is er nu rijp voor.
- Het is wenselijk de relatie tussen de diverse regelingen die NOx bestrijden (Europees en nationaal) duidelijk te communiceren met de betrokken bedrijven, bijvoorbeeld via een leidraad.

3.3 Vraag 3a: integratie in Wm vergunning

Vraag 3.a. Is het gewenst en is het mogelijk om de NOx- en CO₂-vergunning te integreren in de Wm-vergunning? Zo ja, wat zijn de consequenties?

3.3.1 Kader

Voor CO₂-emissiehandel en even later voor NOx-emissiehandel heeft de regering gekozen voor een afzonderlijk hoofdstuk in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 16). Daarbij is er ook voor gekozen een afzonderlijk vereiste van een CO₂- en NOx-emissievergunning in te voeren en dit niet te integreren in het vereiste van een milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm. De schaalgrootte, andere invalshoek en de benodigde deskundigheid waren redenen om de emissievergunning afzonderlijk te regelen.

Inmiddels is VROM al enige tijd bezig met de modernisering van de VROM-regelgeving (herijking). VROM wil de regels minder, eenvoudiger en effectiever te maken. Als gevolg hiervan is het ontwerp van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) tot stand gekomen. Kern hiervan is de invoering van de omgevingsvergunning. Deze beoogt de diverse vergunningen en ontheffingen die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) in één vergunning te bundelen. Het gaat hier om een activiteit of activiteiten die plaatsgebonden zijn en van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. In de omgevingsvergunning worden zo'n 25 vergunningstelsels en ontheffingstelsels samengevoegd, waarvan de voornaamste de milieuvergunning en de bouwvergunning zijn. Het gaat hierbij om één aanvraag met één procedure en één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving. Vanzelfsprekend is daarbij sprake van één loket. Het is de bedoeling dat de Wabo in 2008 in werking treedt.

Omdat de milieuvergunning in de omgevingsvergunning zal worden geïntegreerd zal de vraagstelling zich meer richten op al of niet integratie van de CO₂- en NOx-emissievergunning in deze omgevingsvergunning. De vraag is dan of het mogelijk en gewenst is dat de NOx- en CO₂-emissievergunning onderdeel wordt van de omgevingsvergunning. Dit zal onderzocht worden vanuit een inhoudelijke, organisatorische, procedurele en praktisch optiek. Overigens gaat het bij de omgevingsvergunning voornamelijk om procedurele en organisatorische integratie. Op termijn wordt ook inhoudelijke integratie beoogd.

3.3.2 Conclusie

Hoewel in de enquête ongeveer de helft van de bedrijven ervoor pleit en er ogenschijnlijk veel voor te zeggen valt, is het niet gewenst de CO₂- en NOx-emissievergunning (hierna: emissievergunning) te integreren in de omgevingsvergunning en wel om de volgende redenen:

- *inhoudelijk*: er is geen sprake van inhoudelijke integratie, omdat het bij de emissievergunning niet gaat om een vergunning die materiële eisen stelt met betrekking tot de CO₂-emissies of NOx-emissies. Bovendien gaat het bij CO₂- en NOx-emissiehandel niet om activiteiten die de lokale leefomgeving (kunnen) beïnvloeden, zoals bij de omgevingsvergunning. De emissievergunning is er om een adequate emissiehandel te bewerkstelligen.
- *organisatorisch*: organisatorisch is een samengaan met de milieu-/omgevingsvergunning mogelijk, maar hiervoor is wel wijziging van het bevoegd gezag nodig. Alle vergunningverlening naar de NEa is niet mogelijk en wenselijk, want die instantie is daarvoor niet geëquipeerd. Alles naar de provincies is wel mogelijk, maar de specifieke deskundigheid die nu bij de NEa zit zal versnipperd moeten worden over de provincies waardoor de kritische massa voor een aantal provincies te laag wordt. Essentieel voor emissiehandel is een goede monitoring en een adequate controle en handhaving daarop. Daarvoor is veel deskundigheid en extra aandacht vereist. De provincies, die alle aandacht nodig zullen hebben voor de omgevingsvergunning, kunnen daarnaast die kennis en

extra aandacht aan de emissievergunning veelal niet geven. In zoverre is het ook niet wenselijk om tot samengaan van de emissievergunning en de omgevingsvergunning over te gaan. Er valt hier ook geen efficiencywinst te behalen.

- *procedureel*: procedurele integratie is in principe mogelijk, maar ook hier is er weer sprake van dat er alsdan één bevoegd gezag zal moeten zijn, althans als het principe van de omgevingsvergunning (één bevoegd gezag voor de fysieke activiteit voor vergunningverlening en handhaving) wordt gevolgd. Omdat de meeste bedrijven die aan emissiehandel meedoen al de nodige vergunningen (zowel een milieuvergunning als een emissievergunning) hebben, gaat het hier bovendien om de procedurele integratie voor veranderingsvergunningen. Het is de vraag of dit zoveel efficiencywinst zal opbrengen, dat dit opweegt tegen wijziging van het bevoegd gezag. Wij menen van niet.
- *praktisch*: de omgevingsvergunning moet zich in de praktijk nog bewijzen. Het realiseren van deze omgevingsvergunning met de thans voorgestelde reikwijdte zal al moeilijk genoeg zijn, zo wordt gezegd. Het is daarom niet verstandig en wenselijk om, in ieder geval de komende tijd, naar integratie van de emissievergunning (die immers heel anders van karakter is) met de omgevingsvergunning te streven.

In het kader van de omgevingsvergunning wordt de één loketfunctie geïntroduceerd. De verschillende vergunningaanvragen die nodig zijn voor één project (bijvoorbeeld aanvraag omgevingsvergunning, aanvraag WVO-vergunning en aanvraag ontgrondingsvergunning) worden alle bij dat ene loket ingediend. Bedrijven zouden het praktisch kunnen vinden, voor het geval ook een aanvraag om een CO₂-/NO_x-emissievergunning noodzakelijk is, deze ook bij dat loket in te kunnen dienen. Het bevoegd gezag dient dan voor doorgeleiding van deze aanvraag naar de NEa zorg te dragen

3.3.3 Aanbevelingen

- Hoewel in principe op organisatorische en procedurele gronden mogelijk, is het vanwege inhoudelijke, organisatorische, procedurele en praktische gronden wenselijk de emissievergunning gescheiden te houden van de milieu-/omgevingsvergunning. De consequenties van overheveling zijn groot: andere invalshoek, ander bevoegd gezag, versnippering van deskundigheid en een versturende werking op het vergunningstelsel van de omgevingsvergunning, dat zichzelf nog moet bewijzen.
- In het kader van de omgevingsvergunning wordt de één loketfunctie geïntroduceerd. Inventariseer bij de betrokken bedrijven in hoeverre het praktisch is dat ook de aanvraag om een CO₂-/NO_x-emissievergunning bij dat ene loket wordt ingediend.

3.4 Vraag 3b: koppeling NO_x en CO₂

Vraag 3.b. Dient de koppeling tussen NO_x-emissiehandel en broeikasgasemissiehandel in stand te blijven? (d.w.z. gecombineerde emissievergunning, emissieverslag, verificatie, etc.) Wat zijn de voor- en nadelen van deze koppeling?

3.4.1 Kader

Indien de inrichting tevens onder zowel het systeem van CO₂-emissiehandel als onder het systeem van NO_x-emissiehandel valt, moet een gecombineerde CO₂-/NO_x-emissievergunning worden aangevraagd (artikel 16.5, tweede lid, Wm). Ook het monitoringsplan en het emissieverslag heeft dan op beide emissies betrekking. Indien de emissievergunning wel voor CO₂ verleend kan worden, maar niet voor NO_x, wordt de emissievergunning slechts verleend voor CO₂ (artikel 16.10, tweede lid Wm). Omgekeerd geldt hetzelfde.

Ongeveer 75% van de bedrijven doet mee aan beide systemen en beschikken dus over een gecombineerde CO₂-/NO_x-emissievergunning. De koppeling van beide emissievergunningen tot één vergunning lijkt logisch, omdat de emissies veel samenhang vertonen. Deze vraag zal vanuit de praktijk beantwoordt worden: Is het efficiënter en/of kosteneffectiever alles gecombineerd te doen (aanvraag, monitoringsplan, emissieverslag, verificatie, vergunning) of juist niet?

3.4.2 Conclusie

- Het bedrijfsleven maakt zich in het algemeen geen zorgen over al of niet koppeling. De koppeling zoals nu geregeld vindt ruim 96% van de geënquêteerde bedrijven positief tot neutraal.
- De NEa is ronduit positief. Scheelt extra werk en is prettiger werken. NEa heeft ook geen klachten van bedrijven ontvangen. De koppeling blijkt in de praktijk efficiënt te zijn en beperkt daarmee de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en het bevoegd gezag (NEa). De koppeling blijkt in de praktijk efficiënt te zijn en beperkt daarom de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en het bevoegd gezag (NEa).
- Voor de enkele bedrijven die eventueel wel ont koppeling willen is het beter eerst na te gaan of de problemen meer praktisch opgelost kunnen worden. Bijvoorbeeld twee aparte monitoringsplannen in één vergunning.
- Een nadeel is dat er bij sommige bedrijven geen synergie is tussen monitoring van CO₂ en NO_x.
- In het kader het VROM-beleid om het aantal vergunningen zo klein mogelijk te houden blijft ook hier koppeling de aangewezen weg.

3.4.3 Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling de koppeling tussen de CO₂- en NO_x emissievergunning in stand te houden. Mochten sommige bedrijven daarmee problemen hebben, dan is het zaak hiervoor een praktische oplossing te zoeken.

3.5 Vraag 4: bestuurlijke lus

Vraag 4.a. Heeft de bestuurlijke lus, zoals geregeld in artikel 20.5a Wm, gefunctioneerd op de wijze zoals verwacht?

Vraag 4.b. Kunnen hierin nog verbeteringen worden aangebracht? Zo ja, welke en hoe?

3.5.1 Kader

In de constructie van de bestuurlijke lus krijgt het bestuursorgaan tijdens de beroepsprocedure de gelegenheid gebreken in het bestreden besluit te herstellen, waarna pas een einduitspraak wordt gedaan. De bestuurlijke lus is voor het eerst wettelijk vastgelegd in artikel 20.5a Wm in het kader van de handel in CO₂-emissierechten. Het is een nieuw bestuursrechtelijk instrument. De bestuurlijke lus heeft tot doel de beroepsprocedure van het nationale toewijzingsbesluit te versnellen. Daartoe is in de eerste plaats geregeld dat de beroepen in het kader van het nationale toewijzingsbesluit gezamenlijk worden behandeld. In de tweede plaats zijn wat betreft de procedure drie termijnen van belang: een termijn van 18 weken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij gegrondverklaring van een beroep of een aantal beroepen een tussenuitspraak doet. Een termijn van 10 weken waarin het bestuursorgaan, in casu de ministers van VROM en EZ, het toewijzingsbesluit wijzigen met inachtneming van de tussenuitspraak. En een termijn van 12 weken, inclusief de beroepstermijn van vier weken tegen

het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit, voor de einduitspraak. De procedure mag dus in totaal 40 weken duren.

De Raad van State stond kritisch tegenover invoering van de bestuurlijke lus. De regering heeft de bestuurlijke lus echter gehandhaafd. Het parlement is hiermee akkoord gegaan, maar heeft om een evaluatie na twee jaar verzocht.

Deze evaluatie beperkt zich tot de wijze waarop de bestuurlijke lus in de praktijk heeft gefunctioneerd. De relatie met het voorstel voor een bestuurlijke lus dat thans in het voorontwerp "Herziening bestuursrecht" wordt gedaan, is niet speciaal onderzocht. Over dit voorontwerp zijn de meningen nog teveel verdeeld.

3.5.2 Conclusies

- De bestuurlijke lus, zoals die is toegepast in de beroepsprocedure ten aanzien van het besluit tot toewijzing van CO₂-emissierechten voor de periode 2005-2007, is succesvol geweest. De gestelde termijnen zijn gehaald (tot op de dag nauwkeurig) en de einduitspraak was positief, d.w.z. dat het gewijzigde toewijzingsbesluit hiermee onherroepelijk werd.
- Vooral de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft zich, ondanks het kritische oordeel van de volle Raad over de bestuurlijke lus, sterk beijverd om de bestuurlijke lus in deze eerste beroepszaak tot een succes te maken (vgl. inzetten 4e staatsraad ingeval een staatsraad mocht uitvallen, inzet aantal juristen speciaal op deze zaak).
- Het depot van emissierechten dat is aangehouden om eventueel te voldoen aan de gegronde beroepen (kwam veelal neer op het verkrijgen van meer emissierechten) is heel adequaat geweest; hierdoor kon herverdeling van reeds toegewezen emissierechten worden voorkomen.
- De voor de bestuurlijke lus gestelde termijnen (binnen 18 weken tussenuitspraak, binnen 10 weken gewijzigd toewijzingsbesluit en binnen 12 weken einduitspraak) zijn, mede gelet op de inspraak- en beroepsprocedure tegen het gewijzigde toewijzingsbesluit, erg krap te noemen. Vooral de 18 weken termijn is erg kort, zo niet té kort. Hierin zitten twee zwakke plekken. In de eerste plaats moest de ABRvS¹⁴ in een aantal gevallen nog om een motivering van het beroepschrift vragen, waardoor drie weken werd verloren. Pas daarna kon advies aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB) worden gevraagd. In de tweede plaats is het verweerschrift door de ministers van VROM en EZ laat ingediend (en daarna nog aangevuld met een nader verweerschrift). Dit ondanks dat er een termijn¹⁵ van vier weken is gesteld voor het indienen van een verweerschrift. Deze late indiening is opmerkelijk, juist nu VROM ervoor heeft gepleit de bestuurlijke lus in te voeren ter versnelling van de beroepsprocedure.
- Niet alleen de lengte van de procedure speelt een rol, maar ook het feit dat onzeker is wanneer deze termijn begint te lopen. Dit geldt ook voor de komende periode 2008-2012. Het feit dat - ook nu nog - onzeker is wanneer precies een toewijzingsbesluit voor de periode 2008-2012 zal worden genomen, het telkens vooruitschuiven van de datum om wat voor reden dan ook, maakt het voor de ABRvS niet gemakkelijk de procedure goed in te plannen. Dit zet nog meer druk op de beroepsprocedure, temeer daar deze beroepsprocedure het sluitstuk is van de allocatiefase.
- Eén zwaluw maakt nog geen zomer. Omdat de bestuurlijke lus tot nu toe slechts eenmaal is toegepast, is nog niet met stelligheid iets over de effectiviteit te zeggen. (De bestuurlijke lus, zoals geregeld in de Wet milieubeheer, zal nu na drie jaar en in het vervolg slechts eenmaal in de vijf jaar mogelijk worden toegepast). Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of het mogelijk is in dezelfde procedure voor de tweede keer de bestuurlijke lus toe te passen, mocht blijken dat ook het gewijzigde toewijzingsbesluit nog gebreken heeft.

¹⁴ ingevolge artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht

¹⁵ artikel 8:42, eerste lid, Awb, een termijn overigens die ingevolge het tweede lid van artikel 8:42 kan worden verlengd.

- De relatie van de Wm-regeling van de bestuurlijke lus met het voorstel van een bestuurlijke lus zoals dat in het onlangs gepubliceerde voorontwerp 'herziening bestuursprocesrecht' wordt gedaan, is niet speciaal onderzocht. Duidelijk is wel dat de in de Wm geregelde bestuurlijke lus specifiek is, duidelijk toegesneden op het (complexe) toewijzingsbesluit en aan wettelijke termijnen is gebonden. Gelet op het feit dat het hier nog om een voorontwerp gaat en dat er, ondanks een merendeels positieve houding over het fenomeen bestuurlijke lus, nog de nodige discussie zal zijn en is over de precieze vorm ervan, is praten over harmonisatie of zelfs integratie van de Wm-regeling in de Awb zeer prematuur.

3.5.3 Aanbevelingen

- Gelet op de succesvolle eerste keer verdient het aanbeveling door te gaan met de toepassing van de bestuurlijke lus in de beroepsprocedure tegen het nationale toewijzingsbesluit, teneinde op deze wijze meer ervaring op te doen. Het is te hopen dat de ABRvS de extra aandacht die de eerste keer aan deze procedure is besteed, ook in het vervolg kan waarmaken. Wat betreft de procedure en de termijnen zijn er enkele verbeteringen aan te brengen (zie hieronder).
- Om de druk op de 18 weken termijn te verminderen is het meest aangewezen deze termijn met 4 weken te verlengen om de ABRvS de gelegenheid te geven een kwalitatief goed besluit te nemen.
- Mocht niet tot verlenging van de totale termijn van 40 weken worden overgegaan, dan zijn er de volgende twee alternatieven om de druk op de 18 wekentermijn te verminderen:
 1. In de Wm maximale termijnen stellen voor alle betrokkenen in de beroepsprocedure, zodat alle termijnen in dezelfde wettelijke regeling zijn ondergebracht en er meer zekerheid bestaat over het halen van de 18 weken termijn. Het gaat hier om een maximale termijn van zes weken voor het indienen van gemotiveerde beroepschriften met de clause dat niet achteraf nog motiveringen worden gevraagd. Voorts gaat het om een maximale termijn van vier tot zes weken voor het indienen van het verweerschrift door de ministers van VROM en EZ.
 2. Een verschuiving aanbrengen in de lengte van de eerste en tweede termijn. Het voorstel is dan de 18 weken termijn met twee weken te verlengen naar 20 weken en de termijn voor het gewijzigde toewijzingsbesluit met twee weken te verkorten. De verdeling van de totale procedure van 40 weken verschuift dan van 18-10-12 naar 20-8-12. Deze verschuiving is te verdedigen, omdat het zwaartepunt bij de tussenuitspraak ligt, want daarin moeten de gebreken van het toewijzingsbesluit al duidelijk worden aangegeven.
- Het verdient aanbeveling duidelijkheid te scheppen over de te volgen procedure, mocht blijken dat ook het gewijzigde toewijzingsbesluit nog gebreken vertoont.
- Het verdient aanbeveling ook voor de volgende periodes emissierechten in depot te houden voor het geval in de beroepsprocedure extra rechten aan appellanten worden toegewezen.

3.6 Vraag 5: vereenvoudiging wetgeving

Vraag 5. Is het gewenst en is het mogelijk om de maatregelen die in de wetgeving voor CO₂ zijn vastgelegd te vereenvoudigen?

Toegevoegde vraag:

Is het gewenst en is het mogelijk om de maatregelen die in de wetgeving voor NO_x zijn vastgelegd te vereenvoudigen?

In dit hoofdstuk is alleen gekeken naar vereenvoudigingen die direct voortkomen uit het juridisch onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van deze evaluatie. Hieruit kwam de vereenvoudiging van de emissievergunning als belangrijkste mogelijke vereenvoudiging naar voren.

3.6.1 Kader

Voor CO₂-emissiehandel is een CO₂-emissievergunning vereist en voor NOx-emissiehandel een NOx-emissievergunning. Vallen installaties zowel onder de CO₂-emissiehandel als de NOx-emissiehandel, dan is een gecombineerde CO₂-/NOx- emissievergunning verplicht. Op deze emissievergunning de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat ten behoeve van de inspraak een aantal procedurele handelingen moeten worden verricht: kennisgeving van het ontwerpbesluit, tervisielegging gedurende de inspraaktermijn van zes weken, eventueel een hoorzitting, (algemene) bekendmaking van het besluit en mededeling aan insprekers en adviseurs. De vraag is of dit adequaat is en of dit ook eenvoudiger kan.

3.6.2 Conclusie

- De emissievergunning geeft geen emissie-eisen. De emissievergunning bevat de eis tot overleggen van een monitoringsplan en een geverifieerd emissieverslag (voor CO₂: overeenkomstig de Europese richtsnoeren).
- De emissievergunning is een gebonden beschikking, dwz dat het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft met betrekking tot de inhoud van de vergunning.
- Hetgeen in de emissievergunning geregeld wordt zou ook via algemene regels kunnen, echter de Richtlijn broeikasgasemissiehandel staat dat niet toe.
- Bij de vele verleende vergunningen is nagenoeg geen inspraak geweest en nagenoeg geen beroep. De enkele behandelde beroepen zijn alle ongegrond verklaard vanwege de gebondenheid van de vergunning (het moeten voldoen aan de richtsnoeren).
- Door de bepaling dat afdeling 3.4 Awb op de emissievergunning van toepassing is, zou deze mogelijke ook MER-plichtig kunnen zijn.
- De procedure van de emissievergunning moet aangepast aan het karakter van de vergunning, dat wil zeggen dat de procedure eenvoudiger kan en de eventuele MER-plicht ongedaan wordt gemaakt.
- De NOx-emissievergunning en de CO₂-emissievergunning vooralsnog hetzelfde behandelen vanwege uniformiteit.

3.6.3 Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling de procedure van de emissievergunning voor CO₂ en vooralsnog ook voor NOx te vereenvoudigen door de bepaling in artikel 16.7 Wm dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is, te schrappen. In plaats daarvan komt een eenvoudige inspraakprocedure overeenkomstig artikel 4:8 Awb (zienswijzen door belanghebbenden) en beroep door belanghebbenden.
- Om daarnaast zekerheid te hebben dat de eventuele MER-plicht van de baan is, zou in artikel 13.11 Wm een uitzondering moeten worden gemaakt voor hoofdstuk 16.

4 ALLOCATIEPROCES

4.1 Vraag 7: transparantie allocatieproces

Vraag 7.

- a. *Is het mogelijk om het proces van de totstandkoming van het allocatieplan transparanter te maken?*
- b. *Hoe is het toezicht op het allocatieproces, inclusief de toewijzing aan de bedrijven georganiseerd?*
- c. *Staat dat toezicht in een goede verhouding tot het belang dat daarmee is gemoeid voor de deelnemende bedrijven en de overheid?*
- d. *Hoe kan dit verbeterd worden?*
- e. *Wordt bij de besluitvorming in het kader van het allocatieproces voldoende rekening gehouden met de gevolgen die deze besluiten kunnen hebben op de monitoring en de vergunningplicht alsmede op de handhaving van de inleverplicht (artikel 16.37 Wm)?*

4.1.1 Kader

Dit onderdeel van de evaluatie is beperkt tot CO₂. In de Voorevaluatie NOx emissiehandel¹⁶ en de daarop volgende Verkenning van emissiefactoren en Performance Standard Rates (PSR's) in het licht van de toekomst van NOx emissiehandel¹⁷, is de wijze van allocatie bij NOx emissiehandel uitvoering beschouwd. Uitgangspunt in deze evaluatie is het Nationale Allocatieplan II van 26 september 2006 (NAP II; formeel het Nationale toewijzingsplan). De evaluatie is beperkt tot dit plan; vervolgstappen zoals de reactie van de Europese Commissie op het plan, de aanpassing van het plan, de totstandkoming van het Nationale Toewijzingsbesluit en de eventuele beroepen tegen dat besluit zijn geen onderdeel van deze evaluatie. Het totaal aantal beschikbare emissierechten dat beschikbaar is voor verdeling over de emittenten is als gegeven beschouwd, inclusief reserves voor nieuwkomers en voor de honorering van beroepen. De verdeling van de totale emissie in Nederland over de verschillende sectoren (zoals verkeer, gebouwde omgeving, bedrijven) is dus geen onderwerp van deze evaluatie. Evenmin zijn toewijzingen van emissierechten aan individuele emittenten geëvalueerd.

Inhoud en totstandkomingsproces van het Nationale allocatieplan zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten¹⁸ en toegelicht in de Memorie van Toelichting van de¹⁹ (hierna kortheidshalve Wet CO₂ emissiehandel genoemd). In de Wet is vermeld dat *"Het plan wordt vestgesteld met gebruikmaking van objectieve en transparante criteria,*". Over het *toezicht* op het allocatieproces is in de Wet noch elders iets geregeld, anders dan uiteraard de goedkeuring van het allocatieplan door de Europese Commissie, wat kan worden gezien als toezicht op het juist toepassen van de EU richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten en de bijbehorende richtsnoeren. Dat valt echter buiten het kader van deze evaluatie.

¹⁶ Voorevaluatie NOx emissiehandel, Van der Kolk Advies c.s., juli 2006, in opdracht van het ministerie van VROM.

¹⁷ De toekomst van NOx emissiehandel: emissiefactoren en PSR's, Van der Kolk Advies c.s., maart 2007, in opdracht van het ministerie van VROM.

¹⁸ Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Staatsblad 2004, 30 september, nr. 511.

¹⁹ Memorie van Toelichting van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.3.

Mede in dit licht bezien zijn de vragen als volgt geïnterpreteerd en aangescherpt:

- Vraag 7a: het proces van totstandkoming van het allocatieplan wordt onderzocht tot aan de indiening van het plan bij de Europese Commissie (september 2006). Onder transparantie valt ook op welke wijze er omgegaan wordt met bedrijfsgevoelige informatie. Het plan is voor verschillende doelgroepen, waarvan de belangrijkste zijn: emittenten en hun vertegenwoordigers, Europese Commissie en politici. De transparantie is primair beoordeeld vanuit het gezichtspunt van de emittenten en hun vertegenwoordigers. De transparantie is onderscheiden in transparantie van het totstandkomingsproces van het NAP II respectievelijk van de allocatiemethodiek. De inhoud van de methodiek is geen onderwerp van deze evaluatie.
- Vragen 7b tot en met 7d: van formeel toezicht op het allocatieproces is geen sprake; wel zijn er verschillende vormen van overleg dan wel ‘toezicht’ in het proces voorzien:
 - De Europese Unie speelt een toezichtsrol als het gaat om de ambitie en – meer marginaal – de uitwerking van het plan (niet het totstandkomingsproces).
 - SenterNovem met VBE als onderaannemer zien toe op de kwaliteit van de informatie die door de bedrijven wordt aangeleverd (validatie).
 - De procedure voorziet in een inspraakronde na publicatie van het eerste concept Plan van Aanpak en voordat het plan wordt ingediend bij de Europese Commissie.
 - Er is sprake van overleg met het betrokken bedrijfsleven over de gebruikte rekenmethodiek voor de toekenning.

Voor vragen 7b tot en met 7d is de volgende interpretatie gehanteerd:

- Is er behoefte aan toezicht op het allocatieproces dat verder gaat dan bovenstaande vormen van ‘toezicht’ op onderdelen van het proces.
- Hoe zou een verdergaand toezicht op het allocatieproces eruit kunnen zien?

4.1.2 Conclusies

- Uitgangspunt in de evaluatie is de transparantie voor emittenten en hun vertegenwoordigers. Met het oog op andere doelgroepen van het plan, in het bijzonder de Europese Commissie, vereist het een nadere afweging op welke punten en in welke mate de transparantie kan worden vergroot.
- Procestransparantie:
 - De organisatiestructuur voor het totstandkomingsproces van het allocatieplan voldoet en is verbeterd ten opzichte van het eerste allocatieproces.
 - De relevante punten voor de allocatie van emissierechten zijn in voldoende mate in CAP en Directeurenoverleg aan de orde geweest.
 - De rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven ten aanzien van besluiten over de allocatiemethode was niet geheel duidelijk wat betreft de rol van het bedrijfsleven als “meebeslisser” of als “meedenker”. Dat hangt ook samen met het niet expliciet verwoorde evenwicht tussen de overheid als bekrachtiger van de uitkomst van onderhandelingen binnen het bedrijfsleven over de methodiek voor verdeling van de rechten respectievelijk de overheid als bepaler van de allocatiemethodiek.
Op welke titel de vertegenwoordigers van emittenten in de CAP respectievelijk directeurenoverleg zitting hadden (namens een bedrijf of ondernemingsorganisatie) is niet in alle gevallen duidelijk. De omvang van de vertegenwoordiging van de kleine emittenten in de CAP met één persoon is mager (overigens gezien de kwaliteit naar het lijkt zonder nadelige gevolgen voor de kleine emittenten).
 - De totstandkoming van NAP II draagt mede het karakter van een ontwikkel- en leerproces, waaruit diverse punten naar voren komen voor zowel de procesmatige als methodische aanpak van de volgende allocatieronde.

- 67% van de geënquêteerde emittenten heeft aangegeven voldoende en tijdig te zijn geïnformeerd over het allocatieproces. 5,8% onvoldoende en niet tijdig. Het resterende deel of niet voldoende of niet tijdig.
 - Het proces van vragen van gegevens van bedrijven en aanlevering van die gegevens aan SenterNovem is niet vlekkeloos verlopen, mede door de tussentijdse aanpassingen in de allocatiemethodiek.
- Methodische transparantie:
- De allocatiemethode is tijdens het totstandkomingsproces uitgegroeid tot een complex geheel. Er is sprake van ambivalentie jegens die complexiteit: vereenvoudiging wordt gezien als wenselijk, maar hoe? Concrete punten voor vereenvoudiging zijn niet naar voren gekomen, behalve enkele voor de hand liggende, zoals de afschaffing van de 50% van de correctiefactor voor procesemissies. Het lijkt ook nauwelijks mogelijk een vereenvoudiging in een onderhandelingsproces tussen emittenten en overheid te realiseren, zodat hier een taak ligt voor laatstgenoemde. Dat is mede van belang in het licht van het streven van de overheid de allocatie binnen de EU te harmoniseren.
 - De toewijzing van emissierechten direct aan individuele bedrijven (in plaats van via sectoren) vindt op uitzonderingen na instemming.
 - De kwantitatieve gevolgen voor de toewijzing van emissierechten van verfijningen van de methodiek en interpretaties van regelgeving in de allocatiemethode zijn onvoldoende inzichtelijk in het plan. Tijdens het totstandkomingsproces is wel een aantal van dergelijke berekeningen voor de CAP gemaakt.
 - Niet transparant is:
 - of de uitgangspunten voor het berekenen van de ontwikkeling van de emissies van deelnemers en niet-deelnemers aan emissiehandel gelijk dan wel verschillend zijn;
 - welke afwegingen zijn gemaakt bij het vaststellen van de omvang van het depot voor nieuwkomers;
 - idem wat betreft het depot voor juridische procedures.
 - Onduidelijk is wat er gebeurt met de rechten die eventueel overblijven uit die depots.
 - De rekenkundige onderbouwing van de 15% korting op de toewijzing van rechten aan elektriciteitsproductiebedrijven is in het allocatieplan niet zichtbaar gemaakt.
 - De gevolgen van een bepaalde benchmarkmethode voor de energie-efficiencyfactor en daarmee voor de toewijzing van emissierechten is onvoldoende transparant.
 - De 50% reductie van de correctiefactor op procesemissies lijkt vrij willekeurig gekozen.
 - De verfijningen van de toewijzing voor emittenten die onder het Kolenconvenant vallen is in de ogen van diverse geïnterviewden niet geheel duidelijk.
 - De methode voor het toewijzen van rechten aan nieuwkomers is minder ver uitgewerkt dan de methode voor bestaande emittenten.
 - Het risico en de gevolgen van het “over het hoofd zien” van emittenten die onder emissiehandel vallen is niet duidelijk.
 - De kwaliteit en integriteit van de dataverzameling, rekenmodellen, berekeningen is binnen het proces niet van een onafhankelijke analyse of toets voorzien. De VROM Inspectie is recent een opdracht ter zake gegeven.
 - Informatie uit de verificaties van de benchmarks in het kader van het Convenant benchmarking energie-efficiency door het VBE zijn gebruikt voor de validatie van emissiegegevens die door emittenten zijn aangeleverd ten behoeve van de allocatie en voor het berekenen van de energie-efficiency factor. Emittenten is daarvoor schriftelijk toestemming gevraagd.

- Transparantie van tijdstippen en –termijnen:
 - De beoogde dan wel formele termijnen voor de diverse stappen in het allocatieproces zijn aan verschuivingen onderhevig geweest en daarmee niet vooraf transparant. Oorzaken lagen grotendeels buiten de invloedssfeer van de betrokkenen bij de totstandkoming.
- Toezicht:
 - Van een formeel toezicht op het allocatieproces is geen sprake (in de Wet is daarover niets geregeld). Er zijn wel verschillende vormen van overleg en bemoeienis die (mede) als “toezicht” kunnen worden gezien.
 - Uit de interviews is niet gebleken dat er behoefte is aan meer al of niet geformaliseerd toezicht op de allocatie. Er lijken in beginsel voldoende transparantie en “checks and balances” in het totstandkomingsproces aanwezig, met uitzondering van het gedeelte dat zich wegens de vertrouwelijkheid van individuele bedrijfsgegevens aan de waarneming onttrekt (dataverzameling, rekenmodellen, berekeningen). Recent is een opdracht verleend aan de VROM inspectie ter zake een onderzoek uit te voeren.
- Allocatie versus monitoring:

Uit de evaluatie is een tweetal knelpunten naar voren gekomen:

 - Het gebruik van een standaard CO₂-emissiefactoren voor aardgas, terwijl sommige emittenten de CO₂-emissie berekenen op basis van de feitelijke factor.
 - Het niet toekennen van emissierechten voor noodfakkels, terwijl de emissie van noodfakkels wel moet worden berekend en gerapporteerd.

Tijdens de evaluatie is gebleken dat deze knelpunten (nagenoeg) zijn opgelost, reden waarom er niet verder op wordt ingegaan.

4.1.3 Aanbevelingen

- Laat de organisatiestructuur van het totstandkomingsproces van het NAP ongewijzigd, maar verduidelijk de rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven wat betreft het uitwerken en vaststellen van de allocatiemethodiek. Durf als overheid keuzen te maken voor vereenvoudigingen in de methodiek waardoor de transparantie toeneemt, neem daarvoor de verantwoordelijkheid.
- Verzamel de leerpunten uit het proces (voor zover niet in deze evaluatie vermeld) en werk die uit tot aanpassingen in het proces.
- Verbeter de transparantie van de allocatiemethode op diverse punten, die zijn genoemd in de conclusies. Maak een afweging tussen maximale transparantie naar de emittenten als primair uitgangspunt en wat verstandig is met het oog op de beoordeling door de Europese Commissie.
- Maak het effect van verfijningen in de methodiek in termen van Mton CO₂ zichtbaar.
- Vergroot de transparantie van de methodiek voor het toekennen van emissierechten aan nieuwkomers verder uit, met name wat betreft rendementseisen.
- Bereid de gegevensverzameling bij emittenten zodanig voor dat dit soepeler verloopt. Geef vooraf aan dat onvoorziene ontwikkelingen (zoals wijzigingen in de methodiek) ertoe kunnen leiden dat dit proces mogelijk deels zal moeten worden herhaald.
- Laat bij elke allocatieronde door een onafhankelijk derde een audit uitvoeren op de werkzaamheden van SenterNovem en VBE en de rekenmodellen die door hen toegepast worden.
- Vergroot waar mogelijk de invloed op de externe factoren die het tempo van het totstandkomingsproces van het NAP beïnvloeden, opdat termijnen kunnen worden gehaald.

5 UITVOERING SYSTEMEN (VRAGEN 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 30)

5.1 Werking van de markt (vragen 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18)

Vraag 11.

- a. *Is het wenselijk en mogelijk om de handel voor bedrijven te vergemakkelijken?*
- b. *Is het wenselijk en zijn er mogelijkheden om de participatie van 'kleinere' spelers op de markt te vergroten?*

Vraag 12. *In hoeverre beïnvloedt emissiehandel investeringsbeslissingen van bedrijven?*

Vraag 13. *Wat zijn de effecten van het NOx-handelssysteem op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?*

Vraag 15. *Zitten er onvolkomenheden in de markten en zo ja, wat kan de Nederlandse overheid daaraan doen?*

Vraag 16. *Wat zijn de voors en tegens om nieuwe spelers op de markt te introduceren?*

Vraag 17. *Zijn er punten waarop de werking van de markt wordt beïnvloed door het ontbreken van Europese harmonisatie?*

Zo ja, is er reden om hiervoor actie te ondernemen?

Vraag 18:

- a. *Heeft het stellen van een limiet op het gebruik van JI en CDM-rechten invloed op de werking van de markt?*
- b. *Heeft harmonisatie van de limiet effect op de werking van de markt?*

5.1.1 Kader marktwerking

Het instrument van emissiehandel wordt ingezet om beslissingen over emissiereducties binnen bedrijfsmatige (financiële) afwegingskaders te brengen. Uitgangspunt hierbij is het basisprincipe van emissiehandel: door marktmechanisme en de economische afweging tussen kopen van rechten of investeren in maatregelen, worden reductiemaatregelen genomen in die situaties waar dat het goedkoopst is.

Om te onderzoeken of NOx- en CO₂-emissiehandel goed functioneren wordt in dit hoofdstuk onderzocht of de gewenste marktwerking optreedt en of de daarbij behorende economische afwegingen inderdaad plaats vinden. Hierbij zijn de volgende aspecten te onderzoeken:

1. **Afweging (ver-)kopen of reduceren:** Wordt op individueel bedrijfsniveau en/of concernniveau een economische afweging gemaakt tussen (ver-)kopen van rechten en het nemen van emissie-reducerende maatregelen? (vraag 12)
2. **Handel in rechten:** Zijn er onvolkomenheden in de markten waarop rechten worden verhandeld? (vragen 11, 15, 16, 17, 18)
3. **Invloed concurrentieverhoudingen:** Treden er (ongewenste) veranderingen in concurrentieverhoudingen tussen bedrijven op als gevolg van emissiehandel? (Vraag 13, 16, 17)

Wat betreft marktwerking zijn NOx en CO₂ volledig gescheiden markten (die elkaar overigens wel kunnen beïnvloeden). Ze zullen dus ook separaat behandeld worden.

Belangrijke kanttekening bij dit deel van de evaluatie is dat de ervaring met beide systemen pas twee jaar oud is. Deze termijn is te kort om harde conclusies te trekken over marktwerking ten aanzien van de drie bovenstaande aspecten.

Ad1. Afweging (ver-)kopen of reduceren. Dit is het basisprincipe van emissiehandel: een economische afweging tussen het nemen van reductiemaatregelen en het kopen van rechten. “Door dit mechanisme zullen steeds die emissiebeperkende maatregelen getroffen worden die op de meest kosteneffectieve wijze bijdragen aan het behalen van de totale emissiedoelstelling”²⁰.

Vraag 12 richt zich specifiek op investeringsbeslissingen. Om de vraag te beantwoorden of er binnen bedrijven economische afweging als gevolg van emissiehandel plaats vinden zullen we breder kijken. Emissiereducerende maatregelen zullen in veel gevallen met investeringen gepaard gaan. Deze maatregelen kunnen echter ook de veranderingen in de brandstofmix betreffen, binnen een inrichting of binnen de portfolio van een groter concern. Veranderingen in de brandstofmix hebben wel financiële consequenties maar vereisen doorgaans geen, of slechts beperkte, directe investeringen.

Om inzicht te krijgen in deze afwegingen hebben we onderzocht op welk niveau in organisaties beslissingen ten aanzien van ver-(kopen) of reduceren worden genomen én hebben we onderzocht welke maatregelen er nu feitelijk genomen worden en in hoeverre die toe te schrijven zijn aan emissiehandel

Ad2. Handel in rechten:

Randvoorwaarden²¹ voor een goed functionerende markt zijn:

- Een vastgesteld emissieplafond of emissienorm, deze dient onder het verwachte emissieniveau te liggen anders ontstaat er geen schaarste;
- Significante kostenverschillen voor emissiereducties;
- Voldoende vragers en aanbieders;
- Vrije marktwerking, mogelijkheid voor nieuwe deelnemers om toe te treden;
- Beperkte transactiekosten;
- Goede monitoring en handhaving;
- Stabiele beleidsomgeving.

Ad3. Invloed Concurrentieverhoudingen:

Mogelijke beïnvloeding van concurrentieverhoudingen speelt op verschillende niveaus.

- Bedrijven die concurreren binnen dezelfde sector, onder het handelssysteem vallen maar daarbij niet gelijk worden behandeld.
- Bedrijven die concurreren binnen dezelfde sector en door grootte verschillen deels wel en deels niet onder het systeem vallen.
- Bedrijven die wereldwijd concurreren binnen dezelfde sector en door internationale verschillen concurreren met bedrijven die niet onder het handelssysteem vallen.

5.1.2 Marktwerking CO₂-emissiehandel

5.1.2.1 Conclusies

Afweging (ver-)kopen of reduceren

- De afweging tussen (ver-)kopen en/of reduceren worden merendeels op directieniveau gemaakt. CO₂-emissies zijn de aandacht van alléén een milieu- of energiemanager ontgroeit.

²⁰ Memorie van Toelichting NOx, pag 6.

²¹ Afgeleid van commissie CO₂-handel, 2002 en SER, 2000; overgenomen van CE 2006, advies prijsplafond NOx-emissiehandel.

- CO₂-emissiehandel leidt tot nu toe niet tot investeringen in reductiemaatregelen. Prijsvorming op lange termijn is té onzeker om geschikt te zijn als basis voor investeringsbeslissingen.
- In de elektriciteitssector is de waarde van emissierechten één van de factoren die bepalend is voor de inzet van centrales en brandstoffen. Ook speelt de waarde van emissierechten een rol in de prijsvorming rond elektriciteit.

De elektriciteitssector vertegenwoordigt circa de helft van de CO₂-emissies die onder het systeem vallen. Voor deze rechten vindt een afweging plaats tussen aan- en verkoop en reductiemaatregelen. Veel andere sectoren moeten investeringen doen om reducties te bewerkstelligen. Ook hier vinden afwegingen plaats, maar deze vallen nog niet uit richting het nemen van maatregelen.

Handel in rechten

- Er is sprake van een werkende markt van aan en verkoop van emissierechten.
- Er vindt prijsvorming op basis van marktwerking plaats.
- Prijsvorming op korte termijn (binnen eerste en tweede handelsperiode) is moeilijk voorspelbaar door grote verschillen in methodiek en uitgangspunten voor allocatie (in heel Europa).
- Prijsontwikkeling op lange termijn (over handelsperiodes heen) is moeilijk voorspelbaar door te verwachten veranderingen in allocatie, monitoring en deelnemers.
- Door deze grote onzekerheden in prijsontwikkeling is het handelssysteem nog niet geschikt als basis voor reductiemaatregelen die grote investeringen vereisen.

Invloed Concurrentieverhoudingen

- Uit de enquête blijkt dat het overgrote deel van de deelnemende bedrijven versturende effecten op de marktwerking ervaart door verschillen in allocatie, monitoring en handhaving tussen de verschillende landen in Europa. Uit een survey²² van de EU blijkt dat er ook grote verschillen zitten tussen de wijze van verificatie in de verschillende landen. Hierdoor kunnen de uitgangspunten van vergelijkbare bedrijven die onder emissiehandel vallen, in verschillende landen, in termen van te maken kosten of toekenning van rechten, verschillen.
- Uit de interviews blijkt dat met het huidige prijsniveau en de huidige wijze van (gratis) allocatie de invloed op concurrentieverhoudingen voor 'niet afgeschermdesectoren' niet significant is.
- Voor de niet afgeschermdesectoren zijn significante (negatieve) veranderingen in de concurrentieverhoudingen te verwachten bij hogere prijsniveaus van emissierechten en in het geval de gratis allocatie wordt losgelaten en alle rechten (bv op een veiling) gekocht moeten worden.

Algemene conclusie is dat de werking van het emissiehandelssysteem nog beperkt is. De waarde van emissierechten speelt een structurele rol bij afwegingen rondom de inzet van verschillende brandstoffen maar is nog te weinig stabiel en voorspelbaar om een basis te bieden voor lange termijn investeringen. Hiervoor zijn een aantal redenen te geven:

- Het systeem heeft nog maar een zeer beperkte geschiedenis, hoewel er nu wel een beter inzicht in markt trends en ontwikkelingen begint te komen;
- Allocatiemethodiek verschilt sterk per land, het blijkt zeer lastig te zijn op basis van de verschillende methodieken een goede inschatting van de totale markt te maken;
- De allocatiemethodiek na 2012 zal naar verwachting veel meer geharmoniseerd zijn maar is verder nog volledig onbekend;

²² Verification, Assuring the credibility of the European Union Emissions Trading Scheme, Price Waterhouse Coopers, 2006

- Spelregels, definities en deelnemende sectoren kunnen nog altijd sterk veranderen. Afhankelijk van bijvoorbeeld de wijze waarop de luchtvaartsector zal toetreden, kan de prijsontwikkeling sterk veranderen.

Het is een kunstmatig handelssysteem met een zeer grote invloed van vooral de Europese overheid op de spelregels van het systeem. Hierdoor wijkt de markt voor emissierechten af van bijvoorbeeld de oliemarkt. Die markt is ook met grote onzekerheden omgeven, maar de spelregels kunnen niet door één speler of regelgever aangepast worden.

Vraag 11:

- c. *Is het wenselijk en mogelijk om de handel voor bedrijven te vergemakkelijken?*
- d. *Is het wenselijk en zijn er mogelijkheden om de participatie van 'kleinere' spelers op de markt te vergroten?*

Voor CO₂ zijn er geen indicaties dat de handel in rechten te moeilijk zou zijn of dat er grote belemmeringen zijn voor kleinere 'spelers' deel te nemen aan de handel.

Vraag 12. In hoeverre beïnvloedt emissiehandel investeringsbeslissingen van bedrijven?

Nog zeer beperkt, prijsontwikkeling is nog te weinig stabiel en voorspelbaar om een basis te bieden voor lange termijn investeringen.

Vraag 15. Zitten er onvolkomenheden in de markten en zo ja, wat kan de Nederlandse overheid daaraan doen?

Belangrijkste onvolkomenheid in de markt is de onvoorspelbaarheid van de prijsontwikkeling op korte en langere termijn. Dit is vooral te wijden aan de huidige niet geharmoniseerde wijze van allocatie en aan het feit dat de wijze van allocatie na 2012 nog onbekend is. De Nederlandse overheid kan hier niet veel aan doen, behalve er bij de Europese Commissie op aan te dringen hier spoedig een geharmoniseerde oplossing voor te vinden.

Vraag 16. Wat zijn de voors en tegens om nieuwe spelers op de markt te introduceren?

Nieuwe 'spelers' kunnen bestaan uit nieuwe bedrijven die toetreden tot het systeem, nieuwe sectoren (luchtvaart), andere broeikasgasemissies (o.a. lachgas) en andere 'typen' emissierechten (zoals rechten afkomstig van het CDM systeem).

De huidige markt voor CO₂-rechten heeft behoefte aan een grotere voorspelbaarheid. Het toevoegen van grote nieuwe spelers, zoals de luchtvaartsector of de sector wegverkeer, aan het emissiehandelsysteem kan grote prijsveranderingen teweeg brengen, omdat de reductiekosten van een sector mogelijk op een heel ander niveau liggen en een sector in zijn geheel koper of verkoper wordt van emissierechten.

Het toevoegen van grote nieuwe spelers zal de voorspelbaarheid niet verbeteren. Aan de andere kant zal een grotere markt met sectoren ook buiten de industrie op den duur wel stabiel zijn omdat (beleidsmatige) veranderingen in de ene sector deels zullen worden opgevangen door andere sectoren.

Vraag 17. Zijn er punten waarop de werking van de markt wordt beïnvloed door het ontbreken van Europese harmonisatie?

Zo ja, is er reden om hiervoor actie te ondernemen?

Als gekeken wordt naar de drie genoemde aspecten van marktwerking (economische afweging, handel in rechten en invloed op concurrentieverhoudingen) dan heeft het ontbreken van harmonisatie vooral invloed op concurrentieverhoudingen tussen vergelijkbare inrichtingen in verschillende landen. In de enquête geeft het overgrote deel van de respondenten aan dat zij verstoringen in de marktwerking ervaren door verschillen in allocatie, monitoring en handhaving tussen de verschillende landen in Europa. Hierdoor

kunnen de uitgangsposities van vergelijkbare bedrijven die onder emissiehandel vallen, in verschillende landen, in termen van te maken kosten of toekenning van rechten, verschillen.

Op basis van de interviews en de enquête is het niet mogelijk om aan te geven hoe groot deze verstoringen zijn. Wel ontstaat hierdoor bij veel bedrijven een gevoel van onrechtvaardigheid dat door verdergaande harmonisatie van allocatie, monitoring en handhaving verminderd kan worden.

Vraag 18:

- a. *Heeft het stellen van een limiet op het gebruik van JI en CDM-rechten invloed op de werking van de markt?*
- b. *Heeft harmonisatie van de limiet effect op de werking van de markt?*

JI en CDM rechten zijn naar verwachting in de volgende periode goedkoper dan rechten uit het ETS systeem. Wel gaan deze projecten gepaard met grote risico's, zodat daadwerkelijke levering van rechten onzekerder is. Het verschil in prijs en de grotere onzekerheid hebben invloed op de werking van de markt. Door het stellen van een limiet wordt deze invloeden getemperd, hetgeen uit oogpunt van prijsstabiliteit aan te bevelen is. Uit het oogpunt van 'level playing field' is harmonisatie van deze limiet gewenst.

5.1.2.2 Aanbevelingen

- Om daadwerkelijk afwegingen te kunnen maken tussen (ver-)kopen en investeren in emissiereducties het van belang dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de wijze van allocatie na 2012, dat deze allocatie geharmoniseerd plaats vindt en inzichtelijk is voor analisten, zodat tendensen in de prijsontwikkeling beter voorspelbaar zijn.
- Overweeg bij de EU review een overgangstermijn of regeling in te bepleiten om prijseffecten als gevolg van het toevoegen van grote nieuwe spelers, zoals bijvoorbeeld de luchtvaartsector of de sector wegverkeer, aan het systeem van emissiehandel, te temperen.

5.1.3 Marktwerking NOx –emissiehandel

5.1.3.1 Conclusies

Afweging (ver-)kopen of reduceren

- Prijs van NOx-emissierechten is de afgelopen twee jaar gemiddeld zo laag geweest dat het handelssysteem bij de huidige prijzen geen bijdrage levert aan het stimuleren van investeringen die leiden tot NOx-reducties.
- De NOx-rechten spelen slechts een zeer ondergeschikte rol in afwegingen rondom de inzet van brandstoffen in de e-sector.
- Het systeem leidt op dit moment maar zeer beperkt tot emissiereducties.

Handel in rechten

- Door het overaanbod is het functioneren van de markt niet 'in de praktijk' uitgetest.
- Op basis van de genoemde criteria voor een goed functionerende markt kan gesteld worden dat de markt voor NOx-emissierechten onvoldoende functioneert: er is géén schaarste, er is onvoldoende vraag. Er is een overschot aan rechten ontstaan en de prijs van rechten is erg laag, waardoor de transactiekosten verhoudingsgewijs erg hoog zijn. en transactiekosten zijn relatief hoog. De marktwerking wordt mede belemmerd doordat de beleidsomgeving afwijkt van hetgeen verwacht werd bij de start van het systeem, zoals weergegeven in de MvT NOx (paragraaf 6.2.2):
'Het streven van het kabinet is er op gericht dat de IPPC-richtlijn zodanig wordt gewijzigd dat het in een situatie van handel in NOx-emissierechten niet langer noodzakelijk is dat in de

milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm voor NOx-concentratiewaarden worden opgenomen, tenzij de lokale leefomgeving dit noodzakelijk maakt'.

Het is echter nog niet gelukt om de IPPC richtlijn in deze zin te wijzigen.

- Er zijn een beperkt aantal grote spelers op deze markt. Ook indien er meer ruimte voor NOx-emissiehandel naast of binnen IPPC zou zijn, is de verwachting dat de prijsontwikkeling voor NOx-rechten een grillig verloop zal laten zien. Het wel of niet nemen van grote reductiemaatregelen bij één van deze spelers en de daarmee samenhangende verandering van handelspositie kan een tekort of overschot op de gehele markt (en daarmee samenhangend hoge of lage NOx prijzen) veroorzaken.

Invloed Concurrentieverhoudingen

Door de lage prijs van emissierechten zijn concurrentieverhoudingen geen relevant issue. De hoge administratieve lasten kunnen wel een factor zijn, maar niet van dusdanig belang dat er daardoor significante concurrentieverschillen optreden.

Algemene conclusie is dat de markt voor NOx-rechten gebrekkig functioneert omdat het aanbod van NOx rechten structureel hoger is dan de vraag naar NOx-rechten. De handel in NOx-rechten wordt mede belemmerd omdat dat transactiekosten door de lage NOx-prijs verhoudingsgewijs erg hoog zijn.

Het effect van het systeem op daadwerkelijke realisatie van NOx-emissiereducties is niet aantoonbaar. Drijfveer van bedrijven voor het nemen van NOx-emissiereductiemaatregelen zijn met name IPPC verplichtingen, niet de kosten van NOx-rechten als gevolg van het emissiehandelssysteem. Het vereveningsmechanisme van implementatie van reductiemaatregelen daar waar ze het meest kosteneffectief zijn en het delen van de reductiekosten door middel van het handelssysteem werkt op dit moment niet .

Beantwoording vragen (NOx)

Vraag 11:

- a. Is het wenselijk en mogelijk om de handel voor bedrijven te vergemakkelijken?*
- b. Is het wenselijk en zijn er mogelijkheden om de participatie van 'kleinere' spelers op de markt te vergroten?*

Vraag 12. In hoeverre beïnvloedt emissiehandel investeringsbeslissingen van bedrijven?

Prijs van NOx emissierechten is zo laag dat het handelssysteem niet leidt tot het doen van investeringen die leiden tot NOx reducties.

Vraag 13. Wat zijn de effecten van het NOx-handelssysteem op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?

Uit interviews blijkt dat door de huidige lage prijs van NOx-rechten invloed op concurrentieverhoudingen voor de 'niet afgeschermden bedrijven' geen issue is. De hoge administratieve lasten zijn wel een factor, maar niet van dusdanig belang dat er daardoor significante concurrentieverschillen optreden

Vraag 15. Zitten er onvolkomenheden in de markten en zo ja, wat kan de Nederlandse overheid daaraan doen?

De NOx-markt functioneert gebrekkig vanwege de samenhang van het handelssysteem met Wm vergunningeisen die gesteld worden om NOx-emissie te beperken. De invloed van deze samenhang is op te heffen of te verminderen door te bewerkstelligen dat NOx-emissiehandel een volwaardig instrument naast IPPC wordt, zodat niet aan de verplichtingen van beide systemen moet worden voldaan. Op korte termijn is dit echter niet te verwachten. Een aanzienlijke verlaging van de huidige PSRs is nodig om een

volwaardige marktwerking binnen het systeem van NOx-emissiehandel te bewerkstelligen. Dit zal ertoe leiden dat een deel van de inrichtingen maatregelen zal moeten (of willen) treffen die verder gaan dan BAT.

Vraag 16. Wat zijn de voors en tegens om nieuwe spelers op de markt te introduceren?

De handel in NOx-rechten is beperkt tot de inrichtingen die onder het systeem vallen. Een mogelijke uitbreiding van spelers is het toelaten van derden op deze markt, waardoor traders en brokers een rol zouden kunnen gaan spelen. Een ander idee dat is geopperd is het regionaal uitbreiden van het NOx systeem naar Nordrhein Westfalen en Vlaanderen.

De NOx-markt heeft op dit moment een structureel gebrek aan kopers. Het toelaten van traders en brokers op deze markt zal deze structurele situatie niet veranderen. Ook uitbreiding naar aangrenzende regio's zal het overaanbod niet kunnen wegwerken, zolang de samenhang met IPPC blijft bestaan en er geen duidelijkheid is over toekomstige PSR's. Wellicht is er wel meer ruimte voor emissiehandel bij samengaan met deze regio's indien daar structureel anders wordt omgegaan met BAT en IPPC verplichtingen. Dit is in het kader van deze evaluatie echter niet verder onderzocht.

Een belangrijk voordeel van regionale uitbreiding is dat daarmee de relatieve invloed van individuele grote spelers op de markt voor NOx rechten verkleind zal worden. Indien de samenhang met IPPC kan worden losgelaten zal hierdoor zal een stabielere prijsverloop gecreëerd kunnen worden.

5.1.3.2 Aanbevelingen

- Zorg op Europees niveau voor toestemming om NOx-emissiehandel als volwaardig instrument naast de IPPC te beschouwen, zodat niet aan de verplichtingen van beide systemen moet worden voldaan. Op korte termijn is dit echter niet te verwachten.
- De huidige PSR's zullen aanzienlijk moeten worden verlaagd voordat er sprake van kan zijn dat het emissiehandelssysteem een drijvende kracht vormt voor het nemen van reductiemaatregelen daar waar ze het meest kosteneffectief zijn. Een dergelijke verlaging van de PSR's zal ertoe leiden dat een deel van de bedrijven maatregelen moet (of wil) treffen die verder gaan dan BAT.
- Ook als de PSR's verlaagd worden en NOx emissiehandel erkend is als een volwaardig instrument naast de IPPC zal de NOx-markt grillig blijven als gevolg van het beperkte aantal grote spelers die, door het nemen van reductiemaatregelen en daarmee samenhangend verandering van handelspositie, de markt sterk kunnen beïnvloeden. Het verdient aanbeveling te streven naar het vergroten van de NOx-markt door deze internationaal uit te breiden.

5.2 Vraag 22: kwaliteit meetinstanties

Vraag 22.

- *Voeren de geaccrediteerde meetinstanties en laboratoria de metingen en bepalingen op het gebied van emissie- en brandstofmeting uit conform de wettelijke eisen en normen. En voldoet de rapportage aan de eisen.*
- *Zo nee, hoe kan de kwaliteit verbeterd worden?*

5.2.1 Kader

In het kader van de wetgeving voor NOx- en CO2-emissiehandel zijn bedrijven verplicht een aantal metingen en bepalingen te laten uitvoeren door meetinstanties, die voor de betreffende activiteit een

accreditatie van de Nederlandse Raad voor Accreditatie (RvA) of een gelijkwaardige EU instelling hebben. De meest voorkomende metingen zijn:

- Bepaling van de eigenschappen van brandstoffen en grondstoffen, waaronder de energie-inhoud, emissiefactor, etc. Dit soort bepalingen wordt meestal onder gecontroleerde omstandigheden in een laboratorium uitgevoerd zowel t.b.v. CO₂- als NO_x-emissiehandel. Deze metingen worden ook veelvuldig uitgevoerd t.b.v. de handel in brand- en grondstoffen om de kwaliteit en prijs van de geleverde producten.
- Op grond van het Besluit handel in emissierechten zijn NO_x-emissiemetingen t.b.v. de bepaling van de concentratie en vracht van de NO_x-emissies verplicht. Metingen worden uitgevoerd t.b.v. de vaststelling van NO_x-kentallen (periodieke metingen) en ter validatie van continue meetsystemen (parallele metingen). Omdat de metingen m.b.v. een meetwagen op de bedrijfslocatie zelf worden uitgevoerd aan draaiende fabrieksinstallaties zijn de omstandigheden moeilijker beheersbaar dan bij laboratoriumbepalingen. Emissiemetingen worden niet uitgevoerd voor CO₂-emissiehandel.

Op grond van de huidige wet- en regelgeving (BEES, Bva, vergunningen) zijn bedrijven al langer verplicht voor verschillende stoffen emissiemetingen uit te laten voeren door geaccrediteerde meetinstanties. Naast de RvA als accrediterende instelling houdt ook de NEa toezicht op de metingen en bepalingen specifiek op het gebied van emissiehandel. Daarnaast heeft het Wm Bevoegd gezag (provincie, gemeenten, etc.) ook toezichtstaken en –bevoegdheden.

Deze onderzoeksvraag is uitgevoerd door eerst een voorlopige inventarisatie op te stellen van veel voorkomende afwijkingen, op grond waarvan mogelijkheden tot verbetering zijn opgesteld. Dit voorlopige overzicht is voorgelegd aan verschillende actoren op dit gebied en deze actoren hebben in interviews hun ervaring en mening over dit onderwerp gegeven. Dit heeft geleid tot de volgende conclusies:

5.2.2 Conclusies

De hoofdconclusie is dat met name bij de NO_x-emissiemetingen veel afwijkingen worden geconstateerd die deels leiden tot afkeur van metingen. In de praktijk blijkt dat de NEa 20% van de bijgewoone metingen afkeurt. De geconstateerde afwijkingen zullen deels ook leiden tot te hoge of te lage rapportages van de NO_x-emissievrachten. Omdat opzet niet is geconstateerd kunnen dit zowel fouten naar onder als boven zijn. Deze kwaliteitsproblemen zijn voor een belangrijk deel niet specifiek het gevolg van monitoringvereisten in het kader van emissiehandel. Ze worden nu zichtbaar door het gerichte toezicht door de NEa in het kader van emissiehandel.

Het probleem is inmiddels onderkend door de betrokken actoren en er al zijn diverse verbeteracties ondernomen die effect beginnen te krijgen op het voorkomen van afwijkingen. Desondanks blijft het gewenst dat het foutenpercentage verder daalt.

- Het merendeel van de gemelde afwijkingen bij metingen door geaccrediteerde meetinstanties treedt op bij NO_x-emissiemetingen (schoorsteenmetingen) en betreffen zowel de periodieke als parallele metingen. Afwijkingen bij de bepaling van de eigenschappen van brandstoffen en grondstoffen door geaccrediteerde laboratoria worden nauwelijks gerapporteerd. Dit wordt met name veroorzaakt door de gecontroleerde condities in laboratoria en het economische belang van dit soort metingen.
- Het is de ervaring van de NEa dat ruwweg de helft van de bijgewoone emissiemetingen geheel volgens de ‘regelen der kunst’ wordt uitgevoerd. Bij de andere helft worden deels kleinere afwijkingen (herstelbaar of niet materieel) geconstateerd, maar de NEa keurt ca. 20% van de bijgewoone metingen af op basis van significante afwijkingen. De afdeling Toezicht en Handhaving van de NEa (T&H) heeft wel de indruk dat dit afkeurpercentage daalt.

- Significante afwijkingen bij de **daadwerkelijke uitvoering van de emissiemetingen** betreffen onder meer:
 - De meetinstantie is niet geaccrediteerd voor de bepalingen die werden uitgevoerd.
 - Er worden niet de juiste meetmethode, apparatuur of hulpmiddelen gebruikt of deze zijn niet correct ingesteld of niet correct gekalibreerd. Ook wordt niet altijd vooraf een goede inschatting gemaakt hoe de meting gegeven de specifieke bedrijfsomstandigheden moet worden uitgevoerd.
 - Er zijn geen of geen goede meetopeningen of andere voorzieningen aanwezig bij het bedrijf waar de meting uitgevoerd.
 - De metingen vinden niet plaats bij representatieve bedrijfscondities.
 - De geconstateerde afwijkingen zijn niet alleen de meetinstanties toe te rekenen, maar ook de bedrijven. Er zijn geen individuele partijen aan te wijzen waarbij onevenredig vaak fouten optreden.
- Significante afwijkingen bij de **rapportage** betreffen onder meer:
 - De meetgegevens worden foutief omgerekend naar standaard condities (foutieve reken- en correctiefactoren, rekenfouten, verkeerde eenheden, etc.).
 - Meetinstanties hebben foutieve waarden opgenomen in hun standaard rekensheets of rapportage formats.
 - Bedrijfsomstandigheden worden niet weergegeven of de rapportages waren anderszins onvolledig, zodat de uitkomsten van de metingen niet te herleiden zijn.
 - Geen overzicht van afwijkingen van de normen plus onderbouwing van de gevolgen ten aanzien onzekerheid.
- Vooral de handelingen om te voldoen aan de NEN-EN 14181 norm (Kwaliteitsborging van geautomatiseerde meetsystemen) leveren veel problemen op omdat de norm complex, onduidelijk en niet in alle gevallen goed toepasbaar is.
- Oorzaken van de afwijkingen zijn in de meeste gevallen slordigheden, routinefouten, tijdsdruk t.g.v. concurrentie en complexiteit van de normen (in het bijzonder van NEN-EN 14181). Opzet en/of fraude zijn tot nu toe door de NEa niet waargenomen. De meeste afwijkingen kunnen zowel tot een overschatting of een onderschatting van de door de bedrijven gerapporteerde jaarvrachten leiden.
- De afwijkingen zijn niet alleen aan de meetinstanties toe te rekenen (met name de uitvoering en rapportage), maar ook aan de bedrijven (waaronder de procescondities tijdens de metingen en de beschikbaarheid van goede meetpunten).
- De afwijkingen bij de metingen en rapportages kunnen een grote impact hebben op het uiteindelijke resultaat, maar in sommige gevallen is de fout nog te herstellen door een herziene rapportage op te stellen. Er is een aantal vangnetten om fouten te voorkomen, op te merken en/of te herstellen, maar het is de primaire verantwoordelijkheid van de meetinstanties dat de metingen en rapportages kwalitatief goed worden uitgevoerd en de verantwoordelijkheid van het bedrijf dat de installaties bij de juiste condities opereren.
- Accreditatie van de meetinstantie zou het bedrijf, de verificateur en de NEa het vertrouwen moeten geven dat metingen correct worden uitgevoerd. Uit het toezicht van de NEa blijkt dat dit niet het geval is.

5.2.2.1 Aanbevelingen voor kwaliteitsverbetering

Het is de mening van de onderzoekers dat, hoewel er een kwaliteitsverbetering lijkt op te treden, een verdere verbetering van de emissiemetingen gewenst is. Mede op basis van de ervaringen van de NEa en de reacties van andere actoren komen hierbij volgende mogelijkheden in aanmerking:

- Voorlichting aan de bedrijven en meetinstanties ten aanzien van de wijze van de uitvoering van de metingen en de hierbij vereiste omstandigheden en condities.

- Onduidelijke of complexe eisen en normen (in het bijzonder NEN-EN 14181) moeten bij voorkeur worden aangepast of waar mogelijk niet verplicht worden gesteld voor emissiehandel. De mogelijkheid om normen specifiek voor CO₂- of NO_x-emissiehandel aan te passen zijn vaak beperkt omdat dit vaak internationale normen betreft en dus zal de nadruk moeten liggen op voorlichting, handreikingen en/of specifieke tools om de uitvoering te vergemakkelijken.
- Voortzetting van de (onaangekondigde) inspectiebezoeken bij emissiemetingen door de NEa alsmede het onderzoek van de rapportages hiervan bij bedrijven die voor een audit of diepte-onderzoek zijn bezocht, al kan de frequentie hiervan worden herbezien.
- De RvA dient bij de accreditatie van meetinstanties aandacht te besteden of er geen fouten of tegenstrijdigheden in de werkmethoden en kwaliteitsprocedures van de meetinstanties aanwezig zijn.
- De kwaliteitfora voor luchtmetingen (PKL en VKL) dienen hun leden te wijzen op en te assisteren bij de uitvoeringseisen, de daadwerkelijke uitvoering van de metingen en de eisen waaraan de rapportages moeten voldoen. De PKL en VKL kunnen ook een rol spelen in het proces om te waarborgen dat concurrentie op prijsgebied niet mag leiden tot een erosie van de kwaliteit van de werkzaamheden. (VKL is reeds bezig een set van 'Best Practises' op te stellen voor luchtemissiemetingen)
- In plaats van of in aanvulling op een stelsel met geaccrediteerde meetinstanties kan de overheid ook overgaan tot aanwijzing van meetinstanties, waardoor de overheid in staat is om zelf de aanwijzing in te trekken.
- Als een meetinstantie fouten maakt bij de uitvoering en/of de rapportage spreekt de NEa hierop nu het bedrijf aan en dient het bedrijf e.e.a. op te lossen met de meetinstantie. Dit is formeel de juiste weg, maar zeker bij de kleinere bedrijven zou het wenselijk kunnen zijn dat de NEa de afwijkingen direct oplost met de meetinstantie en het bedrijf er niet meer tussenin zit.

5.3 Monitoring (vragen 10, 28, 30, 31d)

Vraag 30. Wat is de kwaliteit van de monitoringsplannen? Voldoen ze aan de regelgeving?

Vraag 28. Is er sprake van overlap tussen de werkzaamheden van de NEa en de verificateurs? Zijn er mogelijkheden om dit te versimpelen zonder het systeem aan te tasten?

Vraag 31.d. Is er sprake van overlappende bevoegdheden bij het toezicht op de monitoring? Zijn er dubbelingen? Zijn er tekortkomingen?

Vraag 10.

- a. In hoeverre voldoen de bedrijven aan wat er (op grond van de wet- en regelgeving) van hen wordt verwacht? Hoe kan dit worden verbeterd?*
- b. Welke onduidelijkheden en lacunes ervaren de bedrijven in de wet- en regelgeving en de beleidsuitvoering?*
- c. Op welke manier kunnen bedrijven op de meest simpele en meest effectieve manier aan de wet voldoen, uitgesplitst naar groot-, midden- en kleinbedrijf?*

5.3.1 Kader

Kwaliteit van de monitoringsplannen

De belangrijkste voorwaarde voor het verstrekken van een vergunning voor CO₂- en/of NO_x-emissiehandel is het beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan (MP). In dit plan is vastgelegd hoe een inrichting

zijn CO₂-en/of NO_x-emissies bepaald, bewerkt, registreert, valideert en rapporteert, inclusief de totale kwaliteitsborging hiervan. Bij wijzigingen dient – afhankelijk van de aard van de wijziging – een melding te worden gedaan of moet een revisievergunning worden aangevraagd. Het MP vormt daarmee het hart van beide systemen.

Omdat CO₂-emissiehandel een Europese regeling is - die zoveel mogelijk één op één in de Nederlandse wetgeving is vertaald - zijn de mogelijkheden om hiervan af te wijken beperkt. Wel bestaat er enige vrijheid in de wijze waarop de monitoringsverplichtingen, voor CO₂ vastgelegd in de EU MRG, vertaald zijn in de nationale wetgeving. In Nederland is ervoor gekozen dat de inrichtingen de wijze van monitoring, zowel voor CO₂- als NO_x-emissiehandel, dienen vast te leggen in een MP. Dit biedt hen enerzijds enige vrijheid hoe ze de verplichtingen invullen, maar anderzijds zijn ze wel gebonden aan het opstellen van een MP, hetgeen een aanzienlijke inspanning kan zijn. Ook het onderhoud hiervan eist regelmatig aandacht.

De vrijheid om de eisen aan het MP te versoepelen zijn dus beperkt omdat enerzijds (voor CO₂) aan de EU wetgeving moet worden voldaan en anderzijds omdat emissies nu een zekere geldwaarde vertegenwoordigen, waardoor een accurate monitoring van belang is voor het vertrouwen in het systeem.

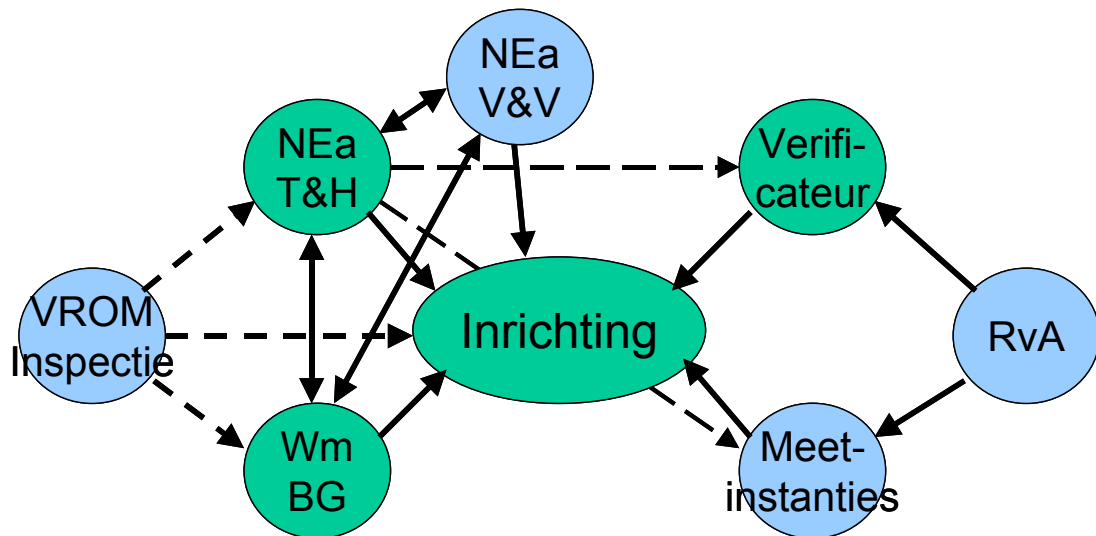
Toezicht op de monitoring

Een van de kernactiviteiten van de NEa is toezicht houden op de monitoring door de bedrijven. In de praktijk betekent dit onder meer dat de inspecteurs van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) toezichtbezoeken uitvoeren, en handhaven bij gevonden overtredingen. Het doel van deze bezoeken is om te controleren of het bedrijf emissies meet, gegevens verwerkt en rapporteert conform het MP en om te controleren of het MP compleet is en aansluit bij de werkelijkheid.

In de eerste allocatieperiode, die loopt tot 2008, wil de NEa elke bedrijfslocatie minimaal één keer bezoeken. Bij grotere of meer complexe bedrijven zal dat vaker gebeuren. De NEa onderscheidt verschillende typen van controle bezoeken, zoals routine- en ad-hoc-controles, maar ook controles van bijvoorbeeld uitvoering van metingen door geaccrediteerde meetinstanties. De frequentie en diepgang van de controles is vastgelegd in een toezichtstrategie.

Naast de inspecteurs van de NEa houden de verificateurs het Wm Bevoegd Gezag en van de VROM Inspectie zich bezig (of zouden zich bezig kunnen houden) met controlewerkzaamheden rond de monitoring (zie figuur xx). Het Wm Bevoegd Gezag voert controlebezoeken uit in het kader van BEES verplichtingen. Daarnaast is het mogelijk dat de VROM Inspectie als toezichthouder (van de NEa) inspecties bij bedrijven uitvoert²³. Al deze bezoeken hebben dezelfde emissies en monitoringssystematiek tot onderwerp, echter steeds uit een ander perspectief. De frequentie verschilt van jaarlijks (verificatie) tot nog nooit (VROM Inspectie). Werkzaamheden van de verificateurs zijn gedefinieerd in het verificatieprotocol. Afstemming tussen de NEa en het Wm Bevoegd Gezag zijn op papier vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Met betrekking tot NO_x emissies wordt het uitgangspunt gehanteerd dat het WM bevoegd gezag in principe verantwoordelijk is voor de afgasconcentraties, terwijl de NEa verantwoordelijk is voor de vrachten. Daarnaast speelt de NEa nog een rol bij het toezicht op de kwaliteit van de metingen en de kwaliteit van de verificatie. De NEa heeft wettelijk de bevoegdheid verificateurs boetes op te leggen als zij hun werk niet goed doen.

²³ Het Inspectoraat-Generaal heeft in de praktijk nog geen inspecties op dit vlak uitgevoerd (zie ook paragraaf 5.2).



Figuur 2 Betrokken partijen bij het toezicht op de monitoring

De belangrijkste aspecten waar bedrijven meet te maken krijgen als zij onder de wet regelgeving voor NO_x- en CO₂-emissiehandel vallen zijn:

- Opstellen en aanvragen vergunning op basis van een door het bedrijf opgesteld MP.
- Uitvoering van de monitoring op basis van een gevalideerd en door de NEa goedgekeurd MP.
- Aanpassen van het MP bij wijzigingen in het bedrijf of in de procedure en dit melden bij de NEa.
- Jaarlijks opstellen van een emissieverslag en de verificatie ervan.
- Zorg dragen dat jaarlijks gerapporteerde emissies in evenwicht zijn met de hoeveelheid ingeleverde emissierechten (CO₂: op basis van de allocatie; NO_x: op basis van een prestatienorm).

5.3.2 Conclusies

Naleving wettelijke verplichtingen ten aanzien van het MP

De bedrijven hebben in grote meerderheid voldaan in 2004/2005 aan hun wettelijke verplichtingen om een MP op te stellen. Het resultaat hiervan was dat, behoudens enkele uitzonderingen, alle bedrijven tijdig een goedgekeurd MP hadden en daarmee over een emissievergunning beschikten. Wel is bij de validaties door de NEa van de MP's gebleken dat – behoudens een enkele uitzondering – vrijwel alle MP's een of meerdere keren door de bedrijven, in meer of mindere mate, moesten worden bijgesteld alvorens ze acceptabel waren. Ook bij de (systeem)verificaties en inspectieonderzoeken zijn regelmatig afwijkingen gevonden tussen de werkelijke situatie en hetgeen is vastgelegd in het MP, maar de meeste van deze gevallen konden d.m.v. een melding bij de NEa worden verholpen.

Uit de evaluatie van de verificatie²⁴ en de enquête bleek dat de tevredenheid van de bedrijven over de uitvoering en toegevoegde waarde van de verificatie over het algemeen hoog tot zeer hoog was. Wel wordt opgemerkt dat de verificatie (in combinatie met de monitoringsverplichtingen) voor bedrijven met een beperkte emissie als een relatief zware last wordt ervaren.

Kwaliteit monitoringsplannen

²⁴ Eindrapport Evaluatie verificatie emissieverslagen in het kader van CO₂ en NO_x emissiehandel, 27 oktober 2006 opgesteld door Stuyt projecten BV en KPMG Sustainability BV in opdracht van VROM

De gemiddelde kwaliteit van de monitoringsplannen die in eerste instantie door de bedrijven werden ingediend was in meerderheid van de plannen onvoldoende. Naar aanleiding van de validatie moest vaak nog veel worden aangepast om uiteindelijk goedkeuring van de NEa te kunnen verkrijgen. Dit geldt zowel de onderdelen CO₂ als de NOx-monitoring. Ook naar aanleiding van (systeem) verificatie en bezoeken NEa moesten de reeds gevalideerde en goedgekeurde monitoringsplannen vaak worden aangepast en hiervan bij de NEa melding gemaakt²⁵. De verwachting is wel dat nu een goede basis is gelegd en dat aanpassingen in de toekomst beperkter van aard zullen zijn.

Geconcludeerd wordt dat het huidige systeem van validatie, verificatie en toezicht over het algemeen tot een goede borging van de kwaliteit van de monitoringsplannen leidt.

Ervaringen met toezicht

In de praktijk ervaren de bedrijven het toezicht van de NEa als intensief, vooral waar het gaat om de NOx emissies. In bepaalde gevallen zou, volgens bedrijven, deze intensiviteit minder mogen zijn. Als belangrijkste achterliggende redenen hiervoor wordt aangedragen:

1. verhouding van aandacht voor NOx emissies t.o.v. andere milieuverontreinigende emissies;
2. lage NOx prijs;
3. er wordt een overlap ervaren met de verificatie.

In verhouding met andere milieuverontreinigende componenten, bijvoorbeeld VOC's en zware metalen, krijgen NOx-emissies relatief veel aandacht als gevolg van het gerichte toezicht door de NEa.

Dit kan in sommige gevallen tot het ongewenste effect leiden dat andere emissies minder aandacht zullen krijgen, bijvoorbeeld in geval van een beperkte beschikbaarheid van een interne meetdienst. Als veel aandacht moet worden besteed aan NOx is minder capaciteit beschikbaar voor andere componenten.

Verscheidende bedrijven geven aan dat zij vinden dat een lage NOx-prijs een aanleiding is voor minder toezicht op NOx- emissiehandel, mede gezien de tijd en kosten die hiermee gemoeid zijn.

Overlap toezicht NEa en verificatie

Bedrijven ervaren het toezicht van de NEa soms als overlappend met controle door de geaccrediteerde verificateur. De vraag is in hoeverre dit onwenselijk is. Gezien de functies van de toezichthouder en de verificateur is een zekere overlap is ook onvermijdelijk.

De verificateur zal zich primair moeten richten op de kwaliteit van de gerapporteerde emissievrachten. Het gaat daarbij om de correctheid van de opgegeven getallen, waarbij de verificateur rekening houdt met de materialiteit van eventuele fouten of omissies. Het toezicht van de NEa zal zich primair richten op de naleving van de wet- en regelgeving.

Overlap toezicht NEa en Raad voor Accreditatie

Formeel houdt de NEa ook toezicht op de verificateur en op de kwaliteit van de metingen. Zowel de verificateurs als de meetinstanties dienen geaccrediteerd te zijn door de Raad voor Accreditatie. Het is niet duidelijk of hierover onderlinge afstemming heeft plaatsgevonden,

5.3.3 Aanbevelingen

1. Benadrukken onafhankelijke rol verificatie

Er bestaat bij de bedrijven onduidelijkheid over de verhouding tussen de toezichthoudende rol van de NEa en de verificatie. Het is van belang hierin aandacht te besteden bij de communicatie richting bedrijven.

²⁵ In het onderzoek naar de evaluatie van de verificatie over 2005: "De NEa heeft in totaal naar aanleiding van de systeem- en dataverificatie circa 110 meldingen gekregen van veranderingen in de monitoringsmethodiek en circa 95 meldingen van tijdelijke afwijkingen."

Van belang is het om hierbij de onafhankelijke rol van de verificateur te benadrukken. Het bedrijf is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de emissiegegevens en de verificateur controleert of het emissieverlag is opgesteld conform hetgeen is vastgelegd in het MP. Er bestaat geen directe relatie tussen de NEa en de verificateur wat betekent dat de documenten opgesteld door de verificateur in principe alleen via het bedrijf in kwestie door de NEa kunnen worden opgevraagd. Wel is het van belang er voor te zorgen dat de kwaliteit van de werkzaamheden van de geaccrediteerde verificateur voldoende is geborgd. In de wet is vastgelegd dat verificateurs worden geaccrediteerd door de RvA maar onduidelijk is de rol van de NEa als het gaat om toezicht op de verificateurs (zie tevens paragraaf 5.4 - Verificatie).

2. Toezicht NEa nog meer focussen op kwaliteit en naleving monitoring plan

Verificatie moet niet worden beschouwd als een sluitstuk van het toezicht. De kwaliteit van de verificatie lijkt van voldoende niveau om de kwaliteit van de getallen in de emissierapportages te waarborgen. De NEa zal haar toezicht primair moeten richten op het monitoring plan en daarbij de volgende vragen moeten stellen: (1) Voldoet het monitoring plan aan de gestelde eisen en de bestaande situatie, en (2) voert het bedrijf de monitoring uit conform het monitoring plan? Daarbij moet worden gerealiseerd dat het monitoring plan een levend document is. In de praktijk vinden regelmatig kleine aanpassingen plaats in de monitoring systematiek die via de meldingen procedure leiden tot een aanpassing van het monitoring plan. Via toezicht kan de NEa een vinger aan de pols houden.

3. Streven naar internationale harmonisatie op het gebied van toezicht

De EU regelgeving geeft lidstaten een relatief grote vrijheid om de toezicht en handhaving rond CO₂ emissiehandel zelf te organiseren. Dit leidt tot een verschillende aanpak binnen Europa. Sommige landen, zoals Duitsland hanteren een minder strikte scheiding tussen toezicht door het bevoegde gezag en de verificatie als in Nederland. Een zekere internationale harmonisatie tussen zowel de intensiteit van het toezicht en als de hoogte van de sanctie bij overtredingen is wenselijk gezien het feit dat bedrijven in verschillende lidstaten in eenzelfde handelssysteem zitten. Aanbevolen wordt de verschillen in toezicht op de monitoring in verschillende lidstaten in beeld te brengen en deze te analyseren of sprake is van een voldoende *level playing* field. Deze analyse kan worden ingebracht in de *review* van het ETS die onlangs van start is gegaan.

4. Overweeg toezicht van de NEa te verbreden tot andere componenten

Het toezicht van de NEa richt zich op dit moment op de emissies van 2 componenten, nl CO₂ en NO_x. In de nabije toekomst zal het toezicht zich ook richten op het broeikasgas N₂O, zodra in het kader van het ETS, N₂O emitterende installaties meegenomen dienen te worden.

Voor toezicht en handhaving m.b.t. emissies van andere componenten, zoals SO₂, koolwaterstoffen, CO en fijn stof is het WmBG verantwoordelijk. Vanuit verschillende oogpunten is het de moeite waard om te onderzoeken of het mogelijk is gebruik te maken van de werkzaamheden en de opgebouwde ervaring van de NEa ten aanzien van installaties die onder NO_x emissiehandel ten behoeve van het toezicht op andere type emissies naar de lucht. Hiervoor kunnen verschillende argumenten worden aangedragen:

1. Er kan sprake zijn van een duidelijke samenhang tussen de concentraties en vrachten van verschillende type van emissies. Voorbeelden zijn: CO₂- en NO_x-emissies zijn afhankelijk van de verbrandingscondities; SO₂ emissies zijn afhankelijk van de brandstofinzet en samenstelling; samenhang tussen NH₃ emissies²⁶ en NO_x-emissies bij installaties voorzien van een SCR²⁷; samenhang tussen NO_x-emissies en VOC-emissies uit naverbrandingsinstallaties voor de verwijdering van VOC's.

²⁶ Ten gevolge van ammoniak slip bij ammoniak injectie bij SCR en SNCR installaties <referentie>.

²⁷ Selectieve Catalytische Reductie.

2. Bedrijven ervaren een grote aandacht voor NOx emissies in vergelijking met andere emissies. De kwaliteit van de monitoring van andere luchtverontreinigende componenten, zoals VOC's, SO₂ en fijn stof, verdienen in principe een vergelijkbaar aandachtsniveau mede gezien de interactie tussen verschillende componenten in de atmosfeer, de samenhangende gezondheidseffecten op leefniveau en nationale en internationale beleidsdoelstellingen. Een meer integrale benadering van toezicht en handhaving sluit ook beter aan bij de doelstellingen van de IPPC Directive.
3. De invoering van NOx emissiehandel in Nederland heeft er toe geleid dat de kwaliteit van de monitoring van NOx emissies sterk is toegenomen. De NEa heeft kennis van NOx-monitoringssystemen en voert audits uit bij een groot aantal emittenten Deze kennis kan relatief eenvoudig uitgebreid worden naar andere emissies. De NEa zou toezichtstaken voor andere luchtmissies kunnen meenemen bij bedrijfsbezoeken in het kader van emissiehandel.
4. Nederland is op dit moment bezig een inhaalslag te maken met de kwaliteit van de monitoring van industriële emissies. Dit hangt mede samen met de E-PRTR verordening²⁸ die dit jaar van kracht wordt en IPPC bedrijven verplicht voor een groot aantal componenten jaarlijks emissievrachten te rapporteren. Een uitbreiding van de toezichtsrol van de NEa zou hier een rol in kunnen spelen

5. Vereenvoudiging MP's door standaardisatie:

Binnen de kaders van de gestelde eisen hebben bedrijven relatief veel vrijheid zelf invulling te geven aan de inhoud van de monitoringsplannen. Voor eenvoudige installaties, met bijvoorbeeld alleen aardgas-gestookte installaties is een verdergaande standaardisatie mogelijk en vanuit een oogpunt van efficiency ook wenselijk. De NEa heeft hierin voorzien door een elektronisch rapportage formaat aan te bieden. Echter de gebruikersvriendelijkheid van dit formaat blijkt in de praktijk tegen te vallen.

Een belangrijke aanbeveling is om blijvende aandacht te besteden aan een verdere vereenvoudiging en standaardisering van de opzet van de monitoringsplannen en het gebruik van defaultwaarden voor niet complexe bedrijven. Ook de afhandeling van meldingen met betrekking tot wijzigingen in de monitoring kan deels gestandaardiseerd en geautomatiseerd worden. Overwogen kan worden hiervoor internet-toepassingen te ontwikkelen, en aan te sluiten bij Europese initiatieven op dit vlak (ETSWAP) en ontwikkelingen rond de E-PRTR rapportageverplichtingen.

Hierbij een aantal concrete aanbevelingen om MP's te vereenvoudigen:

- Grote inrichtingen:
 - Vrijheid om zelf invulling te geven aan monitoring systematiek voor zover betrekking op complexe situaties zoals procesemissies.
 - Vergroot de mogelijkheid om afwegingen te maken tussen hoge nauwkeurigheid voor grote emissiebronnen vs. lagere nauwkeurigheid voor kleine bronnen zolang (1) voldoende overall nauwkeurigheid wordt gehaald (2) aangetoond wordt dat aannemelijk is dat geen onderschatting van de werkelijke emissies wordt gemaakt.
 - Zie voor kleine bronnen bij grote inrichtingen onderstaande opmerkingen.
- Middelgrote inrichtingen:
 - Vrijheid om zelf invulling te geven aan monitoring systematiek voor zover betrekking op complexe situaties zoals procesemissies.

²⁸ VERORDENING (EG) Nr. 166/2005 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD, dd²⁸ verordening (eg) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad, dd. 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.

- Verregaande standaardisering en automatisering van monitoring systematiek voor standaard situaties, bijvoorbeeld voor aardgasgestookte ketelinstallaties die binnen zekere marges van belasting worden geopereerd.
 - Automatisering meldingenprocedure voor standaard wijzigingen monitoring systematiek.
 - Bij niet complexe bedrijven verificatie emissiejaarverslag op basis van verificatie op afstand (bijvoorbeeld door controle inkoopgegevens aardgas).
 - Zie voor kleine bronnen bij middelgrote inrichtingen onderstaande opmerkingen.
- Kleine inrichtingen en/of kleine bronnen:
- Verregaande automatisering van monitoringsystematiek, bijvoorbeeld m.b.v. internet gebaseerd MP.
 - Automatiseren meldingsprocedure voor standaard wijzigingen monitoringsystematiek.
 - Bij standaard situatie (bijvoorbeeld verbrandingsinstallatie met alléén gasverbruik) verificatie emissiejaarverslag op basis van verificatie op afstand (bijvoorbeeld door controle inkoopgegevens aardgas).
 - Bij NOx de vrijheid geven om emissies te rapporteren op basis van default waarden of standaard emissiefactoren, zolang aannemelijk wordt gemaakt dat hiermee geen onderschatting ontstaat van de werkelijke emissies. Eventueel bijtelling hanteren om te corrigeren voor te grote onzekerheden. Standaard emissiefactoren voor NOx emissies kunnen bijvoorbeeld worden vastgesteld op basis van praktijkgegevens voor bepaalde modellen aardgasbranders en bewijs van goed onderhoud ervan door middel van onderhoudscertificaten. Voor emissiefactoren (of range van factoren) van verschillende typen branders zou een branderdatabase kunnen worden aangelegd.

5.4 Vraag 21: verificatie

Vraag 21.

- a. *Hoe moet de positie en het functioneren van de verificateur in juridische zin worden geduid, en op welke onderdelen behoeft de regeling voor de verificateur verbetering?*
- b. *Hoe is het toezicht op de verificateurs geregeld? Zowel nationaal als internationaal? Zijn ze in andere Europese landen geaccrediteerd onder een lichter regime?*
- c. *Welke bestuurlijke acties zouden er eventueel rechtsreeks richting (frauduleuze of ondeskundige) verificateurs kunnen worden ondernomen en is hiervoor voldoende juridische basis?*
- d. *Welke afwegingen zijn er voor het gebruik van de gegevens die bij de verificateur bekend zijn ten behoeve van handhavingsacties?*
- e. *Moet verificatie wel of niet aan de markt worden overgelaten? Zo ja, wat zijn de voor- en tegenargumenten?*

5.4.1 Kader

Wet- en regelgeving

In de Europese richtlijn voor emissiehandel (Richtlijn 2003/87/EG) is aangegeven dat de lidstaten er zorg voor dienen te dragen dat de door de exploitanten ingediende emissieverslagen worden geverifieerd. In bijlage V van deze richtlijn is in hoofdlijnen aangegeven hoe de verificatie dient te verlopen en welke eisen er worden gesteld aan de verificateur. In de richtlijn wordt niet gesproken over accreditatie of over de wijze waarop verificateurs worden aangesteld.

In de Monitoring en Reporting Guidelines (Beschikking van de Europese Commissie van 29 januari 2004) is de volgende definitie opgenomen voor de verificateur:

“een bevoegde, onafhankelijke, erkende instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van en rapportage over het verificatieproces, in overeenstemming met de gedetailleerde eisen die door de lidstaat krachtens bijlage V van de richtlijn zijn opgesteld.”

Verder wordt ook in deze beschikking onder 7.4 aandacht besteed aan de werkzaamheden die door de verificateur moeten worden uitgevoerd om te komen tot zijn oordeel. In de Engelse versie van de MRG wordt gesproken over een ‘*accredited verification body*’. Dit is in de Nederlandse versie vertaald in ‘erkende instantie’. In de guidelines wordt verder niet aangegeven hoe de erkenning (of accreditation) van deze erkende instantie plaats dient te vinden. Het is aan de lidstaten zelf om daar verdere invulling aan te geven.

In de Memorie van Toelichting bij het Nederlandse wetsvoorstel broeikasgasemissiehandel is aangegeven: *“door de Commissie en de andere lidstaten wordt onderkend dat het ongewenst zou zijn indien elk van de lidstaten een eigen systematiek van erkenning van verificateurs gaat ontwikkelen, waardoor het vrije dienstenverkeer belemmerd zou kunnen worden. Bedoeling is om een internationale standaard vast te stellen op basis waarvan de erkenning van de verificateur zal gaan plaatsvinden. Zodra deze internationale standaard er is kunnen verificateurs op basis hiervan worden getoetst, geaccrediteerd en erkend en zal deze standaard ook worden gehanteerd als minimumeis om de verificatie te mogen uitvoeren.”*

Inmiddels is deze standaard door de European Co-operation for Accreditation opgesteld (EA Guidance Note 6/03). In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

In artikel 16.14, derde lid, Wm is de basis gelegd voor een uitvoeringsregeling voor de eisen waaraan een verificateur en een verificatie dient te voldoen. Nadere bepalingen zijn opgenomen in artikel 12 van het *Besluit van 13 april 2005 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten*. Dit artikel is hieronder opgenomen:

Artikel 12

1. *Het afgeven van een verklaring als bedoeld in artikel 16.12, eerste lid, onder c, van de wet geschiedt door een verificateur die werkzaam is bij een verificatie-instelling die is geaccrediteerd door:*
 - a. *de Raad van Accreditatie, of*
 - b. *een vergelijkbare buitenlandse instelling die erkend is door een staat, aangesloten bij de Multilateral Agreement on European Accreditation of Certification.*
2. *In afwijking van het eerste lid wordt een verificatie-instelling in 2006 tevens als geaccrediteerd beschouwd indien die instelling een verzoek om accreditatie heeft ingediend bij de Raad van Accreditatie en dat verzoek door de Raad van Accreditatie ontvankelijk is verklaard.*

In november 2003 heeft het Kabinet een kabinetsstandpunt²⁹ vastgesteld waarin een aantal basisprincipes zijn vastgelegd rondom het gebruik van certificatie voor publieke doeleinden. Dit standpunt is ook relevant voor de positie van de verificateur in het kader van emissiehandel. Er worden in het kabinetsstandpunt de volgende 3 certificatievarianten onderscheiden.

- Zelfreguleringsvariant: Certificatieregelingen waarmee een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling wordt gerealiseerd.

²⁹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid

- Toezichtondersteuningsvariant: Certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht en handhavingsbeleid in het kader van wettelijke regelingen, zonder dat in die regelingen expliciet een rol voor certificatie is voorzien.
- Toelatingsvariant: Hierbij gaat het om certificatieregelingen die deel uitmaken van wetgeving. De wettelijke certificatie kent in hoofdzaak twee verschijningsvormen: de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke toelatingsvariant.
 - Bij de onvoorwaardelijke toelatingsvariant controleert de overheid slechts het bezit van het certificaat.
 - Bij de voorwaardelijke toelatingsvariant levert het certificaat niet meer dan een vermoeden van overeenstemming met de wettelijke eisen op.

Bij elk van beide toelatingsvarianten valt een onderscheid te maken naar verplichte en niet-verplichte certificatie. Bij verplichte certificatie is de aanwezigheid van een certificaat een voorwaarde om een activiteit, dienst of prestatie te mogen verrichten. Bij vrijwillige certificatie biedt de wetgeving naast het bezit van het certificaat andere mogelijkheden om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

5.4.1.1 Conclusies

21.a. Hoe moet de positie en het functioneren van de verificateur in juridische zin worden geduid, en op welke onderdelen behoeft de regeling voor de verificateur verbetering?

Erkenning van verificatie-instellingen vindt nu plaats door de Raad voor Accreditatie of een vergelijkbare buitenlandse instelling die erkend is door een staat, aangesloten bij de Multilateral Agreement on European Accreditation of Certification. De vereisten waaraan moet worden voldaan zijn opgenomen in het accreditatie-protocol waarin wordt verwezen naar de EA Guidance Note 6/03.

Door de RvA zijn drie verificatie-instellingen erkend. Deze verificatie-instellingen worden op dit moment niet door de minister aangewezen. Daar bestaat geen wettelijke basis voor. Aangezien de bedrijven verplicht zijn het emissieverslag te laten verifiëren en niet-verificatie rechtsgevolgen in het leven kan roepen, zou hier sprake zijn van een voorwaardelijke verplichte toelatingsvariant zoals opgenomen in het Kabinetsstandpunt. Dit betekent dat verificateurs kunnen worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb en dat het (niet) goedkeuren van een emissieverslag mogelijk als een 'besluit' ingevolge artikel 1:3 Awb kan worden gezien. In een dergelijk geval verdient het aanbeveling om, conform het kabinetsstandpunt, de verificatie-instellingen die zich met de verificatie van het emissieverslag bezighouden aan te wijzen door de minister van VROM, waardoor duidelijk is dat de minister verantwoordelijk is voor het toezicht op de verificatie-instellingen en de minister zonnodig bij ondeskundige verificatie-instellingen de erkenningen bestuurlijk kan intrekken. Een dergelijke aanwijzing door de minister zou geregeld kunnen worden via het onlangs in de Wm opgenomen hoofdstuk 11 "Kwaliteit van werkzaamheden en integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren" en wel bij amvb ex artikel 11.2 Wm. Daarbij kan besloten worden bezwaar en/of beroep tegen 'besluiten' van een verificateur al of niet uit te sluiten.

De Raad voor Accreditatie (RvA) kan in zo'n geval voor de minister de erkenningen uitvoeren. De minister kan ook besluiten de uitvoering van controlewerkzaamheden uit te besteden aan de RvA.

21.b. Hoe is het toezicht op de verificateurs geregeld? Zowel nationaal als internationaal? Zijn ze in andere Europese landen geaccrediteerd onder een lichter regime?

De NEa houdt toezicht op de verificateurs in die zin dat het bestuur van de NEa kan optreden bij overtreding van de bepalingen in artikel 16.14 Wm. Voor de verificateur betekent dit dat de NEa erop toeziet dat hij overeenkomstig de gestelde eisen verifieert en dat hij niet betrokken is geweest bij het opstellen, beoordelen of uitvoeren van het monitoringsplan (artikel 16.14, eerste en tweede lid, Wm). Ingevolgen artikel 12 van het Besluit handel in emissierechten worden verificateurs in Nederland (voor zowel NO_x als CO₂ verificaties) geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Dit doet de Raad aan de hand van een accreditatieprotocol waarbij in ieder geval moet worden voldaan aan de vereisten uit de EA Guidance Note 6/03.

In de survey³⁰ die in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd naar de praktijk rond verificatie is naar voren gekomen dat het toezicht in de verschillende lidstaten uiteen loopt en dat er “geen sprake is van een geharmoniseerd systeem van accreditatie en verificatie en geen uniformiteit in de verificatie protocollen”. Wel toont de studie aan dat in circa 10 landen gebruik wordt gemaakt van de EA Guidance Note 6/03. Het is aannemelijk dat de accreditatie in die landen onder een vergelijkbaar regime plaatsvindt. Situatie in andere landen kan sterk afwijken. In Duitsland kunnen bijvoorbeeld EMAS³¹-auditors ook verificatie in het kader van emissiehandel uitvoeren, in Polen kunnen regionale milieu inspecteurs de verificatie uitvoeren. Het is niet te zeggen of dit lichtere regimes zijn, wel zeer verschillend.

21.c. Welke bestuurlijke acties zouden er eventueel rechtstreeks richting (frauduleuze of ondeskundige) verificateurs kunnen worden ondernomen en is hiervoor voldoende juridische basis?

Bij een geconstateerde overtreding kan het bestuur van de NEa de verificateur een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. (artikelen 18.6a, respectievelijk 18.16a Wm). Gaat het om fraude van een verificateur, dan kan het bestuur van de NEa eveneens bestuursrechtelijk optreden, maar in de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel staat vermeld (blz. 62) dat fraude in beginsel strafrechtelijk wordt afgedaan. Tegen ondeskundigheid van de verificateur kan het bestuur van de NEa moeilijk optreden, tenzij het een overtreding betreft van artikel 16.14, eerste lid Wm (zie vraag 21b).

De NEa ziet dus toe op bepaalde gedragingen van de verificateur, maar is daarbij niet verantwoordelijk voor het toezicht op de *erkenning* (en daarbij de deskundigheid) van verificatie-instellingen. Daar zijn ook geen wettelijke criteria voor. Het toezicht op de erkenning ligt bij de Raad voor Accreditatie.

In het Besluit handel in emissierechten is geregeld dat accreditatie plaatsvindt door de RvA. De vereisten waaraan een verificateur moet voldoen zijn opgenomen in het accreditatieprotocol (waarin wordt verwezen naar de EA Guidance Note).

Er is derhalve voldoende juridische basis om tegen frauduleuze verificateurs op te treden. Tegen erkenningen en dus eventuele ondeskundigheid kan thans opgetreden worden door de Raad voor Accreditatie (RvA). De RvA hanteert daarvoor interne tuchtregels en kan een accreditatie intrekken maar dat vindt plaats in het private domein. Een overheid kan daartegen niet rechtstreeks bestuursrechtelijk optreden. Aanwijzing van de verificatie-instellingen door de minister van VROM, op voorspraak van de RvA, zou daarom aanbeveling verdienen. Dit is ook overeenkomstig het eerder genoemde kabinetsstandpunt. Daarbij zou de RvA tevens de uitvoering van de controlewerkzaamheden door de minister opgedragen kunnen krijgen.

21.d. Welke afwegingen zijn er voor het gebruik van de gegevens die bij de verificateur bekend zijn ten behoeve van handhavingsacties?

³⁰ Verification, Assuring the credibility of the European Union Emissions Trading Scheme, Price Waterhouse Coopers, 2006

³¹ ECO-Management and Audit Scheme, Europees systeem van onafhankelijke toetsing van het milieuverlag van bedrijven

Wanneer thans een vermoeden bestaat van een overtreding van een verificateur (fraude of betrokkenheid bij monitoringsplan) dan kan de NEa gegevens daartoe van belang bij de verificateur opvragen. Als het echter gaat om ondeskundigheid (de erkenning), dan lijkt er geen wettelijke basis te zijn om gegevens bij de verificateur op te vragen. Wanneer het een vermoedelijke overtreding van de drijver van de inrichting betreft, dan zullen de van belang zijnde gegevens bij het bedrijf zelf moeten worden opgevraagd. Hier kan ook de zgn. managementletter van de verificateur toe behoren. Het rechtstreeks opvragen van gegevens in zo'n geval bij de verificateur, lijkt niet mogelijk. Alsdan is overleg van de NEa met de verificateur aangewezen. In hoeverre de verificateur het bedrijf alsdan in bescherming zal nemen - hij is immers aangezocht door het bedrijf- is niet met zekerheid te zeggen.

Bij aanwijzing van de verificatie-instellingen door de minister, kunnen, in verband met toezicht op de erkenning van de instellingen, meer gegevens bij de verificateur worden opgevraagd.

Als het 'Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid' wordt gevolgd dan is het niet uitgesloten dat de betreffende verificatie-instellingen als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden beschouwd. Dan zou er een structurele informatie-uitwisseling tussen Nea en verificatie-instelling mogelijk zijn. In het kabinetsstandpunt is echter aangegeven dat, uit angst voor 'onnodige bureaucratie', het kabinet er voor pleit om de informatie-uitwisseling tussen certificerende instelling en de handhavende overheid te beperken tot 'misstanden'. Een ander argument voor terughoudendheid in informatie-uitwisseling is ook dat het 'doorspelen' van informatie de vertrouwensrelatie tussen verificateur en geverifieerde kan schaden.

21.e. Moet verificatie wel of niet aan de markt worden overgelaten? Zo ja, wat zijn de voor- en tegenargumenten?

In overleg tussen EZ, VROM en de industrie afgesproken dat de bedrijven gedurende een overgangperiode van drie jaar (de eerste handelsperiode) voor de verificatie een beroep kunnen doen op het Verificatiebureau Benchmarking (VBE). In dat geval zullen de kosten van de verificatie voor rekening van de overheid komen. Gedurende deze periode van 3 jaar wordt wel uitgegaan van een kostenreductie. In het tweede jaar moet het VBE voor de verificatie nog maar 60% van de uren per bedrijf nodig hebben vergeleken met het eerste jaar en in het derde jaar nog maar 40%. Als de efficiencyverbetering in het bedrijf minder blijkt te zijn, dan worden de kosten voor de extra VBE-uren aan het bedrijf doorberekend.

Deze opzet heeft een aantal belangrijke voordelen gehad:

- De administratieve lasten voor het bedrijfsleven blijven in deze eerste periode beperkt wat een positief effect heeft op de acceptatie van het systeem van handel in emissierechten.
- Er is zeker gesteld dat er voldoende capaciteit is om de verificaties uit te voeren. De vereisten voor verificatie-instellingen en de accreditatie zijn in een laat stadium geregeld wat ertoe had kunnen leiden dat er onvoldoende capaciteit zou zijn geweest bij de commerciële verificatie-instellingen.
- Door concentratie van de verificatiewerkzaamheden bij één orgaan konden de verificateurs intern veel kennis en ervaring delen wat zeker bij de start kwaliteitsvoordelen heeft opgeleverd.

De gevolgde opzet kent ook een belangrijk nadeel: De rol van VBE heeft als gevolg gehad dat er geen sprake is van een open markt en marktwerking. Van de in totaal 284 ingediende emissieverslagen over 2005 zijn er 233 door de VBE gecontroleerd. Door commerciële bureaus is aangegeven dat het moeilijk is om opdrachten te verkrijgen en om de investering, in onder andere de opleiding van personeel en de kosten van accreditatie, op korte termijn terug te verdienen. Het ontbreken van een open markt heeft

potentiële verificateurs ervan weerhouden op de Nederlandse markt actief te worden. Nederland en België zijn de enige landen waar een verificatie kosteloos kan worden verkregen.

De verwachting is gerechtvaardigd dat als er een beroep zou worden gedaan op het mededingingsrecht dat geconcludeerd moet worden dat door de rol van VBE er onvoldoende sprake is van een open markt en marktwerking. Deze situatie is echter alleen nog van toepassing op de verificatie van de emissieverslagen over 2007. Hierna is er sprake van een vrije markt. Vanaf 2008 worden verificaties namelijk niet meer uitgevoerd door het VBE, maar door commerciële verificatie-instellingen.

De verwachting is dat andere, ook buitenlandse verificatie-instellingen zullen toetreden tot de markt en er een concurrentieslag zal plaatsvinden tussen verificatie-instellingen. Dit zal de kosten van verificatie laag zal houden. Een concurrentieslag zal echter ook effect hebben op de kwaliteit en diepgang van de verificatie.

Om in dit geval als overheid 'grip' te kunnen houden op de kwaliteit van de verificatie-instellingen en bestuurlijk toezicht op deze instellingen mogelijk te maken, verdient het aanbeveling de verificatie-instellingen, nadat de deskundigheid is vastgesteld door de RvA, door de minister van VROM te laten aanwijzen.

5.4.1.2 Aanbevelingen

- Stel eenduidig vast welke variant uit het 'Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid' van toepassing is. De voorwaardelijke verplichte toelatingsvariant lijkt het beste aan te sluiten bij de huidige opzet van verplichte verificatie van het emissieverslag. Hieruit volgt dat aanwijzing van de verificatie-instelling door de minister wettelijk noodzakelijk is. Hierdoor krijgt de minister bestuurlijk grip op de verificatie-instellingen kan de erkenning op grond van ondeskundigheid zonodig in worden getrokken. Laat hierbij in opdracht van de minister de controle op de verificatie-instellingen aan de RvA over.
- Onderzoek de consequenties van het feit dat een verificatie-instelling een bestuursorgaan kan zijn in de zin van artikel 1:1, onder b, Awb. en dat de al of niet goedkeuring van het emissieverslag een 'besluit' is in de zin van artikel 1:3 Awb. Ga daarbij na of mogelijk bezwaar of beroep tegen deze 'besluiten' wettelijk moet worden uitgesloten. Onderzoek daarbij ook in welke gevallen ('misstanden') het gewenst is dat er informatie-uitwisseling plaats vindt tussen verificateur en NEa.
- De NEa heeft en behoudt de eindverantwoordelijkheid voor de naleving en het nalevingsniveau van de emissievergunning, inclusief monitoringsplan en emissieverslag. De verificatie kan echter wel consequenties hebben voor de wijze waarop de NEa haar handhavingstaak invulling geeft. Daarvoor is het van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de afstemming tussen NEa en de verificatie-instelling. Onderzoek of de bestuursrechtelijke bevoegdheid (opleggen bestuurlijke boete, dwangsom) die de NEa thans heeft ten aanzien van overtredingen van de verificateur zich verdraagt met het maken van afspraken tussen NEa en verificatie-instelling.
- Communiceer duidelijker naar de markt wat de rolverdeling is van de verschillende actoren. Ook voor het bedrijf dat is onderworpen aan het toezicht moet het steeds helder zijn of het te maken heeft met een toezichthouder (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) of een verificateur en wat dat betekent voor zijn rechten en plichten.

6 ADMINISTRATIEVE LASTENDRUK (VRAGEN 8 EN 9)

Vraag 8.

- a. *Breng de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven in kaart, uitgesplitst naar klein-, midden- en grootbedrijf.*
- b. *Welke mogelijkheden zijn er om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven te verminderen?*

Vraag 9.

- a. *Staan de eenmalige - en jaarlijkse kosten voor de monitoring rapportage en verificatie in verhouding tot de baten?*
- b. *Kan dit worden gedifferentieerd naar NO_x en CO₂?*
- c. *Wat is de inschatting van de kosten in de toekomst?*

6.1 Kader

Wettelijk is vastgesteld dat bij nieuwe wetgeving of ingrijpende wijziging van bestaande wetgeving de overheid de hoogte van de administratieve lasten (AL) voor het bedrijfsleven moet onderzoeken alsmede of de lasten beperkt kunnen worden. Het resultaat van dit onderzoek (in casu de AL van een bepaalde wet) wordt getoetst door het Adviescollege toetsing administratieve lasten (verder: ACTAL). Aangezien de AL moeten worden bepaald in zeer diverse wetgevingsprocedures heeft de overheid een eenduidige definitie van de AL vastgelegd inclusief de rekenwijze die moet worden gevolgd bij de bepaling van de AL.

Administratieve lasten zijn de kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Andere (administratieve) lasten, zoals in het geval van emissiehandel, het deelnemen aan de handel, betrokkenheid bij het allocatieoverleg en (beroeps-)procedures rondom de allocatie vallen niet onder de definitie van administratieve lasten.

Bij de vaststelling van de AL van nieuwe wetgeving is het lastig de AL goed af te bakenen. Met name spitst dit zich toe op welke posten exact tot de AL moeten worden gerekend maar ook welke verplichtingen ten tijde van de invoering van de nieuwe wetgeving al golden op basis van andere regelingen. Alleen nieuwe, aanvullende AL worden tot de AL van de nieuwe wetgeving gerekend. Reeds geldende verplichtingen op grond van andere wet- en regelgeving worden niet gerekend tot de AL van de nieuwe wetgeving. Een voorbeeld hiervan is dat, indien op het grond van het BEES al continu wordt gemonitord, dit geen AL voor NO_x emissiehandel zijn. Wel geldt dat als de bestaande monitoring moet worden aangepast t.b.v. de vrachtbepaling voor NO_x emissiehandel, dat de aanpassingskosten wel AL voor NO_x emissiehandel zijn. In de bijlage wordt hierop dieper ingegaan.

Deze vragen zijn beantwoord door te onderzoeken hoe de vooraf geschatte AL zich verhouden tot de feitelijk gemaakte kosten door het bedrijfsleven. Dit is gerealiseerd door negen representatieve bedrijven telefonisch te interviewen naar hun ervaringen op basis van vooraf toegestuurde gedetailleerde specifieke informatie. Naast de directe baten en lasten zijn de bedrijven hierbij ook gevraagd naar ideeën voor verbeteringen. Het onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies:

6.2 Conclusies

- De AL van CO₂-emissiehandel komen redelijk goed overeen met de vooraf in de ACTAL onderzoeken gemaakte raming. De lastendruk van NO_x emissiehandel is echter aanzienlijk hoger dan de vooraf bij ACTAL geschatte kosten (50 tot 100% hoger). De totale gemiddelde AL van CO₂ en NO_x EH voor het bedrijfsleven zijn naar verwachting in de orde van 20 tot 30 miljoen Euro per jaar. De inschatting van de AL op basis van ACTAL 3 en 4 onderzoeken was circa 16 miljoen Euro per jaar. Gezien de samenloop van CO₂- en NO_x-emissiehandel is een precieze verdeling van de kosten over beide systemen echter lastig maar het grootste deel van deze lasten zal toe te rekenen zijn aan NO_x EH.
- De gerapporteerde AL betreffen de extra AL als gevolg van de emissiehandelwetgeving, die aanvullend moeten worden gemaakt op bestaande informatieverplichtingen (BEES, Bva, MJV, etc.). Bij de gerefereerde ACTAL onderzoeken is hiervan uitdrukkelijk uitgegaan. Een beperkte overlap in de kosten met andere regelingen valt echter niet uit te sluiten gezien de verwevenheid met de andere regelingen en vanwege tussentijdse andere ontwikkelingen.
- In de ACTAL onderzoeken werd uitgegaan van een sterke afname van de administratieve lasten na het eerste jaar. Deze afname blijkt veel minder sterk te zijn dan werd aangenomen. Dit wordt vooral veroorzaakt door aanpassingen van het MP, communicatie met de NEa hierover en onderhoud van monitoringssystemen. Ook toekomstig verwachten de geïnterviewde bedrijven geen verdere afname van de administratieve lasten.
- Een deel van de deelnemers aan EH heeft baten ontvangen uit de verkoop van rechten maar op industriële niveau valt dit weg tegen de kosten van inkoop door anderen. Het is niet gebleken dat bedrijven besparingen hebben behaald door efficiencyverbetering.
- De geïnterviewde bedrijven zijn van mening dat de eenmalige - en jaarlijkse kosten met name voor NO_x EH niet in verhouding zijn tot de behaalde emissiereductie en de relevantie van NO_x t.o.v. andere milieuaspecten. De lasten van CO₂-emissiehandel worden wel min of meer als acceptabel gezien.
- Mogelijkheden tot lastenverlichting liggen naar verwachting voornamelijk in het verminderen van de monitoringsverplichtingen en het vereenvoudigen van de administratieve verplichtingen bij wijzigingen in het monitoringsplan.
- Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de monitoringsverplichtingen voor CO₂-emissiehandel zijn beperkter omdat deze voor een groot deel zijn vastgelegd in de Europese regelgeving.

6.2.1 Aanbevelingen voor lastenverlaging en andere verbeterpunten

Uit het onderzoek en de interviews is gebleken dat het gewenst is als de administratieve verplichtingen - en daarmee de lasten van emissiehandel worden beperkt. Een selectie van de meest effectieve geachte mogelijkheden staat hieronder vermeld:

- Vereenvoudigen en automatiseren van het MP en alle hieraan gerelateerde handelingen (aanpassingen, meldingen, etc.), waarbij alle nu geldende eisen tegen het licht worden herbezien;
- Voorlichting geven aan de bedrijven zodat de MP's niet nodeloos ingewikkelder worden gemaakt dan noodzakelijk.
- Vereenvoudigen van de monitoring van biobrandstoffen (flowmeting, samenstelling, etc.).
- Stroomlijnen en structureren van het toezicht en de handhaving door de NEa, zodat dit tijdens en na afloop van de inspecties minder menskracht vraagt van de bedrijven en beter kan worden ingepland.
- Onderzoek of het mogelijk is alle informatieverplichtingen m.b.t. emissies (NO_x, CO₂-vracht en concentratie) richting overheid bij één bevoegd gezag onder te brengen, zodat het aantal vragen wordt beperkt en kan worden gecoördineerd.

- Beperken van vooral de NO_x monitoringsverplichtingen, die specifiek zijn voor NO_x emissiehandel, waaronder de periodieke metingen, de vereiste niveaus van nauwkeurigheid en de verplichting tot continue monitoring voor grote installaties met slechts een beperkte inzet.
- Verduidelijken van de verplichtingen voortvloeiend uit de NEN-EN 14181 norm en zorgen dat de norm voor alle installaties goed toepasbaar is en wegnemen van de problemen bij de handhaving door de NEa.

7 FUNCTIONEREN NEA

7.1 Organisatievorm NEa (vragen 19, 23, 24, 25, 26)

Vraag 19. Is er sprake van een belangenconflict of problemen als gevolg van het feit dat de overheid in JI en CDM-rechten koopt en dus speler op de markt is?

Vraag 23. Op dit moment functioneert de NEa als baten-/lastendienst. Wat zijn de voor- en nadelen van het functioneren van de NEa in deze vorm?

Vraag 24.

- a. *Kan de NEa in deze vorm voldoende onafhankelijk van VROM opereren? Zo nee, wat zijn de knelpunten?*
- b. *Kunnen deze knelpunten worden opgelost, zo ja, hoe?*

Vraag 25.

- a. *Is het mogelijk om de NEa onder te brengen bij een andere organisatie?*
- b. *Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen indien de NEa zou worden ondergebracht bij een andere organisatie (zoals bijvoorbeeld de NMa)?*
- c. *Welke gevolgen zou dit hebben voor, in dit geval, de verhouding van de bewindslieden van EZ verantwoordelijk voor de NMa en de minister van VROM voor de NEa?*

Vraag 26. Bij de invoering van het wetsvoorstel voor de implementatiewet CO₂-emissiehandel waren er redenen waarom de NEa t.z.t. zou moeten worden omgevormd tot een ZBO. Zijn deze redenen nog geldig?

7.1.1 Kader

In het wetsvoorstel inzake handel in broeikasgasemissierechten³² (hierna te noemen Wet CO₂ emissiehandel) is bewust gekozen voor de NEa als een Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Op verzoek van de Tweede Kamer zal die status echter niet eerder worden toegekend dan na onderhavige evaluatie van emissiehandel (waarbij de Tweede Kamer ook de mogelijkheid heeft genoemd van het onderbrengen van de NEa bij een andere ZBO, zoals de NMa). Tot dat moment is gekozen voor de status van baten-lastendienst. Reden voor een zelfstandige positie van de NEa was, zoals blijkt uit de Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel CO₂-emissiehandel, in algemene zin het vereiste van onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

Een baten-lastendienst moet voldoen aan een twaalfal instellingsvoorwaarden³³, waarvan in later stadium een drietal als essentiële toetspunten zijn benoemd, en de overige alleen van belang zijn bij een groot verschil tussen de startpositie van een kandidaatsdienst en het beoogde niveau van die dienst³⁴. Een

³² Memorie van Toelichting Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.3.

³³ Evaluatie van het baten-lastenmodel; Brief minister van financiën over de tweede rijksbrede evaluatie van de verzelfstandigingsdienst baten-lastenmodel, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002-2003, 28 737, nr. 1.

³⁴ Ibid, nr. 11.

zelfstandig bestuursorgaan moet voldoen aan de vereisten zoals neergelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen³⁵.

Via de Wet milieubeheer heeft de minister van VROM een flink aantal bevoegdheden ten aanzien van de NEa als baten-lastendienst. In totaal zijn tien bevoegdheden onderscheiden³⁶. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft de minister eveneens een flink aantal bevoegdheden.

Mede in dit licht bezien zijn de vragen als volgt geïnterpreteerd en aangescherpt:

- Vraag 19: een mogelijk belangenconflict heeft betrekking op de overheid als handelende partij in relatie tot inzage in het register emissiehandel en in de gerapporteerde werkelijke emissies. Die handel betreft thans rechten uit Joint Implementation (JI) projecten (“ERU’s”) en uit Clean Development Mechanism (CDM) projecten (“CER’s”). Daarnaast is het in de toekomst niet ondenkbaar dat de rijksoverheid zou kunnen gaan handelen in door haarzelf aan emittenten toegewezen emissierechten (“Assigned Amount Units”).
- Vraag 24: aandachtspunten zijn onder andere wat precies de bevoegdheden van de minister van VROM zijn bij baten-lastendienst (“verantwoordelijk voor alle activiteiten”) respectievelijk ZBO (“gedeeltelijk verantwoordelijk”).
- Vraag 26: de discussie over ZBO’s heeft de afgelopen jaren niet stilgestaan. Overwegingen, criteria en voorwaarden voor instelling van ZBO’s zijn veranderd. Deze ontwikkeling is meegenomen in de evaluatie van een eventuele ZBO status voor de NEa.

7.1.1.1 Conclusies

Het voordeel van de NEa bij de huidige wijze waarop zij als baten-lastendienst binnen het ministerie van VROM is vormgegeven, is de wat grotere onafhankelijkheid in vergelijking met een directie of afdeling van het ministerie en de stringente eisen aan de werkwijze. Nadelen zijn de beperkte onafhankelijkheid en, in mindere mate, de inspanningen en kosten van het op het vereiste niveau brengen en documenteren van de werkwijze, alsmede het minder directe gevoel van het ministerie van VROM voor de noodzakelijke bezetting en kosten.

De redenen om van de NEa een zelfstandig bestuursorgaan te maken, zoals opgenomen in de Wet CO₂ emissiehandel zijn nog steeds valide, zodat er geen redenen zijn om af te wijken van de oorspronkelijk ingezette koers. De wens, zo niet de noodzaak, tot een onafhankelijke positie van de NEa, zoals naar mede voren gekomen uit deze evaluatie, versterken deze lijn.

Het onderbrengen van de NEa bij de NMa ligt om diverse redenen niet voor de hand, waarbij de wezensvreemdheid van de werkzaamheden van NMa en NEa ten opzichte van elkaar en de slechts beperkte verwachte synergievoordelen de belangrijkste redenen zijn. Evenmin ligt het onderbrengen van de NEa bij een andere organisatie voor de hand; uit het onderzoek zijn geen passende organisaties naar voren gekomen.

7.1.1.2 Aanbeveling

Zet de verdere ontwikkeling van de NEa naar een apart zelfstandig bestuursorgaan voort.

³⁵ Staatsblad 30-11-2006, nr. 587

³⁶ Brief staatssecretaris van VROM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 106, nr. 1

7.2 Kwaliteit van de NEa (vragen 20, 27A, 27B, 29)

Vraag 27.

- a. *Wat is de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering (doelmatigheid) en het kwaliteitssysteem van de NEa?*
- b. *Wat zijn de mogelijkheden om de werkzaamheden van de NEa te stroomlijnen?*

Vraag 20. *Hoe kan worden gewaarborgd dat er zorgvuldig wordt omgesprongen met marktgevoelige informatie?*

Vraag 29. *Is het mogelijk om een internationale benchmark te ontwikkelen voor de prestaties van de NEa?*

7.2.1 Kader

Achtergrond NEa

De doelstelling van de NEa is het op een effectieve, rechtvaardige en transparante manier verlenen van emissievergunningen, het als onafhankelijke organisatie toezicht houden op en het handhaven van de wet,- en regelgeving in het kader van de Wet Milieubeheer op het gebied van de handel in CO₂- en NO_x-emissierechten en het mogelijk maken van handel door registratie van de overdracht van rechten. Als een bedrijf meer uitstoot dan het aan rechten heeft gekregen, controleert de NEa of het bedrijf voldoende emissierechten heeft gekocht. Bedrijven die meer uitstoten dan is toegestaan en verzuimen dit "tekort" met gekochte emissierechten aan te vullen, of bedrijven die hun emissies niet correct registreren legt de NEa sancties op, bijvoorbeeld een boete of dwangsom³⁷.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is gevestigd in Den Haag. Op dit moment bestaat de organisatie uit een directeur, drie afdelingen (validatie en vergunningen, registratie emissiehandel en toezicht en handhaving) en een bedrijfsbureau. Deze afdelingen leveren in 2007 de volgende producten/diensten:

Vergunningverlening en validatie (V&V):

- Vergunningsaanvragen;
- Onderhoud dossier;
- Advisering en beleidsafstemming;
- Bezwaren en beroepen;
- Schakelfunctie V&V (communicatie met partners en stakeholders).

Registratie emissiehandel (RE):

- Helpdesk en registratieadministratie;
- Registeronderhoud;
- Rekeningenbeheer Kyoto (koppeling register NEa aan Transactiesysteem Verenigde Naties);
- Advisering en beleidsafstemming;
- Opstart Kyoto (voorbereiding op emissiehandel conform Kyotoverdrag);
- Schakelfunctie RE (communicatie met partners en stakeholders).

• ³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 106, nr. 1 Instelling Nederlandse Emissieautoriteit als batenlastendienst, p 2.

Toezicht en handhaving (T&H):

- Audits;
- Ad-hoc onderzoeken;
- Handhaving;
- Controle emissieverslagen;
- Advisering en beleidsafstemming;
- Bezwaren en beroepen;
- Schakelfunctie T&H (communicatie met partners en stakeholders).

Voor de uitvoering van haar taken telt de NEa in 2007 ongeveer 34 fte. Hiervan zijn 27 fte in dienst bij het ministerie van VROM en 7 op inhuurbasis. Het budget voor 2007 bedraagt € 4.185.000³⁸. Het eigenaarschap en opdrachtgeverschap van de NEa als organisatie, is beschreven in paragraaf 7.1.

Deze paragraaf heeft betrekking op het functioneren van de NEa binnen de systemen voor emissiehandel voor NO_x- en CO₂-emissiehandel en niet op mogelijkheden voor de verbetering van wetgeving. Voor de beoordeling van het kwaliteitssysteem kijken wij primair naar de stand van zaken bij de voorbereiding op de beoogde certificering op basis van ISO 9001: 2000, de mate waarin de NEa uit voorgaande jaren vertaalt naar de dagelijkse praktijk en de wijze waarop de NEa stuurt op het realiseren van kwaliteitsindicatoren.

Doelmatigheid

Wanneer we ons afvragen of de effecten respectievelijk de prestaties van beleid doelmatig zijn gerealiseerd, gaat het erom³⁹:

- of deze effecten respectievelijk prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel
- of niet méér effecten respectievelijk prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden beschrijven we in deze rapportage de kwaliteit van de bedrijfsvoering aan de hand van het hoofdproces: plannen, uitvoeren, monitoren en verantwoorden.

Vertrouwelijkheid gegevens

In de Memories van toelichting CO₂- en NO_x⁴⁰ worden primair de energieverbruikcijfers als de belangrijkste vertrouwelijke informatie genoemd voor zover deze te herleiden zijn naar specifieke processen of producten. Daarom kunnen de onderliggende milieugegevens uit het emissieverslag als marktgevoelig worden beschouwd.

Het publiek heeft inzage in delen van informatie uit het register voor handel in broeikasemissierechten doordat jaarlijks de stand van zaken in het register met betrekking tot de aan bedrijven toegewezen emissierechten wordt gepubliceerd. Tevens wordt het publiek achteraf geïnformeerd over de hoeveelheid

³⁸ Exclusief de kosten voor het project Toetsing en Vergunningverlening 2008 (ToVer). De begroting voor dit eenmalige project bedraagt € 1.725.000.

³⁹ Algemene Rekenkamer (2003) Handreiking meten van doelmatigheid.

⁴⁰ - Memorie van toelichting CO₂, hoofdstuk 15 (Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten), Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29565, nr. 3 en Memorie van toelichting NO_x –par. 14.3 (Vertrouwelijkheid van milieu-informatie), Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29766 nr 3.

jaarlijks ingeleverde emissierechten door elk van de vergunningplichtige bedrijven, zodat kan worden afgeleid of een bedrijf aan zijn emissie- en rapportageverplichtingen heeft voldaan.

Het totale aantal emissierechten en de mutaties in het register zijn commercieel van belang omdat dit informatie geeft over de marktpositie van het bedrijf.

Binnen de NEa wordt de van toepassing zijnde regelgeving (Registratieverordening EU bijlage 16) gebruikt om te bepalen welke informatie vertrouwelijk is en wat de NEa wel moet publiceren en wat de NEa niet openbaar mag maken. De formele positie van de Minister van VROM en de rol die de vertrouwelijk van gegevens heeft gespeeld bij het bepalen van de beoogde rechtsvorm is reeds beschreven in paragraaf 7.1.

Benchmark

Bij het onderzoeken van de mogelijkheden voor een benchmark richten wij ons alleen op activiteiten van de NEa t.b.v. CO₂-emissiehandel waarvoor een benchmark zinvol kan zijn.

7.2.2 Conclusie

Bedrijfsvoering (27a)

De bedrijfsvoering van de NEa is sterk verbeterd in 2006 en in technische zin nu op orde. Met de goedkeurende accountantsverklaring over 2006 wordt voldaan aan alle instellingseisen. Er is ook echt een functioneel hoofdproces van plannen, uitvoeren, monitoren en verantwoorden.

De NEa is snel op stoom gekomen en vervult haar rol om het systeem van emissiehandel te laten functioneren naar tevredenheid van de opdrachtgever. De majeure operaties (1^e ronden vergunningverlening CO₂- en NO_x, beoordelen emissiejaarverslagen van 2005, en de introductie van twee online handelsregisters voor emissiehandel) zijn succesvol verlopen.

Een kwetsbaar punt is de grote mate van inhuur van derden in het primaire proces buiten de piekperioden. Dit heeft voordelen omdat expertise van buitenaf wordt toegevoegd, wat zinvol is voor een startende organisatie. Inhuur drijft wel de kostprijs per product op en de kennis die opgedaan wordt bij het ontwikkelen van de processen wordt niet automatisch in de eigen organisatie verankerd.

Doelmatigheid (27a)

De NEa stuurt actief op het reduceren van de kostprijs per product en is transparant over mogelijke efficiencyvoordelen voor de opdrachtgever.

Ten aanzien van de inzet van de NEa bij de validatie van de monitoringsprotocollen van bedrijven die uiteindelijk in aanmerking kwamen voor een opt-out kan achteraf worden geconcludeerd dat deze inzet deels niet nodig was. Dit geldt voor zowel CO₂ als NO_x. Tijdsbesteding was echter onvermijdelijk voor de NEa, de koerswijziging was het gevolg van besluitvorming door de Tweede Kamer.

Op basis van deze evaluatie kan niet eenduidig worden geconcludeerd over de doelmatigheid van de ingezette middelen bij de NEa omdat sprake is van opstartjaren waarin unieke processen zijn ontworpen en in gang gezet, er onvoldoende inzicht en ervaring is over benodigde frequentie en diepgang van uit te voeren werkzaamheden en er onvoldoende inzicht bestaat in de kosten voor activiteiten met betrekking tot de emissiehandel van CO₂ respectievelijk NO_x.

Het bovenstaande geldt vooral voor de activiteiten van de afdeling toezicht en handhaving waarvan het voor de inrichtingen en andere stakeholders niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde is ten opzichte

van het werk van de verificateurs en welk effect exact wordt beoogd met de betreffende activiteiten. Vermoedelijk gaat meer dan 70% van de tijd zitten in NOx-werk, terwijl de relevantie hiervan door diverse partijen in twijfel wordt getrokken vanwege het relatieve belang van NOx-emissies ten opzichte van andere emissies.

De begrotingsystematiek brengt het risico met zich mee dat de NEa erbij gebaat kan zijn om relatief veel eenvoudige audits uit te voeren, ook als het te verwachten maatschappelijke effect daarvan gering is. De strategie en de voortgangsrapportages laten echter zien dat achterstanden in het beoogde aantal audits juist wordt opgelopen bij de categorie "overige bedrijven", bestaande uit voornamelijk de kleinere, eenvoudige bedrijven.

Kwaliteitssysteem (27a)

De NEa leert zichtbaar van lessen in voorgaande jaren en stuurt actief op kwaliteitsindicatoren als aantallen te realiseren producten, tijdigheid en kostprijs. De inhoudelijke indicatoren lopen hierbij, met uitzondering van de registratie van de emissiehandel, achter⁴¹.

Per 1 mei 2007 moet nog een flinke inspanning worden geleverd om de beoogde ISO-certificering per september 2007 mogelijk te maken. Diverse verplichte processen op basis van de norm ISO 9001:2000 functioneren nog niet in de praktijk, maar worden nu wel ingepland.

Mogelijkheden stroomlijnen (27b)

De belangrijkste mogelijkheden voor het stroomlijnen van de werkzaamheden van de NEa liggen bij de ontwikkeling van toezicht op basis van risico's in plaats van vaste frequenties per categorie. Dit geldt niet alleen voor de frequentie maar ook voor de vorm, focus en diepgang van het toezicht en de controle van de emissieverslagen.

De NEa werkt systematisch aan het stroomlijnen van de primaire processen. Dit vertaalt zich zichtbaar in een dalende kostprijs per product. De evaluaties en resultaten van het KTO worden hierin betrokken. Deze evaluatie heeft daar, bij een gelijkblijvende rolopvatting van de NEa, inhoudelijk niets aan toe te voegen.

Vertrouwelijkheid gegevens (20)

Op basis van de bevindingen in deze evaluatie concluderen wij dat binnen de NEa wordt gewaarborgd dat er zorgvuldig wordt omgesprongen met marktgevoelige informatie. Het is voor bedrijven echter niet altijd helder hoe de NEa omgaat met marktgevoelige gegevens.

Benchmark (29)

De resultaten van deze evaluatie geven geen aanleiding tot een brede kwantitatieve benchmark tussen de verschillende emissieautoriteiten op de korte termijn. Voor een dergelijke kwantitatieve benadering komen eigenlijk alleen taken in voor het register aanmerking. Wel kan het zinvol zijn om op een aantal aandachtspunten een vergelijking te maken van 'best-practises'.

De belangrijkste reden hiervoor is dat de emissieautoriteiten per land verschillend zijn georganiseerd en ook het takenpakket en de context verschilt. Vergunningverlening en toezicht is niet in alle landen in één autoriteit ondergebracht. Nederland is het enige land waar naast het CO₂ emissiehandelssysteem ook een NOx handelssysteem bestaat, waarbij de NEa toezicht houdt op beiden. De kosten en formatie van de NEa die alleen gericht is op CO₂ is bovendien niet eenvoudig af te leiden uit de begroting en

⁴¹ Bij inhoudelijke indicatoren kan gedacht worden aan het % producten met de score goed in een interne productaudit, het aantal en resultaat van bezwaar,- en beroepsprocedures, het % gerealiseerde producten per moeilijkscategorie, etc.

verantwoording. Hiervoor zouden veel aannames moeten worden gemaakt. Bovendien is sprake van relatief nieuwe processen, waardoor nog geen betrouwbare kengetallen per proces(stap) bestaan. Het proces van validatie en vergunningverlening is nog maar één keer doorlopen.

7.2.3 Aanbevelingen

Voor de NEa (bedrijfsvoering en kwaliteit)

- Biedt meer duidelijkheid over de meerwaarde en/of noodzaak van de frequenties en diepgang van de activiteiten van de afdeling toezicht en handhaving.
- Geef in de begroting en verantwoording, bijvoorbeeld op basis van een gefundeerde schatting, de verhouding aan tussen de kosten voor CO₂ en NO_x. Op deze wijze kan de opdrachtgever beter beoordelen of de kosten en baten per stelsel de gewenste verhouding hebben.
- Draag zorg voor de verdere ontwikkeling en meting van indicatoren voor de inhoudelijke kwaliteit.
- Continueer de huidige attitude ten aanzien van verbeteren en zoeken naar efficiency winst.
- Draag zorg voor een verdere verankering van kwaliteitsmanagement in de organisatie.

Voor de NEa (vertrouwelijk gegevens)

De NEa kan de volgende zwakke schakels met betrekking tot vertrouwelijkheid van gegevens nog beter managen:

- Naleven en aanscherpen praktische interne spelregels voor het printen van marktgevoelige informatie en de instelling screensaver.
- Periodiek laten testen op de veiligheid van het register in verband met misbruik van buitenaf (begroot en gepland in 2007).
- In EU-verband sturen op gelijktijdige publicatie op 2 april voor CO₂ in alle landen om (vermeende) handel met voorkennis te voorkomen.
- Duidelijker communiceren naar bedrijven en andere stakeholders over de wijze waarop de NEa omgaat met marktgevoelige gegevens.

Voor de opdrachtgever

- Een eigen visie ontwikkelen op benodigde frequentie en diepgang van activiteiten vanuit een oogpunt van doelmatigheid. Het is te overwegen om derde partijen (bijvoorbeeld de VROM Inspectie, financiële adviseurs) te vragen een onderzoek te doen naar benodigde frequentie en diepgang van het toezicht, ook in samenhang met frequentie en diepgang van toezicht op andere milieuaspecten en in samenhang met de financiële risico's die gepaard gaan met emissiehandel.

Voor NEa en opdrachtgever

- Ontwikkel een lange termijn strategie voor informatie gestuurde toezicht en handhaving, waarbij de benodigde frequentie en diepgang van de activiteiten in lijn is met de fase waarin de emissiehandel zich bevindt. Beoordeel daarbij periodiek op basis van een gedeelde probleemanalyse, naleefgedrag en de aard en omvang van de risico's in hoeverre een (verdere) afbouw van de toezichtactiviteiten gerechtvaardigd is voor een systeem waarin gewerkt wordt met gevalideerde monitoringsprotocollen en geaccrediteerde externe verificateurs en meetinstanties. In de huidige tijdgeest van 'eenheid in toezicht' en administratieve lastenverlichting is dat volgens ons onvermijdelijk.
- Er zijn, mede vanuit een oogpunt van doelmatigheid, diverse aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van de NEa waarbij een internationale vergelijking of het verzamelen van 'best-practises' een relevante bijdrage kan leveren. Het betreft:

- De frequentie en diepgang van audits;
- Het percentage emissieverslagen dat wordt gecontroleerd;
- Het aantal meldingen dat de emissieautoriteit ontvangt;
- De inhoudelijke kwaliteit en mate van detaillering van de monitoringsprotocollen;
- De mate waarin de emissieautoriteit toezicht houdt op de meetinstanties en verificateurs.

Met zicht op de onderlinge verschillen kan vervolgens gekeken worden voor welke parameters een meer kwantitatieve benchmark toegevoegde waarde heeft.

7.3 Vraag 31: tweedelijns toezicht

Vraag 31.

- a. *Hoe is het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal geregeld?*
- b. *Wat is de meerwaarde van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM?*
- c. *Welke activiteiten heeft het Inspectoraat-Generaal in 2005-2006 verricht in het kader van emissiehandel?*

7.3.1 Kader

De kaders voor het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal worden gevormd door de:

- Wet milieubeheer
- Regeling gegevensverstrekking Wet milieubeheer aan het Inspectoraat-Generaal VROM (Regeling van 3 oktober 2005, Stcrt. 196)
- Nota “Naleving VROM-beleid wet- en regelgeving” van de VROM-inspectie, maart 2003
- afspraken in de stuurgroep NEa

Wet milieubeheer

De MvT bij de Implementatiewet CO₂-emissiehandel zegt hieromtrent⁴²: “Het Inspectoraat-Generaal VROM is belast met het tweedelijns toezicht op grond van artikel 18.4, eerste lid, Wm. Hierbij beziet het Inspectoraat-Generaal VROM of de emissieautoriteit deugdelijk handhaaft. Het Inspectoraat-Generaal VROM geeft hieraan invulling door het op beperkte schaal uitvoeren van toezichtacties bij bedrijven en door bureaustudies. Bovendien is de inspecteur van het Inspectoraat-Generaal VROM op grond van artikel 21.3 wv bevoegd van de emissieautoriteit inlichtingen te vorderen over de uitvoering van de handhaving. Indien wordt geconstateerd dat de handhaving onvoldoende is, kan het Inspectoraat-Generaal VROM in een concrete zaak een verzoek tot handhaving bij de emissieautoriteit indienen. Indien de emissieautoriteit weigert tot handhaving over te gaan, kan tegen het betrokken besluit beroep worden ingesteld bij de rechtbank Den Haag. Tussen het Inspectoraat-Generaal VROM en de emissieautoriteit zullen nadere werkafspraken gemaakt worden betreffende de situatie dat tijdens het uitvoeren van het toezicht overtredingen bij inrichtingen worden geconstateerd”. Toezicht door de VROM Inspectie betreft dus toezicht op de toezichtstaak door de NEa, niet op het functioneren van het hele systeem van emissiehandel.

Regeling gegevensverstrekking Wet milieubeheer aan het Inspectoraat-Generaal VROM

In deze regeling wordt aangegeven welke gegevens precies door het eerstelijns toezichtorgaan, in casu de NEa, verstrekt moeten worden aan het Inspectoraat-Generaal. Het gaat onder meer om afschriften van toezichtrapporten, afschriften van correspondentie met de houder van een inrichting over de naleving van de Wm, e.d.

⁴² Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 3, p.50

Nota "Naleving VROM-beleid wet- en regelgeving"⁴³

Hierin staat over het tweedelijns toezicht:

"Het tweedelijns toezicht van de VROM-Inspectie richt zich op het toezien op uitvoering en handhaving van andere eerstelijns toezichthouders.

- *Interventiemethoden: De VROM-Inspectie kan, bij constateren van niet-naleving van VROM beleid en wet- en regelgeving, de andere overheden verzoeken om bestuursrechtelijk op te treden. Zelf kan de VROM-Inspectie het strafrechtelijk spoor bewandelen in de tweede lijn.*
- *Methoden: Het tweedelijns toezicht is veelal systeemgericht: onderzoeken of de bevoegde gezagen voldoende capaciteit en professionaliteit in huis hebben om aan hun toezichttaken te kunnen voldoen en of zijn de vereiste inspanningen ook daadwerkelijk verrichten (vergunning-verlening en handhaving). Voor het systeemonderzoek wordt veelal gestart met een quick scan, waarna – bij gevonden naleeftekorten – diepteonderzoeken volgen".*

Wat hier staat over de lagere overheden geldt evenzeer voor de NEa.

Afspraken in de stuurgroep NEa

De NEa wordt aangestuurd door een 'stuurgroep NEa' die is aangesteld door de eigenaar (de plaatsvervangend Secretaris Generaal van het Ministerie van VROM) en de opdrachtgever (de directeur Klimaatverandering en Industrie van het Ministerie van VROM). Deze stuurgroep bestaat uit de plv. inspecteur generaal VROM, plv. SG VROM, Plv. directeur KVI VROM, plv. directeur Financieel economische zaken VROM, plv. DG energie EZ en DG Milieu VROM. In deze stuurgroep zijn de volgende afspraken gemaakt over het tweedelijns toezicht door de VROM Inspectie:

Het Inspectoraat-Generaal VROM zal tweedelijns toezicht op het functioneren van de toezichtsfunctie van de NEa uitvoeren, maar dat in beginsel op een terughoudende wijze invullen. Het algemene toezicht op het functioneren van de NEa ligt bij TopZO (Toezicht op Zelfstandige Organen), dat primair de efficiency van de werkprocessen van de NEa in z'n geheel bekijkt. Op basis van signalen vanuit TopZO danwel signalen van de opdrachtgever kan een actieve invulling van de tweedelijns toezichtfunctie van het Inspectoraat-Generaal worden gekozen inhoudende dat het Inspectoraat-Generaal zelfstandig bij bedrijven kan nagaan of de NEa de wet- en regelgeving op gebied van emissiehandel naleven. Wanneer het Inspectoraat-Generaal dat gaat doen is het belangrijk om tot een goede afstemming van werkzaamheden en bedrijfsbezoeken te komen tussen het Inspectoraat-Generaal en de NEa. Het Inspectoraat-Generaal zal haar bevindingen bij het bestuur van de NEa neerleggen en in geval van afwijkingen zal zij het bestuur verzoeken om corrigerend op te treden⁴⁴.

Alleen op basis van signalen vanuit TopZO of vanuit de opdrachtgever zal het Inspectoraat-Generaal die tweedelijns toezichtrol actief invullen. Verder is in de stuurgroep NEa besloten dat de NEa en het Inspectoraat-Generaal nog nadere afspraken maken over de rolverdeling bij onderzoeken en de daarmee samenhangende taakafbakening⁴⁵.

7.3.2 Conclusie

Het tweedelijns toezicht van het Inspectoraat-Generaal VROM is wettelijk geregeld via de artikelen 18.4 en 21.3 Wm en de Regeling gegevensverstrekking Wet milieubeheer aan het Inspectoraat-Generaal VROM. Ook op papier lijken de taken van de inspectie duidelijk. Door het Inspectoraat-Generaal VROM zijn in

⁴³ Nota "Naleving VROM-beleid wet- en regelgeving", nota VROM-inspectie, maart 2003

⁴⁴ Ministerie van VROM (2004) Aansturing en verantwoording van de NEa (2^e concept versie).

⁴⁵ Ministerie van VROM (2004) Verslag Stuurgroep NEa d.d. 26 oktober 2004.

2005 en 2006 geen tweedelijns toezichtstaken bij de NEa uitgevoerd. Ook voor 2007 zijn geen activiteiten geprogrammeerd in het jaarplan. Dit is in lijn met de gemaakte afspraken in de stuurgroep NEa. Het Inspectoraat-Generaal geeft op deze wijze geen actieve invulling aan de in de expliciet in de wet geformuleerde taak. Zoals elk overheidsorgaan dat eerstelijns toezicht uitoefent op gezette tijden moet worden gecontroleerd, zal ook de NEa op zijn eerstelijns toezichtstaken moeten worden gecontroleerd. Deze conclusie moet wel enigszins genuanceerd worden omdat de taken om het gebied van emissiehandel niet als prioriteit benoemd is op basis van de nalevingstrategie waarmee het Inspectoraat-Generaal in opdracht van het ministerie van VROM haar prioriteiten stelt. Het is bovendien ook van belang de relatie tussen het tweedelijns toezicht en TopZO goed af te bakenen. De beoogde nadere afspraken tussen de NEa en het Inspectoraat-Generaal zijn nog niet gemaakt.

De eerste activiteiten door de VROM-inspectie in het kader van emissiehandel vinden overigens wel plaats in 2007. Het betreft een project waarin onderzoek wordt gedaan naar de juistheid van de opgave van CO₂ emissies door bedrijven in het kader van het 2^e allocatieproces. Het betreft een expliciet verzoek van VROM (KVI). Het project heeft geen relatie met de werkzaamheden van de NEa.

De meerwaarde van het tweedelijns toezicht kan niet beoordeeld worden op basis van uitgevoerde werkzaamheden. Het tweedelijns toezicht van de VROM-inspectie kan de volgende meerwaarde hebben ten opzichte van het toezicht op de NEa door TopZO:

- De VROM-inspectie heeft op grond van haar tweedelijns bevoegdheden op basis van de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet alleen toegang tot informatie van de NEa, maar ook toegang tot vertrouwelijke gegevens van bedrijven, onder voorwaarde dat zij daar vertrouwelijk mee omgaat, terwijl commerciële bureaus en andere instanties zoals de Algemene Rekenkamer deze toegang niet hebben. De inspectie kan daardoor beter en efficiënter controleren
- De inspanningen van het Inspectoraat-Generaal in het kader van tweedelijns toezicht kunnen ook gericht zijn op de wijze waarop de NEa de frequentie en diepgang van haar toezichtacties bepaalt in relatie tot gepercipieerde risico's en de toezichtintensiteit bij inrichtingen op grond van andere (milieu)wetgeving.

7.3.3 Aanbevelingen

Het is aan te bevelen in de stuurgroep NEa nogmaals expliciet de rol van de VROM Inspectie ten aanzien van het toezicht op de NEa te heroverwegen. Hierbij dient ook expliciet het toezicht dat door TopZO uitgeoefend zal worden als de NEa de ZBO-status krijgt in ogenschouw te worden genomen zodat er geen dubbeling in het tweedelijns toezicht ontstaat en belasting voor de NEa en (indirect) voor de bedrijven, als gevolg van het toezicht, zoveel mogelijk wordt beperkt.

8 OVERIGE VRAGEN

8.1 Vraag 6: invloed internationaal

Vraag 6.

- a. *Hoe benut Nederland zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en implementatie van emissiehandel (denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de MRG, maar ook aan de inbreng in de review van NEC, LCPD en IPPC).*
- b. *6.b. Kan het simpeler en effectiever? Zo ja, hoe?*

8.1.1 Kader

De vragen hebben betrekking op zowel de regeling voor CO₂-emissiehandel als die voor NO_x-emissiehandel.

- Voor CO₂ is Nederland afhankelijk van de besluitvorming in Brussel met betrekking tot aanpassing en verdere uitwerking van de emissiehandel Richtlijn. Hiervoor zijn een aantal ambtelijke werkgroepen in het leven geroepen waarin alle EU landen zitting hebben. In deze werkgroepen worden eventuele aanpassingen voorbereid.
- Het NO_x systeem is Nederlandse wetgeving. Europese regelgeving is echter van grote invloed:
 - NO_x emissies worden ook door IPPC regelgeving gereguleerd;
 - NO_x emissies zijn een belangrijk onderdeel van de Europese NEC doelstellingen.
 Ook rondom deze twee thema's zijn ambtelijke werkgroepen, waarin alle EU landen zitting hebben, bezig met voorbereiding van aanpassingen en verbeteringen van Europese wetgeving.

Deze werkgroepen adviseren de Europese (milieu-)ministerraad. In de praktijk betekent het dat beslissingen rondom verdere uitwerking en verbeteringen van wetgeving in hoge mate in deze werkgroepen worden beslist en alleen grote, politiek gevoelige veranderingen in de ministerraad aan de orde komen. Bij stemmingen in deze werkgroepen wordt besloten op basis van een 'gekwalficeerde' meerderheid. De stemmen worden gewogen op basis van een staffel naar het inwoneraantal per land. Als het op stemmen aankomt, is Nederland een kleine speler en zal, om haar ideeën gerealiseerd te krijgen, altijd partners moeten vinden in enkele grote landen of veel kleine landen.

De vraag staat centraal in hoeverre Nederland met succes haar invloed heeft aangewend (en nog aanwend) bij het ontwerp van het systeem en de daarop volgende aanpassingen en verdere detaillering. (o.a evaluatie van de MRG (monitoring richtlijn). Op dit moment vinden er 'reviews' plaats van zowel emissiehandel richtlijn, de NEC richtlijn als de IPPC richtlijn.

Nederland is de afgelopen jaren rond de thema's luchtkwaliteit en NEC, IPPC, en ETS nadrukkelijk aanwezig in Europa. Dat blijkt o.a uit bijdragen van vertegenwoordigers van VROM en EZ aan werkgroepen, internationale congressen, workshops en samenwerkingsverbanden. Specifieke voorbeelden zijn:

- Nederland was een van de trekkers van het Europese ENAP project (Exploring New Approaches for regulating industrial installations) en heeft daar NO_x - emissiehandel op de agenda gezet.
- Nederland is actief in IMPEL⁴⁶ verband en heeft het thema van toezicht en handhaving rond CO₂ emissiehandel daar op de agenda gezet.
- Nederland heeft, evenals een aantal andere lidstaten, in een vroeg stadium samenwerking gezocht met DEFRA voor het gebruik van software voor het transactieregister.

⁴⁶ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

- Nederland is actief in IETA verband, in het bijzonder op het punt van het internationaal stroomlijnen van de verificatie.
- Nederland is actief in een samenwerkingsverband rond het stroomlijnen en automatisering van de monitoring en reporting verplichtingen (ETSSWAP project).

8.1.2 Conclusies

8.1.2.1 CO₂

Vanuit de bedrijven wordt waardering uitgesproken over de inzet van VROM en EZ in de Europese werkgroepen met betrekking tot CO₂-emissiehandel. In een van de interviews werd gesteld dat *‘de invloed van Nederland [op het CO₂ systeem] groter is geweest dan op basis van de stemverhoudingen was te verwachten’*. Wel lijkt de Nederlandse inzet sterk persoonsgebonden.

De invloed van Nederland is vooral zichtbaar bij de verdere uitwerking en detaillering van de wetgeving rondom CO₂-emissiehandel. Nederland is actief betrokken en betrokken geweest bij diverse werkgroepen verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van CO₂-emissiehandel en heeft op een aantal punten een voortrekkersrol gespeeld, ondermeer:

- ten aanzien van de harmonisatie van de definitie voor verbrandingsinstallaties;
- ten aanzien van inspanningen om de verificatie te harmoniseren;
- ten aanzien van de wijze waarop met onzekerheden wordt omgegaan in de monitoring.

Op een paar belangrijke punten is het echter niet mogelijk gebleken Nederlandse wensen te realiseren. Het Nederlandse voorstel om, via een opt-out regeling een groep kleine installaties voor de periode 2008-2012 buiten het systeem van emissiehandel te houden heeft het niet gehaald. De reden waarom Nederland hiervoor pleitte was dat de bijdrage aan de totale emissies van deze groep bedrijven zeer klein was, in verhouding tot de administratieve lasten.

8.1.2.2 NO_x:

Bij de start van het systeem van NO_x emissiehandel is het scheppen van ruimte binnen of naast IPPC regelgeving ten aanzien van NO_x emissies een belangrijk uitgangspunt geweest. Dit is in de Memorie van Toelichting voor NO_x als volgt verwoord:

“Het streven van het kabinet is er op gericht dat de IPPC-richtlijn zodanig wordt gewijzigd dat het in een situatie van handel in NO_x-emissierechten niet langer noodzakelijk is dat in de milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm voor NO_x-concentratiewaarden worden opgenomen, tenzij de lokale leefomgeving dit noodzakelijk maakt. Daartoe zijn in het kader van het ENAP-project (ENAP: exploring new approaches for regulating industrial installations) al belangrijke stappen gezet. Het ENAP-project is er onder andere op gericht om handel in NO_x-emissierechten een volwaardige plaats in de Europese regelgeving te geven, zodat de meest kosteneffectieve oplossingen gerealiseerd kunnen worden”

Dit ENAP project heeft echter niet het door Nederland gewenste resultaat opgeleverd. Bij de start van het systeem is het effect van de implementatie van de IPPC Directive op de werking van het NO_x-emissie handelsysteem onderschat.

Ook voor de toekomst is het creëren van ruimte binnen of naast IPPC voor NO_x-emissiehandel nog erg onzeker en zal in ieder geval niet binnen enkele jaren gerealiseerd kunnen worden, omdat er onduidelijkheid over de toekomstige NEC doelstellingen. Deze zijn afhankelijk gemaakt van de toekomstige energiemilieuscenario's die weer het resultaat zijn van de uitwerking van de recent vastgestelde Europese klimaatambities. Daarmee kan ook de discussie over de wijze waarop die doelstellingen gerealiseerd kunnen worden vertraging oplopen. Overigens zal het proces van IPPC review wel doorlopen.

8.1.3 Aanbevelingen

- *Verbeteren onderlinge afstemming.* Aanbevolen wordt om rond de thema's NO_x en CO₂ emissiehandel de onderlinge afstemming tussen de vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid die actief zijn in Brussel verder te verbeteren. Op dit moment heeft de vertegenwoordiging van Nederland rond specifieke milieuthema's in de EU vaak een sterk persoonsgebonden karakter. Meer regie is hierin wenselijk.
Een goede afstemming is in het bijzonder wenselijk in het licht van de ambitieuze EU klimaatdoelstellingen en de uitwerking ervan in het ETS en het effect op andere beleidsterreinen zoals relatie van NO_x doelstellingen.
- *Ontwikkel een gedeelde visie op Europese NO_x beleid.* De EU regelgeving die direct of indirect betrekking heeft op industriële NO_x emissies is tamelijk divers. De belangrijkste zijn: de IPPC, E-PRTR, NEC en de WID. Daarnaast is sprake van samenhang met regelgeving die betrekking heeft op emissies van andere sectoren zoals verkeer en het luchtkwaliteitsbeleid. Ook de implementatie van klimaatbeleid heeft een duidelijke samenhang met het huidige en toekomstige NO_x beleid. Gezien de wederzijdse afhankelijkheden van verschillende beleidsterreinen is een gedeelde visie wenselijk voor een effectieve benadering van Brussel.
- *Succes van ETS hangt sterk af van succes van de implementatie.* Het is in het belang van Europa, en Nederland in het bijzonder, dat de implementatie van het ETS een succes wordt. Nederland draagt hier op het moment internationaal aan bij door het opzetten van samenwerkingsverbanden om belangrijke uitvoeringsaspecten zoals vergunningverlening, monitoring, reporting en verificatie in Europa verder te stroomlijnen en te standaardiseren. Het belang hiervan, voor een level playing field en draagvlak, moet niet worden onderschat. Met name op het punt van harmonisatie van toezicht en handhaving en verificatie wordt aanbevolen hierin een actieve rol te (blijven) spelen.

8.2 Status emissierecht (vragen 14, 32, 36)

8.2.1 Vraag 14: balanswaardering

Vraag 14.

- a. *Hoe worden de emissierechten internationaal gewaardeerd op de balans van een bedrijf?*
- b. *Wat is de juridische status van balanspost CO₂ in verband met overname of beslag in Europees verband?*
- c. *Verschildt de juridische status per land en belemmert dit de marktontwikkeling?*

8.2.1.1 Kader

Nederland

De Raad voor de Jaarverslaglegging heeft op 23 maart 2006 een uiting gepubliceerd over de wijze waarop emissierechten in de jaarrekening verwerkt zou moeten worden. Na het verwerken van commentaar is de richtlijn in definitieve vorm opgenomen als toevoeging aan hoofdstuk 274⁴⁷ "Overheidssubsidies in jaareditie 2006 van de bundel".

⁴⁷ [RJ-Richtlijn 274 Overheidssubsidies en andere vormen van overheidssteun](#) ; RJ-Uiting 2006-1, Richtlijn van de Raad voor de Jaarverslaglegging over de verwerking van emissierechten in de financiële jaarrekening

Internationaal

De internationale Accounting Standard Board (IASB) heeft in december 2004 een interpretatie gepubliceerd (IFRC 3, Emission rights). Deze interpretatie is in juni 2005 echter herroepen met als argument dat het proces van de totstandkoming van de interpretatie niet adequaat was geweest.

Er wordt door de IASB gewerkt aan een nieuwe standaard voor emissierechten. Deze is echter nog niet gepubliceerd (situatie mei 2007).

8.2.1.2 Conclusie

Er is nog geen standaard voor de verwerking van emissierechten in de financiële jaarrekening. Dit geldt voor de Nederlandse situatie waar de Raad voor de Jaarverslaglegging een richtlijn heeft gepubliceerd met twee varianten waarop emissierechten verwerkt kunnen worden. Variant I is waardeert het emissierecht op basis van actuele waarde op het verkrijgingsmoment en variant II op basis van de verkrijgingsprijs (in geval van om niet verkregen rechten van de overheid is dit nihil).

Beide varianten zijn mogelijk en de richtlijn sluit niet uit dat er nog andere manieren mogelijk zijn.

Internationaal wordt nog gewerkt aan een standaard voor de verwerking van emissierechten in de financiële jaarrekening. De interpretatie die aanvankelijk was gepubliceerd is ingetrokken.

Het feit dat er geen dwingende regels over het opnemen van de emissierechten in de financiële balans is niet noodzakelijkerwijs een probleem. De algemeen geldende accounting principes blijven immers ook gelden zonder gedetailleerde regels voor dit onderwerp.

Tijdens de enquête is door de bedrijven weinig terugkoppeling gegevens over problemen die zich over dit onderwerp zouden voordoen. Slechts 6.4% van de bedrijven ervaart knelpunten of onduidelijkheden inzake de boekhoudkundige verwerking en waardering van emissierechten. Dat er verschillen zijn tussen de manier waarop emissierechten in de fiscale jaarrekening en de financiële jaarrekening moeten worden verwerkt wordt wel als ongewenst gezien.

8.2.1.3 Aanbevelingen

Veel energie steken in Nederlandse regels over dit onderwerp lijkt weinig zinvol omdat er gewerkt wordt aan een internationale standaard in het kader van IFRIC, waar de grote bedrijven zich aan moeten conformeren zodra deze van kracht worden en die waarschijnlijk ook voor de kleinere bedrijven richtinggevend zal worden.

Aanbevolen wordt de ontwikkeling van richtlijnen en standaard op het gebied van de verwerking van emissierechten te volgen in Nederland en internationaal.

8.2.2 Vraag 32: fiscaal

Vraag 32. Zijn er mogelijkheden voor verbetering van de fiscale regeling van de handel in emissierechten?

8.2.2.1 Kader

Voor de fiscale behandeling van emissierechten bestaan géén specifieke regelingen. Dit betekent dat 'normale' afspraken ten aanzien van vennootschapsbelasting en BTW heffing gelden. Vooral ten aanzien van BTW heffing zijn in Europa grote verschillen die belemmerend kunnen werken.

8.2.2.2 Conclusie

Uit de enquête en uit de interviews komen geen signalen dat er belangrijke knelpunten zijn met betrekking tot de fiscale regeling van de handel in emissierechten. Alhoewel er verschillen zijn tussen de manier waarop EU-landen BTW heffen op emissierechten en zulke verschillen ongewenst zijn en de vrije handel binnen de EU geen goed doen, wordt door slechts 8.6% van de respondenten in de enquête aangegeven dat er knelpunten zijn bij de fiscale behandeling van emissierechten en slechts 13.4% van de respondenten ervaart de verschillen binnen de EU als een nadeel.

Het feit dat het in sommige landen moeilijk is BTW terug te vorderen is een belemmering voor internationale handel in emissierechten binnen de EU.

8.2.3 Aanbevelingen

Aanbevolen wordt de mogelijkheid te onderzoeken de regels voor de fiscale en de financiële jaarrekening op elkaar af te stemmen.

Aanbevolen wordt de BTW commissie van het Ministerie van Financiën te laten onderzoeken of het mogelijk is af te spreken dat de BTW terug gevorderd kan worden in het land waar de koper gevestigd is in plaats van in het land waarvandaan de rechten worden geleverd.

8.2.4 Vraag 36: pandrecht

Vraag 36.

- a. *Welke redenen bestaan voor regeling van A) een pandrecht op emissierechten en van B) de mogelijkheid van verhaalsbeslag?*
- b. *In welke andere EU-landen bestaat die regeling?*
- c. *Welke vorm zou die regeling in Nederland kunnen krijgen?*
- d. *Hoe verhoudt zich dat tot de EG-registerverordening?*

8.2.4.1 Kader

De mogelijkheden voor pandrecht en verhaalsbeslag versterken de zekerheden voor banken indien zij financiering verstrekken aan bijv. energiebedrijven. Dit kan leiden tot voordeligere condities t.a.v. dergelijke extern aangetrokken financieringen. Het vestigen van pandrecht op emissierechten is in de Nederlandse implementatiewet⁴⁸ echter niet mogelijk gemaakt.

Het feit dat Nederlandse energiebedrijven deze zekerheden niet kunnen aanbieden verzwakt mogelijk hun marktpositie t.o.v. diverse buitenlandse concurrenten die dit wel kunnen. Vrijwel alle landen staan belenen en verpanden van emissierechten toe. Nederland lijkt hierop een uitzondering te vormen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat grote partijen emissierechten tijdelijk buiten Nederland onderbrengen om zodoende toch optimaal van de mogelijkheden gebruik te kunnen maken. Harmonisatie op dit punt met

⁴⁸ Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Voorstel van Wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.2

andere landen binnen de EU zou gewenst zijn om ongewenste effecten te voorkomen. De EG-registerverordening biedt in artikel 24, lid 1, de ruimte aan nationale registers om, naast de voorgeschreven gegevens, bijkomende tabellen voor andere doeleinden te bevatten.

8.2.4.2 Conclusie

De meeste EU landen hebben het vestigen van pandrecht op emissierechten niet onmogelijk gemaakt. Nederland vormt hierop een uitzondering.

Zeker in het licht van de prijsontwikkeling van de eerste periode emissierechten zijn emissierechten niet erg geschikt als pandrecht. Partijen in de markt zijn echter goed in staat om de risico's hiervan zelf in te schatten.

8.2.4.3 Aanbevelingen

Aanbevolen wordt het vestigen van pandrecht op emissierechten toe te staan.

8.3 Vraag 33: aftrek emissies

Vraag 33. Bestaat de wenselijkheid en mogelijkheid om CO₂ en NO_x-emissie die ontstaat als gevolg van verplichte milieumaatregelen af te trekken van de emissie van de betreffende inrichting? Welke consequenties zou dat hebben?

8.3.1 Kader

Deze vraag sluit aan bij de problematiek van vraag 2 (overlap van wetgeving) en voor het wettelijke kader wordt dan ook verwezen naar de resultaten van vraag 2.

Achtergrond van deze vraag is dat andere milieumaatregelen een nadelige invloed kunnen hebben op NO_x en CO₂ uitstoot. Voorbeelden hiervan zijn:

- Milieumaatregelen, zoals een naverbrander om VOS emissies te reduceren, kunnen gepaard gaan met een stijging van de NO_x en CO₂ uitstoot van de betreffende installatie.
- Rookgasreiniging bij een e-centrale om ondermeer zwavel te verwijderen kan een verslechtering van de energie-efficiency van de e-centrale tot gevolg hebben.

Bij de uitvoering van de IPPC Richtlijn, in het bijzonder het toetsen aan de stand der techniek, vind een integrale toets plaats. Daarbij dient rekening gehouden te worden met *cross media* effecten. Dit kan betekenen dat bepaalde maatregelen voor de emissiereductie van een bepaalde verontreinigende component niet worden getroffen omdat de toegenomen emissies van een andere component niet acceptabel zijn.

Bij het opstellen van het nationale allocatieplan is het in theorie mogelijk om een correctiefactor te introduceren om op de effecten van toekomstige verplichte milieumaatregelen te anticiperen.

8.3.2 Conclusie

Het is niet wenselijk om een mogelijkheid te introduceren om emissies, die het gevolg zijn van verplichte milieumaatregelen, af te trekken van de vastgestelde emissies. De redenen, waarom een dergelijke mogelijkheid niet wenselijk is, zijn:

- Het is lastig om eenduidige criteria op te stellen welke verplichte milieumaatregelen in aanmerking komen voor een eventuele aftrek. Verplichte milieumaatregelen zijn veelal het gevolg van het toepassen van de IPPC richtlijn of andere Europese richtlijnen en dientengevolge is in zekere mate

al sprake van een *level playing field*. En verder, gaat het alleen over toekomstige maatregelen of komen ook maatregelen uit het verleden in aanmerking?

- Een aftrekmogelijkheid zal de monitoringsystematiek verder compliceren omdat bij een aftrekmogelijkheid, ook de emissies die direct het gevolg zijn van de verplichte milieumaatregelen, zullen moeten worden gemonitord en gerapporteerd.
- In de EU richtlijnen voor CO₂ monitoring wordt geen expliciete mogelijkheid geboden om CO₂ emissies, die het gevolg zijn van verplichte milieumaatregelen, af te trekken. Waarschijnlijk is een dergelijke aftrek zelfs in strijd met de richtlijnen.
- De effecten van verplichte milieumaatregelen op de emissies van op de totale emissie zijn betrekkelijk gering en bedragen op zijn hoogst enkele procenten.
- Een systeem van emissiehandel biedt de flexibiliteit voor de bedrijven om rekening te houden met de effecten van (toekomstige) milieumaatregelen door aan- en verkoop van emissierechten.

Het lijkt daarnaast niet wenselijk om bij de allocatie van CO₂ emissierechten rekening te houden met verplichte milieumaatregelen. Naast de bovengenoemde argumenten wordt bij het vaststellen van economische groeifactoren en het effect op het energieverbruik in principe indirect rekening gehouden met de effecten van eventuele verplichte milieumaatregelen in de toekomst.

8.3.3 Aanbeveling

In navolging van de conclusie wordt aanbevolen geen rekening te houden met verplichte milieumaatregelen bij het vaststellen van de allocatie voor individuele inrichtingen.

8.4 Vraag 34: veiling

Vraag 34. Welke voor- en nadelen zijn er om voor veilen bepalingen in de regelgeving op te nemen?

8.4.1 Kader

Cfm. artikel 10 van de CO₂-emissiehandelsrichtlijn mogen de lidstaten voor de periode 2005-2007 5% en voor de periode 2008-2012 10% van hun emissierechten veilen. Veilen is in Europa echter nog niet populair. Er is weinig ervaring mee. Voor de eerste periode hebben Denemarken, Hongarije, Litouwen en Ierland aangekondigd hiervan gebruik te zullen maken. Alleen Denemarken (5%) en Ierland (1%) hebben dit ook daadwerkelijk emissierechten verkocht⁴⁹. Van deze landen heeft alleen Ierland daadwerkelijk geveild. Denemarken heeft rechten via tussenpersonen ('over-the-counter') verkocht. Ook Nederland heeft inmiddels een restant van de reserve voor nieuwkomers 'over-the-counter' verkocht. Voor de tweede periode (2008-2012) heeft Nederland aangekondigd een deel van de 15% korting van emissierechten voor de elektriciteitsbedrijven vanwege 'windfall profits' te willen verkopen of veilen. Voorts heeft minister Wijn naar aanleiding van de motie van Velzen/Samsom toegezegd dat hij "*de mogelijkheden zal onderzoeken van een gedeeltelijke of volledige veiling van Nederlandse emissierechten in de periode na 2012*". De Nederlandse regering streeft naar het veilen van rechten, maar stelt wel als eis dat dan tot een geharmoniseerde aanpak in de hele EU wordt gekomen. Engeland heeft aangekondigd in de tweede periode 7% te willen veilen. Zes andere lidstaten, waaronder Nederland en België, hebben er plannen voor.

⁴⁹ Memorie van antwoord, EK 2004-2005, 29 766, C

Nederland heeft de mogelijkheid van veilen niet expliciet in de Wet milieubeheer en/of een uitvoeringsregeling opgenomen. Dat is in principe ook niet nodig, omdat de overheid de rechten bezit en verkoop of veilen ervan privaatrechtelijk kan geschieden. Nederland heeft aldus begin mei 2007 een deel van de nieuwkomers reserve van de eerste periode (2005-2007) “over the counter” verkocht. Om meer ervaring op te doen wordt voor de tweede periode (2008-2012) het veilen van een deel van de niet aan bedrijven toegekende rechten voorbereid. Dit gebeurt ook zonder wettelijke regeling. In deze periode wil Nederland experimenteren met veilen, want er staan nog veel vragen open: welk ministerie wordt trekker van de veiling; wordt de organisator een particulier of de overheid; welk veilingmethode wordt gebruikt en is deze transparant; wordt het één veiling of worden het er meer; wat is de totale te veilen hoeveelheid; wat gebeurt er met de opbrengst. Het is goed daarmee eerst ervaring op te doen.

Inmiddels is in oktober 2006 in het kader van het reviewproject van de richtlijn CO₂-emissiehandel een rapport verschenen van Ecofys⁵⁰ over veilen in de EU. Ook daarin wordt aangegeven dat het goed is thans ervaring met veilen in de verschillende lidstaten op te doen om discussies te initiëren over het veilen van meer of, zo men wil, 100% van de emissierechten voor de volgende periode (vanaf 2012). Gepleit wordt voor een gecoördineerde benadering bij het veilen van grote hoeveelheden. Dit zou kunnen worden gerealiseerd in de vorm van een EU veilingplatform waaraan alle lidstaten, zo zij dit wensen, kunnen deelnemen. De Commissie kan dan overwegen welke rol zij zal hebben in een dergelijk platform en of het noodzakelijk is om wettelijke regels voor veilen te ontwikkelen.

8.4.2 Conclusie

- Voor het veilen van emissierechten is in principe geen wettelijke regeling noodzakelijk.
- Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, experimenteert in de tweede handelsperiode (2008-2012) met veilen. Het is goed dat dat gebeurt, want er staan nog vele vragen open.
- Op Europees niveau zullen deze experimenten worden gevolgd om op basis daarvan na te gaan of een geharmoniseerde aanpak en een wettelijke regeling wenselijk is.
- Vanwege transparantie van het gehele proces van veilen voor de diverse deelnemers zou een wettelijke regeling wenselijk zijn, echter vanwege de vele vragen rond veilen en de experimenten die gaande zijn of komen, is het daarvoor nog te vroeg.

8.4.3 Aanbevelingen

- Omdat er nog weinig ervaring met het middel veilen van emissierechten bestaat en de praktijk van emissiehandel zich nog volop aan het ontwikkelen is wordt aanbevolen de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen bij het veilen van emissierechten voor de tweede allocatieperiode. Voorkomen moet worden dat veilen de markt ernstig verstoort. Een stabiele prijsontwikkeling van emissierechten is in ieders belang. Daarmee valt of staat de geloofwaardigheid van emissiehandel als instrument voor kosteneffectieve emissiereductie.
- Aanbevolen wordt het veilen in Nederland af te stemmen met andere landen die veilingen gaan organiseren voor de tweede handelsperiode en geen grote volumes in een keer te veilen, om te voorkomen dat de reguliere emissiehandel er door verstoord raakt.
- Om een level playing field te krijgen is het wenselijk om via de ETS review te bepleiten dat er ruim voor de derde allocatieperiode (vanaf 2012) een geharmoniseerde aanpak op Europees niveau voor het veilen van emissierechten komt en dat er een verplichting tot veilen (van een deel of het geheel van de emissierechten) in de richtlijn CO₂-emissiehandel komt.

⁵⁰ Ecofys, “Auctioning of CO₂ emission allowances in the EU ETS”, Report under the project ‘Review of EU Emissions Trading Scheme’, October 2006.

- Laat een eventuele nationale wettelijke regeling afhangen van de ontwikkelingen daartoe op Europees niveau.

8.5 Vraag 35: pooling

Vraag 35. Is er bij nader inzien, mede gelet op ervaringen in andere lidstaten, reden tot regeling van de mogelijkheid tot "pooling"? (vraag met betrekking tot CO₂).

8.5.1 Kader

Artikel 28 van de Richtlijn broeikasgasemissiehandel (2003/87/EG) biedt de lidstaten de mogelijkheid tot pooling in de eerste (2005-2007) en tweede periode (2008-2012). Exploitanten kunnen onder bepaalde voorwaarden met behulp van een trustee, die namens een groep bedrijven optreedt, een pool van installaties van dezelfde activiteit vormen. Deze mogelijkheid van pooling is in de Wm niet opgenomen, omdat daar vanuit het bedrijfsleven niet op is aangedrongen en omdat de implementatietermijn van de richtlijn zeer kort was. Verder werd het opstellen van een dergelijke regeling als moeilijk ervaren, zodat er ook later van werd afgezien.

De consequenties van 'pooling' is voor de hele cyclus van het systeem in ogenschouw genomen (allocatie, vergunning, monitoring, verificatie, rapportage, handhaving). Vanuit de praktijk is nagegaan of er behoefte bestaat aan een systeem van pooling in Nederland.

8.5.2 Conclusie

- Bij pooling worden de emissierechten van de afzonderlijke deelnemers aan een door hen aangewezen trustee overgeheveld. Deze trustee beheert de emissierechten voor de deelnemers, zorgt dat ze over voldoende emissierechten beschikken en koopt en verkoopt emissierechten om maximaal rendement te behalen. Op die manier krijgen (kleinere) bedrijven meer marktmacht en worden, naar verwachting, de kosten en administratieve lasten voor hen minder.
- In het rapport van de EEA⁵¹ van 2006 over de toepassing van de broeikasgasemissierichtlijn over 2005 wordt geconcludeerd dat van artikel 28 van de richtlijn tot dan toe niet veel gebruik is gemaakt. Ecofys⁵² concludeert in zijn rapport van 2006 over een vergelijkende analyse van de nationale allocatieplannen (NAP's) dat alle lidstaten, behalve Nederland, in hun NAP's aangeven dat pooling mogelijk zou zijn.
- Behalve de glastuinbouw, waarvoor een aparte regeling zal worden getroffen, zijn er bij VROM geen andere verzoeken tot pooling bekend. Ook in de enquête hebben de bedrijven niet om pooling verzocht. In de enquête is overigens niet actief naar gevraagd naar pooling..
- Nu door het wegvallen van de opt-out regeling een aantal vooral kleinere bedrijven (ca. 150) voor de tweede periode onder het systeem van CO₂-emissiehandel komen te vallen, komt pooling meer in beeld dan in de vorige periode, omdat pooling juist voor kleinere bedrijven aantrekkelijk kan zijn. Er is geen reden om dit bij voorbaat uit te sluiten.
- Het is niet de bedoeling door pooling opt-in mogelijk te maken voor kleine bedrijven die thans niet onder CO₂-emissiehandel vallen. Dat zou een grote druk leggen op het bevoegd gezag en de administratieve lasten verhogen.

⁵¹ European Environment Agency "Application of the emissions trading directive by EU Member States", EEA Technical report, no.2/2006

⁵² Rapport Ecofys" Comparative analysis of national allocation plans for Phase I of the EU ETS" january 2006

- Juist omdat de richtlijn pooling mogelijk maakt is niet in te zien waarom Nederland deze regeling niet zou overnemen.
- Pooling raakt o.i. niet het hart van de Wm. De trustee heeft enkele beperkte verantwoordelijkheden met betrekking tot de (handel in) emissierechten van de deelnemers. Dit zou ook privaatrechtelijk mogelijk zijn. De deelnemers in een pool behouden een afzonderlijke vergunning met een afzonderlijk monitoringsprotocol en een afzonderlijk geverifieerd emissieverslag en blijven daarvoor verantwoordelijk. De trustee kan hier wel faciliterend optreden. Ook krijgen de deelnemers aan de pool een toewijzing van emissierechten voor hun installatie(s), die echter verleend zullen worden aan de trustee.
- De richtlijn heeft het in artikel 28 o.a. over vorming van een pool voor de periode 2008-2012. Niet duidelijk is of een dergelijke pool voor de gehele periode moet gelden, of dat ook middenin deze periode met een pool kan worden gestart. Dat laatste lijkt vooralsnog zeker mogelijk. In dat geval lijkt het goed ook voor Nederland een regeling voor pooling op te stellen.
- Deze regeling behoeft o.i. niet ingewikkeld te zijn, omdat veel privaatrechtelijk kan worden geregeld.
- De administratieve lasten voor de NEa, die immers dezelfde werkzaamheden blijft verrichten, blijven gelijk.

8.5.3 Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre kleinere bedrijven die vanaf 2008 onder het systeem van CO₂-emissiehandel vallen voor een poolingsysteem zijn.
- Teneinde pooling, althans zoals vastgelegd in artikel 28 van de richtlijn, niet bij voorbaat onmogelijk te maken, is het wenselijk een wettelijke regeling voor pooling uit te werken. Daarbij kan met het volgende rekening gehouden worden:
 - De regeling zo eenvoudig mogelijk houden.
 - Wat privaatrechtelijk kan niet publiekrechtelijk regelen, bijvoorbeeld de verhouding trustee – deelnemer.
 - Voor de vergunningverlening hoeft ten aanzien van het monitoringsplan en het geverifieerde milieuverslag niets te worden geregeld, want hierin verandert niets. Hier kan de trustee wel faciliterend optreden.

Vervolgens dient in de Wm geregeld te worden dat:

- het begrip 'trustee' in de begripsbepalingen wordt opgenomen;
- de toewijzing van de emissierechten per afzonderlijke deelnemer wordt berekend en dat deze aan de trustee worden verleend (artikel 28, lid 3, onder a van de richtlijn);
- de trustee de emissierechten beheert, deze koopt dan wel verkoopt en er uiteindelijk voor zorgt een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale gerapporteerde emissies van de deelnemers (artikel 28, lid, onder b van de richtlijn); als de trustee dit niet doet, de sancties die anders voor de afzonderlijke deelnemer gelden, nu van toepassing zijn op de trustee (artikel 28, lid 4 van de richtlijn); indien de trustee de sanctiebepalingen niet naleeft, iedere deelnemer afzonderlijk aansprakelijk is voor de emissies van zijn eigen installaties (artikel 28, lid 6 van de richtlijn);
- de trustee niet langer rechten meer mag verkopen, indien het emissieverslag van een van de deelnemers niet als bevredigend is geverifieerd (artikel 28, lid 3, onder c van de richtlijn).
- een verzoek tot pooling met de in artikel 28, lid 2 van de richtlijn gestelde eisen wordt ingediend bij het bevoegd gezag (VROM/EZ);
- indien het bevoegd gezag in dit verzoek toestemt, dit verzoek bij de Europese Commissie wordt ingediend die dat binnen drie maanden kan afwijzen. Bij afwijzing kan alleen

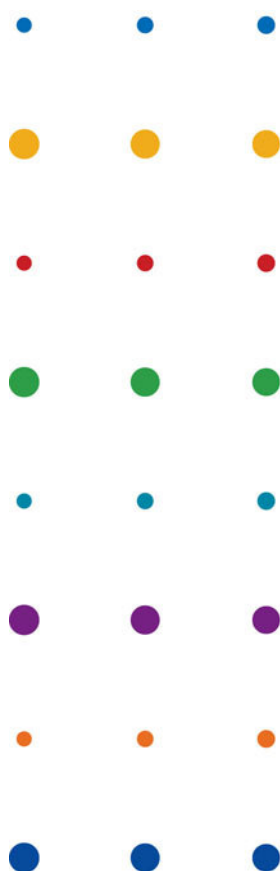
toestemming door het bevoegd gezag worden verleend, indien de voorgestelde wijzigingen door de Commissie worden aanvaard (artikel 28, lid 5 van de richtlijn).

9 COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van VROM
Project	: Evaluatie Emissiehandel
Dossier	: A6412-01.001
Omvang rapport	: 79 pagina's
Auteur	: Vincent Swinkels
Bijdrage	: Vincent Swinkels, Carel Cronenberg, Robert van der Velde, Jan van der Kolk, Joke Hofland,
Projectleider	: Vincent Swinkels
Projectmanager	: Arjan Valk
Datum	:
Naam/Paraaf	:

Evaluatie Emissiehandel

Bijlagen Eindrapportage



In samenwerking met:

Van der Kolk Advies

Hofland Milieu Consultant

Ministerie van VROM

Augustus 2007

Evaluatie Emissiehandel

Bijlagen Eindrapportage

dossier : A6412-01.001
registratienummer : MD-SU20070058
versie : 1.0

Ministerie van VROM

Augustus 2007

INHOUD**BLAD**

1	BIJLAGE A: ACHTERGRONDEN EN BEVINDINGEN	5
1.1	Opzet van de systemen, wet- en regelgeving (vragen 1, 2, 3, 4, 5)	7
1.2	Transparantie allocatieproces (vraag 7)	35
1.3	Uitvoering systemen (vragen 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 30)	46
1.4	Administratieve lastendruk (vragen 8 en 9)	69
1.5	Het functioneren van de NEa (vragen 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31)	84
1.6	Overige vragen (6, 14, 32, 34, 35, 36)	104
2	BIJLAGE B: STARTNOTITIE	119
3	BIJLAGE C: LIJST VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN	125
4	BIJLAGE D: OVERZICHT VAN NEDERLANDSE WETGEVING T.A.V. EMISSIEHANDEL	127
5	BIJLAGE E: RESULTATEN ENQUETE	129
	COLOFON	130

1 BIJLAGE A: ACHTERGRONDEN EN BEVINDINGEN

1.1 Opzet van de systemen, wet- en regelgeving (vragen 1, 2, 3, 4, 5)

1.1.1 Vraag 1: niveau van wet- en regelgeving

Vraag 1.

- a. Zijn de keuzes die gemaakt zijn om bepaalde zaken op een bepaald niveau te regelen (wet, AMvB, Ministeriële regeling) juist geweest?
- b. Zo nee, hoe kan het beter?

1.1.1.1 Achtergrond, toelichting

In de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel staat over het niveau van regelgeving de volgende passage¹:

“De hoofdelementen van een regeling dienen op wetsniveau te worden geregeld. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf moeten worden geregeld en welke elementen zich lenen voor regeling op een lager niveau, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer. Volgens het rapport “Orde in de regelgeving” houdt het primaat van de wetgever in dat regering en parlement zelf tenminste de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen behoren te maken, en die keuzes niet mogen overlaten aan het bestuur of aan de rechter. De hoofdelementen van normstelling en handel in emissierechten zijn daarom op wetsniveau geregeld, met inbegrip van specifieke aspecten van het systeem. De nadere uitwerking hiervan zal op een lager niveau van regelgeving plaatsvinden”.

Inhoudelijke richtlijnen zijn neergelegd in de “Aanwijzingen voor de regelgeving”². Hierin zijn vooral de aanwijzingen 24-26 van belang. Ze worden hieronder, voorzover van belang, weergegeven.

Aanwijzing 24 (bij wet vast te stellen voorschriften)

1. Zoveel mogelijk worden in de wet opgenomen:
 - a. voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins;
 - b. de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verlov van de overheid;
 - c. voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;
 - d. voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;
 - e. voorschriften betreffende rechtsbescherming;
 - f. voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;
 - g. voorschriften waarbij toezicht- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;
 - h. voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;
 - i. voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.

Aanwijzing 25 (begrenzing delegatie)

Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.

Aanwijzing 26 (toelaatbaarheid delegatie aan minister)

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3, p.14.

² Aanwijzingen voor de regelgeving, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, in werking getreden per 1 januari 1993 (tekst geldig vanaf 11-5-2005).

1. Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.
2. Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is ook toegestaan indien het gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

De beide systemen van handel in emissierechten zijn destijds onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Dit heeft zijn sporen in de regelgeving nagelaten. Bij de beantwoording van de vraag gaat het er om of er in de literatuur of in de praktijk knelpunten zijn gebleken met betrekking tot het niveau waarop de onderwerpen van emissiehandel geregeld zijn. Die knelpunten kunnen getoetst worden aan de hiervoor vermelde aanwijzingen.

Over de reden waarom onderwerpen op het niveau van een amvb of ministeriele regeling zijn geregeld, staat in de toelichting op het Besluit handel in emissierechten het volgende vermeld³: "Uitgangspunt voor de structuur van de regelgeving inzake de handel in NOx-emissierechten is dat de regels die met betrekking tot een bepaald onderwerp zijn gesteld, zoveel mogelijk in één regeling of document zijn terug te vinden. Daarom is sprake van één algemene maatregel van bestuur, één ministeriële regeling inzake de monitoring en één geïntegreerd monitoringsprotocol. De eisen met betrekking tot de inhoud van het monitoringsprotocol worden zoveel mogelijk bij ministeriële regeling gesteld. De reden om voor dit niveau van regelgeving te kiezen, is dat de regeling betreffende de eisen waaraan het monitoringsprotocol moet voldoen, een gedetailleerd en technisch karakter heeft. Alleen de hoofdlijnen die bij het opstellen van het monitoringsprotocol in acht moeten worden genomen, zijn in het Besluit handel in emissierechten neergelegd. De verplichting om bij de aanvraag om een emissievergunning een monitoringsprotocol over te leggen, is vanwege het cruciale karakter van die verplichting in de wet zelf opgenomen (artikel 16.6, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm).

1.1.1.2 *Bevindingen*

Vanuit de literatuur

Teuben⁴ gaat in haar proefschrift uitgebreid in op de inhoud en structuur van het hoofdstuk emissiehandel. Ook zij hanteert de stelregel dat in ieder geval de hoofdelementen van een regeling in de (formele) wet zelf worden opgenomen. Zij verwijst hierbij naar de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie aanwijzing 24 hierboven). Voor emissiehandel geeft zij de volgende onderwerpen aan (blz. 249):

- de bevoegdheid om een emissieplafond of een prestatienorm vast te stellen;
- de verplichting om aan een emissienorm te voldoen (dwz. voldoende emissierechten te bezitten om de emissies te dekken of om aan de prestatienorm te voldoen);
- de verplichting om over een emissievergunning te beschikken; hierbij vermeldt zij dat een dergelijke vergunning door de EU-richtlijn wordt voorgeschreven en dat voor andere vormen van emissiehandel een emissievergunning niet strikt noodzakelijk is;
- de verplichting monitoringsprotocollen en emissieverslagen in te dienen en te laten goedkeuren en/of verifiëren;
- bepalingen over de instelling van een nieuw bestuursorgaan;

³ Besluit van 17 december 2004, Stb. 737.

⁴ R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005.

- bepalingen over (nieuwe) sancties;
- afwijkende bepalingen over rechtsbescherming.

Voor wat betreft de regeling van emissiehandel in Nederland is haar conclusie dat een plaats binnen de Wm in een afzonderlijk hoofdstuk haar verstandig lijkt (blz. 261). Zij had echter liever een hoofdstuk gezien dat ingedeeld was in een algemeen gedeelte, een gedeelte over emissiehandel met een emissieplafond, een gedeelte over emissiehandel aan de hand van een prestatienorm en eventueel nog een gedeelte over internationale emissiehandel⁵. Hierdoor worden eventuele toekomstige systemen niet uitgezonderd. Zij realiseert zich dat, gelet op de zeer korte implementatietermijn een zeer doordacht hoofdstuk niet goed mogelijk zou zijn geweest. Ze adviseert wel om dit na bijvoorbeeld de eerste handelsperiode nader te bekijken en het hoofdstuk dan misschien een algemenere opzet te geven.

Vanuit de interviews:

- Het Besluit handel in emissierechten (amvb) en de ministeriële regeling monitoring zijn juridisch sluitend en staan in juiste verhouding tot BEES en Bva. Daar zou je op zich niets aan hoeven te wijzigen. De regeling monitoring is echter ingewikkeld. Daarom heeft NEa voor de gebruikers een leidraad CO₂-monitoring opgesteld. Voor NOx-monitoring geldt nog steeds datgene wat in het Programma van Eisen (juni 2004) is beschreven. Beide documenten hebben op zich geen juridische status, maar zijn bedoeld als een praktische handleiding van de regeling monitoring.
- Uitgangspunt is: regeling op zo laag mogelijk niveau, maar de Raad van State wil graag een totaalbeeld in de wet en het bedrijfsleven wil eigenlijk zoveel mogelijk alles bij wet regelen, omdat dat beter te controleren is. Door dit laatste is een en ander rond de regeling in de wet van de melding bij verandering van het monitoringsplan misgegaan. Het letterlijk volgen van de wet zou tienduizenden meldingen per jaar kunnen opleveren, hetgeen niet de bedoeling is.

Commentaar

Vanuit de literatuur geeft Teuben aan waar de formele wet voor wat betreft de emissiehandel aan zou moeten voldoen. Zij meent dat hoofdstuk 16 Wm daaraan voldoet. Lopen wij haar punten langs, dan zijn de eerste vier punten en het laatste punt geregeld in hoofdstuk 16 Wm. De instelling van de nieuwe emissieautoriteit is geregeld in hoofdstuk 2 Wm. Bepalingen omtrent (nieuw) sancties zijn geregeld in hoofdstuk 18. De hoofdelementen van het vergunningstelsel en het toewijzingsstelsel (het toewijzingsplan én het toewijzingsbesluit met de rechtsbeschermingartikelen) zijn conform aanwijzing 24 in hoofdstuk 16 Wm geregeld.

Teuben geeft voorts de aanbeveling om in een latere fase de wettelijke regeling wederom op z'n merites te bekijken. Die aanbeveling om na te gaan of hoofdstuk 16 anders moet worden ingedeeld (algemeen deel, deel over emissiehandel voor 'cap and trade' systeem, deel over emissiehandel met prestatienorm en die hoofdstukken als zodanig benoemen) is thans ook nog actueel. Want de indeling van de wet per stof in de titels 'Algemeen', 'Broeikasgassen en broeikasgasemissierechten' en 'Stikstofoxiden en NOx-emissierechten' lijkt logisch, maar is dat niet geheel. Zo is de gecombineerde emissievergunning voor CO₂ en NOx ondergebracht in de titel van de broeikasgasemissierechten (artikel 16.5, lid 2 Wm) en staan er meer punten over NOx in dat vergunningendeel. Bij een indeling zoals hierboven voorgesteld zou in het algemeen deel de gecombineerde vergunningverlening een plaats kunnen krijgen, evenals bijvoorbeeld het register.

Bij het verder onderzoeken van de vraag bleek dat het schieten was op bewegende doelen. Wetgeving is namelijk een doorlopend proces. En dat is zeker ook bij emissiehandel het geval. Sinds de

⁵ Teuben, p. 258-259; zie ook R.A.J. van Gestel, Ch.W Backes en R. Teuben "Wetgeving voor de handel in emissiekredieten. Balanceren tussen Europese eisen en nationale verlangens", *RegelMaat*, afl. 2002/5, p. 170.

Implementatiewet handel in CO₂-emissierechten zijn er al behoorlijk wat wijzigingen van de wet, het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten geweest óf zitten deze in de pijplijn. In bijlage D treft u een overzicht aan.

Uit de interviews kwam het knelpunt van de meldingen van veranderingen van het monitoringsplan naar voren. De regeling was zodanig in de wet opgenomen, dat dit tot onevenredig hoge administratieve lasten bij zowel het bedrijfsleven als de NEa zou leiden. De meldingsregeling is d.m.v. de Aanpassingswet en het Aanpassingsbesluit I nu zo veranderd dat op grond van een nieuw vierde lid van artikel 16.12 Wm bij of krachtens amvb regels worden gesteld met betrekking tot de meldingen. Met andere woorden: de precieze regeling voor deze meldingen is doorgeschoven naar het Besluit emissiehandel (Aanpassingsbesluit I), die vervolgens de nadere criteria voor de verschillende typen meldingen weer doorschuift naar de Regeling monitoring (wijziging in voorbereiding). Dit lijkt op zich een juiste beslissing en niet in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ook het doorschuiven van eisen van de vergunningaanvraag en het emissieverslag naar het niveau van de Regeling monitoring verdient hier aandacht. In de toelichting op deze wijziging bij het Aanpassingsbesluit I staat hierover aangegeven dat ter bevordering van de leesbaarheid besloten is de eisen uit dit Besluit zoveel mogelijk in de Regeling monitoring te regelen, zodat ze niet versnipperd over wet, amvb en regeling verspreid staan. Daar is wat voor te zeggen, maar de vraag is of dit in overeenstemming met aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie boven). Uit deze aanwijzing blijkt dat delegatie aan een minister niet zomaar kan.

Bij deze wijziging is waarschijnlijk al een aantal zaken voorondersteld, die niet zijn vermeld in de toelichting. Zo is de CO₂-emissievergunning een zeer gebonden beschikking, dat wil zeggen dat het bevoegd gezag nauwelijks beleidsvrijheid heeft bij verlening of weigering ervan. De vergunning houdt in feite in dat er een monitoringsplan moet zijn en jaarlijks een emissieverslag moet worden opgesteld. Dat monitoringsplan en het emissieverslag zijn aan strikte regels gebonden ingevolge de beschikking van de EC van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG. Volgens onderdeel 2 van aanwijzing 26 is dan ook delegatie aan een minister mogelijk, omdat het hier gaat 'om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard'. Een dergelijke internationale regeling is er echter niet voor NOx-emissiehandel. Op zich zou het twijfelachtig kunnen zijn of doorschuiven van de eisen van de aanvraag voor NOx-emissievergunning naar de ministeriële regeling wel aanvaardbaar is gelet op onderdeel 1 van aanwijzing 26. Echter voor NOx-emissiehandel wordt het systeem van CO₂-emissiehandel waar mogelijk gevolgd. Nu bij wet geregeld is dat de CO₂-emissievergunning en de NOx-emissievergunning gecombineerd moeten worden, zou het op z'n minst vreemd zijn om de eisen van de NOx-emissievergunning bij amvb te regelen. Derhalve zijn ook die, overigens met verwijzing naar de CO₂-regels, in de ministeriële regeling monitoring opgenomen. Het verdient daarbij aanbeveling de naamgeving van de Regeling monitoring te wijzigen nu er ook eisen inzake de vergunningaanvraag in staan, bijvoorbeeld in Regeling handel in emissierechten.

Met het doorschuiven van nadere regels voor de vergunning(aanvraag) en het monitoringsplan van het Besluit handel in emissierechten naar de Regeling monitoring is het wel de vraag in hoeverre hierdoor de zgn. voor- en nahangprocedure (zie volgende alinea) die de totstandkoming van een amvb op grond van artikel 16.12, derde lid, Wm, vereist, wordt omzeild. Deze voor- en nahangprocedure wordt thans echter zodanig herzien dat deze procedure alleen zal gelden voor het voor de eerste maal vaststellen van een amvb (zie hieronder). Aangezien het hier over een wijziging van de amvb gaat, is onderzoek naar het omzeilen van deze procedure niet meer relevant.

Artikel 21.6, leden 4 en 5 Wm bepalen dat het ontwerp van de amvb's voor o.a. enkele onderdelen van het systeem van emissiehandel (o.a. aanwijzing NOx-installaties, regels omtrent bepaling CO₂-aarracht, het

emissieverslag, het NOx-verkoopplafond, PSR-normen) wordt overgelegd aan de Staten-Generaal en in de Staatscourant bekendgemaakt. Een ieder kan binnen een termijn van vier weken opmerkingen over het ontwerp maken. Nadat een dergelijke amvb is vastgesteld wordt deze toegezonden aan de Staten-Generaal. De amvb treedt echter niet eerder in werking dan vier weken nadat deze in het Staatsblad is geplaatst. Dit biedt de Eerste en Tweede Kamer de gelegenheid alsnog op de vastgestelde amvb te reageren. Dit regiem wordt ook wel de *voor- en nahangprocedure*⁶ genoemd. Het zal duidelijk zijn dat een amvb die aan dit regiem onderworpen is een lange totstandkomingstijd kent en dat dit erg belemmerend kan werken in een adequaat wetgevingsproces. Dit kan verbeterd worden door aan de hand van de Aanwijzingen voor de regelgeving te bekijken voor welke amvb's het parlement echt zou moeten worden ingeschakeld en na te gaan hoe efficiënt de procedure is. Zo lijkt bijvoorbeeld de nahangprocedure dubbelop te zijn. Maar ook hiervoor is al weer wetgeving in procedure.

Thans is een wetsvoorstel aanhangig waarin wordt voorgesteld de nodige duidelijkheid en opschoning te krijgen in de voor-en nahangprocedure op het gebied van wonen, ruimte en milieu⁷. Voor de Wm wordt voorgesteld (p.15) om op amvb's een voorpublicatie en voorhangprocedure van ten minste vier weken toe te passen. Het betreft hier algemene maatregelen van bestuur die 'er echt toe doen'. Bovendien geldt deze procedure alleen voor het voor de eerste maal vaststellen van deze algemene maatregelen van bestuur. In een brief van de Minister van VROM van 8 mei 2007 aan de Tweede Kamer wijst de minister op brieven van de minister van Justitie aan de Tweede en de Eerste Kamer⁸ waarin wordt vermeld dat meer in den brede een aantal voorstellen worden uitgewerkt met betrekking tot bijzondere totstandkomingsprocedures voor gedelegeerde regelgeving, in het bijzonder die omtrent parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. De minister van VROM stelt voor om eerst de gedachtewisseling tussen de Kamer en de regering hieromtrent af te wachten alvorens verder te gaan met de procedure van het wetsvoorstel. Niettemin is een wijziging van de huidige voor- en nahangprocedure bij het parlement aanhangig.

1.1.1.3 Documentatie

- Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3 (MvT CO₂-emissiehandel).
- Aanwijzingen voor de regelgeving, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, in werking getreden per 1 januari 1993 (tekst geldig vanaf 11-5-2005).
- Toelichting op Besluit van 17 december 2004, Stb. 737 (Besluit handel in emissierechten).
- Brief Minister van Justitie van 13 februari 2007 aan Eerste Kamer, Kamerstukken I, 30800, VI.
- Kamerstukken II, 2006-2007, 30930, nr. 3.
- R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005, p. 262-270.
- R.A.J. van Gestel, Ch.W Backes en R. Teuben "Wetgeving voor de handel in emissiekredieten.
- Balanceren tussen Europese eisen en nationale verlangens", RegelMaat, afl. 2002/5, p. 170.

1.1.2 Vraag 2: overlap in wet- en regelgeving

- a. *Kunnen onduidelijkheden en overlappende wet- en regelgeving worden vermeden (LCPD, BEES, IPPC, NER, EH-PSR, NEC, Bva)?*
- b. Zo ja, hoe?

⁶ Brief Minister van Justitie van 13 februari 2007 aan Eerste Kamer, Kamerstukken I, 30800, VI.

⁷ Kamerstukken II, 2006-2007, 30930, nr. 3.

⁸ 29 383, nr. 75, respectievelijk 30 800 VI, C.

1.1.2.1 Bevindingen

Uit literatuur

In de literatuur wordt vooral de relatie van de IPPC-richtlijn en de milieuvergunning van hoofdstuk 8 Wm met het instrument NOx-emissiehandel besproken. Dat is begrijpelijk, want het is duidelijk dat er een zekere spanning tussen deze regelingen bestaat nu ze naast elkaar moeten bestaan.

van Gestel/Backes/Teuben⁹ geven onder meer aan dat NOx-emissiehandel geen negatieve invloed mag hebben op de hoogte van de bij milieuvergunningverlening vast te stellen emissie-eisen. Artikel 9 van de IPPC-richtlijn vereist immers een *integrale* beoordeling. Bovendien vloeit uit de IPPC-richtlijn voort dat er een individuele beoordeling per installatie mogelijk moet zijn, indien zich bij de uitstoot van NOx locatiespecifieke milieunadelige gevolgen kunnen voordoen.

Teuben¹⁰ gaat uitgebreid in op de relatie tussen emissiehandel en de milieuvergunning. Een prestatienormsysteem acht zij niet principiële onverenigbaar met het systeem van inrichtingsregulering met op BAT gebaseerde voorschriften in de vergunning voor *diezelfde* emissies. In het geval van NOx-emissies door grote industriële inrichtingen zijn die voorschriften veelal in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd en niet in de milieuvergunning (in dit geval het BEES-A: deze moet op grond van artikel 8.44, lid 2 Wm echter ook aan BAT (art. 8.11, lid 3) voldoen). Tot aan BAT-niveau moet de inrichting fysieke maatregelen nemen. De IPPC-richtlijn gaat uit van haalbaarheid van een gemiddeld bedrijf in een branche. Een bovengemiddeld bedrijf heeft wellicht wat meer ruimte om extra maatregelen te nemen en te bekostigen. Voor die extra maatregelen bouwt hij emissierechten op. De vergunning kan soms achterlopen en het bevoegd gezag moet kunnen aantonen dat strengere eisen nodig en haalbaar zijn (actualiseringsplicht). Zij concludeert dat NOx-emissiehandel met een prestatienorm naast de milieuvergunning juridisch mogelijk, maar in bepaalde opzichten problematisch is. Ze twijfelt aan de effectiviteit van het systeem. Een bedrijf kan pas emissierechten aanbieden als het beter presteert dan de prestatienorm.

Uit de interviews

- Thans is het project Review IPPC en stroomlijning Europese regelgeving gaande¹¹. Het is de bedoeling het daarheen te leiden dat de IPPC-richtlijn hét basisinstrument wordt voor de grote emittenten. Hieronder moeten ook de eisen van LCP- en de WI-richtlijn komen, waardoor deze richtlijnen kunnen vervallen. Inhoudelijk wordt in het project gesproken over o.a. de reikwijdte van de “integrale benadering van de IPPC” en “BBT”. Tijdsplan: voorstel wijziging IPPC in 2010; implementatie in 2015.
- De overlap in de diverse richtlijnen (LCP-, WI- en IPPC-richtlijn) zit voornamelijk in de monitoringsbepalingen en de rapportages die bedrijven en lidstaten moeten overleggen.
- Onduidelijkheden zitten vooral in de complexiteit van de regelgeving. De reikwijdte en betekenis van diverse bepalingen zijn niet transparant, de definities en de grenswaarden verschillend met andere tijdsplimieten.
- Nederland loopt voorop in de voorstellen voor wijziging van de richtlijnen. Landen als Zweden, Finland en Denemarken hebben thans geen moeite om strenge eisen op te leggen. Dat is in hun bestuurscultuur gemeengoed.
- Binnen de EU is er brede belangstelling voor NOx- en SO₂-emissiehandel.

⁹ R.A.J. van Gestel, Ch.W. Backes en R. Teuben “Wetgeving voor de handel in emissiekredieten. Balanceren tussen Europese eisen en nationale verlangens”, RegelMaat 2002/5, p. 162 – 174.

¹⁰ R. Teuben, “Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie”, diss. Kluwer, Deventer 2005, p. 262-270.

¹¹ “Assessment of options to streamline legislation on industrial emissions”, Draft Final Report, December 2006, Entec UK Limited.

- Wat precies de relatie van IPPC met NO_x- (en evt. SO₂-)emissiehandel gaat worden is thans nog in discussie.
- De NEC-richtlijn en de IPPC-richtlijn zijn totaal verschillend en dienen een ander doel. De NEC is macro, Europees en gaat over grensoverschrijdende luchtverontreiniging. IPPC is inrichtingsgebonden, lokaal/regionaal en is een 'command & control'-regeling.

Uit enquête bedrijven

Onduidelijkheden

- Bijna een kwart van de respondenten ervaart onduidelijkheden in de regelgeving met betrekking tot het systeem van NO_x-emissiehandel.
- De onduidelijkheden zitten vooral in de relatie tussen IPPC-richtlijn (BBT) en NO_x-emissiehandel. Dit leidt tot meningsverschillen tussen Wm-bevoegd gezag en bedrijf. Door inwerkingtreden IPPC is handelsruimte beperkt dan wel verdwenen.
- Op enkele punten bestaat onduidelijkheid ten opzichte van het Bva; discrepantie met Bva en Wm-vergunning.
- Onduidelijkheid in relatie tot BEES en BREF LCP en NO_x emissiehandel

Uit Voorevaluatie NO_x-emissiehandel¹²

In deze voorevaluatie is onder andere de relatie van de diverse Europese richtlijnen en nationale regelgeving (BEES, Bva) tot de regeling NO_x-emissiehandel en tot elkaar weergegeven. In het kort gaat het om de volgende relaties:

- **IPPC - NEC:** In NEC is bepaald dat de bepalingen van de NEC van toepassing zijn *onverminderd hetgeen in de IPPC is bepaald* met betrekking tot de emissiegrenswaarden en de toepassing van de BAT. Dus de IPPC blijft op de IPPC-inrichtingen onverminderd van toepassing.
- **IPPC/milieuvergunning - NO_x-emissiehandel (PSR):** IPPC blijft naast de nationale regeling NO_x-emissiehandel onverminderd van toepassing. Het zijn twee afzonderlijke stelsels naast elkaar. In de praktijk is de relatie problematisch. Waar zit nu precies de grens, ofwel waar houdt IPPC op en kan NO_x-emissiehandel beginnen? Dat is in principe per inrichting verschillend. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat bij milieuvergunningen voor IPPC-inrichtingen altijd eerst het beoordelingskader van de IPPC (incl. BAT) moet worden gehanteerd. IPPC wordt onvoldoende toegepast als daarvoor als argument NO_x-emissiehandel wordt gebruikt. Het lijkt erop dat vergunningen met aangevraagde emissiegrenswaarden aan de soepele kant van BAT niet tot vernietiging hoeven te leiden, mits 1. de BREF-techniek als zodanig is aangevraagd en vergund; 2. de aanvraag getoetst wordt aan het IPPC-beoordelingskader (tenminste BAT toepassen; rekening houden met technische kenmerken van de installatie, haalbaarheid van de maatregelen; integrale benadering toepassen); 3. er geen aanwijsbare locatiespecifieke omstandigheden aanwezig zijn of kwaliteitsnormen (dreigen te) worden overschreden, die tot strengere eisen nopen. De ABRvS toetst in ieder geval aan de van toepassing zijnde BREF's.
- **IPPC - LCPD:** De LCPD doet niets af aan de IPPC-richtlijn. Overweging 8 van LCPD: Naleving van de in de onderhavige richtlijn vastgestelde emissiegrenswaarden dient als een noodzakelijke, maar nog ontoereikende voorwaarde te worden beschouwd om aan de eisen van de IPPC-richtlijn inzake het gebruik van de BAT te voldoen. De concentratiewaarden die ingevolge de LCP-richtlijn gelden, zijn derhalve *minimumnormen; uit de toepassing van BAT in het kader van de IPPC-richtlijn kunnen strengere concentratiewaarden / emissiegrenswaarden voortvloeien*.
- **LCPD - NO_x-emissiehandel (PSR):** Een stookinstallatie waarop de LCP-richtlijn van toepassing is, moet *in elk geval* voldoen aan de concentratiewaarden die in deze richtlijn voor NO_x zijn

¹² "Voorevaluatie NO_x-emissiehandel", Van der Kolk Advies, KPMG Sustainability, Hofland Milieu Consultants en DHV, project in opdracht van het ministerie van VROM, juli 2006.

vastgesteld. Dit vereiste kan niet opzij worden gezet door het invoeren van een systeem van handel in NOx-emissierechten.

- **IPPC – WI-richtlijn:** De Afvalverbrandingsrichtlijn doet niets af aan de IPPC-richtlijn. Dat blijkt uit art. 4, vierde lid en overweging 13, soortgelijk aan overweging 8 van de LCPD-richtlijn (zie boven). De concentratiewaarden die ingevolge de Afvalverbrandingsrichtlijn gelden, zijn minimumnormen. Strengere concentratiewaarden kunnen onder meer voortvloeien uit de toepassing van BBT in het kader van de IPPCrichtlijn.
- **WI-richtlijn - NOx-emissiehandel(PSR):** Een afvalverbrandingsinstallatie waarop de WI-richtlijn van toepassing is, moet in elk geval voldoen aan de concentratiewaarden die in deze richtlijn voor NOx zijn vastgesteld. Dit vereiste kan niet opzij worden gezet door het invoeren van een systeem van handel in NOx-emissierechten.
- **BEES-A - LCPD** In het BEES-A is de LCPD geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Daarnaast is het BEES-A een Besluit ex artikel 8.44 Wm, d.w.z. dat dit besluit algemene regels geeft waar een vergunninghouder zich naast de vergunning aan moet houden. Hierin zijn emissie-eisen opgenomen die rechtstreeks gelden. Ingevolge art. 8.44, lid 2, Wm dient het BEES-A , evenals de milieuvergunning, te voldoen aan BAT (artikel 8.11, derde lid). Is dit niet het geval, dan kan het BEES-A in beroep worden vernietigd (vgl. ABRvS 20-4-2005, AB 2005,186 waar het bevoegd gezag onvoldoende had gemotiveerd dat het BEES-A, voor het laatst in 1998 gewijzigd, aan een even hoog niveau van milieubescherming in zijn geheel voldeed als de vergunningvoorschriften). Overigens heeft de regering ervoor gekozen in het BEES-A NOx-emissie-eisen op te nemen die soms strenger zijn dan het huidige LCPD vereist. Het bedrijfsleven heeft gevraagd deze te versoepelen overeenkomstig de LCPD-eisen. In de toelichting op de laatste wijziging van het BEES-A¹³ wordt vermeld dat de overheid een versoepeling niet wenselijk vindt, omdat de strengere eisen voldoen aan BAT. Versoepeling, ook al zouden de eisen dan conform de LCPD zijn, is daardoor niet aan de orde. Vandaar het verschil in (NOx) eisen in het LCPD en het BEES-A.
- **Bva - WI-richtlijn:** In het Besluit verbranden afval (Bva) is de WI-richtlijn geïmplementeerd. Evenals het BEES-A is ook het Bva een besluit ex artikel 8.44 Wm. Ook het Bva moet aan BAT voldoen en bevat soms strengere emissie-eisen dan de WI-richtlijn.
- **BEES-A en Bva – NOx-emissiehandel** Een stookinstallatie of afvalverbrandingsinstallatie waarop het BEES-A, respectievelijk het Bva van toepassing is, moet in elk geval voldoen aan de NOx-eisen die in deze besluiten zijn vastgelegd. Dit vereiste kan niet opzij worden gezet door het invoeren van een systeem van handel in NOx-emissierechten.
- **NeR:** Het doel van de NeR (Nederlandse emissierichtlijn) is harmonisering van de vergunningverlening met betrekking tot emissies naar de lucht. Hoewel de NeR geen wettelijke status heeft, blijkt uit jurisprudentie van de ABRvS dat de NeR wordt beschouwd als een belangrijke richtlijn en dat afwijken ervan adequaat moet worden gemotiveerd. In de Regeling aanwijzing BBT-documenten¹⁴ is de NeR aangewezen als document, waarmee het bevoegd gezag bij de milieuvergunningverlening rekening moet houden. In de Regeling is er dus voor gekozen om naast de verplichting uit de IPPC-richtlijn om de in aanmerking komende BREF's toe te passen, ook de toepassing van onder andere de NeR bij de bepaling van BAT verplicht voor te schrijven. Maar wettelijke regels (wet, amvb, bijvoorbeeld BEES-A en Bva), centrale afspraken en Europese referentiedocumenten (BREF's), gaan vóór de NeR. Een stook- of afvalverbrandingsinstallatie waarop het BEES-A of het Bva *niet* van toepassing is, moet bij het voldoen aan BAT rekening houden met de NeR. Gemotiveerd ervan afwijken mag, wellicht vanwege NOx-emissiehandel, maar de installatie moet aan BAT blijven voldoen.

¹³ Laatste wijziging BEES-A van 23 mei 2005, Stb.114.

¹⁴ Regeling van 24 oktober 2005, Stcr. 231.

Commentaar

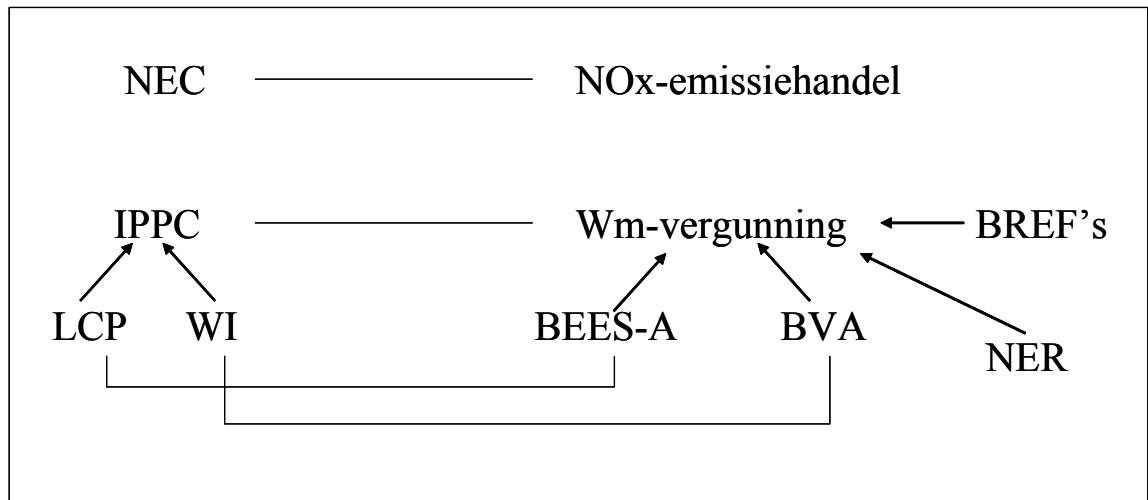
Overzien we het geheel aan regelingen die NOx-emissie-eisen stellen, dan is het heel voorstelbaar dat degenen die er in de praktijk mee te maken hebben door de bomen het bos niet meer zien. De verhouding tussen de IPPC-richtlijn en het systeem van NOx-emissiehandel heeft in de literatuur én in de praktijk de gemoederen zeer bezig gehouden. Hoewel IPPC/milieuvergunning van hoofdstuk 8 Wm en NOx-emissiehandel juridisch naast elkaar kunnen bestaan, valt op dat óf gepleit wordt voor de IPPC óf voor NOx-emissiehandel. Voor NOx zou de regering graag voor het laatste kiezen (zie opmerkingen uit MvT hierboven), maar dat is thans juridisch niet mogelijk. Nederland doet er wel veel aan om in het kader van de review van de IPPC de NOx-emissiehandel ruimer te maken, zo is gebleken. Maar dat kost tijd en de uitkomst daarvan is niet zeker. Inmiddels dient Nederland wel aan de Europese richtlijnen als de IPPC en de NEC te voldoen. Bij de IPPC gaat het om inrichtingsgebonden activiteiten die het leefmilieu ter plaatse kunnen beïnvloeden, bij de NEC gaat het om volumebeleid en een nationaal emissieplafond, waarvoor in Nederland voor NOx het instrument NOx-emissiehandel in het leven is geroepen. De twee richtlijnen hebben dus een geheel andere doelstelling. Het zal duidelijk zijn dat, zolang de NOx-emissies via de IPPC én NOx-emissiehandel worden bestreden dit voor de bedrijven problematisch is. De grens lijkt, zoals blijkt uit de Voorevaluatie NOx-emissiehandel, BAT soepel te kunnen zijn, *mits* aan een aantal voorwaarden is voldaan. Door een strengere PSR bij NOx-emissiehandel zouden bedrijven wel eens verder dan BAT moeten gaan. Hiervoor is het efficiënt een instrument als NOx-emissiehandel in te zetten, zodat de bedrijven de keuze hebben om óf rechten te kopen óf zelf de maatregelen te nemen.

Hoe dit ook zij, duidelijk is dat voorlopig in ieder geval de IPPC-richtlijn/Wm-vergunning leidend zal zijn. Hierboven is al een grens aangegeven hoever je met BAT moet gaan en waar NOx-emissiehandel zou kunnen beginnen. Maar in feite moet dit per inrichting/installatie worden bekeken.

Bij de IPPC-richtlijn en de Wm-vergunning hebben we, voorzover het over NOx gaat, te maken met de LCP- en WI-richtlijn en met het BEES-A en het Bva. De LCP-richtlijn geeft algemene minimumnormen voor grote stookinstallaties. Uit de toepassing van BBT ingevolge de IPPC kunnen strengere normen voortvloeien. De minimumnormen van de LCP-richtlijn zijn geïmplementeerd in het BEES-A. Het BEES-A dient overeenkomstig art. 8.44, lid 2 Wm/art. 9 IPPC aan BAT te voldoen. In het BEES-A kan dus niet, zoals bij de LCP-richtlijn, worden volstaan met alleen het opnemen van die minimumnormen. Hierin moeten strengere normen staan als dat tenminste volgens BAT (vgl. het BREF-LCP) nodig is. (Zoals bleek, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) het BEES-A al eens terzijde geschoven, omdat het niet aan BAT voldeed). Ditzelfde geldt ten aanzien van de WI-richtlijn en het VBA. Ook in het VBA moeten strengere normen staan dan in de WI-richtlijn als dat volgens BAT (BREF wi) nodig is. Gebeurt dat niet, dan zal er alsnog bij vergunningverlening een BAT-toets nodig zijn.

Daarnaast bestaat dan nog de NeR. Deze Nederlandse richtlijn is geen wetgeving. Als geen enkele andere regeling van toepassing is, dan is de NeR in Nederland de richtlijn die emissie-eisen geeft. De ABRvS hecht waarde aan de NeR, voorzover ook daarin emissie-eisen staan die voldoen aan BAT: Van de NeR kun je gemotiveerd afwijken.

Om de relatie tussen de diverse regelingen zichtbaar te maken is onderstaand schema opgesteld. Daarin is te zien dat hét concentratiepunt van de regelingen (die NOx-eisen stellen) en de pseudo-regelingen, zoals de BREF's en de NeR, de Wm-milieuvergunning is.



Figuur 1 Relatie diverse regelingen

Monitorings- en rapportage en andere verschillen

In het voorgaande is voornamelijk gesproken over de (verschillende) emissie-eisen die in de diverse regelingen staan. In de genoemde Europese richtlijnen blijken echter ook tal van andere interacties, overlappen en onduidelijkheden te zitten, zo is in een inventarisatie in het kader van het project Review IPPC en stroomlijning Europese regelgeving vastgesteld. Zo verschillen de tijdschalen van IPPC en LCP/WI van elkaar. Voorst worden er verschillende definities gebruikt voor het begrip “installatie”, en andere termen daarvoor. Ook zitten er verschillende monitoringseisen in de LCP en de WI en zijn de rapportageregelingen verspreid over verschillende richtlijnen. Het gaat te ver om alle verschillen hier op te noemen. Zoals gezegd wordt in het kader van de Review IPPC getracht een en ander te stroomlijnen. Zo gaat de gedachte nu uit naar samenvoeging van LCP en WI met IPPC. Verder wordt gezocht naar een goede oplossing in de IPPC voor het ruim mogelijk maken van NO_x- en eventueel SO₂-emissiehandel. Nederland heeft hier ambtelijk een voortrekkersrol in.

Wat betreft de nationale regelingen zijn hier vooral het BEES-A en het Bva in relatie tot elkaar en de Wm-vergunning en de regeling NO_x-emissiehandel van belang. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om precies aan te geven waar in welke regelingen monitorings- en andere bepalingen elkaar overlappen en de onduidelijkheden zitten. Zeker is wel, dat die er zijn, al is wel in diverse regelingen gepoogd tot afstemming te komen:

- Zo is in art. 17 Besluit handel in emissierechten met het BEES-A en het Bva afgestemd, zij het dat er weer afwijkingen in dit artikel zijn gesteld voor continue metingen.
- Zo vallen specifieke stookinstallaties niet tegelijk onder het Bva en de BEES-besluiten. Echter het bijstoken van schone biomassa wordt uitgezonderd van de werking van het Bva. Dit zal worden geregeld in het BEES.
- Zo staat in de toelichting op de Regeling monitoring van 2005 (Stcrt. 2005, 101) vermeld dat de monitoringseisen worden gesteld *naast andere regelgeving* met betrekking tot de monitoring van NO_x-emissies, maar dat *waar mogelijk* is aangesloten bij de meetvoorschriften en de eisen van het BEES-A en het Bva. Echter nauwkeurige eisen zijn noodzakelijk, omdat deze essentieel zijn voor het goed functioneren en handhaven van het NO_x-emissiehandelssysteem.

Net als in de Europese regelgeving waar een inventarisatie is gedaan van de interacties tussen de verschillende richtlijnen, zou het wenselijk zijn dit ook op nationaal niveau te doen, zeker voor wat betreft het Bva en BEES in relatie tot de Wm-vergunning (BREF's) en de regelingen van de NO_x-emissiehandel.

Ook hier zou op grond van de inventarisatie vereenvoudiging aanbeveling verdienen. Het BEES bijvoorbeeld is voor het laatst in 2005 gewijzigd. In de toelichting op die wijziging (blz. 23) staat vermeld dat bezien wordt of het op termijn nodig is het BEES te vereenvoudigen. De tijd is er nu rijp voor.

1.1.2.2 Documentatie

- R.A.J. van Gestel, Ch.W. Backes en R. Teuben “Wetgeving voor de handel in emissiekredieten. Balanceren tussen Europese eisen en nationale verlangens”, RegelMaat 2002/5.
- R. Teuben, “Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie”, diss. Kluwer, Deventer 2005.
- “Assessment of options to streamline legislation on industrial emissions”, Draft Final Report, December 2006, Entec UK Limited.
- “Voorevaluatie NOx-emissiehandel”, Van der Kolk Advies, KPMG Sustainability, Hofland Milieu Consultants en DHV, project in opdracht van het ministerie van VROM, juli 2006.

1.1.3 Vraag 3a: integratie in Wm vergunning

Vraag 3.a. *Is het gewenst en is het mogelijk om de NOx- en CO₂-vergunning te integreren in de Wm-vergunning? Zo ja, wat zijn de consequenties?*

1.1.3.1 Achtergrond, toelichting

Voor CO₂-emissiehandel heeft de regering na ampel beraad en op advies van de Raad van State gekozen voor een afzonderlijk hoofdstuk in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 16), uitgezonderd specifieke onderdelen. Daarbij is er ook voor gekozen een afzonderlijk vereiste van een emissievergunning in te voeren en dit niet te integreren in het vereiste van een milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm, aldus de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel. De redenen hiervoor zijn de volgende¹⁵:

- Het gaat hier om een emissiehandelssysteem dat op internationale schaal werkt. Daarom en ter voorkoming van niet te rechtvaardigen verschillen in de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven is het wenselijk dat er één bevoegd gezag op nationaal niveau is. Bij integratie in de milieuvergunning zouden de provincies het bevoegd gezag zijn. Denkbaar zou zijn dat de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) voor het onderdeel handel in emissierechten het bevoegd gezag zou zijn en voor het overige van de milieuvergunning de provincies, maar dan zouden verschillende bevoegde instanties voor dezelfde vergunning optreden. Dit zou leiden tot allerlei complicaties, bijv. bij het opleggen van sancties.
- De emissievergunning heeft bovendien een andere invalshoek dan de milieuvergunning. Bij de milieuvergunning spelen locatiespecifieke factoren bij het opleggen van milieu-eisen aan een individueel bedrijf een rol. De invalshoek van de emissievergunning is de goede uniforme werking van het systeem van handel in emissierechten.
- Als laatste is van belang dat de handel in emissierechten specifieke expertise vergt van het bevoegd gezag. Het is efficiënter deze expertise centraal op te bouwen. Daartoe is inmiddels de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) in het leven geroepen (zie hoofdstuk 2 Wm).

In de MvT bij het wetsvoorstel NOx-emissiehandel wordt dit punt aanvankelijk niet besproken. Wel wordt terloops aangegeven dat de emissievergunning van heel andere aard is dan de milieuvergunning van hoofdstuk 8 Wm. Een emissievergunning, zo staat er, is in feite een bewijs dat de inrichting in staat is de

¹⁵ Kamerstukken II, 29565, nr. 3, p. 12 en 13.

emissies goed te meten en te registreren¹⁶. Pas naar aanleiding van binnengekomen reacties op het wetsvoorstel wordt het een en ander over de relatie met de milieuvergunning gezegd. Als punt van zorg komt uit de reacties namelijk naar voren dat er twee bevoegde instanties zijn waarmee de inrichtingen te maken hebben: enerzijds op grond van hoofdstuk 8 Wm en anderzijds op grond van hoofdstuk 16 Wm. Uitgangspunt in het wetsvoorstel is, zo zegt de regering, dat een strikte scheiding wordt aangebracht tussen de taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en die van het bestuur van de emissieautoriteit. Om op dit punt volstreekte helderheid voor het bedrijfsleven te creëren en om een adequate samenwerking te bewerkstelligen, zullen heldere afspraken (in de vorm van een bestuurlijk akkoord) tussen het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en de Nederlandse emissieautoriteit gemaakt worden¹⁷.

Inmiddels is VROM al enige tijd bezig met de modernisering van de VROM-regelgeving (herijking). VROM wil de regels minder, eenvoudiger en effectiever te maken. Onder het motto 'regels die werken, lasten beperken' is het ontwerp van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) tot stand gekomen. Kern hiervan is de invoering van de omgevingsvergunning. In de MvT bij het wetsvoorstel Wabo¹⁸ wordt de reikwijdte van deze vergunning aangegeven: Deze beoogt de diverse vergunningen en ontheffingen die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) in één vergunning te bundelen. Het gaat hier om een activiteit of activiteiten die plaatsgebonden zijn en van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. In de omgevingsvergunning worden zo'n 25 vergunningstelsels en ontheffingstelsels samengevoegd, waarvan de voornaamste de milieuvergunning en de bouwvergunning zijn. Het gaat hierbij om één aanvraag met één procedure en één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving. Vanzelfsprekend is daarbij sprake van één loket. Dit één-loket vereiste is van belang, omdat naast de omgevingsvergunning er soms ook nog aparte vergunningen voor hetzelfde project in stand blijven, te weten de WVO-vergunning (lozingsvergunning) en bijvoorbeeld de ontgrondingsvergunning. Bepaald is dat voor de diverse vergunningaanvragen voor hetzelfde project bij hetzelfde loket als de omgevingsvergunning moeten worden ingediend

De omgevingsvergunning heeft geen betrekking op het vergunningenstelsel voor niet-plaatsgebonden activiteiten, zoals bijv. het vervoer van gevaarlijke stoffen. In bijlage III van de MvT¹⁹ is een (vrij willekeurig) aantal vergunningstelsels genoemd die (vooralsnog) niet meegaan en wel om de volgende redenen: 1. centraliserende invloed; 2. klein aantal vergunningen; 3 specifieke deskundigheid; 4 relatie met andere regelgeving. De emissievergunning staat als zodanig niet bij die uitzonderingen. Dat zegt op zich niet zoveel, want het gaat hier, zoals ook vermeld wordt, om een vrij willekeurige lijst.

1.1.3.2 *Bevindingen*

Uit de literatuur

Teuben²⁰ (blz. 226): "Men zou kunnen stellen dat de verplichting om over een CO₂-emissievergunning te beschikken die volgens de richtlijn ook in enige mate met de IPPC-vergunning gecoördineerd moet worden betekent, dat toch sprake is van een integrale benadering, zij het dat er twee verschillende documenten aan te pas komen. Deze redenering gaat echter niet op, omdat het bij de emissievergunning niet gaat om een vergunning die materiële eisen stelt met betrekking tot de CO₂-emissies of het energieverbruik. De

¹⁶ Kamerstukken II, 29766, nr. 3, p. 10.

¹⁷ Kamerstukken II, 29766, nr. 3, p. 22

¹⁸ Kamerstukken II, 30844, nr. 3, p. 14

¹⁹ Kamerstukken II, 30844, nr. 3, p. 153-155

²⁰ R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005

emissievergunning is voornamelijk een constructie om goede monitoring en verslaglegging te waarborgen. Er vloeien geen materiële eisen ten aanzien van deze emissies uit voort”.

Blz. 263: “De regering wil bij emissiehandel het bevoegd gezag op één plaats concentreren om verschillen in toepassing te voorkomen én vanwege de specifieke deskundigheid die volgens haar op dit gebied is vereist. Het zou in principe mogelijk zijn om in hoofdstuk 8 een bijzondere regel op te nemen die in dit soort gevallen de NEa als enige instantie bevoegd verklaart. Het is echter niet de wens van de wetgever om de NEa voor de milieuvergunning in al haar facetten het bevoegd gezag te laten zijn, onder andere omdat de NEa onvoldoende inzicht zou hebben in de lokale milieusituaties.

Tegen de argumentatie van de regering is overigens wel wat in te brengen. Uit de bepalingen over de NEa blijkt dat het van belang wordt geacht de uitvoering en de handhaving binnen die organisatie strikt gescheiden te houden²¹. Wat dat betreft zou er juist wat voor te zeggen zijn om GS als bevoegd gezag voor de emissievergunning aan te wijzen en de NEa als handhavende instantie. Het argument van de uniformiteit wordt gerelativeerd door het feit dat de verlening van de emissievergunning in grote mate een gebonden beschikking lijkt te zijn: de vergunning mag slechts in bepaalde gevallen worden geweigerd. Het deskundighedsargument blijft echter van belang. Met name omdat het bij emissiehandel en de beoordeling van de monitoringsprotocollen om een complexe materie gaat en er bovendien relatief weinig bedrijven bij betrokken zijn, is het naar mijn mening inderdaad wenselijk deze kennis bij een gespecialiseerd bestuursorgaan te concentreren”.

Peeters²²:

Peeters verbaast zich erover dat de emissievergunning niet in de milieuvergunning van hoofdstuk 8 Wm is geïntegreerd. Wellicht komt dit, zo zegt zij, doordat beweerd wordt dat het geen ‘echte’ emissievergunning is en dat er specifieke expertise is vereist. Dat laatste, geeft zij toe, is van belang bij de monitoring en die kennis heb je nodig bij de handhaving. Het is daarom dat zij pleit voor overheveling van de emissievergunning naar de provincies en handhaving bij de NEa.

Uit de interviews:

- Er is een aantal redenen waarom de emissievergunning niet is meegenomen in de omgevingsvergunning:
 - 1) Het bevoegd gezag: De emissievergunning is gecentraliseerd bij de NEa. Bij integratie van deze vergunning in de omgevingsvergunning zou de bevoegdheid tot vergunningverlening van deze omgevingsvergunning gecentraliseerd moeten worden bij het rijk. Dat gaat een stap te ver.
 - 2) Specifieke deskundigheid: Andersom, te weten decentralisatie van emissievergunningverlening naar provincies was hier niet aan de orde vanwege specifieke deskundigheid van emissievergunning/monitoringsplan. Technisch gezien zou integratie nog op de volgende manier mogelijk zijn: Vergunningverlening door de provincie met een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de minister voor het ‘emissievergunningdeel’. Daar is echter niet voor gekozen. Dat maakt de zaak nodeloos ingewikkeld.
 - 3) Het karakter van de vergunning: De emissievergunning is een ander type vergunning dan de milieuvergunning of de bouwvergunning. Bij de laatste twee gaat het om de bescherming van de fysieke leefomgeving, bij de emissievergunning, die geen normering of plafonds kent, gaat het om de wijze waarop het bedrijf functioneert (monitoringsplan, emissieverslag, meldingen).
 - 4) Het realiseren van de Wabo met de thans voorgestelde reikwijdte zal al moeilijk genoeg zijn.

²¹ Dit is ook in lijn met art. 2.7, derde lid, Wm - overigens nog niet in werking getreden – waarin staat dat handhavingsactiviteiten gescheiden dienen te worden uitgevoerd van overige werkzaamheden.

²² M. Peeters,; “Inspection and market-based regulation through emissions trading. The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification”, Utrecht Law Review, juni 2006.

- Integratie van emissievergunning in de Wm-vergunning ligt niet voor de hand. De emissievergunning is gericht op Kyoto-protocol en NEC-doelstellingen en is niet gericht op de fysieke leefomgeving. Het gaat bij deze vergunning in feite om het overleggen van een goed monitoringsplan en het opstellen van een jaarlijks emissieverslag. Inspraak hierover is weinig relevant, zo is ook uit de praktijk al gebleken. NEa is de centrale vergunningverlener vanwege specifieke kennis en uniforme aanpak. Er is geen reden om dit te decentraliseren naar het Wm-Bevoegd Gezag. Levert geen efficiencywinst op. Wél kan eventueel organisatorisch bij de Wm-vergunningverlening (later Wabo-vergunningverlening) worden aangehaakt door indiening bij één loket (bijv. de provincie) die vervolgens doorverwijst naar de NEa. Dit is eventueel makkelijk voor de bedrijven.

Eén interviewer ziet de emissievergunning niet als een echte vergunning, maar meer als een soort Kemakeur. Als een bewijs dus om op adequate wijze conform de vastgestelde guidelines CO₂ te mogen meten. In de Richtlijn broeikasgasemissiehandel en de guidelines staat tenslotte precies aangegeven wat de vergunning moet inhouden. Verder heeft CO₂ een mondiaal effect. NO_x heeft een lokaal en regionaal/grensoverschrijdend effect

Alleen het lokale effect zou je via de IPPC moeten regelen, het mondiale en regionale/grensoverschrijdende effect aansturen vanuit NEC-plafonds via emissiehandel (volumesturing). Dit vergt echter voor wat betreft NO_x een wijziging van de IPPC.

Uit: Enquête van de bedrijven over samenvoeging emissievergunning en Wm-vergunning

Voor: 58%; Tegen 42%

Enkele opmerkingen van de voorstanders:

- Eén vergunning op alle milieu aspecten.
- Reductie administratieve lasten.
- Eenmaal rapporteren naar de overheid in plaats van meerdere keren.
- Nu twee aanvragen, twee vergunning, twee handhavers terwijl de info wordt uitgewisseld met de provincie. Geldverspilling.
- Eén loket

Enkele opmerkingen van de tegenstanders:

- Compliceert nodeloos aangezien er in onze context meer Wm-vergunningen spelen die niet alle gerelateerd zijn aan de emissie. Vooral niet doen, dus.
- Specifieke kennis ontbreekt eenvoudigweg bij Provincies.
- Emissie is te complex voor lokaal bevoegd gezag.
- Geen voorstander omdat bij wijzigingen de gehele vergunning voor bezwaar en beroep beschikbaar is.
- 9 Bevoegde Gezagen i.p.v. 1 met mogelijk elk een eigen visie op emissiehandel.

Uit: Enquête van de bedrijven over integreren in Wabo-vergunning (omgevingsvergunning)

Voor: 48%; Tegen: 52%

Enkele opmerkingen van de voorstanders:

- Eén loket, verminderde lastendruk.
- Minder administratieve lasten.
- Gewoon alles in één, zogewenst inclusief water, WVO vergunning.
- De combinatie emissie-eisen versus emissieplafonds kan beter op elkaar afgestemd worden

Opmerkingen tegenstanders o.a.:

- Het samenvoegen van verschillende vergunningen zal in de praktijk leiden tot vertraging in procedures.

- Beperkte kennis bij bevoegd gezag provincie.
- Tijdstippen in vergunningstraject zijn niet gelijk.
- De emissievergunning is zeer specifiek gerelateerd aan de energievoorziening, terwijl de overige vergunningszaken vooral niet met de energievoorziening te maken hebben. Onnodig complex.

Commentaar

Gelet op de Wm-vergunning waar alle milieuaspecten van een inrichting integraal behandeld worden en gelet op de toekomstige omgevingsvergunning waar nu juist vele vergunningstelsels (waaronder de milieuvergunning) procedureel worden geïntegreerd zou je op voorhand al zeggen dat de CO₂-/NO_x-emissievergunning in de milieuvergunning, maar in elk geval in de omgevingsvergunning moet worden geïntegreerd. In de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel wordt beargumenteerd waarom dit echter met de emissievergunning niet moet gebeuren. Ook Teuben ziet, ondanks dat zij kritiek heeft op de argumentatie van de regering, een integratie niet zitten. Peeters is juist weer verbaasd dat de emissievergunning niet is geïntegreerd.

Het bedrijfsleven is ongeveer fifty-fifty: Opvallend is dat er meer bedrijven (10%) voor integratie in de milieuvergunning zijn dan voor integratie in de omgevingsvergunning. Onbekend is waaraan dat ligt. Wellicht dat onbekendheid/onwetendheid met de (nog niet bestaande) omgevingsvergunning een reden is. Bij de voorstanders gaat het vooral om de efficiency en het drukken van de administratieve lasten. Dit is een belangrijk argument. Niet voor niets gaat het daar bij de omgevingsvergunning (en overigens bij de hele modernisering van de VROM-regelgeving) om. Het is echter de vraag of door onderbrenging bij zo'n complexe vergunning als de omgevingsvergunning, die er al in 2008 moet komen, die efficiency en administratieve lastenverlichting worden bereikt.

Ook wordt door bedrijven aangegeven dat door integratie de combinatie emissie-eisen versus emissieplafonds beter op elkaar kan worden afgestemd. Het is waar dat voor NO_x (maar niet voor CO₂, omdat CO₂ uit de milieuvergunning is 'uitgehoekt') het naast elkaar bestaan van de milieuvergunning, waarin NO_x-emissiegrenswaarden worden gesteld en het NO_x-emissiehandelssysteem niet optimaal is. Niet voor niets wordt gevraagd om het BEES voor NO_x buiten toepassing te verklaren. Dit is echter een gegeven waar thans mee moet worden geleefd. Er is een wijziging van de IPPC-richtlijn voor nodig om dit te bewerkstelligen. Integratie van de beide vergunningen zal echter ook feitelijk gezien weinig voordeel hebben, omdat in de emissievergunning geen normen of emissie-eisen worden gesteld. Bovendien wordt in de interviews aangegeven dat het al moeilijk genoeg is om de omgevingsvergunning met de thans voorgestelde reikwijdte te realiseren.

Maar er worden ook andere redenen aangegeven waarom de emissievergunning niet is meegenomen in de omgevingsvergunning. Die redenen zijn ook te vinden in de enquête bij de bedrijven die tegen integratie zijn en ook bij Teuben. Het gaat hier vooral om de specifieke deskundigheid die bij één bevoegd gezag zou moeten worden ondergebracht. Ook het andere karakter van de emissievergunning wordt genoemd. Een belangrijk argument, dat ook in de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel al wordt aangegeven.

Overzien we het geheel dan blijkt dat de integratie vanuit vier invalshoeken kan worden bekeken: Inhoudelijk, organisatorisch, procedureel en praktisch. Alle vier passeren de revue.

Inhoudelijk.

Teuben geeft al aan dat van echte inhoudelijke integratie geen sprake is, omdat het bij de emissievergunning niet gaat om een vergunning die materiële eisen stelt met betrekking tot de CO₂-emissies (of NO_x-emissies JH) of het energieverbruik. Afgezien hiervan is ook het feit dat het bij de CO₂- en NO_x-emissiehandel niet om activiteiten gaat die de lokale leefomgeving beïnvloeden, terwijl dat juist bij uitstek via de omgevingsvergunning wordt geregeld, een probleem. Het stellen van CO₂-emissiegrenswaarden is niet voor niets uit de IPPC-richtlijn gehaald en bewust via de Richtlijn handel in

broeikasgasemissierechten geregeld. De emissievergunning is er om een adequate emissiehandel te bewerkstelligen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de voorschriften die aan de emissievergunning worden verbonden in het 'belang van de goede werking van het systeem van emissiehandel' worden gesteld en niet in het 'belang van de bescherming van het milieu', zoals bij de milieuvergunning. Inhoudelijk gezien is integratie daarom niet mogelijk, maar ook niet wenselijk.

Organisatorisch

Bij organisatorische integratie is er voor het verkrijgen van een van beide vergunningen een ander bevoegd gezag nodig. Óf de bevoegdheid tot verlenen van de emissievergunning gaat over naar de omgevingsvergunning en dan worden de provincies het bevoegd gezag óf de bevoegdheid van de omgevingsvergunning gaat over naar de NEa. (Een tussenvorm zou mogelijk zijn, namelijk om de bevoegdheid bij provincies te leggen en de NEa een verklaring van geen bezwaar af te laten geven. Dit is echter nodeloos ingewikkeld en wordt hier verder niet besproken). Het zal duidelijk zijn dat een overgang van de bevoegdheid van de omgevingsvergunning naar de NEa niet de bedoeling is en ook niet mogelijk, omdat de NEa daarvoor niet is geëquipeerd. Andersom is wel mogelijk, maar voor velen is het argument van de specifieke deskundigheid met betrekking tot de emissievergunning een reden om dat niet te doen, omdat de kritische massa dan voor een aantal provincies te laag wordt. Voor het nieuwe instrument emissiehandel is het essentieel dat de CO₂- en NO_x-emissies nauwkeurig volgens de Europese en nationale richtlijnen worden gemonitord en dat er goede en juiste emissieverslagen verschijnen. Zoiets moet zorgvuldig en met deskundigheid worden gecontroleerd door het bevoegd gezag en kun je er niet zomaar even bijdoen. Het gevaar is groot, dat in de grote brij van zaken die in de omgevingsvergunning moeten worden geregeld, dit ondergeschoven raakt. Peeters en ook Teuben vroegen zich nog af of niet alleen de vergunningverlening naar de provincies overgeheveld kon worden en de handhaving bij de NEa kon blijven. Dit omdat de verlening van de emissievergunning en handhaving ervan organisatorisch gescheiden moeten zijn (artikel 2.7, onder 3, Wm). Dit zou een mogelijkheid zijn, ware het niet dat het bij de omgevingsvergunning nu juist de bedoeling is dat één bevoegd gezag zowel de vergunningverlening als de handhaving op zich neemt. Organisatorisch gezien is derhalve integratie van de emissievergunning in de omgevingsvergunning wel mogelijk, maar niet wenselijk, omdat het veel complicaties geeft of deskundigheid versnipperd, terwijl er geen efficiencywinst tegenover staan.

Overigens wordt in het kader van de omgevingsvergunning de één loket-functie geïntroduceerd. De verschillende vergunningaanvragen die nodig zijn voor één project (bijvoorbeeld aanvraag omgevingsvergunning, aanvraag WVO-vergunning en aanvraag ontgrondingsvergunning) worden alle bij dat ene loket ingediend. Bedrijven zouden het praktisch kunnen vinden, voor het geval ook een aanvraag om een CO₂/NO_x-emissievergunning noodzakelijk is, deze ook bij dat loket in te kunnen dienen. Het bevoegd gezag dient dan voor doorgeleiding van deze aanvraag naar de NEa zorg te dragen.

Procedureel

Wat de procedure betreft is op het verkrijgen van beide vergunningen de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb van toepassing. Procedurele integratie zou dus kunnen, maar er zijn enkele punten van belang hierbij. Voor het verkrijgen van een emissievergunning voor de eerste periode (van 2005-2007) moesten aan ongeveer 300 inrichtingen emissievergunningen worden verleend. Omdat hiervoor alle milieuvergunningen al waren afgegeven, zou een procedurele integratie hier geen efficiencywinst hebben geboekt. Er was namelijk procedureel niets te integreren. Voor de tweede periode (2008-2012) komen er weer ongeveer 150 bedrijven bij. Ook deze bedrijven hebben in vrijwel alle gevallen al een milieuvergunning. Dus ook hier is geen efficiencywinst te behalen. Die winst zou alleen te halen zijn bij wijzigingen/uitbreidingen van de betreffende bedrijven. Procedurele integratie vereist echter ook één bevoegd gezag, althans zo is dat in de omgevingsvergunning geregeld. De vraag is of een efficiencywinst, zo die er al is, hier tegen opweegt. Procedurele integratie is dus wel mogelijk, maar niet wenselijk.

Praktisch

Een zuiver praktisch argument komt vanuit de interviews: het realiseren van de Wabo en de omgevingsvergunning met de thans voorgestelde reikwijdte zal al moeilijk genoeg zijn. Zoals reeds vermeld is in bijlage III van de MvT van het wetsvoorstel Wabo (p. 153 - 155) een vrij willekeurig aantal vergunningstelsels genoemd die vooralsnog niet meegaan. Daarbij is ook een aantal redenen genoemd waarom. De algemene reden is dat het nu wel meenemen van deze vergunningstelsels te zeer verstrend zou werken op het vergunningstelsel van de Wabo. Daarnaast kan gedacht worden aan:

- centraliserende invloed;
- klein aantal vergunningen;
- specifieke deskundigheid;
- relatie met andere regelgeving: denk aan arbeidsomstandigheden.

De emissievergunning staat niet bij de uitzonderingen genoemd, maar de opsomming in bijlage III was ook niet uitputtend. De eerste drie genoemde argumenten zijn ook op de emissievergunning van toepassing: De vergunningverlening is centraal geregeld, er is specifieke deskundigheid vereist en het gaat om relatief weinig inrichtingen. Het zou daarom absoluut niet verstandig zijn om in de fase waarop de omgevingsvergunning zich nog geheel moet waarmaken al wijzigingen in de Wabo-regelgeving aan te brengen zodanig daarin ook een plaats wordt ingeruimd voor de emissievergunning.

1.1.3.3 Documentatie

- Kamerstukken II, 29565, nr. 3 (MvT CO₂-emissiehandel)
- Kamerstukken II, 29565, nr. 4 (Advies RvS CO₂-emissiehandel)
- Kamerstukken II, 29565, nr. 15 (Verslag van een wetgevingsoverleg van 21 juni 2004)
- Kamerstukken II, 29766, nr. 3 (MvT NO_x-emissiehandel)
- Kamerstukken II, 30844, nr. 3 (MvT wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo))
- Kamerstukken II, 30844, nr. 4 (Advies RvS wetsvoorstel Wabo)
- R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie", diss., Kluwer, Deventer 2005
- M. Peeters, "Inspection and market-based regulation through emissions trading. The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification", Utrecht Law Review, juni 2006

1.1.4 Vraag 3b: koppeling NO_x en CO₂

Vraag 3.b. *Dient de koppeling tussen NO_x-emissiehandel en broeikasgasemissiehandel in stand te blijven? (d.w.z. gecombineerde emissievergunning, emissieverslag, verificatie, etc.) Wat zijn de voor- en nadelen van deze koppeling?*

1.1.4.1 Achtergrond, toelichting

In de MvT bij het wetsvoorstel NO_x-emissiehandel staat over koppeling het volgende vermeld²³: "Indien de inrichting tevens onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten valt, wordt een gecombineerde emissievergunning aangevraagd, die zowel betrekking heeft op de CO₂-emissies als op de NO_x-emissies (artikel 16.5, tweede lid, Wm). Ook het monitoringsprotocol heeft dan op beide emissies betrekking. Indien de emissievergunning wel voor CO₂ verleend kan worden, maar niet voor NO_x, wordt de emissievergunning slechts verleend voor CO₂ (artikel 16.10, tweede lid Wm). Omgekeerd geldt hetzelfde".

²³ Kamerstukken II, 29766, nr 3, p.10

Voorts staat bij het commentaar op artikel 16.5 Wm het volgende vermeld²⁴: “ In artikel 16.5 Wm wordt een nieuw (tweede) lid ingevoegd dat een samenloopregeling bevat voor gevallen waarin zich in een inrichting zowel broeikasgasinstallaties als NOx-installaties bevinden. In dat geval wordt één emissievergunning verleend. De bedoeling van deze regeling is te bevorderen dat er één monitoringsprotocol wordt ingediend en dat volstaan kan worden met één emissieverslag voor zowel de CO₂- als de NOx-emissies. Deze emissies vertonen namelijk veel samenhang. Integratie beperkt derhalve de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de emissieautoriteit. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten eist dat in elk geval de emissievergunning wordt verleend indien het bevoegd gezag ervan overtuigd is dat de emittent in staat is de emissies te bewaken en daarover te rapporteren conform de eisen uit de richtlijn. De emissievergunning wordt dan desnoods gedeeltelijk verleend voor CO₂, indien de emissievergunning ten aanzien van het NOx-deel geweigerd moet worden (artikel 16.10, tweede lid, Wm). Ook is de omgekeerde situatie denkbaar: de emissievergunning wordt alleen voor NOx verleend niet voor CO₂. Inrichtingen die een zodanige hoeveelheid NOx emitteren dat zij onder het systeem van handel in NOx-emissierechten vallen (titel 16.3), zullen veelal ook een zodanige hoeveelheid CO₂ emitteren dat de bedrijven onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten vallen (titel 16.2). Daarom zal een emissievergunning voor NOx in de regel vereist zijn op grond van deze samenloopbepaling (artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, Wm) in plaats van op grond van artikel 16.49, eerste lid, Wm”.

1.1.4.2 Bevindingen

Uit de interviews:

De gecombineerde NOx- en CO₂-emissievergunning loopt uitstekend. NEa ziet geen reden dit te wijzigen. Er zijn geen klachten vanuit bedrijfsleven hierover. De koppeling van NOx- en CO₂-emissievergunning eventueel facultatief stellen is wat NEa betreft niet nodig. Dit brengt ook extra lasten met zich mee, maar zou aan de bedrijven gevraagd moeten worden.

Uit de enquête:

35,8% ervaart de koppeling NOx- en CO₂-emissievergunning als efficiënt, 60,4% staat daar neutraal tegenover, 3,8% vindt de koppeling inefficiënt. Op de vraag of de koppeling van de vergunningverlening voor NOx en CO₂-emissies facultatief moet zijn, d.w.z. dat bedrijven zelf kunnen kiezen voor koppeling, antwoordde 59,2% positief; 40,8% vond dat niet nodig.

Commentaar

De NEa vindt dat de koppeling uitstekend loopt en ziet geen reden tot wijziging. Ze hebben ook geen klachten vanuit het bedrijfsleven ontvangen.

De MvT bij het wetsvoorstel NOx-emissiehandel geeft de bedoeling van koppeling aan en meent dat er aan de koppeling veel voordeel zit: minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor de NEa zelf is het efficiënt. De bedrijven geven naast bovengenoemde nog andere voordelen aan: tijdwinst, beperken aantal documenten, gebruik van gelijke meters, efficiencywinst. Ook nadelen worden door enkele bedrijven aangegeven: geen synergie tussen de twee processen; bij wijziging regelgeving zowel NOx deel als CO₂ deel aanpassen omdat hierin verwevenheid zit; monitoringsmethodiek voor NOx veel complexer dan voor CO₂, hierdoor bestaat de kans dat de CO₂ monitoringsmethodiek onnodig complex wordt.

Uit de enquête blijkt overigens dat het overgrote deel van de ondervraagden neutraal staat tegenover de koppeling. Slechts 3,8% vindt het inefficiënt.

²⁴ Idem, p. 56.

Het blijkt dat het bedrijfsleven zich in het algemeen geen zorgen maakt over al of niet koppeling. De koppeling zoals nu geregeld vindt men neutraal tot positief. Er is daarom weinig reden dit te veranderen. Temeer daar de NEa uitgesproken positief is. Het zou nog te overwegen zijn de koppeling facultatief te maken, zodat bedrijven zelf kunnen beslissen of ze al of niet kunnen koppelen. 59,2% was daar vóór. Voor sommige bedrijven is dat wellicht makkelijker, maar voor de NEa kan dit weer extra werk met zich meebrengen. Het is in eerste instantie beter de problemen op dit punt bij bedrijven meer praktisch op te lossen. Zo kunnen er ook twee monitoringsplannen in één vergunning komen, mocht dat nodig zijn. In het kader het VROM-beleid om het aantal vergunningen zo klein mogelijk te houden is en blijft koppeling de aangewezen weg

1.1.4.3 Documentatie

- Kamerstukken II, 29766, nr 3 (MvT NOx-emissiehandel).
- Toelichting bij Besluit handel in emissierechten (Stb. 2005, 196), hfdst. 4 en 5 m.b.t. NOx-emissiehandel.

1.1.5 Vraag 4: bestuurlijke lus

Vraag 4.a. *Heeft de bestuurlijke lus, zoals geregeld in artikel 20.5a Wm, gefunctioneerd op de wijze zoals verwacht?*

Vraag 4.b. *Kunnen hierin nog verbeteringen worden aangebracht? Zo ja, welke en hoe?*

1.1.5.1 Achtergrond, toelichting

Procedure bestuurlijke lus in Wm

Het nieuwe instrument de 'bestuurlijke lus', ingeleid door een tussenuitspraak, is geregeld in de artikelen 20.5a, 20.1, 20.2 en 16.31 Wm. De totale procedure mag 40 weken duren. De procedure is als volgt: Alle beroepen tegen het nationale toewijzingsbesluit worden gevoegd (artikel 20.5a, lid 1 Wm). In de gevallen waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) het beroep of een aantal beroepen gegrond acht, doet zij *binnen 18 weken* na afloop van de beroepstermijn een tussenuitspraak. Hierbij geeft de ABRvS de ministers van VROM en EZ de gelegenheid de gebreken in het toewijzingsbesluit te repareren (artikel 20.5a, lid 2 Wm). Dit is de eigenlijke bestuurlijke lus. In die tussenuitspraak stelt de ABRvS vast in welke opzichten het beroep gegrond is en bepaalt zij dat het onderzoek wordt geschorst en pas heropend nadat de ministers aan de ABRvS van het gewijzigde toewijzingsbesluit mededeling hebben gedaan (artikel 20.5a, lid 3 Wm). Op basis van artikel 16.31, leden 1 en 2 Wm wijzigen de ministers *binnen 10 weken* het nationale toewijzingsbesluit met inachtneming van de tussenuitspraak. Over het gewijzigde ontwerpbesluit kunnen de direct betrokkenen zienswijzen indienen. Tegen dit gewijzigde besluit kan weer beroep worden ingesteld, maar uitsluitend door een belanghebbende die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door het gewijzigde besluit en die een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het gewijzigde ontwerpbesluit, tenzij ze daartoe niet in de gelegenheid zijn gesteld (artikel 20.1, lid 4 Wm). Deze beroepstermijn bedraagt *4 weken* (artikel 20.1, lid 5 Wm). Voor degenen die beroep hadden ingesteld tegen het oorspronkelijke toewijzingsbesluit wordt dit beroep geacht mede gericht te zijn tegen het gewijzigde toewijzingsbesluit, ook als geheel aan hun beroep tegemoet is gekomen (artikel 20.1, lid 6 Wm). De Afdeling moet dan *binnen 12 weken, inclusief de tweede beroepstermijn van 4 weken*, tot een einduitspraak komen (artikel 20.1, lid 2 Wm). De gehele procedure mag dus *totaal 40 weken* duren na de beroepstermijn die geldt voor het eerste toewijzingsbesluit. Overigens zijn dit termijnen van orde, d.w.z. dat overschrijding ervan niet fataal is.

Achtergrond bestuurlijke lus in Wm

In een poging bij de toewijzing van CO₂-emissierechten aan de bedrijven het midden te vinden tussen een goede rechtsbescherming en een adequate snelle beroepsprocedure bij het nationale toewijzingsbesluit is de bestuurlijke lus als eerste in de Wm ingevoerd.

In de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel²⁵ staat het volgende vermeld: "Bij de rechtsbescherming tegen een nationaal toewijzingsbesluit moeten enkele voorzieningen worden getroffen om te verzekeren dat de beroepsprocedures binnen de in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten gestelde termijnen zijn afgewikkeld. Het nationale toewijzingsbesluit moet volgens artikel 11, eerste en tweede lid, van de richtlijn, worden genomen uiterlijk drie maanden voorafgaand aan de eerste planperiode van drie jaar (die loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007) en uiterlijk twaalf maanden voorafgaand aan het begin van de tweede planperiode (die loopt van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2012) en van de daarop volgende planperiodes van vijf jaar. Omdat de toegewezen emissierechten voor 1 maart van elk kalenderjaar moeten worden verleend, moet de rechtsbescherming in beginsel voor 1 maart van het eerste jaar van de planperiode zijn afgerond en moet in beginsel uiterlijk op die datum definitief vaststaan hoe de rechten over de bedrijven worden verdeeld. Het voorgaande betekent dat in beginsel binnen vijf maanden (bij de eerste planperiode: van oktober 2004 tot en met februari 2005), respectievelijk binnen veertien maanden (bij de daarop volgende planperiodes) definitief moet vaststaan op welke wijze de emissierechten worden toegewezen". Om dit te realiseren is voor de constructie van de bestuurlijke lus gekozen.

Het fenomeen bestuurlijke lus is in theorie niet nieuw in het bestuursrecht. In de literatuur werd er al veel over geschreven. Om te komen tot een slagvaardiger bestuursprocesrecht was de bestuurlijke lus een van de oplossingen die - in verschillende varianten overigens - de revue passeerden²⁶. Hoewel er vele voorstanders waren, is het tot nu toe (nog) niet tot een algemene invoering gekomen. Pas onlangs is er een voorontwerp *Herziening bestuursprocesrecht* verschenen waarin het algemene voorstel wordt gedaan een bestuurlijke lus in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in te voeren. Wellicht is de regeling van de bestuurlijke lus bij CO₂-emissiehandel, waar we het hier over hebben, wel een stimulans daarvoor geweest²⁷.

De invoering van de bestuurlijke lus in de Wm is overigens niet geheel zonder slag of stoot gegaan. De Raad van State stond er namelijk kritisch tegenover²⁸. De Raad twijfelt vooral aan de effectiviteit van de voorgestelde constructie en vindt het een gemis dat er geen oplossing wordt geboden voor de gevallen waarin ook het gewijzigde toewijzingsbesluit nog gebreken vertoont. Niet altijd zal de Raad alsdan zelf in de zaak kunnen voorzien, vindt hij. Daarvoor acht de Raad het toewijzen van emissierechten een complexe zaak waarbij nog keuzen kunnen worden gemaakt waarvoor alleen het bestuursorgaan verantwoordelijkheid kan dragen. Bovendien bestaat er voor invoering van enigerlei vorm van bestuurlijke lus bij de bestuursrechtelijke deskundigen nog bepaald geen consensus.

De regering heeft de bestuurlijke lus echter gehandhaafd met het argument dat er een snelle procesgang m.b.t. de toewijzing van emissierechten moet zijn om de termijn waarop gehandeld moet gaan worden te

²⁵ Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 3, p. 30.

²⁶ Zo pleitte de werkgroep van Kemenade in het rapport "Bestuur in geding" uit 1997 al voor enigerlei vorm van een bestuurlijke lus, evenals J.E.M. Polak in zijn oratie in 2000 en van Ettekooven in een preadvies VAR in 2001 en vele anderen.

²⁷ H.A. Oldenzijl, "De bestuurlijke lus als middel voor een efficiënte geschilbeslechting", NTB 2005, 11, p. 93. Oldenzijl meent dat de invoering van de bestuurlijke lus in het milieurecht als katalysator fungeert voor ontwikkelingen in het algemeen deel van het bestuursrecht.

²⁸ Zie Kamerstukken II, 29565, nr. 4, p. 18-20.

verzekeren. De regering meent²⁹ dat de Raad wél zelf in de zaak kan voorzien, omdat de criteria in het nationale toewijzingsplan voldoende duidelijk zijn.

Ook het parlement is akkoord gegaan, maar heeft wel om een evaluatie van de bestuurlijke lus na twee jaar verzocht³⁰.

En zo is toch ineens in de milieuwetgeving de bestuurlijke lus verschenen. Daarnaast – en ook ter ondersteuning van het stelsel - is in artikel 16.25, lid 2, onder b geregeld dat een bepaald percentage emissierechten in depot wordt gehouden voor het geval de ABRvS mocht beslissen dat sommige bedrijven meer rechten moeten hebben. Overigens is dat ook het depot waaruit nieuwkomers (bedrijven die geen CO₂-emissievergunning hebben op het moment van toezending van het toewijzingsplan aan de Europese Commissie) moeten putten.

De bestuurlijke lus is tot nu toe eenmaal toegepast in het kader van het nationale toewijzingsbesluit bij de eerste CO₂-emissiehandelsperiode 2005-2007. Ongeveer een kwart (52) van de betrokken bedrijven bij CO₂-emissiehandel is in beroep gegaan tegen het toewijzingsbesluit van de ministers van VROM en EZ. Deze beroepen zijn gevoegd (artikel 20.5a, lid 1) en in een tussenuitspraak van de ABRvS van 8 april 2005³¹ zijn vijf beroepen geheel en dertien gedeeltelijk gegrond verklaard. Op aanwijzing van de ABRvS hebben de ministers van VROM en EZ het toewijzingsbesluit binnen de wettelijke termijn van tien weken gewijzigd, waarna de ABRvS in de einduitspraak van 9 september 2005³² de beroepen ongegrond heeft verklaard.

1.1.5.2 Bevindingen

Bij het beantwoorden van de vraag hebben wij ons geconcentreerd op de bestuurlijke lus zoals die in de Wm is ingevoerd. Met een schuin oog is gekeken naar de regeling van de bestuurlijke lus, zoals die in het onlangs gepubliceerde voorontwerp *Herziening bestuursprocesrecht* is gepubliceerd. Zo betuigt Koeman zich een voorstander voor een algemene bestuurlijke lus, maar hij ziet complicaties bij meerpartijen verhoudingen. Verder wil hij de bestuurlijke lus niet alleen toepassen bij een tussenuitspraak van de rechter, maar ook daarbuiten³³. De Raad voor de Rechtspraak waarschuwt o.a. voor een grotere werklast als de bestuurlijke lus vaak zal worden toegepast³⁴. Vanuit de literatuur en de praktijk wordt echter nog verschillend gedacht over de bestuurlijke lus in de Awb. De algemene tendens is wel naar het in de Awb opnemen ervan.

Hier gaat het om de bespreking van de bestuurlijke lus van artikel 20.5a Wm. Degenen die deze bestuurlijke lus bespreken zijn veelal positief.

Literatuuronderzoek

Ondanks het korte bestaan van de bestuurlijke lus is er toch al wat juridische literatuur over de in de Wm geregelde bestuurlijke lus verschenen. De meeste literatuur dateert van vóór de eerder vermelde uitspraken van de ABRvS. Verder zijn er verschillende annotaties bij de tussenuitspraak en einduitspraak verschenen en is in een preadvies het gehele proces rondom de bestuurlijke lus geanalyseerd. Hieronder volgt een korte impressie.

²⁹ Kamerstukken II, 29565, nr.4, p. 20-21.

³⁰ Handelingen I, 2004-2005, 29565, nr. 1, p.3 en 7.

³¹ Tussenuitspraak ABRvS van 8 april 2005, zaaknr. 200409626/1 e.a.

³² Einduitspraak ABRvS van 9 september 2005, zaaknr. 200409630/2 e.a.

³³ Zie N.S.J. Koeman "De bestuurlijke lus in het Voorontwerp herziening bestuursrecht", NTB 2006, 36, p. 269-271.

³⁴ Advies Raad voor de rechtspraak van 19 oktober 2006, kenmerk UIT 9624 / ONTW WR.

Teuben³⁵ heeft een genuanceerd betoog in haar proefschrift.

- Zij heeft twijfel over de effectiviteit van de bestuurlijke lus. Zij is met de Raad van State van oordeel dat het hele allocatieproces zodanig complex is, dat het de vraag is of een bestuurlijke lus de oplossing is.
- De kans is groot dat de ABRvS niet zelf in de zaak kan voorzien en dat een tweede tussenuitspraak (met nogmaals een terugverwijzing naar het bestuur, i.c. de ministers van VROM en EZ), nodig is. Een dergelijke tweede verwijzing is niet in de wet geregeld, maar is ook niet uitgesloten, meent zij. Met het gevaar dat de termijnen niet worden gehaald.
- Als snelheid en het waarborgen van een goede rechtsbescherming de twee criteria zijn om de regeling van de bestuurlijke lus aan te toetsen, luidt haar conclusie dat de rechtsbescherming voor burgers voldoende is gegarandeerd, terwijl het twijfelachtig is of de speciale procedure de vereiste snelheid biedt (p. 362).

Oldenziel³⁶ is positiever.

- Hij meent dat het goed is dat in een bijzondere wet (Wm) de bestuurlijke lus is geregeld, zodat eindelijk daarmee ervaring kan worden opgedaan.
- Hij geeft een aantal factoren aan die voor het praktisch functioneren van de bestuurlijke lus van belang zijn:
 - Eerst gaat het om de vraag in hoeverre er na het doorlopen van de lus nog inhoudelijke keuzen voorliggen.
 - Dan om de vraag of het aangelegde emissiedepot groot genoeg is om een herverdeling van reeds toegewezen emissierechten te voorkomen.
 - Ook kan de rechterlijke attitude een rol spelen; in hoeverre werkt het kritische advies van de Raad van State door in de houding van de ABRvS.
- De in de Wm geregelde lus biedt geen garantie, maar wel een kans dat geschillen over het toewijzingsbesluit finaal worden beslecht. Het is een experiment dat past bij het vernieuwende karakter van het instrument emissiehandel.
- Op wat langere termijn zou hij willen bezien of harmonisatie of integratie van deze lus met de nog in te voeren algemene bestuurlijke lus mogelijk is.

Annotaties bij tussenuitspraak en einduitspraak

Peeters in haar noot in JB onder de tussenuitspraak³⁷:

- Gelet op het krappe tijdschema voor de toewijzing van emissierechten (opgelegd door de Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) ligt een bestuurlijke lus die tot een efficiëntere geschilbeslechting leidt, voor de hand.
- Bovendien zijn de tientallen beroepschriften gevoegd, waardoor (ook) de slagvaardigheid wordt verhoogd.
- Gevaar dreigt wel dat de vele aangevoerde beroepsgronden wat weinig aandacht krijgen in de overwegingen.
- Uit de tussenuitspraak is niet af te leiden waarom bepaalde (de meeste) beroepen **onge**grond zijn. Daar spreekt de ABRvS zich niet over uit. Dat hoeft ook niet, want zij moet alleen in de tussenuitspraak aangeven welke beroepen gegrond zijn, opdat daar een gewijzigd besluit over kan komen.

³⁵ R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO2 in Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005.

³⁶ H.A. Oldenziel, "De bestuurlijke lus als middel voor een efficiënte geschilbeslechting", NTB 2005, 11, p. 84-93

³⁷ Tussenuitspraak ABRvS van 8 april 2005, JB 2005/129, met noot M. Peeters.

- Het toewijzingsbesluit kan dan wel procesrechtelijk efficiënt geregeld zijn (dmv de bestuurlijke lus), maar dat betekent nog niet dat de rechtsbescherming tegen de toewijzing goed is geregeld. Zij signaleert een heel versnipperde rechtsbescherming terzake van de allocatie van emissierechten in z'n geheel: naar de burgerlijke rechter voor het toewijzingsplan, mogelijk naar de EG-rechter voor het toewijzingsplan, naar de ABRvS voor het toewijzingsbesluit en eventueel weer naar de burgerlijke rechter voor de verlening van de emissierechten.

Backes

- geeft in zijn noot in AB onder de tussenuitspraak³⁸ evenals Teuben aan dat het onzeker is hoe het verder moet na de tussenuitspraak. Ook hij meent dat als er nog steeds fouten in het (gewijzigde) toewijzingsbesluit zitten, een 'nogmalige' tussenuitspraak zinvol is. Uiteindelijk moet de procedure met een positief besluit worden beëindigd.
- De termijn van de tussenuitspraak is gehaald, maar het is nog veel te vroeg om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de bestuurlijke lus. Er kan zich nog menig probleem in het vervolg van de procedure voordoen. De wet sluit dat z.i. niet uit.

Peeters in haar noot onder einduitspraak³⁹:

- De bestuursrechter heeft in zijn einduitspraak het gewijzigde toewijzingsbesluit in stand gelaten. De bestuurlijke lus lijkt hiermee succesvol te zijn geweest.
- Jammer dat tegen het toewijzingsbesluit geen beroep is ingesteld door een milieuorganisatie die de aandacht kon vestigen op de mogelijke neiging van de overheid de industrie ruim te voorzien van rechten, voorzover zo'n beroep overigens al succesvol zou zijn

van Angeren⁴⁰ in zijn preadvies (over de feitelijke procesgang):

- Beroepen tegen het toewijzingsbesluit moeten ter behandeling worden gevoegd. Er wordt echter niets bepaald over de consequenties van de voeging. Zo is in de praktijk gebleken dat de gevoegde partijen niet van alle appellanten de beroepschriften kregen toegezonden. Het is het overwegen waard dat wel te doen, of dat zij ter inzage worden gelegd. Geen reden om dat vanuit bedrijfsvertrouwelijkheid niet te doen, want verweerschrift en advies Stichting advisering bestuursrechtspraak (STAB) geven daarin ook al in enige mate inzicht.
- Aan de krappe termijnen heeft men zich gehouden. Alleen is het verweerschrift door de ministers VROM en EZ wel erg laat ingediend. Opvallend dat de Wm niets bepaalt over de data waarop het verweerschrift moet worden ingediend (maar wel aan rechters en appellanten strakke termijnen stelt!).
- Er waren vier i.p.v. drie staatsraden aanwezig. Dit vanwege de korte termijnen om bij mogelijke uitval van één de ander te kunnen vervangen. Zitting werd behandeld aan hand van vragen van rapporteurs (geen voorlezen pleitnota). Waardering bij appellanten voor de goede voorbereiding
- Bij de voorbereiding van het gewijzigde toewijzingsbesluit moeten belanghebbenden worden gehoord. Dat is gebeurd door o.a. toezending van het ontwerp van die onderdelen van het gewijzigde toewijzingsplan die op de betreffende Inrichting betrekking hebben. Het ontwerpbesluit is niet in zijn geheel toegezonden. Bovendien ook niet toegezonden aan gemachtigden (staat op gespannen voet met art. 2:1 ANWB).
- In beroep tegen het gewijzigd toewijzingsbesluit zijn ook nog nieuwe argumenten binnen de bestaande beroepsgronden mogelijk tav het oorspronkelijke besluit.

³⁸ Tussenuitspraak ABRvS van 8 april 2005, AB 2005, 161,,met noot Ch. Backes.

³⁹ Einduitspraak ABRvS van 9 september 2005, JB 2005/291, met noot M. Peeters.

⁴⁰ Van Angeren

Vanuit de interviews

- De bedoeling was te voorkomen dat de rechter in beroep individuele bedrijven in afzonderlijke zaken zou beoordelen (met eventuele grote gevolgen voor de toewijzing en de lange duur van de procedures). Dit was moeilijk te realiseren. De bestuurlijke lus met de voeging van de beroepszaken was een suboptimale oplossing.
- ABRvS heeft inhoudelijk de zaken goed bestudeerd. Idee dat correcties een herberekening van de totale allocatie zou veroorzaken werd niet bewaarheid: alle aanpassingen zijn betaald uit de reservepot. De betekenis van de bestuurlijke lus is daarom in die zin beperkt.
- Bij de behandeling waren 4 staatsraden en 4 juristen betrokken. Het vierde staatsraad was als reserve erbij betrokken. Er is een speciaal team van juristen op gezet.
- De bestuurlijke lus heeft in dit geval goed gefunctioneerd. De wettelijke termijnen zijn gehaald.
- Er is één nieuw beroep ingediend n.a.v. het gewijzigd besluit van verweerders.
- De periode tot de tussenuitspraak bleek de lastigste. Er werd een behoorlijk deel van de beroepen tegen het einde van de beroepstermijn ingesteld en niet gemotiveerd. In die gevallen heeft de ABRvS nog een termijn voor het motiveren van beroepen gesteld (artikel 6.6 ANWB). Dit had tot gevolg dat ongeveer 3 weken na het begin van 18 weken termijn alle beroepen waren voorzien van motiveringen.
- Het deskundigenbericht van de STAB is tijdig ingediend. Wel is het zo, dat de ABRvS gezien de tijd tot de tussenuitspraak gehouden was zich te beperken in de adviesvraag aan de STAB. Achteraf bezien was dat mogelijk, maar het is niet gezegd dat dat in een toekomstig geval ook mogelijk is.
- Het verweerschrift is later ingediend dan aanvankelijk gevraagd. VROM en EZ hebben in dit opzicht niet de consequentie getrokken uit de wettelijke regels voor de behandeling van beroepen tegen de toewijzing van de broeikasgasemissierechten.
- Gezien het vorenstaande wordt de 18 wekentermijn aan de korte kant geacht, zo niet te kort. Een verlenging hiervan met ten minste 4 weken zou aan een aantal bezwaren tegemoet komen. Overigens speelt hierbij niet alleen de lengte van de termijn maar ook het feit dat het niet is in te schatten wanneer deze termijn begint te lopen.
- Binnen de 40 weken termijn is een verdeling van 20 weken (voor tussenuitspraak), 8 weken (voor gewijzigd toewijzingsbesluit) en 12 weken (voor einduitspraak) in plaats van 18-10-12 beter, omdat in de tussenuitspraak de gebreken al duidelijk moeten worden aangegeven.
- Na het gewijzigd besluit was er een periode van 12 weken voor de ABRvS om te komen tot de einduitspraak. Deze is voldoende gebleken, maar deze termijn kan zeker niet worden verkort. Van de termijn wordt een periode van 4 weken in beslag genomen door de wettelijk beroepstermijn voor (nieuwe) beroepen tegen het gewijzigd toewijzingsbesluit. De bestaande appellanten hebben een termijn van 2 weken gekregen om te reageren op het gewijzigd toewijzingsbesluit.

Vanuit de enquête

Uit de enquête blijkt in het algemeen een positieve instelling ten opzichte van de bestuurlijke lus.

Commentaar

Ondanks kritisch advies van de Raad van State heeft de regering de bestuurlijke lus als nieuw instrument doorgezet. Dat is goed geweest. De bestuurlijke lus is, ondanks enige twijfel bij enkele deskundigen, bij eerste toepassing succesvol gebleken, waarbij het depot van emissierechten, zoals ook Oldenzien opmerkt, een voorwaarde is geweest voor een goede afhandeling. Ware dit depot er niet geweest, dan zou er op grond van de (tussen)uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een herverdeling van emissierechten hebben moeten plaatsvinden. Het is na één keer toepassing echter nog te vroeg om iets definitiefs over de effectiviteit van de bestuurlijke lus te zeggen. Over de procedure en de termijnen van de bestuurlijke lus zijn de volgende opmerkingen te maken.

- Is het bijvoorbeeld mogelijk om in dezelfde procedure voor de tweede keer de bestuurlijke lus toe te passen, mocht blijken dat ook het gewijzigde toewijzingsbesluit nog gebreken heeft? Zowel Teuben, Backes en Peeters menen van wel.
- Verder wordt door van Angeren geadviseerd om appellanten kennis te laten nemen van alle beroepschriften door ze bijvoorbeeld ter inzage te leggen.
- Vanuit de interviews kwam het punt dat in de 18 weken termijn zwakke punten zaten, waardoor het moeilijk werd de termijn te halen. Het eerste zwakke punt is dat al een termijn van drie weken van de 18 weken in beslag is genomen door het vragen om motiveringen van de beroepschriften. Voorts werd het verweerschrift van de ministers van VROM en EZ laat ingediend, hetgeen ook druk op de termijn heeft gegeven. Die late indiening is heel merkwaardig, omdat juist vanuit VROM de bestuurlijke lus werd geëntameerd. Om de druk op de 18 weken termijn te verminderen is, zoals ook in de interviews voorgesteld, het meest aangewezen om deze termijn met 4 weken te verlengen, zodat de totale lengte van de procedure 44 weken wordt. Mocht toch aan de 40 weken termijn worden vastgehouden, dan zijn daarbinnen nog twee alternatieven die baat kunnen hebben:
 - 1) Ten eerste door alle bij de procedure betrokkenen aan een maximale termijn te binden en dit in de Wm vast te leggen. Dus geen motiveringen van beroepen achteraf en een maximale termijn van 4 tot 6 weken voor het verweerschrift.
 - 2) De tweede mogelijkheid is de 18 weken termijn met twee weken te verlengen tot 20 weken en de daaropvolgende 10 weken termijn met 2 weken te verkorten. Dit voorstel wordt vanuit de interviews gerechtvaardigd door erop te wijzen dat het zwaartepunt bij de tussenuitspraak ligt, omdat daarin de gebreken van het toewijzingsbesluit duidelijk moeten worden aangegeven.

Niet alleen de bestuurlijke lus, maar de gehele procedure van het (opstellen van het) toewijzingsplan, toewijzingsbesluit tot aan de feitelijke verlening van de emissierechten is aan termijnen gebonden. Er moet immers op tijd kunnen worden gehandeld. Dat betekent dat ieder die met een bepaalde fase van de allocatieprocedure bezig is zich aan de termijn zou moeten houden om de gehele procedure te laten welslagen. Voor de eerste periode was dat niet haalbaar vanwege het feit dat de Richtlijn broeikasgasemissierechten en de wettelijke regeling in de Wm heel laat gereed waren. Voor de tweede periode was er een goede planning. Maar helaas zijn ook hier de termijnen voor het toewijzingsplan al om allerlei redenen niet gehaald. Omdat de beroepsprocedure met de bestuurlijke lus ten aanzien van het toewijzingsbesluit min of meer het sluitstuk is van het allocatieproces komt daarop, zeker bij eerdere termijnoverschrijding, de meeste druk te staan.

Met een schuin oog is gekeken naar het voorstel voor de bestuurlijke lus zoals dat in het onlangs gepubliceerde voorontwerp 'herziening bestuursprocesrecht' wordt gedaan. Het blijkt daarbij dat de in de Wm geregelde bestuurlijke lus specifiek is, duidelijk toegesneden op het (complexe) toewijzingsbesluit en aan wettelijke termijnen is gebonden. Gelet op het feit dat het hier nog om een voorontwerp gaat en dat er, ondanks een merendeels positieve houding over het fenomeen bestuurlijke lus, nog de nodige discussie zal zijn én is over de precieze vorm ervan, is praten over harmonisatie of zelfs integratie van de Wm-regeling in de Awb zeer prematuur.

1.1.5.3 Documentatie

- Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 3.
- Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 4.
- Handelingen I, 2004-2005, 29565, nr. 1.
- R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in - Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005.

- H.A. Oldenziel, “De bestuurlijke lus als middel voor een efficiënte geschilbeslechting”, NTB 2005, 11.
- N.S.J. Koeman “De bestuurlijke lus in het Voorontwerp herziening bestuursrecht”, NTB 2006, 36, p. 269-271.
- Advies Raad voor de rechtspraak van 19 oktober 2006, kenmerk UIT 9624 / ONTW WR.
- Tussenuitspraak ABRvS van 8 april 2005, zaaknr. 200409626/1 e.a, JB 2005/129, met noot M. Peeters.
- Tussenuitspraak ABRvS van 8 april 2005, zaaknr. 200409626/1 e.a, AB 2005, 161, met noot Ch. Backes.
- Einduitspraak ABRvS van 9 september 2005, zaaknr. 200409630/2 e.a, JB 2005/291, met noot M. Peeters.
- J.R. van Angeren, “Bestuursrechtelijke aspecten van de CO₂-emissiehandel” in “Klimaatverandering en rechtsonwikkeling anno 2005”, preadvies voor de Vereniging voor Milieurecht, 30 september 2005.

1.1.6 Vraag 5: vereenvoudiging wetgeving

Vraag 5. *Is het gewenst en is het mogelijk om de maatregelen die in de wetgeving voor CO₂ zijn vastgelegd te vereenvoudigen?*

Toegevoegde vraag:

Is het gewenst en is het mogelijk om de maatregelen die in de wetgeving voor NO_x zijn vastgelegd te vereenvoudigen?

1.1.6.1 Achtergrond, toelichting

De richtlijn broeikasgasemissiehandel⁴¹ stelt in artikel 4 een vergunning verplicht voor onder die richtlijn vallende installaties die activiteiten verrichten die broeikasgasemissies emitteren. Dit is de zogenaamde CO₂-emissievergunning die in de Wm geregeld is in artikel 16.5. en die vereist is om aan het systeem van CO₂-emissiehandel mee te kunnen doen. In navolging van deze vergunning is in verband met NO_x-emissiehandel voor NO_x een emissievergunning verplicht ingevolge artikel 16.49 Wm. Vallen installaties zowel onder de CO₂-emissiehandel als de NO_x-emissiehandel, dan is een gecombineerde CO₂-/NO_x-emissievergunning verplicht overeenkomstig artikel 16.5, tweede lid Wm. Op deze emissievergunning is ingevolge de artikelen 16.7 en 16.49, lid 2 Wm de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat ten behoeve van de inspraak een aantal procedurele handelingen moeten worden verricht: kennisgeving van het ontwerpbesluit, tervisielegging gedurende de inspraaktermijn van zes weken, eventueel een hoorzitting, (algemene) bekendmaking van het besluit en mededeling aan insprekers en adviseurs.

Een emissievergunning is echter, zo staat in de MvT bij het wetsvoorstel NO_x-emissiehandel, in feite een bewijs dat de inrichting in staat is de emissies goed te meten en te registreren⁴².

Bij de vraag naar mogelijke vereenvoudigingen in de regelgeving leek het ons wenselijk deze emissievergunning op zijn merites te onderzoeken.

⁴¹ Richtlijn 2003/87/EG.

⁴² Kamerstukken II, 29766, nr. 3, p. 10.

1.1.6.2 Bevindingen

Uit de literatuur

Peeters⁴³ vindt dat de emissievergunning eigenlijk een soort van toezichtinstrument is, omdat deze monitoring- en verslagverplichtingen bevat voor de exploitant. Drie belangrijke aspecten zijn daartoe in de emissievergunning geregeld: a. het zelf monitoren van de CO₂-emissies; b. het opstellen van een emissieverslag daarvan; c. de verificatie van dit emissieverslag.

Teuben⁴⁴ geeft o.a. aan, dat de emissievergunning een min of meer gebonden beschikking is (p. 263). Dat wil zeggen dat de beschikking slechts in bepaalde gevallen kan worden geweigerd en dat het bevoegd gezag weinig tot geen beleidsvrijheid heeft met betrekking tot de inhoud van de vergunning. Inhoudelijk, zo zegt zij op p. 287, dient de emissievergunning voornamelijk voor het waarborgen van een goede monitoring, rapportage en verificatie van de emissies. Elders (p. 249) staat in een noot dat de Richtlijn 2003/87/EG een dergelijke vergunning voorschrijft, maar dat voor andere vormen van emissiehandel een emissievergunning niet strikt noodzakelijk is. Al op p. 94 zegt ze de noodzaak van een verplichte emissievergunning niet te zien. De gestelde eisen kunnen naar haar mening door middel van bijvoorbeeld algemene regels worden gesteld.

Uit de interviews

- In de vergunning staan geen emissienormen. In feite gaat het om het overleggen van een goed monitoringsplan en het opstellen van een jaarlijks emissieverslag. Inspraak hierover is weinig relevant. Gepleit wordt het vergunningvereiste te laten vallen. Dit drukt de administratieve lasten. De Richtlijn broeikasgasemissierechten staat dat nu niet toe. Zolang het CO₂-vergunningvereiste bestaat, óók de regeling voor de NO_x-emissievergunning laten bestaan (de laatste zou wel autonoom kunnen worden gewijzigd), vanwege duidelijkheid richting bedrijven en uniforme aanpak.
- Omdat de uitgebreide procedure 3.4 van de Awb van toepassing is op de emissievergunning is er discussie of de milieueffectrapportage (MER) ook bij de emissievergunning van toepassing is. Inhoudelijk gezien is dit 'onzinnig', maar strikt genomen zou het juridisch zo kunnen zijn dat het wel moet.

Als next best oplossing zou afdeling 3.4. Awb niet meer op de emissievergunning van toepassing moeten zijn (eenvoudiger vergunningprocedure) en zou ook het artikel van de MER-plicht moeten worden aangepast.

Commentaar

Zowel uit de literatuur als uit de interviews kan men opmaken dat de emissievergunning een vrij gebonden beschikking is waar het bevoegd gezag, in casu de NEa, nagenoeg niet de beleidsruimte heeft wat betreft de inhoud van de vergunning. De vergunning geeft geen emissie-eisen. Kern is dat er een monitoringsplan moet komen en een geverifieerd emissieverslag moet worden overgelegd. Zowel dit monitoringsplan als het emissieverslag zijn aan strikte regels gebonden (vgl. de Europese richtsnoeren en de Regeling monitoring). In feite zou dat wat nu in een vergunning wordt vastgelegd ook via algemene regels kunnen worden geregeld, maar de Richtlijn broeikasgasemissierechten staat dat niet toe. Deze richtlijn vereist immers in artikel 4, 5 en 6 een vergunning.

⁴³ M. Peeters, "Inspection and market-based regulation through emissions trading", *Utrecht Law Review*, Volume 2, Issue 1, juni 2006.

⁴⁴ R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005.

Nederland heeft voor deze emissievergunning bepaald dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Hierboven is aangegeven wat zo'n tijdrovende procedure betekent. Dit zou natuurlijk juist zijn als er ook wat in te spreken valt. Maar juist dat is zeer gering vanwege het niet inhoudelijke en gebonden karakter van de vergunning. Zo is er ook ten aanzien van de vele vergunningprocedures die geweest zijn (ongeveer 300) betrekkelijk weinig inspraak geweest. En op de inspraak die er was, kon het bevoegd gezag veelal niet anders reageren dan dat het geen beleidsruimte had anders te beslissen, naast het wijzigen van enkele (reken)fouten. Bij de beroepszaken (12, waarvan vier door hetzelfde concern) was dat niet anders. De beroepen die geweest zijn, zijn dan ook ongegrond verklaard.

Daar komt nog bij dat thans de emissievergunning wel eens MER-plichtig zou kunnen zijn. Dit wordt thans op het ministerie onderzocht. Op zich zou dit bij zo'n gebonden beschikking 'onzinnig' zijn, omdat een MER niets kan toevoegen aan de emissievergunning, maar strikt juridisch zou het kunnen. Het gaat bij de MER -plicht namelijk om "Besluiten waarop afdeling 3.4 Awb en afdeling 13.2 van de Wm van toepassing zijn."

Hoe dit zij, het voorgaande pleit ervoor om de procedure van de emissievergunning te vereenvoudigen. Dit is mogelijk door het schrappen van artikel 16.7 Wm, waardoor afd. 3.4 Awb niet meer van toepassing is. Alsdan is ook de MER-plicht van de baan.

Voor derde-belanghebbenden verandert er wel iets, omdat er geen kennisgevingen meer behoeven plaats te vinden. Bovendien kunnen niet meer door "een ieder" zienswijzen worden ingediend. Maar welk specifiek belang heeft een derde bij een emissievergunning? Milieurelevante aspecten van emissiehandel voor derden zijn eigenlijk alleen de hoogte van de allocatie (CO₂), cq vaststelling PSR (NO_x). De emissievergunning zegt over beide zaken niets. Een derde heeft één keer zienswijzen ingediend. Deze waren echter allen inhoudelijk en het bevoegd gezag had geen beleidsruimte anders te beslissen. Inspraak voor derden bij CO₂ is relevant bij het toewijzingsbesluit, dat juist gaat over de omvang van de emissies en de hoeveelheid emissierechten die een bedrijf krijgt toebedeeld. Daarop blijft afdeling 3.4. vanzelfsprekend van toepassing. Inspraak voor derden bij NO_x is relevant bij de vaststelling van de PSR. Dit geschiedt bij amvb (zie artikel 16.50 Wm). Op grond van artikel 21.6, vierde lid, Wm is voor een ieder inspraak mogelijk op de ontwerp-amvb".

Schrapping van de bepaling dat afdeling 3.4. Awb van toepassing is, betekent nog niet dat er helemaal geen inspraak- of rechtsbeschermingsprocedure meer is. Ingevolge artikel 4:8 Awb kunnen rechtstreeks belanghebbenden zienswijzen naar voren brengen. Bovendien is beroep door een belanghebbende mogelijk.

1.1.6.3 Documentatie

- Kamerstukken II, 29766, nr. 3 (NO_x-emissiehandel)
- M. Peeters, "Inspection and market-based regulation through emissions trading", Utrecht Law Review, Volume 2, Issue 1, juni 2006
- R. Teuben, "Verhandelbare emissierechten; Juridische aspecten van emissiehandel voor CO₂ in Nederland en de Europese Unie", diss. Kluwer, Deventer 2005

1.2 Transparantie allocatieproces (vraag 7)

Vraag 7.

- a. Is het mogelijk om het proces van de totstandkoming van het allocatieplan transparanter te maken?
- b. Hoe is het toezicht op het allocatieproces, inclusief de toewijzing aan de bedrijven georganiseerd?
- c. Staat dat toezicht in een goede verhouding tot het belang dat daarmee is gemoeid voor de deelnemende bedrijven en de overheid?
- d. Hoe kan dit verbeterd worden?
- e. Wordt bij de besluitvorming in het kader van het allocatieproces voldoende rekening gehouden met de gevolgen die deze besluiten kunnen hebben op de monitoring en de vergunningplicht alsmede op de handhaving van de inleverplicht (artikel 16.37 Wm)?

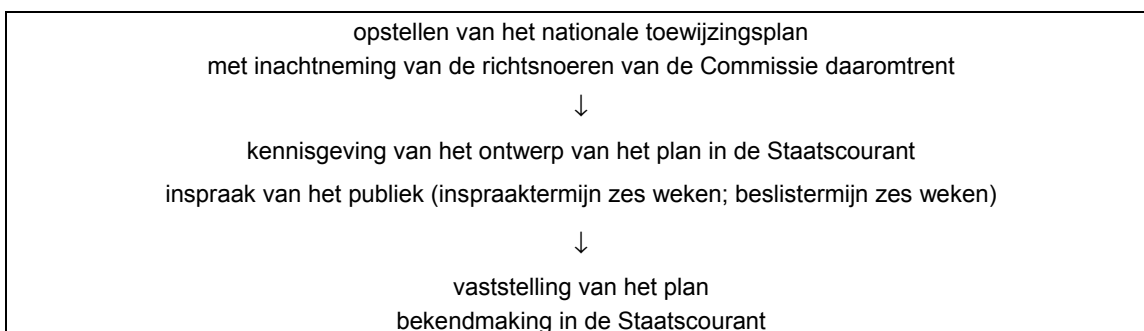
1.2.1 Achtergrond, toelichting

Eisen aan het Nationaal allocatie plan

Zoals aangegeven is in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 16) en de Memorie van toelichting bij de het voorstel van de Wet CO₂ emissiehandel, het totstandkomingsproces en de inhoud van het Nationaal allocatieplan op hoofdlijnen weergegeven.

Wat het proces betreft gaat de memorie van toelichting vooral over de fasen nadat het NAP is vastgesteld en meer in het bijzonder over de rechtsbescherming. Het gedeelte van het proces dat relevant is voor deze evaluatie is hierna schematisch weergegeven (bron: memorie van toelichting).

Tabel 1 totstandkomingsproces NAP II



Het plan dient blijkens de memorie van toelichting samengevat het volgende te bevatten:

- Criteria voor de toewijzing van emissierechten aan emittenten.
- Een lijst van alle installaties waaraan rechten zullen worden toegewezen.
- De wijze waarop rekening wordt gehouden met eerder door emittenten getroffen CO₂ reductiemaatregelen.
- Het rekening houden met het Convenant Benchmarking Energie-Efficiency en het Convenant Meer Jaren Afspraken energie-efficiency.
- De wijze waarop rekening wordt gehouden met nieuwkomers.

Daarnaast gelden de criteria uit Bijlage III van de EU Richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten en de aanvullingen daarop van de Europese Commissie, waarvan de hierboven genoemde criteria zijn afgeleid⁴⁵.

De EU heeft geen aanwijzingen of criteria gegeven voor het proces van totstandkoming van het plan (uitgezonderd het criterium dat er een publieke inspraakronde moet zijn).

Het begrip "transparantie"

In de vraagstelling voor deze evaluatie is gevraagd of het mogelijk is om het proces van totstandkoming van het allocatieplan transparanter te maken. Klaarblijkelijk is er de behoefte tot grotere transparantie.

De vraag is vervolgens wat met "transparantie" wordt bedoeld; daarvan is in de vraagstelling geen uitleg gegeven. Daarom op deze plaats een poging tot ontrafeling en systematisering als basis voor de evaluatie.

Het lijkt zinvol het begrip transparantie te ontleden in een drietal componenten:

- procestransparantie (is het totstandkomingsproces transparant?);
- methodische transparantie (is de methode voor de allocatie transparant?);
- transparantie van de tijdigheid (is bekend wanneer welke betrokkene wat kon weten/vernemen over de allocatie?).

Gevraagd is alleen naar de procestransparantie, maar in de praktijk blijkt die niet los te kunnen worden gezien van de methodische transparantie, onder andere omdat de methode tijdens het proces tot stand is gekomen. In de interviews zijn ook diverse opmerkingen gemaakt over de transparantie van de methode. Al met al voldoende redenen om ook aan dit punt aandacht te besteden, zij het beknopt.

Vervolgens kunnen de drie onderdelen verder worden uitgewerkt:

1) Procestransparantie

- structuur van de organisatie;
- inzichtelijkheid: besluitvorming, wie weet wat in welke fase van het proces.

De procestransparantie is niet los te zien van:

- het perspectief van de waarnemer, of anders gezegd: de plaats van de waarnemer in het proces;
- de complexiteit van de inhoud;
- de houding van de opstellers van het allocatieplan ("minimalistisch in hun uitleg en toelichting of ruimhartig");
- de kwaliteit van presentaties en (concept)teksten;
- de machtsverhoudingen (betrokkenen met veel macht kunnen een grotere transparantie afdwingen of voor zichzelf een positie opeisen dichtbij het centrum van de totstandkoming, zodat zij meer inzicht hebben. De machtspositie is echter relevanter voor de beïnvloeding van de methodiek, maar die is als zodanig geen onderwerp van de evaluatie).

⁴⁵ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, Publicatieblad Nr. L 275 van 25/10/2003

Mededeling van de Commissie betreffende voor de lidstaten bestemde richtsnoeren voor de toepassing van de criteria van bijlage III van Richtlijn 2003/87/EG, COM(2003)830 def.

Mededeling van de Commissie, Verdere richtsnoeren betreffende de toewijzingsplannen voor de handelsperiode 2008-2012 van het Europees systeem van verhandelbare emissierechten, COM92005)703 def.

- 2) Methodische transparantie
- totaal aantal te verdelen rechten:
 - ◊ aan emittenten toe te wijzen rechten;
 - ◊ reservedepot voor nieuwkomers;
 - ◊ reservedepot voor honorering van beroepen;
 - aantal emittenten waaraan rechten worden toegewezen;
 - formule voor de individuele toewijzing van de rechten;
 - de formule als zodanig;
 - verfijningen van de formule;
 - narekenbaarheid van individuele toewijzingen.
- 3) Transparantie van termijnen en tijdstippen
- termijnen en tijdstippen bij het totstandkomen van het allocatieplan;
 - transparantie naar betrokkenen.

Ten slotte is van belang voor wie de transparantie is bedoeld; In ieder geval voor de emittenten en hun vertegenwoordigers, daarnaast ook voor geïnteresseerde derden.

Volgens dit stramien zijn de bevindingen weergegeven.

Het toezicht

Een drietal subvragen heeft betrekking op de organisatie, de inhoud en eventuele verbetering van het toezicht. Zoals eerder aangegeven is geen sprake van een formele regeling van het toezicht op de totstandkoming van het Nationaal allocatieplan. In de evaluatie is nagegaan welke interne controlemechanismen in het proces bestaan, of dat voldoende is en of behoefte is aan verbetering.

Allocatie en monitoring

Eén vraag heeft betrekking op eventuele knelpunten door het niet aansluiten van de methode voor het berekenen van de individuele allocatie en de parameters bij de monitoring van de feitelijke emissie. Voorbeelden zijn het niet toewijzen van emissierechten voor noodfakkels, waarvan de emissie echter wel wordt gemeten en gerapporteerd aan het bevoegd gezag respectievelijk gebruik van verschillende emissiefactoren voor gassen in de monitoring respectievelijk de allocatie. Nagegaan is wat de stand van zaken van deze voorbeelden is en of zich meer van deze situaties voordoen.

1.2.2 Bevindingen

Procestransparantie: structuur en werking

Het NAP II is opgesteld vanuit het ministerie van Economische Zaken, SenterNovem als ondersteunende organisatie voor het verzamelen van gegevens bij emittenten, opstellen van een rekenmodel en het uitvoeren van berekeningen (met het VBE als onderaannemer. VROM was opdrachtgever van SenterNovem, EZ mede-opdrachtgever). Het totstandkomingsproces is intensief begeleid en mede vormgegeven door de Commissie Allocatieplan (CAP), waarin vertegenwoordigers van bedrijfstakorganisaties, ondernemingen, het ministerie van EZ, het ministerie van VROM, SenterNovem, alsmede een medewerker van het Verificatie Bureau Benchmarking Energie-efficiency (VBE).

Voorafgaand aan elke vergadering van de CAP vond een overleg plaats van de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de CAP met hun achterban; door de complexiteit van de allocatie is die afstemming niet altijd, maar wel grotendeels bevredigend verlopen. Daarnaast is door de vertegenwoordiger van de kleinere emittenten in de CAP een periodiek overleg georganiseerd met kleinere emittenten; behulpzaam

daarbij was dat betrokken vertegenwoordiger tot de personen behoorde met een zeer goed inzicht in de allocatiemethodiek. Overigens valt op dat van de kleine emittenten slechts één vertegenwoordiger in de CAP zitting had; uit oogpunt van machtsverhoudingen respectievelijk de complexiteit van de achterban is daar een kanttekening bij te plaatsen. De hoge vergaderfrequentie van de CAP (wekelijks) betekende enerzijds een groot tijdsbeslag voor de deelnemers, maar anderzijds dat betrokkenheid en kennis goed op peil bleven en de druk om voortgang te maken steeds aanwezig was.

De CAP rapporteerde aan het Directeurenoverleg, waarin directeuren van EZ, VROM, VNO-NCW, enkele bedrijfstakorganisaties en één bedrijf zitting hadden.

Hiermee is een simpeler structuur gehanteerd dan bij NAP I. Uit de evaluatie van het totstandkomingsproces van NAP I is destijds naar voren gekomen dat de structuur te complex en ondoorzichtig was, met de aanbeveling de structuur te vereenvoudigen⁴⁶. Deze aanbeveling is dus goed opgevolgd.

Uit de interviews komt naar voren dat de structuur op zich als duidelijk en adequaat is ervaren.

Veel geïnterviewden vanuit het bedrijfsleven hebben aangegeven dat de betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven bij de totstandkoming van het NAP II veel intensiever en meer inhoudelijk was dan in diverse andere EU lidstaten, waarvoor veel waardering bestaat.

Wat de werking betreft het volgende. De rol van het directeurenoverleg is als volgt omschreven: *“In het directeurenoverleg zal de stand van zaken rond het tweede allocatieplan op hoofdlijnen worden besproken, worden besluiten genomen over belangrijke onderdelen van het nieuwe plan en worden mogelijke knelpunten opgelost. Het directeurenoverleg voor het tweede allocatieplan van emissiehandel is een publiek-private samenwerking, welke is gericht op een interactieve besluitvorming”*⁴⁷

Deze omschrijving suggereert een gezamenlijke besluitvorming van overheden en bedrijven, terwijl de verantwoordelijkheid voor het allocatieplan bij de overheid ligt. Deze spanning is door enkele geïnterviewden van overheidszijde ook naar voren gebracht, zij het niet als majeur punt. Bedacht moet worden dat de sectorale emissieruimte al vrij snel in het proces vastlag. Daarna gaat het alleen nog om een verdeling van die ruimte,

- deels op grond van feitelijke gegevens (zoals de emissies die niet onder emissiehandel vallen);
- deels door politieke beïnvloeding (korting windfall profits);
- deels als uitkomst van een onderhandelingsproces binnen het bedrijfsleven.

Daarbij is de taak van de overheid te bewaken dat de geldende regels voor de verdeling in acht worden genomen en dat een rechtvaardiging kan worden gegeven voor de uitkomst van de verdeling. Het gaat dus enerzijds te ver de taak van de overheid te beperken tot het bekrachtigen van de uitkomst van de onderhandelingen binnen het bedrijfsleven over de verdeling, maar anderzijds is er gegeven het vastliggen van de emissieruimte van daaruit geen noodzaak dat de overheid de allocatiemethodiek volledig bepaalt. Het gekozen evenwicht daartussen is niet expliciet verwoord.

Tijdens de totstandkoming heeft ook rechtstreeks contact plaatsgevonden met de emittenten die onder de Wet CO₂ emissiehandel vallen:

- vanuit SenterNovem voor het verzamelen van gegevens over onder andere de historische emissies van bedrijven respectievelijk (driemaal) voorleggen van de toe te wijzen emissierechten aan individuele emittenten;
- via de periodiek Nieuwsbrief emissiehandel;
- door middel van aan tweetal conferenties.

⁴⁶ Evaluatie Nederlands allocatieproces, Spin Consult/PriceWaterhouseCoopers, Utrecht, 20 maart 2005

⁴⁷ Verslag Directeurenoverleg NAP 2, 17 juni 2006

De Nieuwsbrief en de conferenties waren ook toegankelijk voor derden.

Procestransparantie: inzichtelijkheid

Op zich was binnen de relatief eenvoudige werkstructuur het proces van de totstandkoming van het allocatieplan duidelijk. De hoge vergaderfrequentie en de open houding van de betrokken partijen hebben bijgedragen aan de inzichtelijkheid van het proces; de vraag is wel in hoeverre dat ook heeft geleid tot een almaar complexer wordende allocatiemethodiek, door steeds meer verfijningen en uitzonderingen toe te voegen. In die zin is de huidige methodiek mede de uitkomst van een onderhandelingsproces. De rol van het Directeurenoverleg is te karakteriseren als het finaliseren van belangrijke methodische aspecten (zoals de 50% correctie voor procesemissies, korting e-sector).

Naar het zich laat aanzien zijn alle relevante punten voor de allocatie in voldoende mate in de besluitvorming aan de orde gekomen.

De totale hoeveelheid te verdelen rechten was pas relatief laat in het proces bekend. Enkelens hebben aangegeven dat een voordeel te vinden, omdat dan eerst de allocatiemethode kan worden uitgewerkt en niet meteen geredeneerd wordt vanuit het aantal rechten dat een bepaalde allocatiemethode oplevert. Als gevolg daarvan bestond echter ook de neiging het finale oordeel over de methode op te schorten, totdat bekend is hoeveel rechten dat oplevert voor de verschillende emittenten.

In de enquête zijn aan de emittenten enkele vragen gesteld over het allocatieproces. Daaruit blijkt dat 67% van de respondenten zich voldoende en tijdig over het allocatieproces geïnformeerd acht. 13,5% geeft aan wel voldoende, maar niet tijdig te zijn geïnformeerd en eveneens 13,5% wel tijdig maar niet voldoende. In het laatste geval lijkt het gezien de toelichting op de antwoorden vooral te gaan om het gevoel "veel zelf te moeten uitzoeken" bij emittenten die in de dagelijkse praktijk wat verder af staan van het allocatieproces. Bij de tijdigheid lijkt de onduidelijkheid over de gevolgen van de beoordeling van het NAP II door de Europese Commissie een belangrijke rol te spelen.

Het aanleveren van gegevens door de emittenten aan SenterNovem is wat minder vlekkeloos verlopen: 45% van de respondenten heeft aangegeven dat dit probleemloos is verlopen, terwijl 47% enkele beperkte problemen heeft ondervonden (en 8% veel of grote problemen). De beperkte problemen zijn samengevat:

- onduidelijkheden in definities, berekeningsmethodiek;
- gebruiksvriendelijkheid, werking spreadsheet;
- knelpunten rond beschikbaarheid en gebruik van gegevens.

Van de respondenten heeft 56% gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot inspraak op het concept NAP II. De minister van EZ heeft een uitvoerige reactie gegeven op inspraakreacties in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer⁴⁸. Wat betreft het toewijzingsbesluit heeft 37% zijn zienswijze ingediend en 10% bovendien beroep ingesteld (n.b. dit betreft het Toewijzingsbesluit uit de eerste allocatieronde, op basis van het NAP I). Zowel inspraak als beroep voorzien derhalve in een behoefte.

De enkele geïnterviewden van bedrijfstakorganisaties hebben aangegeven naar aanleiding van het allocatieplan weinig vragen en klachten van hun leden te hebben ontvangen over het proces.

Methodische transparantie: algemeen

De methodische transparantie wordt begrensd door de onwenselijkheid, zo niet onmogelijkheid, inzicht te verschaffen in de bedrijfsvertrouwelijke details van de berekening van de toewijzing van de emissierechten. Dat gegeven, in combinatie dat met de directe financiële gevolgen van de toewijzing, maakt dat de kwaliteit en integriteit van de verzameling van gegevens van individuele emittenten,

⁴⁸ Brief "Reactie op inspraak Toewijzingsplan broeikasgasemissierechten", 4 september 2006.

rekenmodellen en berekening van individuele toewijzingen, alsmede degenen die de berekeningen uitvoeren, aan hoge eisen moeten voldoen. Vanwege de vertrouwelijkheid van de individuele gegevens onttrekt dit proces zich aan inzicht door anderen dan de directe uitvoerders. Tot nu toe heeft geen onafhankelijke doorlichting van dat proces plaatsgevonden (recent is echter een opdracht daartoe aan de VROM Inspectie verstrekt).

De complexiteit van de allocatie laat zich het best illustreren door de bevinding, dat slechts enkele personen uit de CAP in staat waren om alle methodische en rekentechnische aspecten in detail te begrijpen. Anderen in de CAP voeren mede op de inzichten van deze personen en op de algemene gevolgen van bepaalde methodische vormgevingen en de uitkomst van rekenexercities. Uiteindelijk gaat het de vertegenwoordigers van bedrijfstakorganisaties en bedrijven om, naar verhouding zoveel mogelijk emissierechten te verwerven (binnen de kaders van de beschikbare hoeveelheid rechten en de algemene formule voor de allocatie per emittent). De geïnterviewde leden van de CAP toonden zich tevreden over de kwaliteit van de door de opstellers van het NAP II aangeleverde teksten en de toelichtingen daarop. Het NAP II is helder qua opbouw (onder andere de indeling in Hoofdpijnen en het Toewijzingsplan), met een consequente verwijzing naar relevante punten uit de EU richtlijn respectievelijk de Wet CO₂ emissiehandel.

Voor niet direct betrokkenen in de CAP lijken de details niet volledig te doorgronden, wellicht enkele uitzonderingen daargelaten. Toch bestaat niet de indruk dat dit een groot bezwaar is, mede gegeven de reacties van de emittenten op het allocatieproces, zoals hierboven weergegeven. Het legt uiteraard wel een grote verantwoordelijkheid bij de CAP, waarop de emittenten de facto moeten kunnen vertrouwen. Dat neemt niet weg, dat de transparantie de factor op een aantal punten beperkt is (zie hierna).

De allocatiemethode is tijdens het totstandkomingsproces uitgegroeid tot een complex geheel. Er is sprake van ambivalentie jegens die complexiteit: vereenvoudiging wordt gezien als wenselijk, maar hoe? Concrete punten voor vereenvoudiging zijn niet naar voren gekomen, behalve enkele voor de hand liggende, zoals de afschaffing van de 50% van de correctiefactor voor procesemissies. Vereenvoudiging is mede van belang in het licht van het streven van de overheid de allocatie binnen de EU te harmoniseren.

Ten slotte: het valt op dat in het NAP II nauwelijks of geen aandacht wordt geschonken aan:

- De onzekerheden bij bepaalde interpretaties van de regelgeving (zoals bijvoorbeeld het optelcriterium tot 20 MW_{th}).
- Kwantitatief inzicht in de gevolgen van de verfijning van de allocatiemethode voor de verdeling van de emissierechten. Zo is niet transparant wat de volgende verfijningen betekenen in termen van het aantal emissierechten dat daarmee is gemoeid:
 - beperking van de correctiefactor tot 50% voor procesemissies;
 - toewijzing van extra rechten aan deelnemers aan het Kolenconvenant;
 - het niet korten van elektriciteitsproductie tot 350 GWh;
 - de effecten van de “positieve” (> 1) respectievelijk “negatieve” (< 1) energie-efficiency factor.

Tijdens het totstandkomingsproces is een aantal van dergelijke berekeningen wel gemaakt, ten behoeve van de CAP.

Nu is het wellicht niet handig dat in het plan tot uitdrukking te brengen, dat immers “onwrikbare duidelijkheid” moet verschaffen en aan de Europese Commissie ter beoordeling wordt voorgelegd, maar voor de vertegenwoordigers van de emittenten in het proces lijkt het zinvol inzicht te verschaffen in de gevolgen van aannames, veronderstellingen en interpretaties voor de verdeling van de rechten.

Methodische transparantie: aantal te verdelen rechten

Zoals eerder aangegeven is de transparantie van de verdeling van de Kyoto doelstelling over de verschillende sectoren in Nederland geen onderwerp van de evaluatie. De beschikbare ruimte van 109,2 Mton per jaar wordt dus als gegeven beschouwd. De transparantie van de verdeling daarvan over wel respectievelijk niet onder emissiehandel vallende emittenten is duidelijk, evenals de korting voor elektriciteitsproducenten. Niet transparant is of voor de ontwikkeling van de emissies bedrijven in de tijd van deelnemers respectievelijk niet deelnemers dezelfde grondslagen en aannames zijn gebruikt. Vraag is waar het risico ligt mocht blijken dat de emissie van de niet onder emissiehandel vallende bedrijven niet geheel juist blijkt te zijn ingeschat.

De vaststelling van de omvang van het depot voor nieuwkomers is gebaseerd op een studie van ECN, zoals in paragraaf 2.3.1 van het NAP II is aangegeven. Niet is zichtbaar gemaakt welke afwegingen zijn gehanteerd bij het gebruik van de gegevens van ECN. Evenmin is transparant hoe de omvang van het depot aan rechten voor het honoreren van juridische procedures van 2,5 Mton voor de gehele planperiode is vastgesteld. Voorts is niet transparant wat gebeurt met rechten die eventueel overblijven uit de depots voor nieuwkomers respectievelijk honorering van juridische beroepen. De onderbouwing voor de berekening van de 15% korting op de toewijzing aan elektriciteitsproductiebedrijven is in het NAP II niet zichtbaar gemaakt; verder is onduidelijk of de drempel van 350GWh bruto dan wel netto is.

Ten slotte de definitie van verbrandingseenheden. Een onderwerp waar gedurende het proces zowel op het niveau van de Europese Commissie als in Nederland uitvoerig aandacht is besteed. Desalniettemin blijft bij diverse geïnterviewden de gedachte bestaan dat de transparantie op dit punt nog wat te wensen overlaat.

Transparantie: het aantal emittenten

Het aantal inrichtingen dat onder emissiehandel valt is op zich duidelijk, inclusief het vervallen van de opt-outs uit de eerste planperiode en de opt-ins voor de onderhavige planperiode. Minder transparant is in hoeverre het risico bestaat dat nog steeds inrichtingen “over het hoofd zijn gezien” en wat de mogelijke omvang in termen van CO₂ emissie dat zou kunnen zijn en hoe daarmee wordt omgegaan in relatie tot de verdeelde rechten.

Methodische transparantie: individuele toewijzing van emissierechten

Er is gekozen voor een toekenning van rechten aan individuele emittenten. Een enkele geïnterviewde heeft de toewijzing aan sectoren als voorkeursmethode naar voren gebracht; een enkele respondent op de enquête heeft dat ook naar voren gebracht. De EU richtlijn vereist echter individuele toewijzing, zodat na toewijzing per sector alsnog een verdeling over de individuele bedrijven zal moet plaatsvinden. Om meerdere redenen lijkt het bij de meeste sectoren nauwelijks denkbaar dat de sectororganisatie dat voor haar rekening neemt, zo dat formeel al mogelijk zou zijn (de sectororganisatie treedt dan op als “scheidrechter” voor haar leden, niet-leden moeten ook rechten krijgen, er kunnen verschillen in de toewijzingsmethodiek ontstaan tussen de sectoren etcetera). Redenen om hier niet verder op in te gaan.

De algemene formule voor de toewijzing van emissierechten aan de individuele inrichtingen is op zich transparant:

$$A = HE \times GF \times EE \times C$$

A = de toewijzing aan een individuele inrichting

HE = de historische emissies

GF = de groei in de periode 2006 – 2010

- EE = de relatieve energie-efficiency
 C = correctiefactor om binnen het totale emissieplafond te blijven

Dat geldt ook voor de verschillende factoren in de formule, met de volgende kanttekening. De relatieve energie-efficiency factor is afgeleid uit de benchmarks die zijn uitgevoerd in het kader van het Convenant benchmarking energie-efficiency respectievelijk uit de Meerjarenaafspraken Energie-efficiency. De waarde per emittent die valt onder het convenant is aangeleverd door het VBE. Gezien de bandbreedtes van de EE factor (0,85 – 1,15; later 0,85 - 1,10) kan het effect op de individuele toewijzing van rechten groot zijn. Het is bekend dat de benchmarks volgens verschillende methoden zijn uitgevoerd (decielemethode, regiomethode, best practice, doorlichting). De gevolgen daarvan zijn niet inzichtelijk. Zo is bijvoorbeeld het verband tussen de benchmarkmethode en de hoogte van de EE factor niet zichtbaar.

Op bovenstaande formule is een aantal verfijningen toegepast, waaraan hierna kort aandacht wordt besteed vanuit oogpunt van transparantie.

- De correctiefactor wordt op 50% van de procesemissies toegepast. Dit getal is niet anders onderbouwd dan dat *“het niet mogelijk bleek het precieze aandeel niet reduceerbare procesemissies eenduidig vast te stellen”*. Verder is aangegeven dat *“De deze correctiefactor ... in beginsel ...niet op 50% van de procesemissies”* wordt toegepast (citaten NAP II). Dat suggereert dat er kennelijk situaties zijn waarin de factor wel respectievelijk niet wordt toegepast, wat naar verluidt in de praktijk niet zo is (voor alle procesemissies geldt een factor van 50%). Verder zijn de consequenties in termen van de langs deze weg “extra” toegekende emissierechten niet zichtbaar gemaakt.
- Op basis van het Kolenconvenant is een inschatting gemaakt van de door de inzet van biomassa vermeden CO₂ uitstoot van fossiele brandstoffen: lineair van 1,2 Mton/jr medio 2006 naar 3,2 Mton/jr medio 2012. Voor emittenten die in aanmerking komen voor een MEP subsidie en over een vergunning voor de inzet van biomassa beschikken wordt een korting toegepast van 50% op het aantal emissierechten dat zou worden verkregen indien in plaats van biomassa kolen zouden worden ingezet. Hoewel dit op zich een transparante regeling lijkt, hebben enkel geïnterviewden aangegeven dit niet het geval te vinden.

Voor het kunnen uitvoeren van de berekeningen voor de individuele toewijzingen zijn gegevens van de emittenten nodig. Deze gegevens zijn door SenterNovem opgevraagd. In de aanloop is de gegevensverzameling volgens diverse geïnterviewden wat stroef gelopen, maar gaandeweg is dat verbeterd. Controle op de gegevens heeft plaatsgevonden aan de hand van gegevens waarover het VBE beschikt op grond van de verificatie van de benchmarks in het kader van het Convenant benchmarking energie-efficiency, respectievelijk waarover SenterNovem beschikt op grond van de monitoring in het kader van de Meerjarenaafspraken energie efficiency.

Het VBE heeft tevens de energie-efficiency factor per individuele emittent berekend voor de emittenten die onder het Convenant benchmarking energie-efficiency vallen. De door het VBE gecontroleerde gegevens en berekende energie-efficiencyfactoren zijn door SenterNovem gebruikt om in een rekenmodel de individuele toewijzingen te berekenen. Werkwijzen zijn vastgelegd in procedures en er hebben enkele interne reviews plaatsgevonden. Een tweetal leden van de CAP heeft de opbouw van de database met gegevens van emittenten en het rekenmodel kunnen inzien. De VROM inspectie heeft recent opdracht gekregen de werkwijze van SenterNovem en VBE te onderzoeken.

Zoals in paragraaf 1.2.1. is aangegeven, is de narekenbaarheid van toewijzingen op basis van het NAP II ook een manier waarop de transparantie kan worden getoetst. Van een volledige narekening zal overigens geen sprake kunnen zijn, omdat er vrijwel altijd bedrijfsvertrouwelijke gegevens voor nodig zijn, zoals de energie-efficiency factor en/of het aandeel procesemissies. De vraag is dus niet zozeer of individuele

toewijzingen kunnen worden nagerekend⁴⁹, maar of het maximum aan daarvoor benodigde informatie voor zover die in het NAP II kán worden opgenomen, ook is opgenomen. Met inachtneming van de hiervoor gemaakte kanttekeningen is dat naar ons idee het geval (uitzonderingen daargelaten, zoals het ontbreken van de correctiefactor voor aanpassing van het totaal aantal te verdelen rechten aan het aantal beschikbare rechten). Voor het overige is de kwaliteit en integriteit van de berekeningen en de uitvoerders daarvan cruciaal, zoals eerder opgemerkt.

Wat betreft het omgaan met nieuwkomers is door diverse geïnterviewden opgemerkt dat de eisen ter beperking van milieubelasting die aan nieuwkomers worden gesteld niet duidelijk zouden zijn. Voor nieuwkomers geldt uiteraard de gebruikelijke procedure voor het verkrijgen van een milieuvergunning en vervolgens het daarin opgenomen pakket van eisen. Iets anders zijn punten met potentieel grote invloed op het aantal toe te wijzen emissierechten aan nieuwkomers dan wel de door hen te verkrijgen rechten, die echter buiten het proces van vergunningverlening vallen en waarop de overheid in afnemende mate grip heeft, zoals het aantal energiecentrales en hun brandstofinzet. Wat betreft de energie-efficiency geldt voor grote emittenten het Convenant benchmarking energie-efficiency.

Voor de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers wordt in het plan gerefereerd aan “de beste stand van de techniek”, mede gebaseerd op de wereldtop zoals vastgesteld in het kader van het Convenant benchmarking energie-efficiency en 90% van de ontwerp productiecapaciteit. Er zijn geen rendementsfactoren gegeven (zoals voor bestaande energieconversie eenheden wel het geval is). Daarmee is de methode van toewijzing voor nieuwkomers minder transparant dan voor bestaande emittenten.

Transparantie van termijnen en tijdstippen

Hieronder zijn beknopt de cruciale data in het totstandkomingsproces van het NAP II weergegeven, voor het totale overzicht inclusief het daarop volgende Toewijzingsbesluit en de afhandeling van eventuele beroepen daartegen.

Tabel 2 data totstandkoming NAP II

	Vereiste datum	Feitelijke datum
Start werkzaamheden	-	mei 2005
NAP II aan Europese Commissie	vóór 1 juli 2006	26 september 2006
Reactie Europese Commissie	vóór 1 oktober 2006	16 januari 2007
Toewijzingsbesluit	vóór 1 januari 2007	nog niet gepubliceerd

Vier factoren werkten belemmerend op de voortgang:

- Het relatief laat bekend worden van de verwachte groei van de emissies.
- Het relatief laat bekend worden van de uitgewerkte beoordelingscriteria van de Europese Commissie (december 2006). Die criteria bleken nogal wat gevolgen te hebben voor de allocatie.
- De val van het kabinet Balkenende II.
- De veelvuldige bemoeienis van de Tweede Kamer met de allocatie; waarbij de Kamer weinig oog leek te hebben voor de deadline van 1 januari 2007 waarop het definitieve Toewijzingsbesluit gereed had moeten zijn.

⁴⁹ Op basis van de zogenoemde “spiegelbrief” van SenterNovem aan elk van de emittenten afzonderlijk, kunnen de emittenten toewijzing van rechten voor zichzelf wel narekenen.

Omdat drie van deze factoren niet konden worden beïnvloed door de direct betrokkenen bij het opstellen van het NAP II, was het proces in de tijd niet volledig stuurbaar en dus geen zekerheid te verschaffen over de cruciale tijdstippen in het proces. Van de respondenten op de enquête heeft 19,5% aangegeven niet tijdig te zijn geïnformeerd over het allocatieproces en de stappen daarin. Uit de gevraagde toelichting op de antwoorden blijkt dat dit vooral betrekking heeft op de communicatie rond gegevensverstrekking, de (wijzigingen in de) allocatiemethode en het nog ontbreken van een definitief Toewijzingsbesluit.

Toezicht

Van een formeel toezicht op het allocatieproces is geen sprake (in de Wet is daarover niets geregeld). Er zijn wel verschillende vormen van overleg en bemoeienis die (mede) als “toezicht” kunnen worden gezien:

- De Europese Unie speelt een toezichtsrol wat betreft de ambitie en – meer marginaal – de uitwerking van het plan (niet het totstandkomingsproces; alleen het “rekening houden met opmerkingen van het publiek” is formeel vereist, lees de inspraakronde over het NAP).
- SenterNovem en VBE zien toe op de kwaliteit van de informatie die door de bedrijven wordt aangeleverd (validatie).
- De procedure voorziet in een inspraakronde na publicatie van het eerste concept Plan van Aanpak en voordat het plan wordt ingediend bij de Europese Commissie.
- Er is sprake van overleg met het betrokken bedrijfsleven over de gebruikte rekenmethodiek voor de toewijzing.

Geen van de geïnterviewden heeft desgevraagd de behoefte aan meer al of niet geformaliseerd toezicht geuit. Er lijken in beginsel voldoende transparantie en “checks and balances” in het totstandkomingsproces aanwezig.

Het proces van verzameling van individuele gegevens van emittenten, rekenmodellen en berekeningen onttrekt zich echter aan het inzicht door derden. Op zich is dat begrijpelijk, omdat het immers voor een belangrijk deel om vertrouwelijke gegevens gaat. Er zijn procedures voor de werkwijze bij SenterNovem en VBE, alsmede interne reviews. Een onafhankelijke doorlichting van dat proces heeft tot nu toe niet plaatsgevonden (zoals reeds eerder vermeld). Recent is echter een opdracht daartoe verstrekt aan de VROM Inspectie.

Monitoring versus allocatie

Uit de interviews zijn twee punten naar voren gekomen, waarbij de emissies waar rechten voor worden toegewezen afwijken van de emissies die moeten worden gemeten:

- Het gebruik van een standaard CO₂ emissiefactoren voor aardgas, terwijl sommige emittenten de CO₂ emissie berekenen op basis van de feitelijke factor.
- Het niet toekennen van emissierechten voor noodfakkels, terwijl de emissie van noodfakkels wel moet worden berekend en gerapporteerd.

In een bijeenkomst met de Klankbordgroep over de bevindingen van de onderhavige evaluatie is aangegeven dat deze knelpunten (nagenoeg) zijn opgelost, reden waarom er hier niet verder op wordt ingegaan.

1.2.3 Documentatie

- Nederlands nationaal toewijzingsplan broeikasgasemissierechten 2008-2012, 26 september 2006.
- Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, Publicatieblad Nr. L 275 van 25/10/2003.
- Mededeling van de Commissie betreffende voor de lidstaten bestemde richtsneren voor de toepassing van de criteria van bijlage III van richtlijn 2003/87/EG, COM(2003)830 def.

- Mededeling van de Commissie, Verdere richtsnoeren betreffende de toewijzingsplannen voor de handelsperiode 2008-2012 van het Europese systeem van verhandelbare emissierechten, COM(2005)703 def.
- Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Staatsblad 2004, 30 september, nr. 511.
- Brief minister van economische zaken aan de Tweede Kamer inzake windfall profits, 26 oktober 2005.
- Brief van de minister van economische zaken aan de Tweede Kamer naar aanleiding van vragen over het toewijzen van emissierechten, 14 december 2006.
- Memorie van Toelichting van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.3
- Voorevaluatie NOx emissiehandel, Van der Kolk Advies c.s., juli 2006, in opdracht van het ministerie van VROM.
- De toekomst van NOx emissiehandel: emissiefactoren en PSR's, Van der Kolk Advies c.s., maart 2007, in opdracht van het ministerie van VROM.
- Evaluatie Nederlands allocatieproces, Spin Consult/PriceWaterhouseCoopers, Utrecht, 20 maart 2005.
- Verslagen Directeurenoverleg NAP 2.
- Brief "Reactie op inspraak Toewijzingsplan broeikasgasemissierechten", 4 september 2006.

1.3 Uitvoering systemen (vragen 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 30)

1.3.1 Werking van de markt (vragen 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18)

Vraag 11:

- a. *Is het wenselijk en mogelijk om de handel voor bedrijven te vergemakkelijken?*
- b. *Is het wenselijk en zijn er mogelijkheden om de participatie van 'kleinere' spelers op de markt te vergroten?*

Vraag 12: *In hoeverre beïnvloedt emissiehandel investeringsbeslissingen van bedrijven?*

Vraag 13: *Wat zijn de effecten van het NOx-handelssysteem op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?*

Vraag 15: *Zitten er onvolkomenheden in de markten en zo ja, wat kan de Nederlandse overheid daaraan doen?*

Vraag 16: *Wat zijn de voors en tegens om nieuwe spelers op de markt te introduceren?*

Vraag 17: *Zijn er punten waarop de werking van de markt wordt beïnvloed door het ontbreken van Europese harmonisatie?*

Zo ja, is er reden om hiervoor actie te ondernemen?

Vraag 18:

- a. *Heeft het stellen van een limiet op het gebruik van JI en CDM-rechten invloed op de werking van de markt?*
- b. *Heeft harmonisatie van de limiet effect op de werking van de markt?*

1.3.1.1 Bevindingen marktwerking CO₂

Afweging (ver-)kopen of reduceren

Wie beslist?

Van belang is op welk niveau afwegingen tussen aan- en verkoop en het nemen van reductiemaatregelen gemaakt worden. Dit geeft een indicatie over het economisch en strategisch belang van deze beslissingen. Uit de enquête⁵⁰ blijkt dat beslissingen met betrekking tot aan- en verkoop en met betrekking tot het nemen van reductiemaatregelen op hoog niveau in organisaties genomen wordt. Voor de meerderheid van de bedrijven zijn dit beslissingen die op directie niveau genomen worden.

Worden er reductiemaatregelen genomen?

Uit de enquête blijkt dat 42% van de respondenten géén CO₂ reducerende maatregelen heeft genomen, 56% heeft maatregelen genomen die deels toe te rekenen zijn aan emissiehandel en slechts 2% van de respondenten geeft aan reductiemaatregelen te hebben genomen alléén vanwege emissiehandel. Het overgrote deel van de genomen maatregelen zou waarschijnlijk ook zonder CO₂ emissiehandel genomen zijn. Meer dan de helft van de genomen maatregelen is voornamelijk toe te wijden aan deelname aan MJA

⁵⁰ NB hierbij is in de enquête géén onderscheid gemaakt tussen CO₂-en NOx-handel.

of covenant benchmark. De overige maatregelen zijn voornamelijk het gevolg van bedrijfsomstandigheden.

Uit de interviews en uit de pers⁵¹ blijkt dat het emissiehandelssysteem tot nu toe niet leidend is bij grote investeringsbeslissingen. Verschillende partijen geven aan dat de prijsontwikkeling en continuïteit van het systeem (wat gebeurt er ná 2012?) daarvoor nog té onzeker is.

Wel wordt duidelijk dat voor de E-sector de waarde van emissierechten een onderdeel is van dagelijkse afwegingen ten aanzien van de in te zetten brandstofmix. De grote energieproductiebedrijven hebben een portfolio aan centrales (gas, kolen) en de mogelijkheid om biomassa in te zetten. De waarde van emissierechten is één van de parameters die een rol speelt bij het continue afwegingsproces dat zich binnen deze concerns afspeelt. Gezien de discussie rond de windfall profits in deze sector, wordt de waarde van emissierechten grotendeels doorberekend in de prijs van elektriciteit.

Handel in CO₂-rechten

Uit de interviews en uit publicaties blijkt het volgende beeld van de marktwerking t.a.v. handel in CO₂ rechten.

Schaarste door emissieplafond of emissienorm onder het verwachte emissieniveau.

De prijs van CO₂ rechten heeft gefluctueerd tussen circa €30,- en €0,25. Na de publicatie van de werkelijke (Europese) emissiecijfers over 2005 bleek er een overschot te zijn waardoor de prijs sterk daalde. Ook nu, tegen het einde van de handelsperiode 2005-2007), lijkt er duidelijk een overaanbod aan rechten te zijn waardoor de prijs erg laag is.

Significante kostenverschillen voor emissiereducties.

Er is een groot scala aan emissiereductie mogelijkheden met een range aan kosten

Voldoende vragers en aanbieders.

Er zijn partijen die relatief eenvoudig maatregelen kunnen nemen (bv veranderingen in de brandstofmix e-sector), er zijn partijen die veel moeilijker maatregelen kunnen nemen en lang in een koperspositie zullen blijven (o.a. grote investeringen raffinaderijen). Er zijn veel 'intermediairen' (traders, brokers, handelsplatforms) die bijdragen aan de liquiditeit en prijsvorming in de markt. Er zijn handelsbeursen (grootste is de European Climate exchange, naar eigen zeggen circa 80% van de beurshandel vindt via ECX plaats). De markt is Europees en zo groot dat ook de grootste spelers géén dominante rol kunnen spelen. Invloed van bijvoorbeeld weersomstandigheden werken door in de prijsvorming.

Uit de interviews blijkt dat de prijsontwikkeling binnen de eerste handelsperiode ook voor de grote spelers moeilijk voorspelbaar was. De verschillen in de wijze van allocatie zijn zo groot dat voor marktpartijen het overschot op de markt na 2005 niet te voorspellen was. Indicatie hiervoor is bijvoorbeeld dat er interne verrekeningen van emissierechten binnen grote concerns hebben plaats gevonden op basis van marktprijzen rond de €30,-.

Vrije marktwerking, mogelijkheid voor nieuwe deelnemers om toe te treden.

In de allocatie wordt rekening gehouden met nieuwe toetreders. De markt staat open voor 'derden' om eraan deel te nemen. Er zijn veel 'intermediairen' (traders, brokers, handelsplatforms) die bijdragen aan de liquiditeit en prijsvorming in de markt

Beperkte transactiekosten.

⁵¹ CO₂ is handel, FEM Business, 5 mei 2007

In de enquête geeft 76% van de respondenten aan dat zij géén belemmeringen ervaren bij de toegang tot de markt (waaronder transactiekosten). 24% geeft aan beperkte of omvangrijke belemmeringen te ervaren. Uit de toelichting blijkt dat dit vooral betrekking heeft op onervarenheid met het systeem.

Voor kleinere spelers op de markt kan de prijs van markt informatie en de deelname aan een handelssysteem een belemmering vormen (ter illustratie, abonnement Pointcarbon marktinfo €1195 per jaar)

Goede monitoring en handhaving.

Het systeem van validatie van MP's bij de vergunningverlening, het toezicht door de NEa en de jaarlijkse verificatie dragen zorg voor een continue verbetering van de MP's. Kwaliteit van monitoring en handhaving is over het algemeen goed te noemen. De NEa geeft aan⁵² dat naleving in 2005 en 2006 voor CO₂-emissiehandel 100% is geweest. Dit betekent dat het traject van monitoring, rapportage, verificatie en inleveren van rechten door vrijwel alle bedrijven tijdig is doorlopen (en voor enkele met slechts een beperkte vertraging).

Stabiele beleidsomgeving.

Beleidsomgeving is op korte termijn (binnen een handelsperiode) redelijk stabiel te noemen. Over de handelsperioden heen is deze echter niet stabiel, omdat er significante veranderingen op treden in de wijze van allocatie, wijze van monitoring, definitiekwesties en door het toetreden van nieuwe sectoren (bv. lachgas of type rechten (CDM, JI)). De onstabielheid van de beleidsomgeving leidt ertoe dat er grote onzekerheid is over de prijsvorming op langere termijn.

Invloed Concurrentieverhoudingen

Bedrijven die concurreren binnen dezelfde sector, onder het handelssysteem vallen maar daarbij niet gelijk worden behandeld.

Binnen Nederland lijkt een level playing field te bestaan als het gaat om allocatie en monitoringverplichtingen bij bedrijven in dezelfde sector. Binnen Europa kunnen er in één sector grote verschillen bestaan in met name de allocatie.

Bedrijven die concurreren binnen dezelfde sector en door grootte verschillen deels wel en deels niet onder het systeem vallen

Met name in sectoren met veel kleine bedrijven speelt dit een rol, zoals in de glastuinbouw, waar enkele grotere bedrijven onder het handelssysteem vallen en een voordelige allocatie hebben vanwege toepassing van WKK, terwijl een grote aantal kleinere bedrijven niet onder het systeem vallen en dit voordeel niet hebben

Bedrijven die wereldwijd concurreren binnen dezelfde sector en door internationale verschillen concurreren met bedrijven die niet onder het handelssysteem vallen

In het rapport van de commissie Vogtlander⁵³ wordt een onderscheid gemaakt tussen afgeschermdde sectoren en niet afgeschermdde sectoren. Afgeschermdde sectoren (o.a. glas, voedingsmiddelen, e-sector) zijn actief op een regionale (Europese) markt waarbij de concurrentie voor het overgrote deel ook met het emissiehandelssysteem te maken heeft. Niet afgeschermdde sectoren (o.a. staal, raffinaderijen) zijn actief op een wereldmarkt, waarbij de concurrentie voor het overgrote deel niet te maken heeft met het emissiehandelssysteem.

⁵² Presentatie NEa congres emissiehandel, 15 mei 2007

⁵³ Handelen voor een beter milieu, haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland, Commissie CO₂-handel, januari 2002

Voor niet-afgeschermdde sectoren geldt dat de kosten emissiehandel niet of slecht doorberekend kunnen worden. De kosten van emissiehandel hebben bij deze bedrijven een direct effect op de concurrentieverhoudingen. Uit de interviews blijkt dat met het huidige prijsniveau en de huidige wijze van (gratis) allocatie de invloed op concurrentieverhoudingen voor deze bedrijven nog niet significant is. Deze situatie zal veranderen bij hogere prijsniveaus en in het geval de gratis allocatie wordt losgelaten en alle rechten (bv op een veiling) gekocht moeten worden. In dat geval kunnen er significante concurrentieverschillen ontstaan die door sommige bedrijven die actief zijn op sterk concurrerende wereldwijde markten niet opgevangen zullen kunnen worden.

Voor zowel afgeschermdde als niet afgeschermdde sectoren geldt dat, onafhankelijk van de mogelijkheid om kosten van het handelssysteem wel of niet door te berekenen, concurrentieverhoudingen door het systeem verstoord kunnen worden door verschillen tussen (Europese) landen in allocatie, monitoring en handhaving. Uit de enquête blijkt dat 87% van de respondenten dergelijke verstorende effecten op de marktwerking ervaren, door gebrekkige Europese harmonisatie: Hierbij worden de volgende aspecten genoemd:

- de startpositie als gevolg van verschillen in allocatie is niet gelijk;
- monitoringinspanningen zijn niet gelijk;
- handhavingsinspanningen per land verschillen;
- administratieve lasten in verschillende landen zijn niet gelijk.

Op basis van de enquête en de interviews is niet aan te geven in welke mate deze verstoringen concurrentieverhoudingen beïnvloeden.

1.3.1.2 Bevindingen marktwerking NOx

Afweging (ver-)kopen of reduceren

Wie beslist?

Van belang is op welk niveau afwegingen tussen aan- en verkoop en het nemen van reductiemaatregelen gemaakt worden. Dit geeft een indicatie over het economisch en strategisch belang van deze beslissingen. Uit de enquête⁵⁴ blijkt dat beslissingen met betrekking tot aan- en verkoop en met betrekking tot het nemen van reductiemaatregelen op hoog niveau in organisaties genomen wordt. Voor de meerderheid van de bedrijven zijn dit beslissingen die op directie niveau genomen worden.

Worden er reductiemaatregelen genomen?

Uit de enquête blijkt dat 64% van de respondenten géén NOx reducerende maatregelen heeft genomen, 33% heeft maatregelen genomen die deels toe te rekenen zijn aan emissiehandel en slechts 4% van de respondenten geeft aan reductiemaatregelen te hebben genomen alléén vanwege emissiehandel. Het overgrote deel van de genomen maatregelen zou waarschijnlijk ook zonder NOx emissiehandel genomen zijn. De genomen maatregelen zijn voornamelijk toe te wijden aan wettelijke eisen in het kader van IPPC, en BEES.

Door de lage prijs van NOx emissierechten in het grootste deel van de afgelopen twee jaar gaat er geen incentive uit van het NOx emissiehandelssysteem om investeringen te doen in reductiemaatregelen.

⁵⁴ NB hierbij is in de enquête géén onderscheid gemaakt tussen CO₂-en NOx-handel.

Handel in rechten

Schaarste door emissieplafond of emissienorm onder het verwachte emissieniveau.

Prijs van NOx rechten is véél lager geweest dan vóór aanvang van het systeem verwacht werd. In een studie noemt TME bijvoorbeeld €1,5 per kg NOx 'aan de lage kan'.⁵⁵ In het grootste deel van de afgelopen twee jaar is er een overschot op de markt voor NOx rechten geweest, waardoor de prijs erg laag is geweest en relatief weinig handel is geweest. De prijs van NOx rechten heeft gevarieerd van €0,90 tot €0,10. In het laatste jaar is de prijs niet hoger geweest dan €0,50. Bedrijven die rechten overhebben klagen dat er geen kopers voor te vinden zijn.

Significante kostenverschillen voor emissiereducties.

Er zijn significante verschillen in kosten reductie. Zie o.a. Heynes et. al.⁵⁶

Voldoende vragers en aanbieders.

Er zijn veel meer aanbieders dan vragers op deze markt, met als gevolg een lage prijs en aanbieders die hun rechten niet kwijt raken. De markt voor NOx rechten is beperkt tot de inrichtingen die onder het systeem vallen. Nieuwe NOx emittenten kunnen toetreden, maar voor anderen is het een gesloten markt. In de enquête geeft 62% van de respondenten aan dat dit een gewenste situatie is, 10% geeft aan dat het ontbreken van andere partijen de ontwikkeling van de markt beperkt. Het is niet waarschijnlijk dat het overaanbod of de prijsontwikkeling anders zou zijn geweest als er intermediaire partijen posities op de markt hadden kunnen innemen., omdat deze partijen het structurele verschil tussen vraag en aanbod niet kunnen wegnemen.

Vrije marktwerking.

Bij de opzet van het systeem werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat grote spelers de markt konden beïnvloeden en wellicht konden manipuleren. Volgens CE⁵⁷ neemt de grootste speler op de markt circa 14% van de emissies voor zijn rekening. Ook als in aanmerking wordt genomen dat niet alle emittenten daadwerkelijk deelnemen aan de markt is de marktmacht van individuele spelers onvoldoende om de markt oneigenlijk te beïnvloeden. Door het grote overaanbod is het niet interessant geweest gebruik te maken van dergelijke marktmacht. Wel kan het beperkte aantal grote spelers leiden tot een grillig prijsverloop omdat door het wel of niet nemen van grote reductiemaatregelen bij één van deze spelers en de daarmee samenhangende verandering van handelspositie de gehele markt kan verschuiven. Een grote investeringsbeslissing kan een tekort of overschot op de gehele markt (en daarmee samenhangend hoge of lage NOx prijzen) veroorzaken.

Door de lage prijs is de marktwerking van het systeem op deze punten echter niet op de proef gesteld. .

Transactiekosten.

Volgens CE⁵⁸ liggen de transactiekosten voor NOx op circa €0,10 per kg NOx (met grote verschillen, afhankelijk van het transactievolume en de contractvorm). Gezien de lage NOx prijs zijn de waarde van een kg NOx en de transactiekosten van dezelfde orde grootte. De transactiekosten relatief gezien dus erg hoog.

Circa 45% van de respondenten op de enquête ziet belemmeringen in de marktwerking. Deze belemmeringen hebben vooral te maken met de relatief erg hoge transactiekosten

⁵⁵ Zie o.a. NOx-handel, case studies, TME/Tebodin, februari 2002.

⁵⁶ Kiezen voor winst, Heijnes e.a., TME en Tebodin, 1997.

⁵⁷ Advies prijsplafond NOx-emissiehandel, CE, mei 2006.

⁵⁸ Idem.

Monitoring en handhaving.

Het systeem van validatie van MP's bij de vergunningverlening, het toezicht door de NEa en de jaarlijkse verificatie dragen zorg voor een continue verbetering van de MP's. Ondanks problemen met de kwaliteit van meetinstanties lijkt de kwaliteit van monitoring en handhaving over het algemeen goed te noemen. De NEa geeft aan⁵⁹ dat naleving in 2005 en 2006 voor NOx-emissiehandel 100% is geweest. Dit betekent dat het traject van monitoring, rapportage, verificatie en inleveren van rechten door vrijwel alle bedrijven tijdig is doorlopen (en voor enkele met slechts een beperkte vertraging). Uit het onderzoek naar de administratieve lasten (zie hfst 1.4) blijkt dat deze door de bedrijven als erg hoog worden ervaren, zeker in vergelijking met CO₂ emissiehandel.

Beleidsomgeving.

Bij de ontwikkeling van het NOx emissiehandelssysteem is altijd het uitgangspunt geweest dat emissiehandel in plaats zou komen van (Wm) vergunningseisen t.a.v. NOx emissies. Er is nu echter sprake van een beleidsomgeving die afwijkt van hetgeen verwacht werd bij de ontwikkeling van het systeem, zoals weergegeven in de MvT NOx (paragraaf 6.2.2): *“Het streven van het kabinet is er op gericht dat de IPPC-richtlijn zodanig wordt gewijzigd dat het in een situatie van handel in NOx-emissierechten niet langer noodzakelijk is dat in de milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm voor NOx-concentratiewaarden worden opgenomen, tenzij de lokale leefomgeving dit noodzakelijk maakt”*

Dit streven is tot nu toe niet gerealiseerd en feitelijk bestaan beide instrumenten voor NOx nu naast elkaar. Op korte termijn zal deze situatie niet veranderen (zie hoofdrapport, hfst 8.1.2.2), en er is geen zekerheid of deze situatie op langere termijn aangepast zal worden, hoewel de Nederlandse overheid daar nog steeds naar streeft. Loskoppeling van beide instrumenten waarbij de NOx emissies alléén onder emissiehandel vallen (zoals oorspronkelijk de opzet was) zou een totaal andere prijsvorming en handelsvolume hebben laten zien. Marktverwachtingen bij het begin van het systeem waren een prijs van boven de €1,50 en grote spelers die tekorten zouden hebben. Intensiteit van toezicht en handhaving en nauwkeurigheidseisen zijn ondermeer op deze verwachtingen geënt.

Invloed Concurrentieverhoudingen

Bedrijven die concurreren binnen dezelfde sector, onder het handelssysteem vallen maar daarbij niet gelijk worden behandeld.

Binnen Nederland lijkt een level playing field te bestaan als het gaat om PSR en monitoringverplichtingen bij bedrijven in dezelfde sector.

Bedrijven die concurreren binnen dezelfde sector en door grootte verschillen deels wel en deels niet onder het systeem vallen.

De overheid heeft een opt-out voor kleinere bedrijven onlangs verlengt. Er zijn geen indicaties dat hierdoor belangrijke verschillen in concurrentieverhoudingen ontstaan.

Bedrijven die wereldwijd concurreren binnen dezelfde sector en door internationale verschillen concurreren met bedrijven die niet onder het handelssysteem vallen.

Uit interviews blijkt dat door de huidige lage prijs van NOx rechten invloed op concurrentieverhoudingen voor de 'niet afgeschermden bedrijven' geen issue is. De hoge administratieve lasten zijn wel een factor, maar niet van dusdanig belang dat er daardoor significante concurrentieverschillen optreden.

⁵⁹ Presentatie NEa congres emissiehandel, 15 mei 2007

1.3.1.3 Documentatie

- Memorie van Toelichting van Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 766, nr.3.
- Memorie van Toelichting van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.3
- CO₂ is handel, FEM Business, 5 mei 2007.
- Handelen voor een beter milieu, haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland, Commissie CO₂-handel, januari 2002.
- Advies prijsplafond NO_x-emissiehandel, CE, 2006,
- EU ETS Review, Report on International Competitiveness, McKinsey / Ecofys, December 2006.
- Mededeling van de Europese Commissie, Building a global carbon market, COM(2006)676 final, 13 november 2006.
- NO_x-handel, case studies, TME/Tebodin, februari 2002.
- Een systeem van NO_x-emissiehandel voor stationaire bronnen van de industrie, KPMG Milieu, oktober 2000.
- Voorevaluatie NO_x emissiehandel, Van der Kolk Advies c.s., juli 2006, in opdracht van het ministerie van VROM.
- Kiezen voor winst, Heijnes e.a., TME en Tebodin, 1997.

1.3.2 Vraag 22: kwaliteit meetinstanties

Vraag 22:

- a. *Voeren de geaccrediteerde meetinstanties en laboratoria de metingen en bepalingen op het gebied van emissie- en brandstofmeting uit conform de wettelijke eisen en normen. En voldoet de rapportage aan de eisen.*
- b. *Zo nee, hoe kan de kwaliteit verbeterd worden?*

1.3.2.1 Achtergrond en wettelijk kader

Op basis van het Besluit handel in emissierechten zijn bedrijven verplicht een aantal metingen en bepalingen te laten uitvoeren door meetinstanties, die, zoals vermeld in het Besluit, voor de betreffende activiteit een accreditatie van de RvA of een gelijkwaardige EU instantie hebben. Dit geldt zowel voor NO_x en CO₂ emissiehandel. De meest relevante bepalingen in de wetgeving voor emissiehandel met betrekking tot de door een meetinstantie uit te voeren werkzaamheden en de wijze van uitvoering zijn:

Besluit handel in emissierechten: Artikel 9

1. *Onze Minister wijst bij ministeriële regeling de werkzaamheden aan, die in opdracht van degene die de inrichting drijft, door een meetinstantie ten behoeve van de inrichting moeten worden verricht.*
2. *Onze Minister stelt bij ministeriële regeling nadere regels over de kwaliteitsborging door de inrichting, indien degene die de inrichting drijft, werkzaamheden uitbesteedt aan een meetinstantie en deze uitbesteding van invloed is op de procedures voor kwaliteitsborging.*
3. *Werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid mogen uitsluitend worden verricht door een rechtspersoon die:*

- a. Voor een of meer van de in dat lid bedoelde verrichtingen geaccrediteerd is door een algemeen aanvaarde nationale accreditatie-instelling of een vergelijkbare buitenlandse instelling die erkend is door een staat, aangesloten bij de Multilateral Agreement in European Accreditation of Certification, of
 - b. Voor een of meer van deze verrichtingen de CEN-normen inzake de onafhankelijkheid en de competentie van laboratoria aantoonbaar tot uitvoering brengt.
4. Een in het derde lid, onder b, bedoelde CEN-norm heeft betrekking op de laatst uitgegeven norm met de daarop uitgegeven aanvullingen en correctiebladen. Een uitgegeven norm, aanvulling, onderscheidenlijk correctieblad, wordt eerst van toepassing één jaar na de datum van uitgifte.
 5. Onze Minister doet van de uitgifte van CEN-normen als bedoeld in het vierde lid alsmede van de uitgifte van aanvullingen en correctiebladen voor deze normen zo spoedig mogelijk na de uitgifte mededeling door kennisgeving in de Staatscourant.

Regeling monitoring handel in emissierechten

Artikel 17. Uitvoering van werkzaamheden door een meetinstantie

De door een meetinstantie uit te voeren werkzaamheden omvatten in elk geval:

- a. *De bepaling van de emissiefactor, het koolstofgehalte en de calorische onderwaarde van de brandstof, bedoeld in de bij deze regeling behorende bijlage V, hoofdstuk V.1;*
- b. *De bepaling van emissiefactoren van de procesemissies en gegevens over de samenstelling van uitgangsmaterialen en eindmaterialen, bedoeld in de bij deze regeling behorende bijlage V, hoofdstuk V.3;*
- c. *De bepaling van specifieke oxidatiefactoren en onderliggende gegevens, bedoeld in de bij deze regeling behorende bijlage V, hoofdstuk V.2;*
- d. *De bepaling van de biomassafractie, bedoeld in de bij deze regeling behorende bijlage V, hoofdstuk V.4;*
- e. *De uitvoering van periodieke en parallelle metingen die plaatsvinden in het kader van de kwaliteitsborging van continue metingen, bedoeld in artikel 6, tweede lid.*

De meest voorkomende metingen zijn:

- Bepaling van de eigenschappen van brandstoffen en grondstoffen. Dit betreft de punten a t/m d uit artikel 17 en de bepalingen worden uitgevoerd zowel t.b.v. CO₂ als NO_x emissiehandel. De bepalingen worden meestal onder gecontroleerde omstandigheden in een laboratorium uitgevoerd;
- Periodieke en parallelle (schoorsteen)metingen t.b.v. de bepaling van de concentratie en vracht van de NO_x emissies (punt e. uit artikel 17 van de Regeling monitoring handel in emissierechten). Deze metingen worden op het bedrijfsterrein zelf uitgevoerd m.b.v. een meetwagen. Gezien de moeilijkere omstandigheden bij deze metingen treden hierbij de meeste problemen op. Deze metingen worden uitsluitend uitgevoerd t.b.v. NO_x emissiehandel.

Periodieke en parallelle metingen t.b.v. emissiehandel dienen vooraf te worden gemeld aan de NEa en inspecteurs van de afdeling T&H van de NEa zijn regelmatig aanwezig bij deze metingen. De in de volgende paragrafen (met name paragraaf 1.3.2.3) geconstateerde afwijkingen, andere bevindingen en mogelijke oplossingen zijn in eerste instantie ontleend aan een interview met een inspecteur van de afdeling T&H van de NEa en vervolgens getoetst met andere actoren. Daartoe is het voorlopig resultaat van de bevindingen ter reactie voorgelegd aan specialisten van Infomil, de Raad voor Accreditatie (RvA), Provincie Noord-Holland (als Wm bevoegd gezag), het Verificatiebureau Benchmarking Energie-efficiency

(VBE, als verificateur) en de Vereniging Kwaliteit geaccrediteerde commerciële Luchtmeetinstanties (VKL). De reactie van deze actoren is opgenomen in paragraaf 1.3.2.4.

Zowel bij de uitvoering van de emissiemetingen en bij de administratieve lasten blijkt dat de norm NEN-EN 14181 (kwaliteitsborging van geautomatiseerde monitoringssystemen) veelvuldig tot problemen en onduidelijkheden leidt. Dit punt is verder uitgewerkt in paragraaf 1.4 (administratieve lastendruk).

1.3.2.2 Actoren

Op het gebied van metingen en bepalingen in het kader van CO₂ en NO_x emissiehandel en de kwaliteitsbeheersing daarvan zijn verschillende actoren te identificeren:

- De **wetgever** stelt de eisen en voorwaarden vast waaraan de werkzaamheden dienen te voldoen. Naast de nationale wetgever worden ook door de Europese Commissie eisen gesteld: Voor CO₂ emissiehandel gebeurt dit direct via de Emission Trading Directive en de Monitoring and Reporting Guidelines (MRG). Voor NO_x emissiehandel zijn internationale regelingen indirect van toepassing in het kader van andere regelingen, zoals bijvoorbeeld de Large Combustion Plant Directive en de Waste Incineration Directive. Door een accreditatie te vereisen voor het uitvoeren van de in de wetgeving genoemde metingen wordt bewerkstelligd dat de metingen aan een bepaalde mate van kwaliteit voldoen.
Normen worden vastgesteld door nationale (NEN) en internationale **normeringinstanties** (CEN, ISO, etc.). De van toepassing zijnde normen zijn in de wet- en regelgeving vastgelegd.
- De **Raad voor Accreditatie (RvA)** accrediteert meetinstanties en ziet erop toe dat geaccrediteerde meetinstanties handelen in overeenstemming met NEN-EN-ISO/IEC 17025. Deze norm beschrijft *'Algemene eisen voor de bekwaamheid van Beproeving- en kalibratielaboratoria'*. Ook is in sommige gevallen NEN-EN ISO/IEC 17020 *'Algemene criteria voor het functioneren van verschillende soorten instellingen die keuringen uitvoeren'* van toepassing. De accreditatie om een bepaalde meting te mogen uitvoeren wordt in het algemeen verleend op basis van de schriftelijke aanvraag van de meetinstantie in combinatie met de daarbij overlegde werkplannen en procedures. De RvA ziet toe op de borging van de activiteiten welke door meetinstanties worden verricht en beoordeelt de systemen daarbij ook inhoudelijk en gaat hierbij in op de gekozen rekenwijzen en rapportageverplichtingen naar de opdrachtgever toe. De RvA ziet nadrukkelijk toe op de naleving van normen specifiek geschreven voor de uitvoering van emissiemetingen en hieraan gerelateerde normen, zoals vermeld op de scope van de accreditatie. De RvA beoordeelt daartoe zowel in de praktijk, alsmede middels dossieronderzoek, de uitvoering van emissiemeting(en) door de te accrediteren of geaccrediteerde meetinstantie. De beoordelingen door de RvA worden altijd vooraf aangekondigd. De RvA heeft niet de bevoegdheid onaangekondigd metingen bij te wonen.
- De **meetinstanties** verrichten in opdracht van de bedrijven de metingen en bepalingen conform het MP van het bedrijf en hun eigen procedures en kwaliteitssysteem. In de procedures van een meetinstantie is vastgelegd hoe een bepaalde meting moet worden uitgevoerd en aan welke normen en eisen moet worden voldaan. Na uitvoering van de meting stelt de meetinstantie een rapport op met het resultaat van de metingen en eventuele afwijkingen, en stuurt dit aan de opdrachtgever.
- De **bedrijven** geven opdracht aan de meetinstanties om bepaalde werkzaamheden uit te voeren en stellen hierbij desgewenst de eisen en voorwaarden vast waaraan de werkzaamheden moeten voldoen. Het bedrijf is er voor verantwoordelijk dat de installaties ten tijde van de metingen opereren bij de vereiste representatieve condities, dat de juiste voorzieningen aanwezig zijn voor de meting (meetopeningen, trappen, bordessen, etc.) en dat de metingen veilig kunnen worden uitgevoerd.
- De **NEa en andere Bevoegde Gezagen** (provincies, gemeentes, etc.) zien toe dat de metingen en bepalingen worden uitgevoerd in lijn met de wet- en regelgeving en de vergunningen van het

bedrijf. Ze hebben de bevoegdheid daartoe de metingen onaangekondigd bij te wonen en bij geconstateerde afwijkingen bij de uitvoering of rapportage een meting af te keuren. De NEa en andere vergunningverleners zien toe dat in de vergunningsaanvragen de juiste metingen zijn geïdentificeerd en gepland. Ten behoeve van de vergunningverlening en toezicht kan het bedrijf worden verzocht meetrapporten ter beschikking te stellen, die dan samen met het MP worden gevalideerd. Wanneer een meetrapport wordt opgevraagd in het kader van toezicht zal dit rapport worden beoordeeld op inhoud en bedrijfsomstandigheden ten tijde van de meting. Dit kan plaatsvinden om verschillende redenen. Een gehanteerd kentel kan afwijken van de verwachtingswaarde, een bepaalde bedrijfssituatie is afwijkend (bijvoorbeeld meerdere brandstoffen op één installatie). Ook kan het voorkomen dat een rapport wordt beoordeeld zonder directe aanleiding.

- Het **PKL** (Platform Kwaliteit Luchtmetingen) en de **VKL** (Vereniging Kwaliteit geaccrediteerde commerciële Luchtmeetinstanties) vormen fora voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit van de luchtemissiemetingen. Het PKL bestaat uit overheden (VROM, NEa, DCMR, provincies, gemeenten), Infomil, RvA, RIVM, NEN, NMI, FeNeLab, SCIOS, bedrijfsleven (VNO-NCW EnergieNed, Vereniging Afvalbedrijven, VNPI, FME-CWM) en een vertegenwoordiger van de VKL. In het VKL zijn de meeste in Nederland geaccrediteerde commerciële luchtmeetinstanties verenigd.

1.3.2.3 Ervaringen NEa T&H van bijgewoonde metingen

1.3.2.3.1 Ervaringen en afwijkingen bij metingen

Het afgelopen anderhalf jaar heeft de afdeling T&H van de NEa regelmatig metingen door geaccrediteerde meetinstanties bijgewoond (ca. 30% van de gemelde emissiemetingen). Dit betrof met name periodieke en parallele (schoorsteen)metingen in het kader van bepaling van de NO_x vracht en concentratie. Deze metingen worden gehouden in het kader van de kwaliteitsborging van continue metingen (parallele metingen) en voor de bepaling van kentallen (periodieke metingen). Bij deze metingen worden in het algemeen gelijktijdig de NO_(x) concentratie, vochtgehalte, O₂ gehalte, temperatuur, druk en (afgas) debiet bepaald. Bij sommige (BEES) metingen worden ook andere componenten zoals stof-totaal en SO₂ gemeten. Bij metingen in het kader van de Bva bij afvalverbrandingsinrichtingen wordt nog een breder pakket aan stoffen gemeten.

Ruwweg kan worden gesteld dat de helft van de bijgewoonde metingen geheel volgens de 'regelen der kunst' werd uitgevoerd. Bij de andere helft werden deels kleinere afwijkingen geconstateerd, maar ook significante afwijkingen waardoor de meting moest worden afgekeurd. Dit laatste betrof ca. 20% van de bijgewoonde metingen, maar T&H heeft de indruk dat dit afkeurpercentage daalt. De overige afwijkingen konden ofwel ter plaatse worden hersteld of betroffen kleinere afwijkingen die niet relevant zijn voor het eindresultaat. Afkeuring van een metingen trad zowel op bij afwijkingen bij de daadwerkelijke metingen als bij de rapportage. De meest geconstateerde afwijkingen bij de daadwerkelijke metingen zijn.

- De meetinstantie is niet geaccrediteerd voor de bepalingen die werden uitgevoerd;
- De medewerkers van de meetinstanties kennen hun eigen actiecriteria niet (als tijdens de meting een afwijking gevonden wordt, is niet bekend of deze nog binnen de marge valt, of dat de meting niet uitgevoerd kan worden). In één geval is tijdens een meting geconstateerd dat die meting niet met de gebruikte apparatuur mocht plaatsvinden;
- De meetinstantie maakt gebruik van de apparatuur en monsternamesystemen van het bedrijf die juist met de onafhankelijke meting zou moeten worden getoetst;
- Vooraf wordt geen inschatting gemaakt over de kwaliteit van het meetvlak m.b.t. de vraag of daar wel een goede meting kan worden uitgevoerd. Met name bij grote rookgaskanalen kunnen namelijk over de doorsnede verschillen in concentraties, snelheid of temperatuur optreden. Ook vindt de monstername soms plaats op een enkel punt, waarbij eigenlijk op meerdere punten in de schoorsteen had moeten worden bemonsterd;

- Er zijn geen of geen goede meetopeningen aanwezig. In zo'n geval zou de meting niet mogen worden uitgevoerd, maar in sommige gevallen wordt bijvoorbeeld een roestgat gezocht om de meting toch uit te voeren. Hiermee kan echter de kwaliteit van de meting niet worden gegarandeerd;
- De meetapparatuur is verkeerd ingesteld of het convertorrendement is te laag en er wordt niet vooraf nagegaan of er geen buitenlucht wordt aangezogen (lektest). Ook zijn niet altijd de certificaten van de meetapparatuur of ijk-gassen aanwezig en in een aantal gevallen zijn deze ook niet opvraagbaar;
- De gebruikte kalibratiegassen zijn qua tijd verlopen of zijn niet geschikt voor die specifieke situatie;
- De monsterconditionering is niet conform de norm;
- De meetplaats voldoet niet of marginaal aan de eisen, zoals een slechte bereikbaarheid, klein, ontbreken schopranden, etc. (meestal geen reden tot afkeur van de meting, wel een bespreekpunt, met het bedrijf in kwestie).
- Te weinig meetopeningen, in dergelijke gevallen wordt een plan van aanpak afgedwongen om meetopeningen z.s.m. op orde te krijgen,

Voor een aantal van de hierboven genoemde afwijkingen geldt dat het resultaat altijd wordt beïnvloed terwijl dit voor een aantal andere afwijkingen niet zeker is. Het is niet mogelijk om achteraf een beeld te geven wat het resultaat zou zijn geweest wanneer wel volgens de norm zou zijn gemeten. Op een aantal punten is de norm ook niet duidelijk en wordt uitgegaan van de algemene meetpraktijk.

Met name de kwaliteit van de QAL 2 onderzoek conform de NEN-EN 14181 norm is in veel gevallen slecht. Toepassing van de NEN-EN 14181 norm is verplicht voor geautomatiseerde monitoringssystemen in het kader van de Bva / WID, BEES / LCPD, NO_x emissiehandel en/of de Wm vergunning, voor NO_x, SO₂, stof totaal, etc. De problemen bij metingen in het kader van NEN-EN 14181 worden ten eerste veroorzaakt omdat de NEN-EN 14181 norm erg complex is en de benodigde expertise hiervoor niet bij alle industriële bedrijven en meetinstanties aanwezig is. Verder bevatten de handreiking en tools voor de implementatie van NEN-EN 14181, die KEMA in opdracht van VROM heeft opgesteld, onduidelijkheden en fouten en de handreiking is om die reden ook teruggetrokken. De bedrijven hebben daarnaast de kalibratiefunctie, die volgt uit de QAL 2, vaak ook nog niet of onjuist toegepast bij hun monitoring. De NEa heeft inmiddels alle bedrijven met klasse 1 installaties bezocht. Voor NEN-EN 14181 is de komende tijd nog een grote inhaalslag te maken, maar de materialiteit van de afwijkingen is naar verwachting beperkt.

1.3.2.3.2 Afwijkingen bij rapportages

Tijdens toezichtbezoeken van de NEa geven de bedrijven op verzoek kopieën van de meetrapporten ter onderbouwing van de gehanteerde kentallen of ter onderbouwing van de correctie op het bedrijfsmeet-systeem. Ook komt het voor dat de NEa rapporten opvraagt omdat bijvoorbeeld het kental vraagtekens oproept. Bij nadere bestudering tijdens of na de inspectie komt naar voren dat de opgevraagde rapportages niet in alle gevallen voldoen aan de eisen welke gesteld mogen worden. Een opsomming:

- Sommige meettechnici kennen de fysische achtergrond niet, waarop de metingen zijn gebaseerd, en passen om die reden ten onrechte correcties toe. In tenminste één geval heeft dit als resultaat gehad dat ook het bedrijf waar de meting uitgevoerd werd haar eigen systemen is gaan aanpassen, zodat ook daar een onterechte correctie plaatsvond;
- Meetinstanties hebben foutieve waarden opgenomen in hun standaard rekensheets (één meetinstantie dacht dat aardgas hetzelfde was als methaan);
- Algemene rekenfouten en rapportage in verkeerde eenheden;
- Rapporten worden opgesteld in een standaard formaat. In een aantal gevallen was deze standaard niet volledig leeggemaakt en stonden er nog resultaten van andere metingen in de rapportage;
- Bedrijfsomstandigheden worden niet weergegeven of de rapportages waren anderszins onvolledig, zodat de uitkomsten van de metingen niet te herleiden zijn;

- Geen overzicht van afwijkingen van de normen plus onderbouwing van de gevolgen ten aanzien onzekerheid. Het is in sommige gevallen toegestaan dat een meetinstantie bij de metingen afwijkt van de normen, maar dit dient dan wel in de rapportages te worden verantwoord;
- Geen omrekening naar NO₂ en geen rekening houden met 'nat' gemeten waarden (gesignaleerd bij een SCIOS⁶⁰ gecertificeerde meetinstantie);

De bovenstaande punten kunnen een zeer grote impact hebben op de uiteindelijke rapportage van de NO_x vracht, maar in sommige gevallen is de fout nog te herstellen door een herziene rapportage op te stellen. Er is een aantal vangnetten om fouten te voorkomen, op te merken en/of te herstellen, waaronder de beoordeling van de MP's door de NEa bij de vergunningverlening (wanneer een meetrapport is bijgevoegd), de accreditatie door de RvA, de inspectiebezoeken door de NEa en de controle tijdens de verificatie. De controle van meetrapporten van geaccrediteerde instanties valt in principe buiten de omvang van de verificatie (een verificateur zou er in principe vanuit mogen gaan dat een geaccrediteerde meting goed is uitgevoerd), maar gezien de genoemde ervaringen is een controle bij de verificatie aan te bevelen. Dit zijn echter allen steekproefsgewijze controles en deze geven geen garantie dat de metingen, omrekeningen en rapportages te allen tijde aan de criteria en normen voldoen. Het is echter de primaire verantwoordelijkheid van de meetinstanties dat de metingen en rapportages kwalitatief goed zijn uitgevoerd.

1.3.2.4 Reacties andere actoren

In het kader van deze evaluatie is aan de andere actoren op het gebied van emissiemetingen gevraagd hun reactie te geven met betrekking tot de bovenvermelde ervaringen en afwijkingen

Infomil

De bevindingen van de NEa komen overeen met andere signalen die Infomil heeft opgevangen. Omdat Infomil niet zelf aanwezig is bij metingen kan Infomil dit echter niet toetsen aan directe eigen ervaringen. In aanvulling op de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering die zijn opgebracht door de NEa geeft Infomil nog aan dat in plaats van of in aanvulling op een stelsel met accreditaties de overheid ook kan overgaan tot aanwijzing van meetinstanties. Bij de discussie wordt hierop nader ingegaan.

Raad voor Accreditatie

De RvA heeft reeds op 1 februari 2007 tijdens het vakdeskundigen overleg luchtemissiemetingen uitgebreid kennis genomen van de bevindingen van onder meer de NEa tijdens en dit stemt goed overeen met de bovenstaande punten. Specifieke opmerkingen en aanvullingen van de RvA zijn:

- De RvA is van mening dat bij de validatie van de MP's en bij toezichtactiviteiten door de NEa niet consequent wordt geverifieerd of de meetinstantie voor de betreffende emissiemeting(en) is geaccrediteerd).
- De RvA beoordeelt alleen bepalingen die zijn vermeld op de scope van accreditatie van een meetinstantie. De RvA toetst wel te allen tijde of meetinstanties op de juiste wijze verwijzen naar hun geaccrediteerde status in hun rapportages. M.a.w. of zij onterecht accreditatie claimen voor bepalingen die niet staan vermeld op de scope van hun accreditatie. Het feit dat een meetinstantie bepalingen uitvoert waarvoor hij niet geaccrediteerd is kan door de RvA niet worden gecontroleerd.
- De procedure bij het aantreffen van afwijkingen bij de werkzaamheden van een geaccrediteerde instantie is dat de klager eerst een klacht dient te deponeren bij de meetinstantie zelf. Indien daarop geen bevredigend antwoord wordt verkregen kan een klacht bij de RvA worden ingediend.

⁶⁰ Stichting Certificatie Inspectie en Onderhoud Stookinstallaties (SCIOS) Bezitters van een SCIOS-certificaat voeren onderhouds- en inspectiewerkzaamheden aan professionele stookinstallaties uit en verrichten daarbij ook emissiemetingen, maar zijn hiervoor echter niet geaccrediteerd.

De RvA kan dan besluiten om een extra onderzoek naar de klacht ter plaatse van de meetinstantie uit te voeren. Bij onvoldoende follow-up door de meetinstantie kan dit leiden tot schorsing en uiteindelijk intrekking van de accreditatie).

- De controle of een installatie onder representatieve procescondities draait is door een meetinstantie uiterst lastig, zo niet onmogelijk te beoordelen. Alleen de procesoperators van de fabriek zelf zijn feitelijk in staat om aan te geven wat een representatieve bedrijfsvoering is.

Verificatiebureau Benchmarking (VBE)

Het VBE kan op basis van haar ervaringen bij de verificaties op grote lijnen instemmen met de bevindingen. In aanvulling op de bovenstaande afwijkingen geeft het VBE nog aan dat zij bij de verificatie ook de volgende afwijkingen waarneemt.

- Fouten bij de uitvoering van de verplichtingen uit NEN-EN 14181 waaronder de onjuiste toepassing van de lineariteit- en spreidingscriteria bij AST-metingen en het zeer laat verschijnen van AST- of QAL-2 rapport, soms nadat de volgende meting alweer is uitgevoerd en veel revisies (extremen van 4 keer!).
- Fouten in de rapportage bij omrekeningen i.g.v. gasturbines en de elektrische belasting van aangedreven generatoren (parameter voor kental).
- Geen bijvoeging van het accreditatiecertificaat achterin het meetrapport.
- Rapporten zijn meer geschreven voor BEES dan voor de emissiehandel (bijv. O₂ correctie: moet geen 20.95 zijn maar 21.0 en NO_x emissiekental op basis van ISO, terwijl dat niet nodig is voor de handel).
- PEMS formules worden berekend volgens een wiskundig algoritme en dit wordt daarna niet verder geanalyseerd. Dit resulteert vaak in onzinnig nauwkeurige formules (parameters met 6 digits en derde machtsfactoren). Er zijn super ingewikkelde formules bij die feitelijk een simpele rechte lijn beschrijven. Het zou wenselijk zijn om dit soort formules kritisch te bekijken en waar relevant te versimpelen. Het VBE heeft meerder keren meegemaakt dat formules verkeerd waren ingevoerd in de monitoringssystemen van de bedrijven, wat werd veroorzaakt door de grote getallen en de nietszeggendheid van de formules.
- Meetinstanties dienen meer gegevens en randvoorwaarden op te vragen bij het bedrijf tijdens de meting. Met name bij de glasindustrie ontbreekt in de rapportages een goede beschrijving van de wijze waarop vastgesteld is hoeveel vaste stoffen en van welke kwaliteit zijn toegevoerd aan het smeltproces.

Het VBE kan instemmen met de voorgestelde mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering. Hieraan zou een specifieke opleiding of cursus met betrekking tot de procestechniek kunnen worden toegevoegd. In zo'n cursus zou aandacht moeten worden gegeven aan specifiek procestechnische aspecten (waaronder karakteristieke curven voor gasturbines en combinaties van gasturbines en afgasketels) en de cursus zou moeten resulteren in meer kennis voor operationele omstandigheden.

Provincie Noord-Holland

De genoemde afwijkingen komen overeen met de ervaringen van de Provincie van bijgewoone metingen. Wat betreft de geconstateerde afwijkingen wordt nog toegevoegd dat het de ervaring van de Provincie is dat in de rapportages van de meetinstanties zeer vaak de onderliggende meetgegevens en/of de procescondities ten tijde van de metingen ontbreken. Hierdoor zijn de metingen niet goed te beoordelen door het bevoegd gezag en dienen deze via het bedrijf te worden opgevraagd bij de betreffende meetinstantie. Dit levert voor alle partijen extra werk op.

In aanvulling op de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering geeft de Provincie aan dat er binnen het VKL werkgroepen zijn die voor bepaalde emissiemetingen handreikingen en 'best practices' opstellen. Deze handreikingen zijn echter niet openbaar, terwijl het voor de beoordelingen van de metingen nuttig is als alle betrokken partijen hierover beschikken. Ook is het nuttig als de Normcommissie emissiemetingen van

de NEN hierover beschikt zodat bij aanpassingen van de normen rekening kan worden gehouden met de praktijkervaring van meetinstanties.

Vereniging Kwaliteit geaccrediteerde commerciële Luchtmeetinstanties

De reactie van de VKL is besproken in een gesprek met twee vertegenwoordigers van de technische commissie van de VKL, die werkzaam zijn bij twee verschillende commerciële luchtmeetinstanties (Bureau Veritas en Tauw). In de VKL zijn de meeste in Nederland geaccrediteerde commerciële luchtmeetinstanties verenigd en de technische commissie streeft er naar de kwaliteit van de luchtemissiemetingen te verbeteren.

- Het VKL deelt de zorg dat niet geaccrediteerde meetinstanties (waaronder bedrijven met de SCIOS certificatie) metingen uitvoert en daarbij in sommige gevallen de indruk wekt dat deze metingen voldoen voor NOx emissiehandel. Het voorkomen hiervan is een taak van het Bevoegd Gezag en de verificateur.
- Een deel van de afwijkingen is terug te voeren op het feit dat er een discrepantie bestaat tussen enerzijds de vastgelegde en geaccrediteerde werkwijze voor de uitvoering van de metingen en anderzijds de inzichten van de NEa. Hierdoor kan het voorkomen dat een meetinstantie metingen volgens zijn eigen geaccrediteerde procedure uitvoert maar dat de NEa deze afkeurt. Vanuit de VKL is er derhalve een sterke behoefte dat het Wm BG, de NEa en de RvA een duidelijk, consistent en eensluidend standpunt hanteren en dit ook gebruiken bij de auditing. Hierbij is het gewenst dat de betrokken overheden dit op papier vastleggen en communiceren. In dit kader is specifiek overleg van de overheden en de RvA hierover gewenst.
- Toezicht wordt op prijs gesteld, omdat dit leidt tot verbetering van de kwaliteit en waardering van het vak. Ook hierbij is het gewenst dat schriftelijk over het resultaat van het toezicht wordt teruggekoppeld, ook als alles de toets der kritiek heeft doorstaan.
- De VKL erkent dat in sommige gevallen van de regels wordt afgeweken (geen juiste meetopeningen, gebruik bedrijfsapparatuur, etc.), maar dat dit in sommige gevallen niet te vermijden is maar in veel gevallen ook niet tot grote materiele afwijkingen zal leiden. De VKL is van mening dat het dus in sommige gevallen acceptabel is gemotiveerd van de regels af te wijken, maar de VKL steunt het punt van de NEa dat dit in alle gevallen in het meetrapport moet worden verantwoord.
Daarnaast willen bepaalde bedrijven niet dat procescondities in het meetrapport worden vermeld omdat dit vertrouwelijke gegevens bevat. In die gevallen is het de verantwoordelijkheid van de bedrijven dat het BG op de hoogte wordt gesteld van de missende gegevens. Het is ook de verantwoordelijkheid van de bedrijven dat metingen bij afwijkende condities worden uitgevoerd, als het bedrijf hier zelf om verzoekt.
- De VKL werkt aan een set van Best Practices voor diverse aspecten van de luchtmetingen. De eerste zijn momenteel in de eindfase en zullen na goedkeuring ook worden gepubliceerd.

Concluderend is de VKL dus van oordeel dat afwijkingen plaatsvinden maar dat niet alleen de meetinstanties maar ook de andere betrokkenen verantwoordelijk zijn. De VKL is er daarom voorstander van regelmatig overleg tussen alle betrokkenen om over alle aspecten van de luchtemissiemetingen open van gedachten te wisselen. Daarnaast werkt de VKL met een programma van best practices aan verbetering van de metingen van haar leden. Hierbij wordt opgemerkt dat de Nederlandse markt van emissiemetingen de laatste tijd sterk in beweging is waarbij Nederlandse meetinstanties worden overgenomen door buitenlandse en dat buitenlandse meetinstanties meer en meer actief worden op de Nederlandse markt.

Bedrijven vallend onder NOx of CO₂ emissiehandel

Bij de interviews met negen bedrijven naar de administratieve lasten van emissiehandel is ook de gelegenheid te baat genomen om te vragen naar hun ervaring met de onafhankelijke meetinstanties voor het uitvoeren van geaccrediteerde metingen. Hieruit blijkt een wisselend beeld.

- De meeste bedrijven hebben een vaste meetinstantie en ze zijn tevreden met het resultaat van de metingen en de rapportages. In sommige gevallen vereist de rapportage wel aandacht en duurt het lang voordat de eindrapportage wordt toegestuurd.
- De kwaliteit van de metingen is persoonsafhankelijk. Bij de meeste bedrijven is wel een eigen meettechnicus aanwezig om toe te zien op de kwaliteit van de metingen.
- Eén bedrijf heeft een eigen geaccrediteerde meetdienst, die alle metingen verricht en is zeer tevreden met de uitvoering hiervan.
- Eén van deze bedrijven heeft éénmalig op basis van een zeer voordelige aanbieding metingen laten uitvoeren door andere dan zijn vaste meetinstantie en had hier slechte ervaringen mee, zowel wat betreft de kwaliteit van de metingen als de rapportage.
- Een bedrijf heeft alle metingen binnen het concern via een inkoopprocedure aanbesteed en hierbij geselecteerd op de laagste prijs. Vooral in het begin was de kwaliteit van deze metingen zwaar beneden de maat en het heeft veel inspanning gekost van zowel het bedrijf als van de meetinstantie om de kwaliteit van de metingen en de rapportages op een acceptabel peil te brengen.
- De meeste bedrijven maken gebruik van Nederlandse meetinstanties die door de RvA zijn geaccrediteerd. Enkele bedrijven maken echter ook gebruik van buitenlandse meetinstanties, die aldaar zijn geaccrediteerd.
- Geaccrediteerde metingen van brand- en grondstoffen (met name voor CO₂ EH) levert niet of nauwelijks problemen op, mede gezien de gecontroleerde condities in het laboratorium en het feit dat deze metingen al lang verplicht zijn op basis van commerciële belangen.
- Metingen blijken als gevolg van onduidelijkheden in de norm vaak op details niet goed te zijn uitgevoerd en worden op grond hiervan afgekeurd door de NEa. De NEa legt bij constatering hiervan vaak erg snel een last onder dwangsom op terwijl het bedrijf vaak nog in overleg met de NEa is om e.e.a. te corrigeren.
- Met name de juiste toepassing van NEN-EN 14181 en de metingen die op grond hiervan verplicht zijn (QAL 1, 2 en 3) tot grote problemen leidt, niet alleen bij de bedrijven maar ook de meetinstanties.
- NEN-EN 14181 is niet toegesneden op meetsystemen met een geautomatiseerde in-situ drift controle. Hierdoor is het gebruik van CUSUM kaarten niet meer nodig. Ook dit leidt tot conflicten met de NEa. Toepassing van NEN-EN 14181 is ook problematisch bij PEMS en ook hierop niet toegesneden. Verbetering hiervan is gewenst omdat de industrie verwacht dat PEMS steeds meer zal worden toegepast.
- Een extra probleem hierbij is nog dat stookinstallaties < 100 MWth met NO_x reducerende maatregelen (bijv. gasturbines met water of stoominjectie) op grond van het BEES verplicht zijn continu te monitoren. Via die verplichting moet ook voor sommige van deze installaties de hele NEN-EN 14181 procedure worden toegepast.

1.3.2.5 De vragen en het resultaat van de algemene enquête

Ook in de algemene enquête is de bedrijven gevraagd naar hun ervaringen met metingen door geaccrediteerde meetinstanties in het kader van CO₂ en NO_x emissiehandel. Hoewel de betreffende vragen in de algemene enquête minder gedetailleerd zijn dan in dit onderzoek, komt hieruit toch een zelfde beeld naar voren. De belangrijkste bevindingen uit de algemene enquête met betrekking tot de kwaliteit van geaccrediteerde meetinstanties (Vraag 12) zijn:

- 19% van de respondenten heeft geantwoord noch voor CO₂ noch voor NO_x emissiehandel gebruik te maken van externe meetinstanties.
- 62% van de respondenten geeft aan dat NO_x emissiemetingen direct acceptabel waren, bij 30% waren de metingen pas acceptabel na aanpassingen.

1.3.2.6 *Discussie*

Voor het systeem van emissiehandel, maar ook voor beleidsmatige vraagstukken en toetsing in het kader van BEES en Bva is het van belang dat emissiemetingen volgens de vigerende (Europese) normen worden uitgevoerd, inhoudelijk correct zijn en bij de juiste condities zijn uitgevoerd. Het bedrijf is hierbij verantwoordelijk dat de juiste condities en voorwaarden voor het uitvoeren van de metingen aanwezig zijn en de meetinstantie dat de metingen en rapportages correct worden uitgevoerd. Accreditatie van de meetinstantie zou het bedrijf, de verificateur en de NEa het vertrouwen moeten geven dat metingen correct worden uitgevoerd. Uit het toezicht van de NEa blijkt dat dit niet het geval is. Controles door derden ontslaan de bedrijven en meetinstanties niet van hun verantwoordelijkheden. Oorzaken van de afwijkingen zijn in de meeste gevallen slordigheden, routinefouten, tijdsdruk t.g.v. concurrentie en complexiteit van de normen (met name van NEN-EN 14181). Deze kwaliteitsproblemen zijn niet specifiek het gevolg van monitoringvereisten in het kader van emissiehandel, maar komen wel aan het licht door het gerichte toezicht van de NEa in het kader van emissiehandel. Opzet en/of fraude zijn tot nu toe door de NEa niet waargenomen. De meeste afwijkingen kunnen daardoor zowel tot een overschatting of een onderschatting van de door de bedrijven gerapporteerde jaarvrachten leiden.

Deze fouten kunnen er echter wel toe leiden dat ten onrechte voordeel (of nadeel) wordt behaald bij emissiehandel en dat meer in het algemeen fouten kunnen optreden in de emissieverslagen. De materialiteit van deze afwijkingen is echter moeilijk in te schatten. Een goede verantwoording van eventuele afwijkingen tijdens de metingen is het meetrapport is essentieel zodat het BG en de verificateurs een goed oordeel kunnen vormen over de toelaatbaarheid van de afwijking.

Als de inspecteurs van de NEa ernstige afwijkingen bij emissiemetingen en rapportages constateren zullen zij er toe overgaan de metingen af te keuren. Criteria hiervoor zijn onder meer:

- Niet toepassen van de juiste meetmethode, overschrijding van actiecriteria of toepassen van een verkeerde meetrange;
- Metingen vinden niet plaats bij de juiste representatieve procescondities of er zijn geen goede meetvoorzieningen (bijv. geen goede meetopeningen);
- Fouten in de rapportage of ontbreken van een goede onderbouwing als wordt afgeweken van de standaard meetmethode.

In sommige gevallen kunnen de afwijkingen nog worden hersteld, zoals bijvoorbeeld bij rapportagefouten maar in andere gevallen zullen de metingen moeten worden overgedaan.

In geval van constatering van ernstige afwijkingen bij emissiemetingen hebben de NEa en andere Bevoegde Gezagen een aantal handhavinginstrumenten tot hun beschikking.

- Bij alle geconstateerde afwijkingen wordt de RvA of de buitenlandse accrediterende instantie geïnformeerd;
- Bij ernstige afwijkingen en/of recidive wordt een formele klacht bij de RvA ingediend. De RvA kan er na meerdere klachten toe overgaan de accreditatie in te trekken;
- Bij volharding, opzet, etc. kan de NEa boetes opleggen.

Controle op de NO_x emissiemetingen en de daadwerkelijk aanwezigheid bij de metingen is één van de speerpunten van de afdeling T&H van de NEa. Andere Bevoegde Gezagen (provincies, gemeenten, etc.) geven (voor andere emissies) hieraan geen prioriteit. Het gevolg hiervan is dat bij NO_x emissiemetingen inmiddels een kwaliteitsverbetering optreedt maar de vraag is of dit ook bij andere emissiemetingen doorwerkt. Gezien de ervaringen met NO_x metingen lijkt het aan te bevelen dat Bevoegde Gezagen ook voor andere emissies meer aandacht aan de kwaliteit van emissiemetingen gaat besteden. Dit valt echter buiten de scope van deze evaluatie.

1.3.2.7 *Documentatie*

- Besluit handel in emissierechten;
- Regeling monitoring handel in emissierechten.

1.3.3 Verificatie (vragen 21, 28)

Vraag 21:

- a. Hoe moet de positie en het functioneren van de verificateur in juridische zin worden geduid, en op welke onderdelen behoeft de regeling voor de verificateur verbetering?
- b. Hoe is het toezicht op de verificateurs geregeld? Zowel nationaal als internationaal? Zijn ze in andere Europese landen geaccrediteerd onder een lichter regime?
- c. Welke bestuurlijke acties zouden er eventueel rechtsreeks richting (frauduleuze of ondeskundige) verificateurs kunnen worden ondernomen en is hiervoor voldoende juridische basis?
- d. Welke afwegingen zijn er voor het gebruik van de gegevens die bij de verificateur bekend zijn ten behoeve van handhavingsacties?
- e. Moet verificatie wel of niet aan de markt worden overgelaten? Zo ja, wat zijn de voor- en tegenargumenten?

1.3.3.1 Bevindingen

Praktijk

In maart 2005 is de EA guidance note 6/03 van de European Co-operation for Accreditation gepubliceerd. Deze Guidance note is opgesteld om te voorkomen dat elk van de lidstaten een eigen systematiek van erkenning van verificateurs gaat ontwikkelen. Hoewel veel lidstaten in de praktijk gebruik maken van de EA Guidance Note 6/03 blijkt uit een door Price Waterhouse Coopers uitgevoerde survey voor de Europese Commissie dat er "geen sprake is van een geharmoniseerd systeem van accreditatie en verificatie en geen uniformiteit in de verificatie protocollen". Onderstaande tabellen overgenomen uit die studie geven een beeld van de verscheidenheid aan gekozen oplossingen in de verschillende lidstaten.

Tabel 3 Accreditatie van verificateurs in Europa

Who is responsible for accreditation of verifiers?				
Competent Authority	National accreditation Body/EA-member	Foreign accreditation Body/EA-member	Other solution	Not clear yet
- Austria	- Denmark	- Estonia	- Germany: Industry and Chamber of Commerce	- Belgium Walloon Region
- Belgium Flemish Region	- Finland			- Cyprus
- Czech Republic	- France (most likely)			- Portugal
- Hungary	- Greece			- Poland
- Italy	- Ireland			
- Slovakia	- Latvia			
	- Malta			
	- Netherlands			
	- Sweden			
	- UK			

bron: Verification, Assuring the credibility of the European Union Emissions Trading Scheme, Price Waterhouse Coopers, 2006.

What reference documents will be used?		
National Law	EN45011/ISO Guide 65 + EA guidance for recognition of verification bodies under EU directive	Not clear yet
<ul style="list-style-type: none"> - Austria - Belgium Flemish Region - Czech Republic - Hungary - Latvia - Germany 	<ul style="list-style-type: none"> - Belgium Walloon Region - Denmark - Finland - France (plus specific criteria) - Ireland - Malta - Netherlands - Sweden - United Kingdom - Slovakia 	<ul style="list-style-type: none"> - Cyprus - Estonia - Greece - Italy - Portugal - Poland

bron: Verification, Assuring the credibility of the European Union Emissions Trading Scheme, Price Waterhouse Coopers, 2006.

Door Nederland is actief bijgedragen aan de totstandkoming van de EA Guidance Note. Harmonisatie en invloed op besluitvorming op Europees niveau waren hiervoor twee belangrijke drijfveren. Onder andere is het in opdracht van VROM door KPMG Sustainability opgestelde verificatie-protocol vertaald en gebruikt bij het opstellen van de Guidance Note. Door VROM is aan de Raad Voor Accreditatie opdracht gegeven om in Nederland vorm en inhoud te geven aan het accreditatieproces. Door de RVA is een specifiek Accreditatie protocol opgesteld en zijn drie verificatie-instellingen geaccrediteerd. In artikel 12 van het Besluit handel in emissierechten (zie boven) is tevens geregeld dat in het buitenland erkende verificatie-instellingen zullen worden erkend indien de buitenlandse accreditatie-instelling is erkend is door een staat en is aangesloten bij de Multilateral Agreement on European Accreditation of Certification. In de praktijk betekent dit dat ook de in het buitenland erkende verificatie-instellingen zullen moeten worden getoetst aan de eisen gesteld in de EA Guidance Note 6/03. In Nederland is één verificatie-instelling actief die werkt onder een accreditatie van UKAS (accreditatie-instelling in de UK).

De EA Guidance Note 6/03 is opgesteld voor verificaties van CO₂ emissieverslagen. Een in het buitenland verleende accreditatie onder dit regime is alleen geldig voor verificaties van CO₂ emissieverslagen. Een buitenlandse verificatie-instelling is hiermee nog niet erkend voor het uitvoeren van verificaties van NO_x emissieverslagen en dient hiervoor een aanvullende accreditatie te verkrijgen.

De Raad voor Accreditatie heeft voor de erkenning van verificatie-instellingen één accreditatie-protocol opgesteld voor zowel CO₂ als NO_x verificaties. Hoewel de EA Guidance Note strikt genomen alleen voor CO₂ verificaties geldt wordt deze in de praktijk tevens gebruikt door de RVA voor accreditatie van verificatie-instellingen voor NO_x verificaties.

Toezicht en handhaving

In het Besluit handel in emissierechten is de Raad voor Accreditatie in Nederland aangewezen als het orgaan dat verificatie-instellingen erkent. Het accreditatieproces bestaat uit een eerste erkenning en daarna uit het periodiek toetsen of aan de vereisten wordt voldaan. De NEa voert periodiek wel controle-audits uit bij bedrijven op reeds geverifieerde emissieverslagen maar deze toets is niet gericht om de werkwijze en de organisatorische aspecten van de verificateur te toetsen. In de praktijk vindt toezicht op het voldoen aan de vereisten plaats door de Raad voor Accreditatie.

In de wet- en regelgeving is niet specifiek aangegeven hoe het toezicht en de handhaving op verificatie-instellingen dient plaats te vinden. Over handhaving is in artikel 18.2f Wm wel het volgende aangegeven: *‘De emissieautoriteit draagt zorg voor de handhaving van de bij op krachtens hoofdstuk 16 gestelde verplichtingen.’*

Dit betekent dat de emissieautoriteit (NEa) erop toeziet dat geen overtredingen bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm worden begaan. Voor de verificateur betekent dit dat de NEa erop toeziet dat hij overeenkomstig de gestelde eisen verifieert en dat hij niet betrokken is geweest bij het opstellen, beoordelen of uitvoeren van het monitoringsplan (artikel 16.14, eerste en tweede lid, Wm). Bij een geconstateerde overtreding kan het bestuur van de NEa de verificateur een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. (artikelen 18.6a, respectievelijk 18.16a Wm). Gaat het om fraude van een verificateur, dan kan het bestuur van de NEa zoals we hiervoor zagen bestuursrechtelijk optreden, maar in de MvT bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel staat vermeld (blz. 62) dat fraude in beginsel strafrechtelijk wordt afgedaan. Tegen ondeskundigheid van de verificateur kan het bestuur van de NEa moeilijk optreden, tenzij het een overtreding betreft van artikel 16.14, eerste lid Wm.

De NEa ziet dus toe op bepaalde gedragingen van de verificateur, maar is daarbij niet verantwoordelijk voor het toezicht op de *erkenning* van verificatie-instellingen. Dat toezicht op de erkenning ligt bij de Raad voor Accreditatie.

In november 2003 heeft het Kabinet het *‘Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid’* opgesteld waarin een aantal basisprincipes zijn vastlegt rondom het gebruik van certificatie voor publieke doeleinden. Het belangrijkste is, zo wordt in het kabinetsstandpunt aangegeven, dat de overheid zelf verantwoordelijk blijft voor de handhaving van wettelijke regels.

Over verantwoordelijkheden is in het kabinetsstandpunt het volgende opgenomen:

“De overheid is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. De private normstellende instanties ((Centrale) Colleges van Deskundigen of NEN) zijn belast met de uitwerking van de normstellende documenten. De private certificerende instellingen (CI’s) certificeren op basis van de normen. Ten behoeve van de overheid beoordeelt of accrediteert de Raad voor Accreditatie (RvA) een CI, en de RvA ziet daarbij toe op het goed (blijven) functioneren van die CI.”

Onder certificatie verstaat het kabinetsstandpunt:

“Certificatie omvat het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen.” en

“In de betekenis van dit kabinetsstandpunt omvat certificatie alle beoordelingsactiviteiten die al dan niet eenmalig worden uitgevoerd. Het omvat dus ook werkzaamheden als (type-) keuring, proefneming, testen, chemische analyse, inspectie, kalibratie, en het toetsen van systemen en de vakbekwaamheid van personen, mits uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij.”

Gelet op de omschrijving van certificatie ligt het voor de hand aan te nemen dat verificatie (van het emissieverslag) ook hieronder valt.

Ten aanzien van de aanwijzing van de certificerende instellingen en het toezicht op hun functioneren is het volgende opgenomen:

“Teneinde bestuurlijk te kunnen ingrijpen ingeval een in wettelijk kader opererende CI niet goed functioneert, zullen CI’s door de betrokken minister moeten worden aangewezen. Voor zover noodzakelijk zal wetgeving die daarin niet voorziet bij de eerstvolgende wetswijziging daarop worden aangepast. Een

inventarisatie zal worden gemaakt. In beginsel zal een ministeriële aanwijzing voor een bepaalde periode geldig zijn. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de CI's gedurende de aanwijzingsperiode, en kan besluiten om de uitvoering van controlewerkzaamheden op CI's uit te besteden aan de RvA."

Al reeds eerder (in januari 2003) heeft het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie in samenwerking met B&A Groep BV een handreiking gepubliceerd over de relatie tussen handhaving door de overheid en certificering (waaronder verificatie valt). In de handreiking staat het volgende daarover aangegeven: "Handhaving door de overheid en certificering zijn twee verschillende systemen. Voorafgaand aan certificering zal altijd moeten worden afgewogen of de publieke belangen niet zodanig groot zijn dat de overheid toezicht op en handhaving van regelgeving volledig zelf in handen moet houden. Bij certificering wordt naast publieke handhaving een systeem geïntroduceerd dat mogelijk consequenties kan hebben voor de vormgeving van de handhaving door de overheid. De overheid behoudt evenwel de eindverantwoordelijkheid voor de beleidsdoelen (inclusief het daarvoor noodzakelijke nalevingsniveau) die ze zichzelf heeft gesteld."

Betrekken we het voorgaande op de toezienhoudende taak van de NEa en de verificatie van het emissieverslag, dan is in de eerste plaats duidelijk dat het toezicht vanuit de NEa en (toezicht vanuit de private) verificatie twee verschillende zaken zijn. De NEa heeft en behoudt de eindverantwoordelijkheid voor de naleving en het nalevingsniveau van de emissievergunning, inclusief monitoringsplan en emissieverslag. De verificatie kan echter wel consequenties hebben voor de wijze waarop de NEa haar handhavingstaak invulling geeft. De NEa kan bijvoorbeeld terughoudender gaan optreden. Niettemin, zo zegt de handreiking, moet ervoor worden gezorgd dat de overheid de mogelijkheden bewaart om daar waar zij dit nodig acht, ook zelf toe te kunnen zien op naleving van de regelgeving en te kunnen interveniëren. Daarvoor is het ook van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de afstemming tussen NEa en de verificatie- instelling over het toezicht op de naleving. De vraag kan hierbij worden gesteld of de bestuursrechtelijke bevoegdheid (opleggen bestuurlijke boete, dwangsom) die de NEa thans heeft ten aanzien van overtredingen van de verificateur zich verdraagt met het maken van dit soort afspraken tussen NEa en verificatie-instelling? Dit zal nader moeten worden onderzocht.

Hierboven is aangegeven dat het thans moeilijk is tegen ondeskundigheid van een verificateur bestuurlijk op te treden. Om dit op te lossen wordt in het kabinetsstandpunt aangegeven dat een certificatie-instelling (en dus ook een verificatie-instelling) die in een wettelijk kader opereert door de minister moet worden aangewezen om bestuurlijk met betrekking tot deze verificatie-instellingen te kunnen ingrijpen. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de certificatie-instellingen gedurende de aanwijzingsperiode, en kan besluiten om de uitvoering van controlewerkzaamheden uit te besteden aan de RvA.

Er worden in het kabinetsstandpunt de volgende 3 certificatievarianten onderscheiden:

- *Zelfreguleringsvariant*: Certificatieregelingen waarmee een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling wordt gerealiseerd.
- *Toezichtondersteuningsvariant*: Certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht en handhavingbeleid in het kader van wettelijke regelingen, zonder dat in die regelingen expliciet een rol voor certificatie is voorzien.
- *Toelatingsvariant*: Hierbij gaat het om certificatieregelingen die deel uitmaken van wetgeving. De wettelijke certificatie kent in hoofdzaak twee verschijningsvormen: de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke toelatingsvariant. Bij de onvoorwaardelijke toelatingsvariant controleert de overheid slechts het bezit van het certificaat. Bij de voorwaardelijke toelatingsvariant levert het certificaat niet meer dan een vermoeden van overeenstemming met de wettelijke eisen op. Met een certificaat mag de certificaathouder de markt op. Bij elk van beide toelatingsvarianten valt een onderscheid te maken naar verplichte en niet-verplichte certificatie. Bij verplichte certificatie is de aanwezigheid

van een certificaat een voorwaarde om een activiteit, dienst of prestatie te mogen verrichten. Bij vrijwillige certificatie biedt de wetgeving naast het bezit van het certificaat andere mogelijkheden om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

In het geval van verificatie van het emissieverslag is naar onze mening sprake van de voorwaardelijke toelatingsvariant. Immers een goedkeurende verklaring van een verificateur is niet meer dan een vermoeden dat het emissieverslag voldoet aan de wettelijke eisen. Het bestuur van de NEa kan ingevolge artikel 16.16, eerste lid Wm alsnog verklaren dat het emissieverslag niet voldoet aan de wettelijke eisen. Minder makkelijk aan te geven is of het hier gaat om de verplichte dan wel niet verplichte variant..

In de wet is de mogelijkheid opengelaten dat het emissieverslag niet door de verificateur maar door de NEa wordt vastgesteld. In artikel 16.17 Wm wordt aangegeven dat de NEa altijd nog de mogelijkheid heeft om het emissieverslag ambtshalve vast te stellen. Dit lijkt op de niet verplichte variant, omdat ook andere mogelijkheden worden aangegeven om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, in dit geval het jaarlijks inleveren van emissierechten.

Maar anderzijds kan worden gesteld dat er in dit geval sprake is van de verplichte variant. In artikel 16.12, eerste lid, onder c, Wm is namelijk bepaald dat het emissieverslag vergezeld moet gaan van een verklaring van een onafhankelijke deskundige. Voldoet de drijver van de inrichting daar niet aan dan kan hem een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikelen 18.6a, 18.16a in verbinding met 18.18 Wm). Dat het emissieverslag dus ambtshalve kan worden vastgesteld door de NEa ontslaat de drijver van de inrichting niet van de verplichting om het emissieverslag te laten verifiëren. Daar komt nog bij dat in artikel 16.40, tweede lid, Wm is geregeld dat zonder een goedkeurende verklaring van de verificateur geen emissierechten kunnen worden overgedragen. Dit betekent naar onze mening dat de aanwezigheid van een goedgekeurde verklaring van een verificateur een voorwaarde is om een activiteit, te weten het overdragen van emissierechten, te mogen verrichten. Daarom menen wij dat er in dit geval sprake is van de voorwaardelijke verplichte toelatingsvariant.

Indien deze lijn zou worden gevolgd dan rijst verder de vraag of de verificateur moet worden gezien als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb.. Het kabinetsstandpunt stelt hierover dat in een dergelijke situatie [de toelatingsvariant] een rechter de vraag of de certificeerder, 'in zoverre' optreedt als een bestuursorgaan dat een besluit neemt waarschijnlijk positief beantwoorden zal. Hij zal immers moeten nagaan of de CI door de certificatie een orgaan wordt 'met enig openbaar gezag bekleed' (artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb). Er wordt van uitgegaan dat dat het geval is als het gaat om een publiekrechtelijke bevoegdheid om rechten of verplichtingen van andere rechtssubjecten te bepalen. In de regel wordt dit vereenzelvigd met de bevoegdheid publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Het zijn van bestuursorgaan is op zichzelf niet bezwaarlijk. Het gaat er vooral om dat duidelijk moet zijn of daarvan sprake is of niet. Als bestuursorgaan moet immers voldaan worden aan een groot aantal bijzondere voorschriften. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat 'certificatie' in die gevallen vaak tevens 'besluiten' zullen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, met alle gevolgen voor de wijze van optreden, de afweging van belangen, toepasselijkheid van bezwaar en beroep e.d. van dien. Eerder gaf het kabinet reeds aan dat met de duidelijkheid hierover in de sfeer van normalisatie en certificatie een probleem bestaat.

Bezien we het geheel, dan gaan we ervan uit dat verificatie onder het begrip certificatie valt, zoals dat wordt gebruikt in het hierboven genoemde kabinetsstandpunt. Bovendien gaan we ervan uit dat in het geval van verificatie van het emissieverslag sprake is van een 'voorwaardelijke verplichte toelatingsvariant' in de zin van het kabinetsstandpunt. In dat geval menen wij, het kabinetsstandpunt volgend, dat de rechter (in dit geval de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) de verificateur zal kunnen aanmerken als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, onder b, Awb, omdat hij een persoon is die met openbaar gezag is bekleed. Hij kan namelijk goedkeuring onthouden aan het emissieverslag, hetgeen

tot rechtsgevolgen kan leiden. Aldus ook van Angeren in zijn preadvies voor de Vereniging voor Milieurecht 30 september 2005. Hij vergelijkt de verificateur met een garagist die APK-keuringen verricht. Ook zo'n garagist is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, onder b, Awb, zij het dat zijn besluiten ingevolge artikel 8:4, onder f, Awb niet vatbaar zijn voor bezwaar of beroep.

Het belangrijkste gevolg van het zijn van bestuursorgaan is, zo staat in het kabinetsstandpunt, dat in dit geval verificatie moet worden gezien als een 'besluit' in de zin van de Awb. In dat geval staat er voor een belanghebbende bezwaar en beroep open. Het is opmerkelijk, zo zegt ook van Angeren op p. 158 van zijn preadvies, dat in de MvT geen enkele aandacht is besteed aan de vraag in hoeverre de verificateur een bestuursorgaan is, dan wel in hoeverre zijn handelingen besluiten opleveren in de zin van artikel 1:3 Awb. Gelet op het kabinetsstandpunt zijn wij van mening dat beide vraagpunten positief moeten worden beantwoord. Dit betekent tevens dat de verificatie-instellingen door de minister van VROM moeten worden aangewezen (zie boven). Alsdan kan de minister optreden tegen ondeskundige verificateurs en de erkenning van verificatie-instellingen intrekken.

Een dergelijke aanwijzing van de minister zou geregeld kunnen worden via het onlangs in de Wm opgenomen hoofdstuk 11 "*Kwaliteit van werkzaamheden en integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren*" (inwerking getreden op 1-10-2006) en wel bij een amvb ex artikel 11.2 Wm. Ter toelichting hierop diene het volgende. Hoofdstuk 11 breidt de Wet milieubeheer uit met een basis voor een stelsel van afdwingbare kwaliteitsnormen die van toepassing zijn op de uitvoerders (in dit geval verificateurs) van bedoelde werkzaamheden. Daarmee kan hun deskundigheid en dus de kwaliteit van de uitvoering, worden bevorderd en wordt toezicht op hen en (bestuursrechtelijke) handhaving mogelijk gemaakt", aldus p.3 MvT opnemng hoofdstuk 11 in Wm. En op p.4 MvT staat vermeld: "De huidige milieuwet- en regelgeving kent op diverse plaatsen rechtsgevolgen toe aan het hebben van een certificaat. De mogelijkheid voor de minister om de certificeringinstellingen aan te wijzen (te erkennen) en dus ook de mogelijkheid om bij disfunctioneren in te grijpen, ontbreken tot nu toe echter. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet wel in deze mogelijkheden".

Een vraag is nog wel hoe de positie van de Raad voor Accreditatie (RvA) hierbij moet worden gezien. In het kabinetsstandpunt wordt daarover gezegd dat de RvA de erkenningen van de instellingen kan doen, zodat de minister alleen door de RvA geaccrediteerde instellingen zal aanwijzen. Ook kan de minister besluiten de uitvoering van de controlewerkzaamheden uit te besteden aan de RvA. Om de RvA een steviger positie dan thans te geven zal, zo stelt het kabinet, de overeenkomst tussen de staat en de RvA worden versterkt.

1.3.3.2 Bronnen (documentatie, Interviews)

Europees

- Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PbEG No. L 275/32-46;
- Richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto, PbEG No. L 338/18-23;
- Beschikking van de Commissie van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad;
- Verification, Assuring the credibility of the European Union Emissions Trading Scheme, Price Waterhouse Coopers, 2006.

Nationaal

- Besluit handel in emissierechten van 30 december 2004, Stb 2004,737;
- Besluit van 13 april 2005 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten, Stb 2005, 196;
- Besluit van 31 mei 2005 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten, Stb 2005, 284.
- Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten van 19 oktober 2004, Stb 2004, 511;
- Regeling monitoring handel in emissierechten van 27 december 2004, Stcrt 2004,250 p. 43;
- Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, 14 november 2003;
- "Handhaving en certificering, een handreiking voor de beleid- en wetgevingspraktijk", Expertisecentrum Rechtshandhaving Ministerie van Justitie i.s.m. B&A Groep BV, januari 2003.
- Verificatieprotocol Verificatie Emissieverslag bedrijven binnen NOx en CO₂ emissiehandel, opgesteld door KPMG Sustainability in opdracht van Min VROM augustus 2005;
- Eindrapport Evaluatie verificatie emissieverslagen in het kader van CO₂ en NOx emissiehandel, 27 oktober 2006 opgesteld door Stuyt projecten BV en KPMG Sustainability BV in opdracht van VROM;
- J.R. van Angeren, "Bestuursrechtelijke aspecten van de CO₂-emissiehandel" in "Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005", preadvies voor de Vereniging voor Milieurecht, 30 september 2005, Boom Juridische uitgevers, 2006-4, p. 157 en 158
- Bijdrage aan startnotitie emissiehandel (juridisch deel), 15 juni 2006, Structurele evaluatie milieuwetgeving.
- Specific Accreditation Protocol: Verification of emission data (CO₂ and NOx) under the EU ETS Directive, Raad voor Accreditatie.

1.4 Administratieve lastendruk (vragen 8 en 9)

Vraag 8.

- a. *Breng de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven in kaart, uitgesplitst naar klein-, midden- en grootbedrijf.*
- b. *Welke mogelijkheden zijn er om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven te verminderen?*

Vraag 9.

- a. *Staan de eenmalige - en jaarlijkse kosten voor de monitoring, rapportage en verificatie in verhouding tot de baten?*
- b. *Kan dit worden gedifferentieerd naar NO_x en CO₂?*
- c. *Wat is de inschatting van de kosten in de toekomst?*

1.4.1 Achtergrond en wettelijk kader

Handel in emissierechten brengt met zich mee – evenals veel andere wetgeving – dat bedrijven met administratieve lasten (AL) te maken krijgen om aan de informatieverplichtingen van de wetgeving te voldoen. De overheid is wettelijk verplicht bij nieuwe wetgeving of wijziging van bestaande wetgeving een onderzoek uit te voeren om 1) de hoogte van de AL voor het bedrijfsleven te bepalen, 2) om na te gaan of er geen onterechte of onevenredig zware AL worden verlangd en 3) om na te gaan of er mogelijkheden zijn de AL te beperken. Dit worden ook wel de ACTAL onderzoeken genoemd naar de Commissie die de onderzoeken beoordeeld en het ACTAL rapport wordt samen met het wetsvoorstel aan de Kamer gestuurd.

De afgelopen jaren zijn door VROM conform de wettelijke verplichting al een vijftal studies uitgevoerd naar de administratieve lasten van CO₂ en NO_x EH. ACTAL 1 / 3 richten zich met name op NO_x emissiehandel, ACTAL 4 op CO₂ emissiehandel terwijl ACTAL 5 recent is uitgevoerd n.a.v. de wijzigingen van de MRG (Monitoring and Reporting Guidelines). Al deze ACTAL onderzoeken waren 'ex ante' ofwel een inschatting vooraf op basis van de beste inzichten aan de hand van de voorgenomen wetgeving. Ten behoeve van de huidige evaluatie van emissiehandel is het gewenst om 'ex post' te onderzoeken in hoeverre de eerdere 'ex ante' ramingen juist waren. Dit is vorm gegeven door negen representatieve bedrijven - die ook aan één of meerdere van de eerdere ACTAL studies hebben deelgenomen - te interviewen om op basis van hun praktijkervaringen na te gaan in hoeverre de eerdere schattingen juist waren. Het uitgangspunt hierbij was dat het niet de bedoeling de ACTAL studies nog een keer over te doen.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende punten:

- De definitie van AL en een samenvatting van de posten die in het kader van emissiehandel worden gezien als AL;
- Een samenvatting van de in ACTAL 3 en 4 geraamde 'ex ante' kosten;
- De vragen en het resultaat van de interviews met de negen bedrijven;
- De vragen en het resultaat van de algemene enquête;
- Discussie van het resultaat inclusief een overzicht van de belangrijkste AL en mogelijkheden om de AL te beperken.

1.4.1.1 Definitie en overzicht AL voor CO₂ en NO_x emissiehandel

De overheid heeft eenduidig gedefinieerd wat administratieve lasten zijn inclusief de rekenwijze die moet worden gevolgd bij de bepaling. De AL betreffen uitsluitend de kosten die het bedrijfsleven maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Dit houdt in dat bijvoorbeeld kosten om te handelen in emissierechten niet tot de AL worden gerekend, maar investeringen in meetapparatuur weer wel. Ook het hele allocatieproces valt niet onder de AL.

De totale omvang van de AL van nieuwe wetgeving voor het bedrijfsleven wordt onderzocht met een methodiek met P x Q sheets. Hierbij worden de AL (P) van een aantal karakteristieke bedrijven onder meer d.m.v. interviews met worden vastgesteld. Door deze lasten te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven (Q) wordt een raming verkregen van de totale AL als gevolg van nieuwe wetgeving.

In het onderstaande overzicht is samengevat welke kosten worden gerekend tot de AL in het kader van CO₂ en NO_x EH. Deze posten zijn eveneens in rekening genomen bij de eerdere ACTAL onderzoeken. De achtergrond en onderbouwing hiervan is te vinden in de genoemde ACTAL rapporten.

1) Handel in CO₂ en NO_x emissierechten.

Dit onderdeel betreft de tijdsbesteding om de voorbereidingen te treffen voordat de emissievergunning kan worden aangevraagd en voordat daadwerkelijk kan worden gehandeld. Het betreft onder meer de volgende informatieverplichtingen:

- Het kennisnemen van nieuwe wetgeving.
- Het melden bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).
- Het bepalen emissieruimte van de inrichting.
- Het machtigen en aanmelden van personen om transacties in emissierechten te verrichten.

2) Opstellen Monitoringsprotocol Deel A, de systeeminrichting.

Dit onderdeel betreft de tijdsbesteding voor het opstellen van deel A van het MP (de systeeminrichting) en met name de volgende informatieverplichtingen:

- Het samenvatten van de algemene gegevens van de inrichting en het op hoofdlijnen beschrijven van de bedrijfsactiviteiten binnen de inrichting.
- Het identificeren en bepalen van de klassenindeling van de CO₂ en NO_x bronnen binnen de inrichting.
- Het per installatie beschrijven (en met documentatie onderbouwen) van 1) de installatie, 2) het grondstofverbruik en het productieproces, 3) de monitoringsmethodiek voor het bepalen van de CO₂ en NO_x emissie ('berekenen' of 'meten') en 4) een gedetailleerde beschrijving van de gekozen methodiek.
- Het omschrijven van de afwijkingen (structuur en inhoud) van het MP en het Programma van Eisen, van het protocol en eerdere versies en de verschillen tussen de gebruikte gegevens voor NO_x en CO₂.

3) Opstellen Monitoringsprotocol deel B en operationele procedures

Dit onderdeel betreft de tijdsbesteding voor het opstellen van deel B van het MP en om alle zaken om het MP heen te regelen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het uitvoeren van audits, het versturen van het protocol, en het bekend maken van het protocol in de rest van de organisatie. Het betreft onder meer de volgende informatieverplichtingen:

- Het opstellen van procedures, werkschrijving en middelen voor het traject van meten tot rapporteren. Het gaat hierbij om een beschrijving van de organisatie en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het niveau van de inrichting.
- Het opstellen van de procedures, werkschrijving en middelen voor de kwaliteitsborging op het niveau van de inrichting.

- Het opstellen van onderdelen uit het MP die niet vallen onder de eerder genoemde categorieën.
- Het uitvoeren van een interne audit van de procedures voordat het protocol naar de NEa wordt gestuurd.
- Het definitief maken van het MP (inclusief intern overleg) en versturen van het protocol naar de NEa.
- Het op basis van de beoordeling door de NEa (de validatie) aanpassen van het MP en aanvullen van de eventuele ontbrekende gegevens.

4) **Controleren en aanpassen Monitoringsprotocol.**

Dit onderdeel betreft de tijdsbesteding voor de controle van het MP dat eens in de vier jaar door middel van een audit dient plaats te vinden en het maken van de aanpassingen die hier mogelijk uit voort komen. Het betreft onder meer de volgende informatieverplichtingen:

- Eens in de vier jaar controleren van het MP door middel van een audit.
- Het doorvoeren van substantiële wijzigingen in het MP en het melden hiervan aan de NEa.

5) **Registreren van de gegevens.**

Dit onderdeel betreft de tijdsbesteding voor het registreren van meetgegevens, die relevant zijn voor de berekening van de CO₂ en NO_x emissies. Hierbij kan gedacht worden aan de investeringen die noodzakelijk zijn voor de aanschaf van nieuwe meters of het aanpassen van een automatiseringssystemen, maar ook het bijhouden van registraties die betrekking hebben op de werking van de inrichting. Het betreft onder meer de volgende informatieverplichtingen:

- De kosten voor de meetapparatuur van input parameters.
- De kosten voor het onderhoud van de meetapparatuur van input parameters (10% van de aanschafwaarde).
- Het periodiek uitvoeren van een functietest van de meetapparatuur.
- Periodieke kalibratie van de meetapparatuur.
- Het op centraal niveau opzetten of aanpassen van een datamanagementsysteem waarin alle emissierelevante parameters en berekeningen van de installaties worden geregistreerd en bijgehouden op het niveau van de inrichting.
- Het bijhouden van een register met werkzaamheden met betrekking tot keuringen, onderhoud en kalibratie.
- Het bijhouden van een register en archiveren van de verslagen van de uitgevoerde interne en externe audits (inclusief kwaliteitsregistraties).
- Het bijhouden van een register met bijzondere omstandigheden (zoals onderhoudswerkzaamheden, stilvallen etc.).

6) **Berekenen CO₂ en NO_x jaarvracht en opstellen emissieverslag (EV).**

Dit onderdeel betreft de tijdsbesteding die noodzakelijk is voor 1) de verwerking van de geregistreerde gegevens om de CO₂ en NO_x jaarvracht te bepalen en 2) de tijdsbesteding voor het daadwerkelijk opstellen van het emissieverslag. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het opstellen in het eerste jaar en in de jaren hierna om rekening te houden met mogelijke ervaringseffecten bij het opstellen van het emissieverslag. Het betreft onder meer de volgende informatieverplichtingen:

- Het verwerken van de gegevens voor de berekening van de CO₂ en NO_x jaarvracht en het berekenen van de CO₂ en NO_x vracht.
- Verzamelen van de noodzakelijke gegevens en het opstellen van het emissieverslag inclusief interne controle.
- De externe verificatie van het emissieverslag.

1.4.1.2 Overlap met andere monitoringsverplichtingen

Bij de vaststelling van de AL van nieuwe wetgeving is het een probleem de AL goed af te bakenen. Met name spitst dit zich toe op welke posten exact tot de AL moeten worden gerekend maar ook welke verplichtingen ten tijde van de invoering van de nieuwe wetgeving al gelden op basis van andere regelingen. Alleen nieuwe, aanvullende AL worden tot de AL van de nieuwe wetgeving gerekend. Reeds geldende verplichtingen op grond van andere wet- en regelgeving worden niet gerekend tot de AL van de nieuwe wetgeving. Een voorbeeld hiervan is dat, indien op het grond van het BEES al continu wordt gemonitord, dit geen AL voor NO_x emissiehandel zijn. Wel geldt dat de aanpassingskosten, om de bestaande monitoring bijvoorbeeld aan te passen voor de vrachtbepaling voor NO_x emissiehandel, wel AL voor NO_x emissiehandel zijn.

Een tweede vraagpunt is dat – mocht emissiehandel niet zijn ingevoerd - sommige verplichtingen toekomstig mogelijk tot al zouden gaan gelden door het tussentijds van kracht worden van andere regelgeving. Met dit feit wordt bij de berekening van de AL geen rekening gehouden en de betreffende posten worden volledig aan emissiehandel toegerekend. Een voorbeeld hiervan is dat, indien op grond van NO_x emissiehandel continue monitoring moet worden geïnstalleerd, waar dat nu nog niet vereist is, dit wordt gerekend tot de AL van NO_x emissiehandel, ondanks dat dit toekomstig misschien ook door bijvoorbeeld een aanscherping van de vergunning of nieuwe wetgeving verplicht zou worden.

Bestaande monitoringsverplichtingen voor NO_x, maar ook CO₂ emissies zijn onder meer:

- BEES A en B (Besluit emissie-eisen stookinstallaties) en LCPD: Monitoringseisen voor onder meer de NO_x, emissies van stookinstallaties, waaronder continue NO_x monitoring van NO_x concentraties voor grote stookinstallaties (> 100 MWth) en periodieke metingen voor kleinere installaties. Bij continue monitoring moet worden voldaan aan de NEN-EN 14181.
- Bva (Besluit verbranding afvalstoffen): Op grote lijnen geldt hierbij hetzelfde als bij het BEES, alleen de ondergrens voor continue NO_x monitoring ligt bij 50 MWth.
- MJV / E-PRTR: Op grond van de Europese E-PRTR moeten aangewezen bedrijven jaarlijks een groot aantal emissievrachten rapporteren, waaronder NO_x en CO₂.
- Vergunningseisen en afspraken met de overheid, zoals milieuconvenanten en energie-efficiency-afspraken (Benchmarking, MJA).

Vaak stemmen deze verplichtingen maar ten dele overeen met de verplichtingen voor emissiehandel omdat bijvoorbeeld alleen concentraties (en geen vrachten) moeten worden gemonitord of de nauwkeurigheidseisen lager zijn. In het onderstaande overzicht is aan de hand van de posten uit paragraaf 1.4.1.1 die tot de AL van emissiehandel worden gerekend aangegeven of en in hoeverre overlap zou kunnen optreden met emissiehandel.

- 1) **AL Item:** Voorbereiding voor handel in CO₂ en NO_x emissierechten, waaronder het kennisnemen van nieuwe wetgeving en het aanmelden bij de NEa.
Mogelijke overlap: Dit punt geldt alleen voor CO₂ en NO_x emissiehandel en hiervoor zijn geen vergelijkbare verplichtingen op grond van andere wetgeving. Wel bestaat de kans dat bedrijven bij de interviews kosten die samenhangen met de daadwerkelijk handel – wat niet tot de AL wordt gerekend bij dit punt opvoeren.
- 2) **AL Item:** Opstellen MP Deel A, de systeeminrichting.
Mogelijke overlap: Dit punt geldt met name voor CO₂ en NO_x emissiehandel en hiervoor zijn slechts beperkt vergelijkbare verplichtingen op grond van andere wetgeving. Voor de E-PRTR en interne QA en milieuzorgsystemen dienen bedrijven ook de monitoringssystematiek vast te leggen. Omdat voor emissiehandel hieraan expliciet aandacht wordt besteed en toezicht wordt uitgeoefend

bestaat de kans dat door emissiehandel een inhaalslag is gemaakt en dat dus een deel van de gerapporteerde ten onrechte voor emissiehandel is opgevoerd.

- 3) **AL Item:** Opstellen MP deel B en operationele procedures
Mogelijke overlap: Hiervoor geldt hetzelfde als voor het voorgaande punt.
- 4) **AL Item:** Periodieke controle en aanpassing van het MP
Mogelijke overlap: Hiervoor geldt hetzelfde als voor de voorgaande twee punten. Terzijde moet hierbij wel worden opgemerkt dat bij de ACTAL 3 en 4 onderzoeken werd uitgegaan dat een periodieke aanpassing slechts vierjaarlijks zou moeten plaatsvinden, terwijl in de praktijk blijkt dat dit veel frequenter nodig is.
- 5) **AL Item:** Registreren van meetgegevens voor de berekening van de CO₂ en NO_x emissies, waaronder de aanschaf of aanpassing van nieuwe monitoringssystemen, opzetten van data-managementsystemen, uitvoeren van metingen, controle en onderhoud van systemen, etc.
Mogelijke overlap: Dit punt heeft verreweg de meeste overlap met andere wettelijke verplichtingen en heeft de meeste kans dat hierbij posten worden opgevoerd, die niet tot de AL van emissiehandel moeten worden gerekend. Reeds voor de invoering van emissiehandel bestond er diverse regelingen op grond waarvan met name NO_x emissies moeten worden gemonitord.
 - a. **Stookinstallaties:** Op grond van BEES A of B moeten de NO_x emissieconcentraties worden bepaald. Voor de monitoring van NO_x emissiehandel is hierop zoveel mogelijk aangesloten, met als belangrijkste verschil dat voor emissiehandel de vrachten moeten worden bepaald i.p.v. de concentraties en dat periodieke metingen uitgevoerd moeten worden bij representatieve condities. Verder vallen niet alle stookinstallaties onder het BEES. Met name BEES B (totaal thermisch vermogen van de inrichting < 50 MWth) geldt slechts voor een beperkt aantal typen installaties, en bijvoorbeeld direct gestookte procesfornuizen, sommige motoren, etc. vallen niet onder BEES B. Voor installaties die niet onder BEES A of B vallen gelden in principe alleen de vergunningsvoorwaarden. Voor BEES stookinstallaties mogen alleen de aanvullende monitoringskosten die verder gaan dan de BEES eisen tot de AL voor emissiehandel worden gerekend, voor de overige stookinstallaties kunnen wel de meeste monitoringskosten tot de AL van emissiehandel worden gerekend.
 - b. **AVI's:** Voor AVI's maar ook voor bijvoorbeeld kolencentrales waarin niet-schone biomassa wordt bijgestookt is het Bva van kracht. Voor het Bva moeten de NO_x concentratie en vracht worden gemonitord en gerapporteerd. De extra NO_x monitoringskosten voor emissiehandel van deze type installaties zijn zeer beperkt.
 - c. **Procesinstallaties:** Voor procesinstallaties bestonden voor de invoering van (NO_x) emissiehandel weinig monitoringsverplichten m.u.v. een beperkt aantal installaties die op grond van hun vergunning moeten monitoren. Voor dit type installatie geldt dus dat de meeste monitoringskosten kunnen worden beschouwd als AL voor emissiehandel.
- 6) **AL Item:** Berekenen CO₂ en NO_x jaarvracht, opstellen emissieverlag incl. externe verificatie
Mogelijke overlap: Dit punt geldt met name voor CO₂ en NO_x emissiehandel. Voor het MJV en interne rapportages moeten echter ook jaarvrachten worden bepaald. Externe verificatie is alleen verplicht op grond van de wetgeving voor emissiehandel.

NEN-EN 14181

In Europese Richtlijnen worden eisen gesteld aan de kwaliteit van emissiemetingen met geautomatiseerde meetsystemen. Deze zijn in Nederland opgenomen in het BEES A, Bva en het Besluit handel in emissierechten. Voor de kwaliteitsborging is in Europees verband door CEN (Europees normalisatie-instituut) de Europese norm EN 14181 opgesteld, die in Nederland verplicht is overgenomen als NEN-EN 14181.

Behalve met de eerder gemelde problemen met de uitvoering van de norm speelt ook de vraag in hoeverre de kosten die worden gemaakt tot de AL van emissiehandel moeten worden gerekend. In principe geldt dat waar toepassing van de norm op grond van het BEES en het Bva verplicht is, de AL niet aan emissiehandel moeten worden toegerekend, voor de overige installaties (met name procesinstallaties) wel. Omdat met name de afdeling T&H van de NEa veel aandacht besteedt aan de goede uitvoering van de NEN-EN 14181 is de kans reëel dat bedrijven de kosten voor NEN-EN 14181 ten oprechte opvoeren als AL voor emissiehandel

Discussie / conclusie

Bij de ACTAL onderzoeken was het uitdrukkelijke uitgangspunt dat alleen de extra AL als gevolg van de emissiehandelwetgeving tot de AL van NO_x en CO₂ emissiehandel moet worden gerekend en daarmee zou dubbeltelling van kostenposten in principe niet mogen optreden. Uit het bovenstaande blijkt echter dat niet overal de grens duidelijk te trekken is, waardoor sommige kosten ten onrechte geheel of gedeeltelijk worden gerekend als AL voor emissiehandel. Dit geldt met name kosten de aanschaf en het onderhoud van monitoringsapparatuur. Het gevolg hiervan zal zijn dat de AL van met name NO_x emissiehandel worden overschat. In hoeverre dit het geval is, is op grond van dit onderzoek niet te kwantificeren. Bij de interviews van de bedrijven in het kader van de beantwoording van deze onderzoeksvraag is echter niet gebleken dat zo'n overschatting op grote schaal is opgetreden.

1.4.2 Samenvatting van de in ACTAL 3 en 4 geraamde 'ex ante' kosten

De meeste relevante informatie met betrekking tot de AL van CO₂- en NO_x-emissiehandel kan worden ontleend aan het derde en vierde ACTAL onderzoek, waarbij ACTAL 3 met name op NO_x ingaat en ACTAL 4 op CO₂.

1.4.2.1 Administratieve lasten voortvloeiend uit NO_x emissiehandel (ACTAL 3)

Na twee voorgaande studies zijn in het ACTAL 3 rapport de beste inzichten van de lasten van NO_x emissiehandel gerapporteerd en dit ACTAL 3 rapport is ook meegestuurd aan de Kamer bij de indiening van het wetsontwerp. Om voldoende te kunnen differentiëren is bij ACTAL 3 rekening gehouden met een aantal verschillende typen bedrijven en installaties. In de onderstaande tabellen zijn de betreffende types bedrijven en installaties opgenomen inclusief de geraamde AL hiervoor (prijspeil 2003). De eerste tabel bevat de bedrijven inclusief het basisbedrag dat ieder bedrijf, dat onder het systeem van NO_x valt, wordt verondersteld te maken (een soort vast basisbedrag). In de tweede tabel staan de verschillende typen stook- en procesinstallaties inclusief de extra AL voor die installatie.

Tabel 4 Bij ACTAL 3 beschouwde typen inrichtingen inclusief het vaste basisbedrag voor die inrichtingen

Administratieve lasten inrichtingen	Kosten
Inrichtingen met LCP installaties: raffinage en zware chemie (totaal opgesteld vermogen > 100 MWth)	€ 20 200
Inrichtingen met LCP installaties: energiesector (totaal opgesteld vermogen > 100 MWth)	€ 13 630
Inrichtingen met stookinstallaties (totaal opgesteld vermogen 20 - 100 MWth)*	€ 9 480
Inrichtingen met omvangrijke procesinstallaties (NO _x emissie > 75 ton/jaar)*	€ 16 020
Inrichtingen met procesinstallaties (NO _x emissie 0 - 75 ton/jaar)*	€ 10 133
Bva inrichtingen	€ 14 310

Tabel 5: Bij ACTAL 3 beschouwde typen stook- en procesinstallaties inclusief de extra AL voor die inrichtingen

Administratieve lasten stookinstallaties	Kosten
VE klasse 1a: Stookinstallaties \geq 100 MWth) – CEMS en AVI	€ 38 893
VE klasse 1b: Stookinstallaties \geq 100 MWth) – PEMS	€ 15 603
VE klasse 2: Stookinstallaties 50 - 100 MWth)	€ 11 694
VE klasse 3: Stookinstallaties 20 - 50 MWth)	€ 3 316
VE klasse 4: Stookinstallaties 1 - 20 MWth)	€ 1 669
Aanvullende kosten voor niet-BEES installaties	€ 200
Administratieve lasten procesinstallaties	Kosten
VE klasse 1a: Procesinstallaties met NO _x vracht > 150 ton/jaar – CEMS	€ 38 893
VE klasse 1a: Procesinstallaties met NO _x vracht > 150 ton/jaar – PEMS	€ 15 552
VE klasse 2: Procesinstallaties met NO _x vracht 75 - 150 ton/jaar	€ 15 234
VE klasse 3: Procesinstallaties met NO _x vracht 30 - 75 ton/jaar	€ 3 631
VE klasse 4: Procesinstallaties met NO _x vracht 1 - 30 ton/jaar	€ 1 861

De gevolgde rekenwijze bij ACTAL 3 is geweest is dat voor de vaststelling van de AL per inrichting wordt gerekend met een specifiek basisbedrag per type inrichting, dat is vermeerderd met extra specifieke AL voor iedere op het terrein aanwezige installatie. Dit is te verduidelijken in het onderstaande rekenvoorbeeld voor een 'Inrichting met stookinstallaties (totaal opgesteld vermogen 20-100 MWth)' met een fornuis van 30 MWth en twee stoomketels van resp. 25 en 8 MWth:

▪ Basisbedrag inrichtingen stookinstallaties 20-100 MWth:	€ 9 480
▪ Fornuis 30 MWth (VE klasse 3):	€ 3 316
▪ Stoomketel 25 MWth (VE klasse 3):	€ 3 316
▪ Stoomketel 8 MWth (VE klasse 4):	€ 1 669
Totaal:	€ 17 781

Een deel van deze kosten komt jaarlijks terug (bijv. datamanagement, rapportage, onderhoud MP, etc.) maar andere kosten worden met name in het eerste jaar gemaakt (bijv. opstellen MP, installeren monitoringssystemen, etc.). In de onderstaande tabel is de schatting van de afname van de kosten in de latere jaren weergegeven t.o.v. het eerste jaar. Bij de ACTAL studies is met deze afname rekening gehouden door gemiddelde kosten over de eerste jaren van emissiehandel te berekenen, waarbij de initiële kosten in een bepaalde tijd werden afgeschreven.

Tabel 6: ACTAL 3, inschatting afname AL

Categorie	Absoluut (alle inrichtingen)		Procentueel (jaar 1 = 100%)	
	1 ^e jaar	Latere jaren	1 ^e jaar	Latere jaren
Monitoringsprotocollen inrichtingen	€ 1 602 000	€ 267 000	100%	17%
Overige lasten inrichtingen	€ 5 638 000	€ 1 470 000	100%	26%
Protocollen installaties	€ 3 540 000	€ 133 000	100%	4%
Overige lasten installaties*	€ 2 200 000	€ 1 359 000	100%	62%
Huidige lasten op installatieniveau	€ 16 389 000	€ 4 406 000	100%	27%
Totaal	€ 29 369 000	€ 7 635 000	100%	26%

1.4.2.2 ACTAL 4: Administratieve lasten voortvloeiend uit CO₂ emissiehandel

Bij ACTAL 4 is alleen gedifferentieerd naar de complexiteit van de inrichtingen, te weten hoog, middel en laag complexe inrichtingen. In de volgende tabellen zijn de geraamde AL voor deze drie klassen van inrichtingen weergegeven, gespecificeerd naar de belangrijkste werkzaamheden. De verwachte totale AL (prijsspeil 2004) zijn gebaseerd op interviews met representatieve inrichtingen uit de betreffende complexiteitsklasse.

1) Hoog complexe inrichtingen.

Deze klasse omvat grote inrichtingen die zich kenmerken door de aanwezigheid van meerdere (geïntegreerde) units en het (gelijktijdig) gebruik van verschillende typen brandstoffen. Deze klasse omvat onder meer raffinaderijen, basismetaal en "zware" chemie;

Tabel 7: ACTAL 4, hoogcomplex inrichtingen

	A. Handel in CO ₂ -emissie.	B. Opstellen Monitoringsprotocol Deel A.	C. Opstellen Monitoringsprotocol Deel B en afronding.	D. Controleren en aanpassen Monitoringsprotocol.	E. Registreren van de gegevens.	F. Berekenen CO ₂ -jaarvracht en Opstellen emissieverslag (EV).	Totaal
Hoog Complex							
Inrichting 1	€ 2.800	€ 340	€ 57.120	€ 3.400	€ 18.480	€ 19.540	€ 101.680
Inrichting 2	€ 1.870	€ 280	€ 8.050	€ 880	€ 101.610	€ 15.040	€ 127.730
Inrichting 3	€ 930	€ 680	€ 3.070	€ 70	€ 21.630	€ 3.700	€ 30.080
Gemiddelde AL per inrichting	€ 1.900	€ 400	€ 22.700	€ 1.500	€ 61.600	€ 12.800	€ 100.900
Totaal hoog complex	€ 47.500	€ 10.000	€ 567.500	€ 37.500	€ 1.540.000	€ 320.000	€ 2.522.500

2) Middel complexe inrichtingen.

Deze klasse omvat grote en middelgrote inrichtingen die zich kenmerken door de aanwezigheid van meerdere (proces)units en/of het gebruik van andere brandstoffen dan aardgas. Deze klasse omvat onder meer elektriciteitscentrales, grotere chemische bedrijven en grote inrichtingen uit de overige sectoren (bouwstoffen, voeding, papier, etc.);

Tabel 8: ACTAL 4 Middelcomplexe inrichtingen

	A. Handel in CO ₂ -emissie.	B. Opstellen Monitoringprotocol Deel A.	C. Opstellen Monitoringprotocol Deel B en afronding.	D. Controleren en aanpassen Monitoringprotocol.	E. Registreren van de gegevens.	F. Berekenen CO ₂ -jaarvracht en Opstellen emissieverslag (EV).	Totaal
Middel Complex							
Inrichting 4	€ 580	€ 1.400	€ 3.920	€ 700	€ 10.000	€ 670	€ 17.270
Inrichting 5	€ 190	€ 430	€ 500	€ 300	€ 8.000	€ 23.720	€ 33.140
Inrichting 6	€ 930	€ 40	€ 140	€ 280	€ 2.500	€ 100	€ 3.990
Gemiddelde AL per inrichting	€ 600	€ 600	€ 1.500	€ 400	€ 6.800	€ 8.200	€ 18.100
Totaal middel complex	€ 60.000	€ 60.000	€ 150.000	€ 40.000	€ 680.000	€ 820.000	€ 1.810.000

3) **Laag complexe inrichtingen.**

Deze klasse omvat de kleinere inrichtingen met enkel aardgas gestookte units die binnen de doelgroep van de CO₂ emissiehandel vallen.

Tabel 9: ACTAL 4 Laag complexe inrichtingen

	A. Handel in CO ₂ -emissie.	B. Opstellen Monitoringprotocol Deel A.	C. Opstellen Monitoringprotocol Deel B en afronding.	D. Controleren en aanpassen Monitoringprotocol.	E. Registreren van de gegevens.	F. Berekenen CO ₂ -jaarvracht en Opstellen emissieverslag (EV).	Totaal
Laag Complex							
Inrichting 7	€ 50	€ 70	€ 210	€ -	€ 3.000	€ 9.320	€ 12.650
Inrichting 8	€ 90	€ 60	€ 110	€ 140	€ 9.500	€ 2.590	€ 12.490
Inrichting 9	€ -	€ 200	€ 280	€ 230	€ 500	€ 3.920	€ 5.130
Inrichting 10	€ -	€ 300	€ 600	€ 630	€ -	€ 1.230	€ 2.760
Gemiddelde AL per inrichting	€ 100	€ 200	€ 300	€ 300	€ 3.300	€ 4.300	€ 8.500
AL voor nieuwe inrichtingen:							
60 inrichtingen voor A. en E.	€ 616				€ 840		
Totaal laag complex	€ 53.000	€ 32.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 578.400	€ 688.000	€ 1.447.400

1.4.3 De vragen en het resultaat van de interviews met de negen bedrijven

ACTAL onderzoeken zijn inherent 'ex ante' ofwel een inschatting vooraf op basis van de beste inzichten omdat ze gebaseerd worden op de voorgenomen wetgeving. Ten behoeve van de huidige evaluatie van emissiehandel is het gewenst inzicht te hebben hoe deze schatting zich verhoudt tot de praktijk en in welke mate ze afwijken van de 'ex ante' ramingen. Dit is vorm gegeven door negen representatieve bedrijven - die aan één of meerdere van de eerdere ACTAL studies hebben deelgenomen - te interviewen om op basis van hun praktijkervaringen na te gaan in hoeverre de eerdere schattingen juist waren. Bedrijven uit de volgende sectoren zijn geïnterviewd:

Tabel 10 Geïnterviewde sectoren

Hoog complex (raffinaderijen, complexe chemie, etc.):	Medium complex	Laag complex
Raffinaderij	Afvalverbranding	Glasproductie
Basismetaal	Elektriciteitscentrale	Keramische industrie
Basischemie	Voedingsmiddelenindustrie	Papierfabriek

Sommige van de geïnterviewde personen zijn werkzaam bij grotere concerns en behartigen daar emissiehandel voor verschillende vestigingen van hun concern. De gegeven antwoorden in deze interviews betreffen dan ook de situatie bij de verschillende dochterbedrijven.

De interviews met deze bedrijven zijn uitgevoerd aan de hand van de onderstaande vragenlijst. Deze lijst is vooraf toegestuurd inclusief een specifiek toegesneden memo met achtergrondinformatie. De vragen dienden als leidraad en tijdens de interviews is met name gevraagd ook andere relevante informatie m.b.t. AL te geven. De volgende 7 vragen zijn gesteld:

1. Hoe komen de initieel ingeschatte jaarlijkse lasten overeen met uw praktijkervaringen? Waren de eerdere 'ex ante' ramingen m.b.t. de hoogte van de AL min of meer juist, te laag dan wel te hoog? Deze vraag geldt zowel voor de totale kosten als voor de diverse afzonderlijke activiteiten.
2. Wat zijn overall de items die de meeste inspanning en/of kosten vergen? En zijn er bepaalde punten die met name meer kosten of inspanning hebben gekost dan vooraf ingeschat?
3. Zijn er bij de ACTAL studies posten over het hoofd gezien die wel significante inspanning en/of kosten (bleken te) vergen?
4. Heeft u hardware moeten installeren voor de monitoring in het kader van emissiehandel (meetsystemen, monitoringspunten) of bestaan de AL bij u bedrijf alleen uit organisatorische lasten? Zo ja graag een korte opsomming inclusief een inschatting van de kosten.
5. Bij de ACTAL onderzoeken is er vanuit gegaan dat de kosten in het eerste jaar het hoogste zullen zijn, omdat dan het MP en de procedures moeten worden opgesteld, meetsystemen geplaatst, personeel getraind, etc. De volgende jaren zouden de kosten belangrijk dalen vanwege 1) het wegvallen van de eenmalige initiële kosten en 2) leereffecten. Kunt u dit onderschrijven? Verwacht u hiernaast dat uw AL als gevolg van emissiehandel in de toekomst zullen toenemen, gelijk blijven of afnemen?
6. Heeft CO₂ en/of NO_x emissiehandel u ook voordelen opgeleverd, bijv. opbrengsten uit verkoop van emissierechten, lagere brandstofkosten door een beter inzicht in de brandstofstromen en processen, optimalisatie energieverbruik, andere brandstofkeuze, de vrijheid maatregelen te treffen waar dat het meest kosteneffectief is, etc.? Zo ja wilt u dit dan specificeren (type voordelen, de omvang van de besparingen (€/jr) en de verwachte, ontwikkeling van deze voordelen in de toekomst (Toenemen / Gelijk blijven / Afnemen).
7. Heeft u op basis van uw ervaringen suggesties om de AL van emissiehandel te beperken? En zo ja wat moet hiervoor gebeuren. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kleine en grote emittenten.

Uit de interviews bleek dat er een groot verschil is tussen de AL voor CO₂ en voor NO_x emissiehandel. Dit betreft zowel de afwijking van de vooraf ingeschatte AL, de absolute hoogte van de AL als de mate waarin de bedrijven deze lasten acceptabel achten. In de volgende twee paragrafen is een samenvatting

opgenomen van deze interviews. Gezien de grote verschillen zijn de antwoorden geclusterd voor CO₂ en NO_x emissiehandel.

1.4.3.1 Samenvatting antwoorden AL CO₂ EH

In het algemeen geven de geïnterviewde bedrijven aan dat de in het ACTAL 4 onderzoek geraamde AL voor CO₂ EH redelijk goed overeenkomen met de huidige feitelijke AL, hoewel het beeld wel wisselend is. Enkele bedrijven vonden de inschatting aan de lage kant maar andere juist aan de hoge kant, maar echt grote afwijkingen worden niet vermeld. Een aantal bedrijven gaf aan dat zij de AL voor CO₂ EH in absolute zin hoog vinden, maar in verhouding tot NO_x EH worden de AL voor CO₂ EH echter weer als redelijk beperkt beoordeeld. De meeste inspanning en/of kosten vergen het opstellen en bijhouden van het MP en de communicatie met de NEa hierover.

Een aantal van de geïnterviewde inrichtingen heeft voor de eerste periode van CO₂ EH een opt-out verkregen en hoeft pas in de tweede periode aan de verplichtingen te voldoen. Een aantal van deze inrichtingen heeft toch al administratieve lasten gemaakt omdat zij eerder al (deels) een MP opgesteld en voorzieningen aangebracht en kunnen op basis daarvan een schatting geven.

Bij ACTAL 4 werd verondersteld dat het MP voor een aantal jaren zou voldoen maar in de praktijk blijkt dat het MP continu moet worden bijgewerkt en dat hierover veel communicatie met de NEa plaats vindt. Deze kosten waren niet geraamd. Ook waren geen AL voorzien voor de voorbereiding en nazorg van audits, inspecties, etc., zowel intern als extern (NEa en verificateurs). Verder is aangegeven dat de uurtarieven, die bij de ACTAL onderzoeken worden gehanteerd, te laag zijn (€ 70 i.p.v. > € 100 per uur), zeker voor de grotere bedrijven. Daarnaast was bij de ACTAL onderzoeken niet voorzien dat een aantal bedrijven de verificatie laten uitvoeren door een eigen verificateur en hiervoor dus zelf de kosten moeten dragen.

Bij de ACTAL studies was er vanuit gegaan dat de AL in het eerste jaar het hoogste zouden zijn en daarna belangrijk zouden afnemen. De meeste bedrijven hebben wel een afname geconstateerd maar deze was veel minder sterk dan bij ACTAL was voorzien. Ook is gemeld dat de AL zelfs waren toegenomen na het eerste jaar. De minder sterke afname wordt onder meer veroorzaakt door wijzigingen in het MP en meldingen hiervan aan de NEa, frequente vragen van de NEa, continue aandacht voor organisatorische aspecten en de kwaliteitsborging, controle en validatie van emissiedata, de nieuwe vergunningsprocedure voor 2008 bij CO₂ EH, aanpassingen aan flowmeters, etc. Ook toekomstig wordt geen afname van de AL verwacht op grond van de huidige ervaringen en de in de toekomst voorziene ontwikkelingen.

In de meeste gevallen is het voor CO₂ EH niet nodig geweest nieuwe monitoringssystemen te installeren of andere hardware in dit kader. Een aantal bedrijven heeft echter wel meetsystemen geïnstalleerd voor bepaling van het gasdebiet, met name voor biogasstromen en brandstofstromen die in de inrichting worden gegenereerd.

Een deel van de geïnterviewde bedrijven heeft baten behaald uit de verkoop van een overschot aan CO₂ rechten maar andere bedrijven hebben juist rechten moeten kopen. Een overschot van rechten vloeit in het algemeen voort uit een gunstige allocatie als gevolg van in het verleden genomen efficiency-maatregelen en/of door een lagere actuele CO₂ emissie dan in het basisjaar. Geen van de geïnterviewde bedrijven geeft aan dat zij besparingen hebben behaald doordat zij door CO₂ EH een beter inzicht hebben gekregen in hun processen, energie- of grondstofstromen. De oorzaak hiervoor is dat vrijwel alle bedrijven al goed inzicht hebben in hun energieverbruik, mede als gevolg van de kosten en hun deelname aan de Benchmarking Energie-efficiency, Meerjarenafspraken (MJA) en subsidieregelingen. CO₂ EH draagt wel bij aan een hogere inzet van biomassa, naast de stimulering hiervan op grond van het kolenconvenant en de MEP subsidies. De huidige CO₂ prijzen zijn echter nog niet hoog genoeg om de inzet van gas i.p.v. kolen te bewerkstelligen.

Tot slot is de bedrijven gevraagd naar suggesties om de AL van CO₂ emissiehandel te beperken. Hierbij zijn de volgende punten voorgesteld:

1. Vereenvoudigen en automatiseren van het MP en alle hieraan gerelateerde handelingen (aanpassingen, meldingen, etc.). Hiertoe dienen alle nu geldende eisen tegen het licht te worden gehouden en worden herzien, binnen de eisen die worden gesteld door de Europese MRG;
2. Verdere specificatie en differentiatie van de eisen voor het MP. Sommige van de nu gevraagde gegevens (bijv. het thermisch vermogen) zijn niet voor alle inrichtingen vereist terwijl het opzoeken / bepalen van deze gegevens wel moeite kost;
3. De aardgasfactor die vanaf 2008 gaat gelden zo vroeg mogelijk bekend maken en deze bij voorkeur voor meerdere jaren constant houden;
4. Vereenvoudigen van de monitoring van biobrandstoffen (flowmeting, samenstelling, etc.);
5. Wegnemen van onduidelijkheden bij het toezicht en de handhaving en verbetering van de wijze waarop de NEa hiermee omgaat (lasten onder dwangsom bij geringe afwijkingen);
6. Minder bezoeken en vragen van de NEa en betere voorbereiding en structurering van bezoeken en inspecties waarbij vooraf wordt aangegeven welke documenten ter inzage gewenst zijn, zodat hiertoe niet veel personen op ad-hoc basis worden belast bij de inspecties;
7. Onderbrengen van de informatieverplichtingen van EH richting overheid bij één Bevoegd Gezag (de één-loket functie) omdat de invoering van een extra bevoegd gezag (NEa) specifiek voor EH nu veel tijd kost. Dit loket zou dan logischerwijs het beste kunnen worden ondergebracht bij het Wm Bevoegd Gezag.

1.4.3.2 Samenvatting antwoorden AL NO_x EH

In het algemeen geven de geïnterviewde bedrijven aan dat de AL voor NO_x EH in het ACTAL 3 onderzoek te laag tot veel te laag waren ingeschat. Er zijn echter ook enkele bedrijven die aangeven dat de schatting wel redelijk goed overeenkomt met hun ervaring. De meeste bedrijven geven aan dat zij de AL voor NO_x EH relatief en absoluut veel te hoog vinden en buiten proporties met de opbrengst en de behaalde NO_x reductie. Twee van de geïnterviewde bedrijven hebben voor NO_x EH een opt-out verkregen en hoeven nog niet aan de verplichtingen te voldoen.

De meeste inspanning en kosten vergen de personele inzet voor het opstellen, controleren en bijhouden van het MP, meldingen in dit verband en de frequente communicatie met de NEa hierover. Ook inspecties en bezoeken van de NEa alsmede de hieruit voortvloeiende vragen en extra eisen kosten veel tijd en geld en leiden ook tot irritaties. Een tweede belangrijke kostenpost wordt gevormd door de installatie van (continue) monitoringssystemen, gasmeters, periodieke metingen en registratiesystemen. Met name de verplichtingen om te voldoen aan NEN-EN 14181 voor continue monitoringssystemen vergen veel tijd en inspanning en leiden tot irritatie. Wel werd opgemerkt dat zonder de zorg die de NEa besteedt aan voorlichting en assistentie de AL voor de bedrijven nog hoger zouden zijn geweest.

Evenals voor CO₂-emissiehandel moet ook voor NO_x-emissiehandel het MP frequent worden bijgewerkt en ook de communicatie hierover met de NEa was dientengevolge niet geraamd bij de bepaling van de AL. Ook hier waren geen AL voorzien voor de voorbereiding en nazorg van audits, inspecties, etc., zowel intern als extern (NEa en verificateurs). Tevens leiden de controle en het onderhoud van de monitoringssystemen tot jaarlijks terugkerende kosten.

Ook voor NO_x-emissiehandel was verondersteld dat de kosten na het eerste jaar belangrijk zouden dalen, maar ook hier is dit niet de praktijk gebleken. In de meeste gevallen zijn de AL wel afgenomen maar deze afname was veel minder sterk dan bij ACTAL was voorzien. In het algemeen gelden hiervoor dezelfde

punten die in de vorige paragraaf bij CO₂-emissiehandel zijn genoemd. Ook voor NO_x-emissiehandel wordt in de toekomst geen afname van de AL verwacht.

Voor de klasse 1 NO_x installaties zijn continue monitoringssystemen verplicht maar in veel gevallen zijn deze al vereist op grond van het BEES of de Bva. In een aantal gevallen moesten echter (continue) monitoringssystemen of andere hardware te installeren, specifiek voor NO_x-emissiehandel. Dit geldt met name voor procesinstallaties die niet onder het BEES of de Bva vallen. Ook is het in bepaalde gevallen nodig geweest extra kosten te maken om extra voorzieningen aan te brengen bij bestaande meetinstallatie speciaal voor NO_x-emissiehandel.

Omdat bij NO_x-emissiehandel de vracht per installatie moet worden bepaald hebben veel bedrijven brandstofmeters moeten plaatsen of vervangen om de NO_x-emissie met de vereiste nauwkeurigheid te bepalen. Ook de investeringen in dataregistratiesystemen leiden tot kosten.

Een deel van de geïnterviewde bedrijven heeft een overschot aan NO_x-rechten kunnen verkopen maar andere hebben juist rechten moeten kopen. Bij de huidige NO_x prijzen zijn dit echter marginale bedragen en de bedrijven geven dan ook aan dat dit in geen verhouding staat tot de te maken kosten en ook bij hogere NO_x prijzen zal dit naar hun idee niet verbeteren. Geen van de bedrijven heeft besparingen behaald doordat zij door NO_x-emissiehandel een beter inzicht hebben gekregen in hun processen, omdat ze hierin al goed inzicht hebben.

Tot slot is de bedrijven gevraagd naar suggesties om de AL van NO_x-emissiehandel te beperken. Naast de punten die in de vorige paragraaf zijn genoemd bij CO₂-emissiehandel heeft dit specifiek voor NO_x tot de volgende voorstellen geleid:

1. Vereenvoudigen en automatiseren van het MP en alle hieraan gerelateerde handelingen (aanpassingen, meldingen, etc.) en verdere specificatie en differentiatie van de eisen voor het MP;
2. Beperking van de NO_x-monitoringsverplichtingen, waaronder een verlaging van de frequentie voor periodieke metingen, een verlaging van de vereiste niveaus van nauwkeurigheid en de verplichting tot continue monitoring voor grote installaties met slechts weinig draaiuren of operatie in deellast laten vervallen. Ook is een vereenvoudiging van de monitoring van biobrandstoffen (flowmeting, samenstelling, etc.) gewenst. Verder dienen de monitoringsverplichtingen langdurig ongewijzigd te blijven;
3. Verduidelijken van de verplichtingen voortvloeiend uit de NEN-EN 14181 norm en zorgen dat de norm voor alle installaties (bijv. voor PEMS en meetsystemen met een geautomatiseerde in-situ drift controle) goed toepasbaar is. Tevens moeten problemen bij de handhaving en de wijze waarop de NEa hiermee omgaat (lasten onder dwangsom bij geringe afwijkingen) worden aangepast;
4. De verplichting om aan de NEN-EN 14181 te voldoen laten vervallen voor stookinstallaties < 100 MWth, die op grond van de aanwezigheid van NO_x reducerende maatregelen verplicht zijn continu te monitoren (bijv. gasturbines met water of stoominjectie);
5. Bij bedrijven met een aantal grote en veel kleine bronnen nagaan of voor de monitoring van deze kleine bronnen lagere verplichtingen kunnen worden gesteld. Deze kleine bronnen dragen nauwelijks bij aan de vracht en onzekerheid maar de monitoring vergt wel veel AL;
6. Voor NO_x-emissiehandel geldt de wens om alle informatieverplichtingen richting overheid onder te brengen bij een één-loket functie nog sterker, omdat de bedrijven hier met het Wm BG te maken hebben voor wat betreft NO_x-concentraties en met de NEa voor wat betreft NO_x-vrachten;

1.4.4 De vragen en het resultaat van de algemene enquête

Ook in de algemene enquête is de bedrijven gevraagd aan te geven in hoeverre de AL, zoals bepaald in de ACTAL studies, overeenkomen met hun praktijkervaringen. Hoewel de betreffende vragen in de algemene enquête minder gedetailleerd zijn dan in dit onderzoek, komt hieruit toch een zelfde beeld naar voren. De belangrijkste bevindingen uit de algemene enquête met betrekking tot de administratieve lasten van emissiehandel zijn:

- 55% van de respondenten heeft geantwoord dat de geschatte jaarlijkse administratieve lasten overeenkomen met de praktijk. 30% van de respondenten zegt dat de lasten (veel) hoger zijn dan vooraf geraamd.
- 54% van de respondenten verwacht dat de administratieve lasten in de toekomst gelijk zullen blijven. 39% verwacht dat deze zullen gaan toenemen en 7% verwacht dat deze juist zullen afnemen.

1.4.5 Indicatie van de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Een nauwkeurige en goed onderbouwde raming van lasten samenhangend met CO₂- en NO_x-emissiehandel is alleen te geven na een gedetailleerd en uitputtend onderzoek bij alle betrokken partijen. Op grond van het huidige onderzoek is een indicatie te geven van de orde van grootte van AL voor het bedrijfsleven.

1.4.5.1 *Indicatie lasten voor het bedrijfsleven*

Administratieve lasten CO₂- en NO_x-emissiehandel

Uit de interviews blijkt dat de AL voor CO₂-emissiehandel op inrichtingsniveau redelijk overeenstemmen met de schatting uit het ACTAL 4 onderzoek. In het ACTAL 4 onderzoek waren de totale gemiddelde jaarlijkse AL geraamd op:

Tabel 11: ACTAL 4, raming gemiddelde jaarlijkse AL, CO₂-emissiehandel

Type	Aantal inrichtingen	Gemiddelde AL per inrichting	Raming totale AL ⁶¹
Hoog complexe inrichtingen	25	€ 100 900	€ 2 522 500
Middel complexe inrichtingen	100	€ 18 100	€ 1 810 000
Laag complexe inrichtingen	160	€ 8 500	€ 1 447 400
Totaal	285	€ 127 500	€ 5 779 900

De gemiddelde totale AL voor CO₂-emissiehandel zullen op grond van deze aanname in de orde van 6 miljoen Euro per jaar liggen. Deze raming is mogelijk wel wat aan de lage kant omdat bij ACTAL 4 een aantal posten die zowel voor CO₂- als NO_x-emissiehandel moeten worden gemaakt uitsluitend aan NO_x EH zijn toegerekend en niet aan CO₂-emissiehandel. Eventuele baten uit de verkoop van rechten of efficiencyverbetering worden niet verwacht omdat op het niveau van alle deelnemers aan EH de baten uit

⁶¹ Jaarlijkse AL gemiddelde over een periode van 10 jaar, opgebouwd uit jaarlijks terugkerende AL en afschrijving van de initiële AL in het eerste jaar

de verkoop van rechten wegvallen tegen de kosten van inkoop door anderen. Daarnaast is uit de interviews niet gebleken dat besparingen zijn behaald door efficiencyverbetering.

Administratieve lasten NOx-emissiehandel

Uit de interviews blijkt dat de AL voor NOx-emissiehandel op inrichtingsniveau in de meeste gevallen te laag tot veel te laag zijn ingeschat in het ACTAL 3 onderzoek. In het ACTAL 3 onderzoek waren de totale gemiddelde jaarlijkse AL geraamd op:

Tabel 12: ACTAL 3, raming gemiddelde jaarlijkse AL, NOx-emissiehandel

Onderdeel NO _x regelgeving	Aantal	Raming totale AL ⁶¹
Inrichtingen	230	€ 2 289 000
Stookinstallaties	1675	€ 6 334 000
Procesinstallaties	95	€ 1 188 000
Totaal		€ 9 811 000

Op basis van de interviews en de enquête is door de onderzoekers de aanname gemaakt dat de feitelijke AL gemiddeld 50 tot 100% hoger zouden kunnen liggen dan de raming. Deze aanname dient echter uitsluitend om tot een eerste ruwe indicatie te komen. Een nauwkeurige raming vergt echter diepgravend onderzoek en valt buiten de omvang van deze studie. Op basis van deze aanname zullen de feitelijke gemiddelde AL voor NOx-emissiehandel in de orde van 15 tot 20 miljoen Euro per jaar liggen. Eventuele baten uit de verkoop van rechten of efficiencyverbetering worden ook bij NO_x EH niet verwacht.

1.4.6 Documentatie

- Besluit handel in emissierechten
- Regeling monitoring handel in emissierechten
- ACTAL 3 onderzoek administratieve lasten NO_x emissiehandel
- ACTAL 4 onderzoek administratieve lasten CO₂ emissiehandel

1.5 Het functioneren van de NEa (vragen 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31)

1.5.1 Organisatievorm NEa (vragen 19, 23, 24, 25, 26)

Vraag 19. *Is er sprake van een belangenconflict of problemen als gevolg van het feit dat de overheid in JI en CDM-rechten koopt en dus speler op de markt is?*

Vraag 23. *Op dit moment functioneert de NEa als baten-/lastendienst. Wat zijn de voor- en nadelen van het functioneren van de NEa in deze vorm?*

Vraag 24.

- a. *Kan de NEa in deze vorm voldoende onafhankelijk van VROM opereren? Zo nee, wat zijn de knelpunten?*
- b. *Kunnen deze knelpunten worden opgelost, zo ja, hoe?*

Vraag 25.

- a. *Is het mogelijk om de NEa onder te brengen bij een andere organisatie?*
- b. *Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen indien de NEa zou worden ondergebracht bij een andere organisatie (zoals bijvoorbeeld de NMa)?*
- c. *Welke gevolgen zou dit hebben voor, in dit geval, de verhouding van de bewindslieden van EZ verantwoordelijk voor de NMa en de minister van VROM voor de NEa?*

Vraag 26. *Bij de invoering van het wetsvoorstel voor de implementatiewet CO₂-emissiehandel waren er redenen waarom de NEa t.z.t. zou moeten worden omgevormd tot een ZBO. Zijn deze redenen nog geldig?*

1.5.1.1 Achtergrond, toelichting

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel is meer specifiek een viertal redenen genoemd om te kiezen voor een zelfstandig bestuursorgaan:

- Vermijden van de schijn van politieke beïnvloeding van het functioneren van emissiehandel.
- Vermijden van verstrengeling van belangen tussen de rijksoverheid als partij op de markt van emissiehandel en het beheer van het register van transacties met CO₂ rechten (de Europese Commissie verlangt op dit punt een scheiding van taken).
- De strikt aan uniforme eisen gebonden beoordeling van monitoringprotocollen en emissieverslagen.
- De onafhankelijkheid als sanctionerende instantie.

In het Wetsvoorstel CO₂-emissiehandel is vastgelegd dat de NEa voorafgaand aan de status van zelfstandig bestuursorgaan vooreerst de status van baten-lastendienst zal krijgen (waarvoor tevens de goedkeuring van de minister van Financiën is vereist)⁶². De Tweede Kamer verzocht vervolgens de toekenning van de status van zelfstandig bestuursorgaan uit te stellen tot na de onderhavige evaluatie. Wegens het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring is de NEa per 1 januari 2006 de status van *tijdelijke* baten-lastendienst verleend⁶³. Naar verwachting zal de NEa per 1 januari 2008 de status van baten-lastendienst verwerven, gegeven de goedkeurende accountantsverklaring over 2006.

⁶² Brief staatssecretaris van VROM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 30 106, nr. 1

⁶³ Instellingsbesluit tijdelijke baten-lastendienst Nederlandse emissieautoriteit, Staatscourant 2005

De taken van de NEa zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer. De bevoegdheden van de minister van VROM jegens de NEa zijn eveneens in die Wet vastgelegd en luiden als volgt:

- Het bestuur van de emissieautoriteit verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen.
- Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de emissieautoriteit.
- Onze Minister kan een besluit van het bestuur van de emissieautoriteit vernietigen.

De formele organisatiestructuur, voor zover in het kader van de onafhankelijkheidsvraag relevant, is als volgt. De plaatsvervangend Secretaris Generaal van het Ministerie van VROM is eigenaar van de NEa, en daarmee bevoegd tot het vaststellen van het jaarplan en de tarieven van de NEa. De directeur Klimaatverandering en Industrie is de opdrachtgever van de NEa, bevoegd tot het maken van afspraken over de activiteiten van de NEa. Eigenaar en opdrachtgever hebben een stuurgroep ingesteld bestaande uit de plv. inspecteur generaal VROM, plv. SG VROM, Plv. directeur KVI VROM, plv. directeur Financieel economische zaken VROM, plv. DG energie EZ en DG Milieu VROM.

Ten slotte is een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van bedrijven, provincies en de directie KVI VROM. Stuurgroep en klankbordgroep zijn geen formeel vereiste voor de status van baten-lastendienst respectievelijk zelfstandig bestuursorgaan.

1.5.1.2 Bevindingen

Onafhankelijkheid van de NEa

In zowel in het Wetsvoorstel CO₂ emissiehandel als rond de beoordeling van de NEa in verband met het verwerven van de status van baten-lastendienst, krijgt het punt van de overheid als partij op de markt van emissiehandel de meeste aandacht als reden voor onafhankelijkheid van de NEa.

De overheid is speler op de markt door middel van de aankoop van JI en CDM rechten. De aankoop van die rechten gebeurt deels rechtsreeks door de rijksoverheid (in casu de miniseries van EZ en VROM), en deels door professionele partijen waarmee contracten zijn gesloten voor de aankoop van die rechten (zoals de EBRD en de Rabobank). De rijksoverheid treedt dus rechtstreeks op in de markt. Weliswaar is de Nederlandse overheid een relatief grote speler op de markt wat betreft de aankoop van JI en CDM rechten (circa 20 MT/jaar), maar op de totale markt voor deze rechten is dat slechts een fractie (1.600 MT in 2006)⁶⁴, wat in verstrekte mate geldt voor het deel dat de rijksoverheid zelf rechtstreeks inkoop. Weliswaar zou informatie uit het register van de NEa over recente transacties van enig nut kunnen zijn, maar de betekenis lijkt beperkt. Wat de externe contractspartijen betreft lijkt het bovendien niet erg waarschijnlijk dat zij de rijksoverheid daarom zouden verzoeken, noch dat de overheid daarop zou ingaan. Daarbij is het goed te bedenken, dat het register alleen informatie bevat over de emissierechten die zijn verhandeld respectievelijk bij de bedrijven in bezit zijn, en dus geen informatie over de prijzen waartegen de rechten zijn verhandeld.

Er kan zich echter nog een andere situatie voordoen: stel dat de rijksoverheid er tegen het einde van de eerste budgetperiode in het kader van het Kyoto-protocol niet in slaagt haar aandeel in de aankoop van emissierechten via CDM en JI volledig te realiseren, dan zou dat kunnen leiden tot rechtstreekse aankoop door de overheid van AAU's bij bedrijven (zogenoemde Assigned Amount Units, dat wil zeggen rechten die in het kader van de allocatie in elke EU lidstaat aan bedrijven zijn toegekend). In die situatie zou informatie over recente transacties met CO₂-rechten uit het register dat de NEa bijhoudt of voorziene transacties, vanwege een verschil tussen de door een emittent aangehouden rechten en de feitelijke

⁶⁴ Persbericht Point Carbon, Kopenhagen, 13 maart 2007.

emissies uit het emissiejaarverslag, waardevolle inzichten kunnen opleveren voor de rijksoverheid als marktpartij.

Het ministerie van EZ stelt het Toewijzingsplan, respectievelijk het Toewijzingsbesluit, voor broeikasgasemissierechten per Kyoto budgetperiode vast. In het totstandkomingsproces van dat plan heeft de rijksoverheid als eerste, voorafgaand aan derden, inzicht in de toewijzing van rechten aan individuele emittenten. Dat zou, in combinatie met inzage in het register van door emittenten aangehouden rechten, relevante marktinformatie kunnen opleveren.

Tenslotte is er nog een derde punt: de schijn dat de rijksoverheid gebruik zou kunnen maken van vertrouwelijke informatie over het handelen van bedrijven op de markt voor CO₂ rechten. Voor de goede orde en het vertrouwen in de rijksoverheid is deze schijn niet bevorderlijk.

De overige punten die in het Wetsvoorstel CO₂ emissiehandel zijn aangevoerd voor een onafhankelijke status van de NEa (vermijden van politieke beïnvloeding van emissiehandel, strikt uniforme toepassing van regels en sanctionerende bevoegdheden), zijn eveneens valide. Een onvoldoende consistente en strikte uitvoering van regels terzake kan rechtstreekse financiële gevolgen hebben voor bedrijven in termen van door hen te maken kosten en hun positie op de markt van emissiehandel.

Als reden voor onafhankelijkheid zou nog toegevoegd kunnen worden het voorkómen van gedoogsituaties. De politieke wenselijkheid van het al of niet opleggen van sancties respectievelijk gedogen zou bedrijven direct in een positie van financieel voordeel of nadeel kunnen brengen ten opzichte van concurrenten.

Voldoende onafhankelijkheid van de NEa is dus een bestaansvoorwaarde. De meeste op dit punt geïnterviewde personen geven dat ook aan; sommigen hebben er geen duidelijke mening over.

Baten-lastendienst of zelfstandig bestuursorgaan?

De vervolgvraag is, of die onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd in de vorm van een baten-lastendienst binnen het ministerie van VROM. De leiding en medewerkers van de NEa zijn ambtenaren van het ministerie van VROM. De eigenaar van de NEa, de plv. SG VROM, staat op enige afstand van de direct belanghebbende beleidsdirectie Klimaatverandering en industrie. Verder is er, zoals in 1.5.1.1 is aangegeven, een stuurgroep, die praktisch gesproken een toezichhoudende rol vervult. Voorts is er een Klankbordgroep van belanghebbenden van buiten de rijksoverheid. Ten slotte is een identificatie van risico's gemaakt die de NEa loopt, als één van de voorwaarden voor de erkenning als baten-lastendienst. Dit stelsel van maatregelen biedt ten opzichte van een afdeling van een ministerie enige waarborgen. Praktisch gesproken kan de NEa vrij onafhankelijk van het ministerie opereren. Maar de minister heeft formeel forse bevoegdheden jegens de NEa, zoals in 1.5.1.1 is aangegeven; met name om van de NEa "*alle voor de uitoefening van diens (i.c. de minister) taak benodigde inlichtingen*" te kunnen verlangen. Los van de onafhankelijkheidskwestie is een voordeel van de baten-lastendienst status het flexibeler financieel beheer in vergelijking met het kastelsel dat voor de rijksoverheid geldt.

Als "nadelen" van de baten-lastendienst status zouden kunnen worden genoemd:

- de relatief stevige eisen die worden gesteld aan de interne organisatie en bedrijfsvoering en de daaruit voortvloeiende kosten, met name in de aanloopperiode (wat overigens evenzeer als een voordeel kan worden gezien voor een organisatie met een zo relevante rol in het kader van emissiehandel);
- het minder directe gevoel van het financierende ministerie (in casu VROM) voor de noodzakelijke bezetting en overige kosten (door middel van een jaarlijkse "offerte" van de NEa aan het ministerie,

waarin de te verrichten activiteiten en de daaruit voortvloeiende bezetting en kosten zijn gespecificeerd worden daarover afspraken gemaakt).

In het Wetsvoorstel CO₂-emissiehandel is aangegeven dat de NEa de status van zelfstandig bestuursorgaan zou krijgen. Volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een ZBO worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

De punten a en b zijn van toepassing in het geval van de NEa.

In vergelijking met een baten-lastendienst biedt een ZBO een aantal extra waarborgen voor onafhankelijkheid:

- Een ZBO wordt bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling ingesteld.
- De minister van BZK is mede ondertekenaar van die wet enz.
- Een lid van een ZBO kan geen aan de minister, in dit geval van VROM, ondergeschikte ambtenaar zijn (n.b. het ZBO is in feite het bestuur van in dit geval de NEa).
- Weliswaar benoemt, schorst en ontslaat de minister van VROM de leden van een ZBO, maar schorsing kan alleen plaatsvinden op grond van ongeschiktheid, onbekwaamheid dan wel zwaarwegende in de persoon gelegen redenen.
- Het personeel van een ZBO kan de ambtelijke status hebben, maar staat onder het gezag van en is uitsluitend verantwoording schuldig aan het ZBO.

Dit laat onverlet dat de minister op grond van de Kaderwet ZBO de volgende bevoegdheden heeft jegens het ZBO:

1. Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
2. Een zelfstandig bestuursorgaan geeft bij het verstrekken van de bedoelde inlichtingen waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen.
3. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan.
4. Onze Minister kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen.

Beide laatste besluiten behoeven publicatie in de Staatscourant.

Deze bevoegdheden lijken sterk op de bevoegdheden die de minister van VROM jegens de NEa in de huidige situatie als baten-lastendienst heeft (zie 1.5.1.1). Het belangrijkste verschil is dan ook de status van de bestuurders in vergelijking met het huidige directeur/opdrachtgever/eigenaar model.

Het toezicht op ZBO's vindt vanuit het ministerie van VROM plaats door TopZO⁶⁵, een apart daarvoor opgericht organisatieonderdeel.

Het is op grond van het voorgaande duidelijk, dat de ZBO status meer waarborgen voor onafhankelijkheid biedt dan de baten-lastendienst status.

Tot nu toe zijn er geen signalen, naast de wens van de Tweede Kamer het besluit daartoe aan te houden tot na de onderhavige evaluatie, dat van deze lijn zou moeten worden afgeweken.

⁶⁵ Instantie die toezicht houdt op zelfstandige organen

Een aandachtspunt is de stroomlijning van de samenwerking van overheidsinspecties richting bedrijven. In potentie zou de NEa zich als ZBO wat meer afzijdig kunnen houden dan een overheidsonderdeel. De NEa heeft evenwel ook een belang bij een afstemming met toezichhouders op gerelateerde activiteiten en er lijken – behalve voor zover in het toezicht gebruik wordt gemaakt van vertrouwelijke gegevens zoals uit het register van emissierechten – geen belemmeringen om mee te werken aan de stroomlijning van toezicht.

NEa onderbrengen bij een andere organisatie?

Ten slotte is de vraag of de NEa bij een andere organisatie ondergebracht zou kunnen worden. In dat verband is bij de behandeling in de Tweede Kamer van het Wetsvoorstel CO₂ emissiehandel de NMa ter illustratie genoemd. In de interviews zijn geen namen van mogelijke andere organisaties genoemd; wel zijn enkele namen voorgelegd, maar in geen enkel geval werd de ratio ingezien van het onderbrengen bij een andere organisatie.

Tussen de aard van het werk van de NEa en dat van de NMa bestaat in abstracto een overeenkomst, namelijk het uitoefenen van toezicht. De wijze waarop dat toezicht wordt uitgeoefend en de inhoudelijke materie waarop dat toezicht betrekking heeft verschillen echter sterk. In die zin zijn beide organisaties wezensvreemd aan elkaar en zijn geen synergievoordelen te verwachten. Het imago van de NMa is hoger geprofileerd dan van de NEa, zodat bij het onderbrengen van de NEa bij de NMa het imago van de NEa zou worden vergroot. Tot nu toe zijn er echter geen signalen dat het imago van de NEa onvoldoende zou zijn om haar werk naar behoren te kunnen uitvoeren. Er is ook een keerzijde: de uitstraling van de NMa richting ondernemingen lijkt vreeswekkender dan van de NEa; het is de vraag of daarvan een positief effect uitgaat op de verhouding tot de bedrijven waarvan de NEa het register van emissierechten bijhoudt, monitoringprotocollen valideert en toezicht uitoefent. Een praktisch punt is dat de NMa naar verluidt een kastelsel zou hebben, terwijl de NEa nu juist een baten-lastenstelsel hanteert. Mogelijk zouden enige voordelen kunnen worden behaald uit de huisvesting en interne organisatie, maar de inschatting is dat dit slechts van beperkte betekenis is.

Niet onbelangrijk is ten slotte dat de NMa is ingesteld door en verantwoording aflegt aan de minister van economische zaken. Indien de NEa zou worden ondergebracht bij de NMa dan zou een regeling moeten worden getroffen voor de relatie tussen de NEa en de minister van VROM. Op zich is dat mogelijk, zoals de relatie tussen de Vervoerkamer van de NMa en de minister van verkeer en waterstaat laat zien, maar het vereist uiteraard wel een extra voorziening.

1.5.1.3 Documentatie

- Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten; Voorstel van wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr. 2
- Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Voorstel van Wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.2
- Memorie van Toelichting Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 565, nr.3
- Evaluatie van het baten-lastenmodel; Brief minister van financiën over de tweede rijksbrede evaluatie van de verzelfstandigingsdienst baten-lastenmodel, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002-2003, 28 737, nr. 1
- Brief minister over de tweede rijksbrede evaluatie van de verzelfstandigingsdienst baten-lastenmodel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 737, nr. 1
- Handel in NOx-emissierechten; Memorie van antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 766, C
- Brief Directeur-generaal van de Rijksbegroting d.d. 19 november 2004 aan de Secretaris-generaal VROM inzake de tussenmeting van de NEa

- Brief staatssecretaris van VROM inzake de instelling van de Nederlandse Emissieautoriteit als baten-lastendienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 106, nr.1
- Brief Directeur-generaal van de Rijksbegroting d.d. 23 maart 2005 aan de plv Secretaris-generaal VROM inzake het voldoen van de NEa aan de instellingsvoorwaarden voor een baten-lastendienst
- Brief staatsecretaris van VROM aan de Tweede Kamer inzake de instelling van de NEa als tijdelijke baten-lastendienst, 2005
- Instellingsbesluit tijdelijke baten-lastendienst NEa, staatsecretaris van VROM en minister van Financiën, Staatscourant 16 december 2005, nr. 244
- Brief staatssecretaris van VROM inzake onder andere de ZBO status van de Nederlandse Emissieautoriteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 766, nr. 12
- Brief van de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties inzake onder andere de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's, Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 426, C.
- Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, Staatsblad 30-11-2006, nr. 587
- Instellingsbesluit tijdelijke baten-lastendienst Nederlandse emissieautoriteit, Staatscourant 2005
- Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten; Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30639, nr. 3
- Persbericht Point Carbon inzake markt en handel van emissierechten, Kopenhagen, 13 maart 2007.

1.5.2 Kwaliteit van de NEa (vragen 20, 27, 29)

Vraag 27

- a. *Wat is de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering (doelmatigheid) en het kwaliteitssysteem van de NEa?*
- b. *Wat zijn de mogelijkheden om de werkzaamheden van de NEa te stroomlijnen?*

Vraag 20. *Hoe kan worden gewaarborgd dat er zorgvuldig wordt omgesprongen met marktgevoelige informatie?*

Vraag 29. *Is het mogelijk om een internationale benchmark te ontwikkelen voor de prestaties van de NEa?*

1.5.2.1 Achtergrond, toelichting

Vertrouwelijkheid gegevens

In de Memories van toelichting CO₂ en NO_x⁶⁶ worden primair de energieverbruikcijfers de belangrijkste variabelen genoemd voor zover deze te herleiden zijn naar specifieke processen of producten. Daarom kunnen de onderliggende milieugegevens uit het emissieverlag als marktgevoelig worden beschouwd.

Het publiek heeft toegang tot het register voor handel in broeikasemissierechten doordat jaarlijks de stand van zaken in het register met betrekking tot de aan bedrijven toegewezen emissierechten wordt gepubliceerd. Tevens wordt het publiek achteraf geïnformeerd over de jaarlijks aantal ingeleverde

⁶⁶ Memorie van toelichting CO₂, hoofdstuk 15 (Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten), Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29565, nr. 3 en Memorie van toelichting NO_x –par. 14.3 (Vertrouwelijkheid van milieu-informatie), Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29766 nr 3.;

emissierechten door elk van de vergunningplichtige bedrijven, zodat kan worden afgeleid of een bedrijf aan zijn emissie- en rapportageverplichtingen heeft voldaan.

Het totale aantal emissierechten en de mutaties in het register zijn commercieel van belang omdat dit informatie geeft over de marktpositie van het bedrijf.

Binnen de NEa wordt de van toepassing zijnde regelgeving (Registratieverordening EU bijlage 16) gebruikt om te bepalen welke informatie vertrouwelijk is en wat de NEa wel moet publiceren en wat de NEa niet openbaar mag maken.

Hierbij heeft de NEa de volgende keuzes gemaakt:

Tabel 13 publicatiebeleid NEa

Wel publiceren via de Europese Unie en de website van de NEa:	Niet publiceren binnen 5 jaar:	
De totale jaarlijkse emissies per bedrijf	De rechten per rekening	
De omvang van de ingeleverde en/of toegekende emissierechten in een betreffend jaar	De transactie-informatie	
Het resultaat (wel of niet voldoen aan de eisen).	De privacy gevoelige informatie van de statutaire bestuurder(s)	

De NEa heeft zelf de volgende informatie als marktgevoelig benoemd:

- Alle vertrouwelijke gegevens op grond van de Registratieverordening EU bijlage 16.
- De prijs wordt bepaald door het aantal rechten en het aantal emissies. Het aantal rechten per rekening is hierbij niet openbaar, de hoeveelheid emissies wel.
- De hoeveelheid emissie CO₂ per bedrijf is waardevolle marktgevoelige informatie en moet volgens de wet gepubliceerd worden. Uiterlijk op 1 april van elk jaar wordt deze informatie door de bedrijven ingediend bij de NEa. Uiterlijk op 15 mei worden deze gegevens gepubliceerd.

1.5.2.2 Bevindingen

Bedrijfsvoering

Naar aanleiding van diverse onderzoeken van de Auditdienst (AD) van het Ministerie van VROM zijn in 2006 en begin 2007 veel verbeteringen doorgevoerd in het hoofdproces en de onderliggende procesbeschrijvingen en ondersteunende systemen. Dit heeft ertoe geleid dat de AD in 2006 geen misstanden of onrechtmatigheden bij NEa heeft geconstateerd en concludeert dat de administratieve organisatie in opzet goed in orde is. De werking is in de tweede helft van 2006 ook sterk verbeterd. De controlfunctie wordt in 2007 naar verwachting op voldoende sterkte gebracht.

Deze verbeteringen hebben ertoe geleid dat over 2006, voor het eerst een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven door de AD. Hiermee wordt voldaan aan alle instellingseisen.

De planning en controle processen zijn gezien de personele en financiële omvang en risico's van de organisatie vrij zwaar aangezet. Zo wordt er gebruik gemaakt van een tijdschrijfsysteem, archiveringssysteem en wijzigen veel producten nog, wat gevolgen heeft voor de opzet van de begroting

en verantwoording. Daarnaast werkt de NEa in een eigen financieel systeem en wordt jaarlijks de kostprijs van de verschillende producten berekend en jaarlijks een contract gesloten met de opdrachtgever. Gedurende het jaar is er in mei en september een viermaandelijke (prospectieve) verantwoording aan de opdrachtgever. Na afloop van het jaar wordt het (interne) jaarverslag besproken met de Minister van VROM.

Doelmatigheid⁶⁷

Wanneer we ons afvragen of de effecten respectievelijk de prestaties van beleid doelmatig zijn gerealiseerd, gaat het erom:

- of deze effecten respectievelijk prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel
- of niet méér effecten respectievelijk prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Om deze vragen beantwoord kunnen worden beschrijven we in deze rapportage de kwaliteit van de bedrijfsvoering aan de hand van het hoofdproces van bedrijfsvoering: plannen, uitvoeren, monitoren en verantwoorden.

Plannen

De NEa stelt jaarlijks een jaarplan, begroting en daarnaast een offerte voor de opdrachtgever op. De offerte is gebaseerd op uurtarieven. In 2007 wordt gewerkt met een nieuw kostprijs model dat uitgaat van de 'handleiding overheidstarieven 2006'. De kostprijzen voor 2007 zijn over het algemeen fors lager dan die van 2006 omdat:

- er scherper is begroot om de kans op tegenvallers lager is
- de productiviteit per fte is verhoogd van 1200 naar 1250 uur omdat er minder startwerkzaamheden zijn.
- de uitgaven voor communicatie en vorming en opleiding dalen.

De interne begroting van de NEa houdt rekening met een extrapolatie van kosten uit de voorgaande jaren en een inschatting van de benodigde investeringen in het komende jaar.

Vanuit een oogpunt van doelmatigheid valt verder het volgende op aan het (proces) van begroten en opdrachtverlening voor 2007:

- *Productiviteit:* voor een typische uitvoeringsorganisatie is 1250 productieve uren per fte nog relatief laag. Daar valt nog winst te boeken. Milieudiensten van provincies?? rekenen bijvoorbeeld met normen van 1300 uur of meer.
- *Kengetallen per product:* Voor diverse producten worden de kengetallen bijgesteld op basis van ervaringscijfers uit de voorgaande jaren. Waar mogelijk wordt efficiencywinst doorvertaald naar de begroting. Ook wordt in de onderhandelingen over de offerte nadrukkelijk gesproken over de cijfers achter de kengetallen per product. Het gesprek gaat dan vooral over de kwaliteit waarmee een individueel product moet worden vervaardigd. De NEa is opvallend transparant over mogelijkheden voor efficiencywinst. Omdat alleen de secretaris-generaal van VROM beslissingsbevoegd is met betrekking tot eigen formatie (dus ook m.b.t. de NEa als onderdeel van VROM) is het lastig op het juiste moment en de goede mensen aan te trekken. Hierdoor wordt met veel inhuur van externen gewerkt. Dat leidt tot een hogere kostprijs dan wanneer de NEa meer vrijheid zou hebben over het eigen personeelsbestand.

⁶⁷ Algemene Rekenkamer (2003) Handreiking meten van doelmatigheid

- *Bepalen benodigde diepgang en frequenties:* Er bestaan geen normen van buitenaf om de benodigde frequenties en diepgang van een deel van de producten te bepalen. Hiervoor geeft de wet geen aanknopingspunten. De toezichtstrategie, voor zover deze geen rechtstreekse interpretatie is van de wet, is dus de norm die de opdrachtgever en de NEa zichzelf opleggen. De opdrachtgever stelt uiteindelijk vast. De opdrachtgever heeft er moeite mee hierin de norm te bepalen omdat een referentiekader ontbreekt. De frequenties en mate van diepgang per verificatie en/of controle wordt bijvoorbeeld vooral vanuit de begroting met elkaar besproken en niet vanuit een door de opdrachtgever en NEa gedeeld risicoperspectief. De NEa doet voorstellen en de opdrachtgever kijkt of dat wel allemaal echt nodig is. Als de kosten te hoog liggen voor de opdrachtgever wordt gevraagd welke detailbegroting is gehanteerd of wat de opbouw is van kengetallen. Indirect wordt daarmee de dialoog gevoerd over de kwaliteit waarmee de NEa haar taken mag uitvoeren. In de uiteindelijke offerte is dit niet volledig transparant. De benodigde inzet van de NEa voor met name audits, ad-hoc onderzoeken en controle emissiejaarverslagen kan bijvoorbeeld nog duidelijker worden onderbouwd. Het is bijvoorbeeld wel duidelijk dat niet meer alle emissieverslagen worden gecontroleerd zoals in 2006. Maar bijvoorbeeld niet waarom 31 verslagen van de zeer complexe en complexe bedrijven moeten worden gecontroleerd en waarom voor deze categorie niet kan worden volstaan met een steekproef zoals voor de categorie overige bedrijven. Ook zijn de criteria voor het bijwonen van metingen bij bedrijven niet helder. Voor 2007 geldt dat van alle meetinstanties twee metingen worden gecontroleerd. Ten slotte is niet duidelijk welk deel van de begroting voor CO₂ respectievelijk NO_x emissiehandel wordt besteed.
- *Prestatie-indicatoren:* de NEa stuurt primair op de volgende doelstellingen: aantallen producten, kosten (prijs per eenheid) en termijnen voor vergunningverlening. De systematiek voor het sturen op de inhoudelijke kwaliteit van activiteiten en de effecten van het werk van de NEa is nog relatief onderontwikkeld. Alleen voor het register zijn de inhoudelijke kwaliteitseisen verder uitgewerkt.

Uitvoeren

De NEa is een jonge organisatie waarin de processen snel zijn opgestart en de productie snel op gang is gekomen met weinig echte knelpunten of klachten. In deze evaluatie beschrijven wij het uitvoeren van werkzaamheden primair aan de hand van reeds uitgevoerde evaluaties. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid valt daarin het volgende op:

Validatie en vergunningverlening

De eerste twee ronden vergunningverlening zijn projectmatig aangepakt. Hieronder volgt een korte een samenvatting van evaluaties hiervan⁶⁸.

- *1^e ronde CO₂ vergunningverlening:* de NEa heeft 100% aan de resultaatsverplichting aan de Staatssecretaris van VROM voldaan om bedrijven, die voor 1 oktober 2004 een vergunningaanvraag (waaronder een monitoringprotocol) hebben ingediend dat aan de eisen voldoet, voor 1 januari 2005 een emissievergunning te verlenen. De NEa heeft zichzelf een inspanningsverplichting op gelegd om ook alle andere bedrijven voor 1 januari 2005 een emissievergunning te verlenen. Ook deze doelstelling is bijna helemaal gerealiseerd. Deze 1^e ronde is geëvalueerd en de inhoudelijke en procesmatige lessen zijn goed gedocumenteerd (zie ook kwaliteitssysteem). Hier volstaan we met de conclusie dat de projectmatige aanpak succesvol is geweest en de helpdesk in een behoefte heeft voorzien. Aandachtspunten zijn de kwaliteit van

⁶⁸ VROM (2005) Verlening CO₂-emissievergunning; evaluatie en aanbevelingen en VROM (2005) Rapport NO_x vergunningverlening.

het digitale format voor het monitoringsprotocol en er is veel tijd besteed aan het toetsen van 59 van de 264 inrichtingen die uiteindelijk in aanmerking gekomen zijn voor een opt-out.

- *1^e ronde NOx vergunningverlening:* Per 1 juni 2005 is de handel in NOx-emissierechten van start gegaan. Alleen voor vergunningaanvragen die tijdig waren ingediend en van voldoende kwaliteit waren, kon de NEa een tijdige vergunningverlening garanderen. De NEa is een resultaatsverplichtig aangegaan. Dit hield in dat bedrijven, die voor 1 februari 2005 een NOx een vergunningaanvraag en monitoringsprotocol van goede kwaliteit indienden, op uiterlijk 15 juni 2005 een NOx-emissievergunning moest worden verleend. Deze eerste ronde NOx validatie en vergunningverlening is, gevoed door de lessen uit de eerste ronde CO₂ validatie en vergunningverlening, projectmatig uitgevoerd met een procesconsultant, medewerkers die de voortgang bewaken, inhuur bij drie bureaus, de inzet van de DCMR voor extra kwaliteitscontrole en medewerkers van het Bevoegd Gezag op kantoor bij de NEa. Ook zijn de risico's van het project vooraf geïnventariseerd en zijn de beheersmaatregelen getroffen. Alle doelen van de validatie en de vergunningverlening zijn bereikt. Er zijn 240 vergunningen verleend binnen de gestelde tijd. Ook de politieke ambitie, namelijk 15 juni aan de inspanningsverplichting voldoen, is gehaald. Deze 1^e ronde is geëvalueerd en de inhoudelijke en procesmatige lessen zijn goed gedocumenteerd (zie ook kwaliteitssysteem). Hier volstaan we met de conclusie dat de projectmatige aanpak succesvol is geweest. De vertraging in de besluitvorming over de opt-out bedrijven heeft er wel toe geleid dat extra druk op de validatie en vergunningverlening is gelegd. De initiële kostenbesparing door potentiële opt-out bedrijven niet te valideren is deels teniet gedaan. Een grove schatting van de extra kosten is in de orde van (minimaal) 25.000 euro.

Toezicht en handhaving:

Bij de werkzaamheden die de afdeling toezicht en handhaving uitvoert valt het op dat bij klanten (opdrachtgever, partners en toezichtgenieters) discussie bestaat over de toegepaste diepgang en frequentie. Ook is de toegevoegde waarde van de NEa niet voor alle partijen duidelijk (zie ook klanttevredenheid). In deze paragraaf beschrijven we daarom de mate waarin de NEa de geplande frequenties realiseert, hoe wordt omgegaan met de sanctiestrategie en geven we inzicht in de mate waarin het beoordelen van de emissieverslagen bijdraagt tot een verbetering van het systeem van emissiehandel.

- *Realisatie frequenties:* in 2005 en 2006 heeft de NEa een achterstand opgelopen ten opzicht van de geplande frequenties voor audits (1 x per jaar bij 13 zeer complexe bedrijven, 2 jaarlijks bij 18 complexe bedrijven en één bezoek in de drie jaar voor de overige 278 bedrijven). De achterstand per 1 januari 2007 betreft 25 audits. De NEa schat in de offerte voor 2007 dat in totaal 46 locaties eind 2007 nog niet bezocht zijn. De interne managementrapportage van de NEa over januari 2007 laat zien dat de achterstand ten opzichte van de planning verder groeit. Van de 9 geplande audits zijn er per 31 januari 2007 nog maar 4 gestart. De tijdsbesteding hiervoor groter is dan begroot voor de geplande 9 audits. Ook het aantal ad-hoc onderzoeken loopt achter bij de planning. In hoeverre deze achterstand nadelig is voor het functioneren van het systeem van emissiehandel is moeilijk te beoordelen. Als bij bedrijven de indruk bestaat dat de NEa in het begin vooral audits heeft gehouden bij relatief eenvoudige bedrijven is dat juist. Voor deze strategie is tijdelijk gekozen om ervaring op te doen met het proces. De NEa rapporteert transparant over de oorzaken van de achterstanden. Deze oorzaken zijn veelal zaken die een organisatie zou moeten kunnen managen. In de eerste helft van 2006 was bijvoorbeeld één inspecteur gedetacheerd bij de beleidsdirectie KVI en één inspecteur vrijgesteld voor kwaliteitsmanagement. Daarnaast was sprake van onvoldoende beschikbare uitvoeringscapaciteit als gevolg van het inwerken van nieuwe medewerkers en zwangerschapsverlof. Daarnaast zijn bewuste keuzes gemaakt om bijvoorbeeld eerst activiteiten voor het emissiejaar 2005 af te ronden.

- *Naleving:* de Nederlandse deelnemers aan NOx- en CO₂-emissiehandel hebben allemaal voldoende emissierechten ingeleverd om hun emissies van het vorige jaar te vereffenen. De NEa presenteert dit als 100% naleving. De mate waarin toezicht en handhaving hieraan hebben bijgedragen is moeilijk vast te stellen. Hiervoor hebben wij in dit onderzoek geen aanknopingspunten gevonden. De toezicht,- en sanctiestrategie van de NEa zijn in ontwikkeling. De beleidsregels zijn eenduidig vastgesteld, maar er wordt gezocht naar een goede balans tussen 'compliance assistance' en een meer strikte benadering van toezicht en handhaving.

- *Beoordelen emissieverslagen CO₂:* Op 30 april 2006 dienden de inrichtingen het emissieverslag over het jaar 2005 met een verklaring van een geaccrediteerde verificatie-instelling, ingediend te hebben bij de NEa. Op een enkele uitzondering na hebben de inrichtingen op tijd aan deze verplichting voldaan. De NEa heeft een format voor een emissieverslag beschikbaar gesteld. Dit format was bedoeld voor de niet-complexe inrichtingen. Circa 90% van de inrichtingen waarvoor het format was bedoeld heeft dit ook gebruikt. De NEa heeft alle 284 emissieverslagen inhoudelijk beoordeeld (0,5 dag per verslag), 52 verslagen zijn onderworpen aan een nader onderzoek en bij 3 inrichtingen heeft dit geresulteerd in een ambtshalve wijziging van de emissiecijfers omdat de NEa het niet eens was met de conclusie van de verificatie-instelling. Het effect van de fouten was 2-3%. De fouten betrof bijvoorbeeld het niet meenemen van een bepaalde brandstofstroom; een fout bij de debietbepaling door het rekenen met relatieve in plaats van absolute druk en de toepassing van een berekeningsmethodiek die niet overeenkwam met het monitoringsprotocol. In 2007 worden niet meer alle verslagen gecontroleerd, maar is een selectie gemaakt op basis van een risico-analyse.

Registratie emissiehandel

De registratie van de emissiehandel verloopt goed. Hiervoor is een groot aantal kwaliteitsindicatoren geformuleerd. De 2^e viermaandsrapportage over 2006 laat het volgende beeld zien:

Tabel 14 kwaliteitsindicatoren NEa

Prestatie-indicatoren RE en kwantitatieve Informatie	Gerealiseerd	
	van 01/01/06	van 01/05/06
	t/m 30/04/06	t/m 31/08/06
Onderhoud Registers CO2		
Aantal actieve Exploitant Tegoed Rekeningen (ETR) in het register in beheer, cumulatief	208	208
Aantal actieve Persoons Tegoed Rekeningen (PTR) in het register in beheer, cumulatief	52	68
Aantal externe gebruikers in het register, cumulatief	421	461
Percentage tijd dat het register online is geweest: service venster 24/7 (beschikbaarheid)	99,5%	99,7%
Aantal keren uitval, gepland (beschikbaarheid)	1	1
Aantal keren uitval, ongepland (beschikbaarheid)	1	0
Duur van de langste storing (beschikbaarheid)	8	8
Aantal opgetreden fouten (betrouwbaarheid)	13	7
Percentage opgeloste fouten (betrouwbaarheid)	100%	100%
Aantal bekende keren van onrechtmatige toegang (exclusiviteit)	0	0
Onderhoud Registers NOx		
Aantal actieve Exploitant Tegoed Rekeningen (ETR) in het register in beheer, cumulatief	251	253
Aantal actieve Deel Tegoed Rekeningen (DTR) in het register in beheer, cumulatief	38	41
Aantal externe gebruikers in het register, cumulatief	352	363
Percentage tijd dat het register online is geweest: service venster werkdagen 09.00-17.00 (beschikbaarheid)	100	99,8%
Aantal keren uitval, gepland (beschikbaarheid)	0	0
Aantal keren uitval, ongepland (beschikbaarheid)	0	1
Duur van de langste storing (beschikbaarheid)	0	1,5
Aantal opgetreden fouten (betrouwbaarheid)	1	0
Percentage opgeloste fouten (betrouwbaarheid)	100%	100%
Aantal bekende keren van onrechtmatige toegang (exclusiviteit)	0	0
Helpdesk en Registeradministratie		
Aantal mutatieverzoeken inrichtingen en particulieren	100	58
Percentage van de verzoeken tot het openen van rekening dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld	100%	100,0%
Telefonische bereikbaarheid helpdesk tijdens openingsuren in percentages	100,0%	96%
Aantal behandelde vragen/calls bij de helpdesk, telefonisch en mail	414	122
Percentage helpdeskvragen afgehandeld binnen twee dagen	95,9%	98%

Monitoren

Maandelijks bespreekt het MT van de NEa een MARAP waarin de voortgang van alle producten wordt geanalyseerd. Vanaf mei 2007 wordt ook een beperkt deel van de kwaliteitsindicatoren gemeten. Op basis van de MARAPs worden maatregelen voor bijsturen besproken.

De viermaandsrapportages aan de eigenaar (VROM FEZ) en de opdrachtgever (VROM KVI) zijn transparant over het bestede budget en de gerealiseerde producten in relatie tot de begroting. Ook worden analyses gemaakt waarom doelstellingen wel of niet zijn behaald. Tevens wordt een vooruitblik gemaakt naar de mate waarin de jaardoelstellingen zullen worden gehaald (prospectief). Voor het register worden ook de kwaliteitsprestaties gepresenteerd in de rapportage aan de opdrachtgever.

Vanuit een oogpunt van doelmatigheid valt het volgende op aan het (proces) van monitoren:

- De dialoog tussen opdrachtgever (KVI) en opdrachtnemer (NEa) kan kritischer.
- Niet alle prestatie-indicatoren worden gemeten, indicatoren voor de inhoudelijke kwaliteit ontbreken, en de indicatoren in de MARAP zeggen vooral iets over gestarte activiteiten en niet over gerealiseerde activiteiten.

- Op basis van de viermaandsrapportages over 2006 is niet duidelijk hoeveel uren / budget is besteed aan CO₂ respectievelijk NOx.

Verantwoorden

De verbeteringen in de bedrijfsvoering hebben ertoe geleid dat over 2006, voor het eerst een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven door de AD. Hiermee wordt voldaan aan alle instellingseisen.

Kwaliteitssysteem

De NEa heeft de ambitie om september 2007 te beschikken over een gecertificeerd kwaliteitssysteem op basis van de norm ISO 9001: 2000. Hiervoor is het nodig om een volledig kwaliteitssysteem te hebben dat minimaal drie maanden functioneert voor de beoogde certificatedatum. De ISO norm legt daarbij veel nadruk op de klant(tevredenheid). En ook op de mate waarin de organisatie in staat is verbeteringen door te voeren op basis van systematische registraties (o.a. evaluaties, audits, verbetervoorstellen). In deze evaluatie kijken we daarom of de NEa op schema ligt en we gaan expliciet in op de volgende thema's:

- Borging primaire proces
- Werking kwaliteitssysteem
- Klanttevredenheid
- Aandachtspunten voor het stroomlijnen van processen

Borging primaire proces

De ontwikkeling van de werkprocessen toont dat de NEa nog een jonge organisatie is. De financiële en primaire werkprocessen hebben de afgelopen jaren verschillende wijzigingen ondergaan. De eerste processen waren vanaf de tekentafel ontworpen, de huidige derde versie is beschikbaar in een geautomatiseerd systeem (MAVIM) en zal in de tweede helft van 2007 als onderdeel van het kwaliteitssysteem worden voorgelegd aan een certificerende instelling. De procesverantwoordelijken zijn belegd. Deze processen zijn echter op dit moment nog niet volledig ingebed in de organisatie. De planning is ambitieus.

Werking kwaliteitssysteem

Er is binnen de NEa geen expliciete risicoanalyse aanwezig als basis voor de processen en overige beheersmaatregelen voor de realisatie van de doelstellingen. Impliciet zijn de risico's wel verwerkt in de jaarlijkse offerte aan de opdrachtgever en de processen.

De NEa beschikt over zakelijke contracten met de Gemeenschappelijke Dienst van VROM en heeft recentelijk klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De NEa werkt op diverse manieren aan continue verbetering:

- Verbeterpunten uit evaluaties worden zichtbaar opgepakt (bijvoorbeeld het verbeteren van het digitale format voor het monitoringsprotocol).
- Voortgangsrapportages worden besproken in het MT en vastgelegd in actie- en besluitenlijsten.
- Omdat sprake is van relatief nieuwe processen vindt op afdelingsniveau regelmatig overleg plaats om de processen te verbeteren.
- Het management van de NEa trekt zich een aantal keer per jaar terugtrekt om de leerpunten en grotere actiepunten te bespreken en in projecten (bijvoorbeeld ToVer) verder te brengen.
- Een systematische beoordeling van en besluitvorming over verbeterpunten op basis van de KTO, interne audits en andere bronnen is gepland voor augustus 2007.

Klanttevredenheid

In deze evaluatie behandelen wij de klanttevredenheid via drie invalshoeken.

- De mening van de opdrachtgever (VROM Kvl).
- Resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek (KTO).
- Feedback door partners in het kader van de verificatie.

De opdrachtgever is tevreden over de rol van de NEa in functioneren van het systeem van emissiehandel. De opdrachtgever is ook tevreden over de volgende kwaliteitsindicatoren voor uitvoeringsorganisaties:

- Aantallen gerealiseerde producten conform begroting
- Tijdigheid geleverde producten
- Prijs per product
- Inhoudelijke kwaliteit

Hierbij wordt opgemerkt dat de oorzaak voor vertragingen volgens de opdrachtgever vaak niet ligt bij de NEa. De oorzaak ligt dan bij de opdrachtgever omdat regelingen niet tijdig door de Raad van State procedure zijn geloodst of bij de Europese Commissie die het allocatieplan niet tijdig heeft vastgesteld.

Het management van de NEa stuurt goed op de kwaliteit en prestaties conform offerte en contract. Hierbij valt het volgende op bij de opdrachtgever:

- De ambitie ligt hoog ("de NEa moet goed zijn in termen van betrouwbaarheid, tijdigheid en inhoudelijk").
- Het management van de NEa zet hoog in voor de begrotingsronde op basis van eigen overtuiging over de kwaliteit waarmee de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Deze houding leidt er soms ook toe dat zaken langer duren.
- Bij knelpunten ten opzichte van de planning worden actief verbetervoorstellen door het management voorgesteld.
- De NEa lijkt het principe "Safety first" te hanteren met veel oog voor de inhoudelijke kwaliteit van de individuele producten.

Ten aanzien van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer komen wij tot de volgende overige bevindingen:

- Er is nog veel onderlinge vervlechting. Hierdoor is het MT van de NEa wellicht soms te scherp ten aanzien van beleidszaken die meer op het bordje van KVI liggen.
- De opdrachtgever probeert een zakelijke houding aan te nemen.
- Er is een goed functionerend overleg over het contract, monitoren en verantwoorden. Daarnaast is er een functionele werkrelatie tussen de directeur van de NEa en de opdrachtgever.

Eind 2006 is een onderzoek uitgezet onder 638 klanten in de volgende categorieën⁶⁹:

- Bevoegd gezag
- Inrichtingen
- Gebruikers CO₂- en NOx-registers

Hiervan hebben 165 klanten de enquête ingevuld waarin een groot aantal stellingen is voorgelegd. 62% van de respondenten is tevreden over de NEa. De tevredenheid heeft met name betrekking op deskundigheid, correctheid, behulpzaam en meedenken.

Veel genoemde verbeterpunten hebben betrekking op het verduidelijken van de werkwijze en de transparantie. Deze punten zijn voor een groot deel te wijten aan onduidelijke regels en dito wetgeving.

In het onderstaande overzicht zijn de punten gepresenteerd die klanten belangrijk vinden, maar waarover ze relatief ontevreden zijn.

⁶⁹ TNS / NIPO (8 februari 2007) Klanttevredenheidsonderzoek NEa.

Tabel 15 verbeterpunten NEa (resultaten tevredenheidsonderzoek)

Aspect	Investeren en verbeteren
Algemeen	Redelijkheid, voorspelbaarheid
Vergunningverlening	Proces van vergunningverlening (samenwerking met BG kan beter)
Toezicht	Rechtvaardigheid
Register	Gebruiksvriendelijkheid register
Helpdesk	Deskundigheid medewerkers
Informatie en communicatie	Kwaliteit Website

De aard van het onderzoek maakt het niet mogelijk bovengenoemde aspecten nader toe te lichten en te vertalen naar concrete verbeterpunten.

Wel is een groot aantal suggesties gedaan door respondenten die betrekking hebben op de programmering en tijdsbesteding door de NEa. Met name de twijfel over de noodzaak van toezicht in de huidige vorm (diepgang en frequentie) en de irritatie over het grote aantal herinneringen en mails valt op bij bestudering van de open antwoorden.

De enquête die in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd, levert aanvullende informatie op met betrekking tot:

- De wijze waarop de NEa omgaat met vertrouwelijke informatie (zie paragraaf x.x).
- De veronderstelde overlap tussen werkzaamheden van de verificateur (verificatie ten behoeve van jaarlijkse rapportage), NEa (toezicht) en het BG (toezicht Wm vergunning).

Op basis van de evaluatie verificatie emissieverslagen in het kader van CO₂ en NO_x emissiehandel weten we dat de betrokken partijen positief hebben gereageerd op de wijze waarop de NEa haar taken heeft verricht in het kader van de beoordeling van de emissieverslagen over 2005. Het gaat dan om aspecten als snelheid van reacties, inhoudelijk deskundigheid en de oplossingsgerichtheid van reacties.

Door de verificatie-instellingen is in het kader van de evaluatie verificatie emissieverslagen een aantal opmerkingen gemaakt ten aanzien van de uitvoering van de validaties van de monitoringsprotocollen. Door de snelheid waarmee deze behandeld moesten worden (waardoor geen bezoek aan de inrichting mogelijk was) zijn omissies of fouten in het monitoringsprotocol niet altijd onderkend. Deze zijn naar aanleiding van de verificatie door middel van meldingen door de inrichtingen aan de NEa weer rechtgezet. De monitoringsprotocollen van vergelijkbare inrichtingen blijken in de praktijk te verschillen wat betreft bijvoorbeeld diepgang van de opgenomen beschrijvingen. Het programma van eisen voor de monitoringsprotocollen geeft deze ruimte. Een deel van de verificatie-instellingen had de hoop dat de NEa zou zorgen voor het gelijk trekken van de kwaliteit van de monitoringsprotocollen.

Voor de inrichtingen in de steekproef van de evaluatie verificatie emissieverslagen die een toezichtbezoek hebben gehad van de NEa (in het kader van de validatie van het monitoringsprotocol of de behandeling van het emissieverslag) was het onduidelijk wat de functie van het toezichtbezoek was. Het werd als een herhaling gezien van de systeem- en dataverificatie door de verificatie-instelling. Er was geen kritiek op de wijze waarop de NEa haar werkzaamheden heeft verricht. Het kost de inrichting alleen tijd waar weinig tegenover staat.

Aandachtspunten voor het stroomlijnen van processen

- De NEa toont de ambitie om het toezicht te baseren op risico's en daarbij zoveel mogelijk de beschikbare informatie te gebruiken om het aantal audits en het tijdsbeslag per audit te reduceren.. Dit geldt ook voor de controle van emissieverslagen.
- De NEa wil de tweede ronde validatie en vergunningverlening laten plaatsvinden op basis van praktijkinformatie. Dat leidt naar verwachting tot een geringer tijdsbeslag omdat het aantal correcties minder zal zijn.
- De NEa kan het hele proces van opstellen van het MP tot en met toezicht verder stroomlijnen als het bedrijf eenvoudiger MP's opstelt en de NEa deze goedkeurt.
- De NEa werkt verder systematisch aan het stroomlijnen van de bestaande primaire processen en het anticiperen op nieuwe wetgeving. Dit vertaalt zich zichtbaar in projecten voor nieuwe producten en ook in een dalende kostprijs per product voor bestaande producten. De evaluaties en resultaten van het KTO worden hierin betrokken. Het stroomlijnen van de processen zal de komende periode wel systematischer (moeten) worden. Deze evaluatie heeft daar, bij een gelijkblijvende rolopvatting van de NEa, inhoudelijk niet veel praktische zaken aan toe te voegen.

Vertrouwelijkheid gegevens

De bevindingen zijn gebaseerd op enkele schriftelijke bronnen, een interview met de verantwoordelijke manager van het register en vijf telefonische interviews met medewerkers van de NEa. Wij hebben in dit onderzoek niet zelf de fysieke en/of technische systeemveiligheid onderzocht. Wij gaan er vanuit dat de informatie, verstrekt door de medewerkers, een juiste weergave geven van de realiteit. Tijdens de interviews hebben we onderzocht welke waarborgen voor de vertrouwelijkheid van marktgevoelige gegevens de NEa heeft en hoe deze worden toegepast in de praktijk. Voorts hebben we gekeken naar de zwakke schakels binnen de NEa. We hebben gekeken wat de NEa doet om deze zwakke schakels te managen. Hierbij zijn de volgende maatregelen aan de orde geweest.

Tabel 16 Maatregelen met betrekking tot vertrouwelijkheid van gegevens

Maatregel	Toelichting
Integriteitreglement	Jaarlijks verklaring gedragscode
Toegang tot systeem	Alleen medewerkers met registertaken
Contract Externe Automatiseerder	Getekende verklaring vertrouwelijkheid
Registratieverordening Bijlage 16	In procedure
Omgangsregels rekeninghouders	Geheime vraag bij telefonisch contact
Preventieve controle rekeninghouders	Kopie paspoort, Kamer van Koophandel en handtekening
Toegang tot gebouw	Transactiegegevens (kamer en kast) altijd op slot
Toegang tot server	Afdelingsspecifiek deel van de NEa-server

Algemene indruk

Binnen de NEa worden de controls met het oog op de vertrouwelijkheid van de gegevens actief nageleefd op basis van een door het MT goedgekeurd beveiligingsplan en een beveiligingscoördinatrice. De Europese Commissie controleert of de verordening goed wordt nageleefd. Onlangs is dit nog gebeurd bij de NEa. Geen van de bedrijven die de enquête heeft beantwoord vindt dat de NEa slecht omgaat met marktgevoelige gegevens

De respondenten die wij belden om dit in de praktijk te toetsen waren goed op de hoogte van de diverse controls binnen de NEa. Het integriteitsreglement, de clean desk policy en de controls betreffende de

toegang tot het digitale register werd door iedere respondent aangehaald. Daarnaast is er nog gesproken over de toegang tot het gebouw en de archiefkast alsmede het beleid ten aanzien van de rekeninghouders en het publicatiebeleid.

Integriteitreglement

Dit reglement bestaat uit een verklaringsgedragscode, die alle medewerkers moeten ondertekenen. Het document is er sinds half 2005 en wordt ieder jaar, met behulp van alle medewerkers, up-to-date gemaakt en opnieuw vastgesteld. In het document staat onder andere hoe medewerkers om moeten gaan met vertrouwelijke stukken. Het reglement is door iedereen ondertekend, ook door tijdelijke medewerkers.

Clean Desk Policy

Voor de clean desk policy is een persoon aangewezen die verantwoordelijk is voor de correcte uitvoering hiervan. Deze persoon haalt iedere avond alle printjes weg bij de printer en haalt ze door een shredder. Daarnaast worden er zogenoemde 'rode kaarten' uitgedeeld aan mensen die niet aan de policy voldoen en hierover worden emails gezonden aan alle medewerkers. Deze rode kaarten worden meegenomen in de functioneringsgesprekken door het MT.

Digitaal register; registerverordening

De marktgevoelige informatie binnen de NEa bevindt zich voornamelijk in de digitale registers. De registerverordening (2216/2004), annex 16 is hierbij van toepassing. Tot dit register hebben slechts vijf medewerkers binnen de NEa toegang. De overige medewerkers hebben toegang tot andere delen van het systeem, maar niet het register. Zo krijgen bijvoorbeeld de toezichthouders alleen een lijst met bedrijfsnamen die niet hebben voldaan, om te controleren. Er wordt hun geen inzicht verstrekt in saldi van de rekeninghouders. Deze vijf medewerkers hebben hun persoonlijke password, wat na drie keer fout invullen geblokkeerd wordt en geregeld gewijzigd moet worden.

Een externe ICT beheerder, beheert het systeem waar het register op draait. Deze externe beheerder heeft een vertrouwelijkheidverklaring ondertekend. Deze partij heeft een zwaar beveiligde datacenter en is gecertificeerd om dergelijke systemen te beheren. De Europese Commissie controleert of de verordening goed wordt nageleefd. Onlangs is dit nog gebeurd bij de NEa.

Begin 2005 is er bij de Commissie een voorstel neergelegd om de toegang tot het register een technisch hogere standaard op te leggen. Dat is destijds niet overgenomen, omdat men vond dat de standaard die nu gebruikt wordt voldoende beveiliging biedt. De NEa geeft aan dat de gebruikersnaam / password combinatie veilig is, maar dat dit valt of staat met de betrouwbaarheid van de gebruiker. Er zijn wel landen met een hogere standaard (bijv. Finland), maar deze landen hebben een bepaalde infrastructuur die er al ligt en zo ingezet kan worden.

Publicatiebeleid

Binnen de NEa is een publicatiebeleid opgesteld. Hierin is vastgelegd wat wel en wat niet naar buiten mag en wanneer. Als er een klant belt met een bepaalde vraag en men kan hierover informatie verschaffen, dan doet zij dit via een publicatie op de website, zodat iedereen er toegang toe heeft. Bij de start van de NEa was de organisatie op zoek naar de juiste afstemming tussen de verschillende betrokken partijen (VROM, EZ en de NEa zelf). Doordat er toen nog veel informatie gedeeld werd is er een keer te vroeg informatie naar buiten toe gepubliceerd. Om dit te voorkomen heeft de NEa meer regie in eigen hand genomen en wordt er geen informatie meer vooraf gedeeld. Ook moet de NEa zich houden aan de publicatieregels van het ministerie van VROM. Publicaties moeten vooraf worden goedgekeurd.

Op 2 april worden door alle lidstaten de CO₂ gegevens gepubliceerd en op 15 mei de NO_x gegevens. Hoewel de gegevens voor die tijd binnen de NEa medewerkers die toegang hebben bekend zijn, wordt hier ook met medewerkers intern niet over gecommuniceerd. Ook worden er pas circa een week voor publicatie berekeningen gemaakt en gegevens in kaart gebracht zodat het totaalbeeld zo laat mogelijk inzichtelijk wordt voor de medewerkers die wel inzage hebben.

Toegang tot het gebouw/afdeling en tot de kamer met het papieren archief

De afdeling waar de NEa zich bevindt is niet openbaar toegankelijk. Je komt alleen op uitnodiging binnen en er is altijd iemand die je ophaalt bij de receptie en weer wegbrengt. Het is een kleine overzichtelijke organisatie waar men elkaar goed kent.

Alle archiefstukken zitten achter slot en grendel. Drie mensen hebben toegang tot de kamer met de archiefstukken. De sleutel is in beheer bij de sleutelbeheerder in het pand. Met de lunchpauzes wordt de kamer afgesloten. Verder wordt ervoor gezorgd dat er altijd iemand aanwezig is op de genoemde kamer. Als iemand een dossier uit het archief wil lenen, bestaat er hier een uitschrijfsysteem voor.

Toegang tot de rekening / rekeninghouders

Bij het aanvragen van een rekening wordt een kopie van het paspoort gevraagd en een handtekening. De gebruikersnaam wordt per post verzonden, het wachtwoord per email. Als iemand zich digitaal aanmeldt dan moet er een persoonlijk password ingevoerd worden. Het bedrijf benoemt enkele mensen die toegang krijgen tot de rekening. Als iemand belt voor informatie over de rekening dan worden er drie persoonlijke vragen gesteld (bijvoorbeeld 'wat is de naam van je eerste school'). Als alledrie de vragen correct zijn beantwoord, wordt informatie verstrekt.

Enquêteresultaten

In de enquête die onder bedrijven is gehouden voor de Evaluatie Emissiehandel CO₂ en NO_x is een vraag gesteld over marktgevoelige gegevens. Onder het hoofdstuk over het functioneren van de NEa is de vraag gesteld: "Hoe gaat de NEa in uw ogen om met marktgevoelige gegevens?" Van de respondenten zegt 46,6% 'goed', 53,4% is 'neutraal' en 0,0% zegt 'slecht'. De opmerkingen en suggesties die gegeven worden zijn:

- "Het is ons volstrekt onbekend wat de NEa met onze gegevens doet. We gaan ervan uit dat de NEa zich aan de spelregels houdt."
- "De keer dat hier sprake is van geweest is het goed opgelost. Heeft echter wel veel tijd gekost en ik kan niet inschatten of het niet eenvoudiger had gekund."
- "Gezien de huidige wetgeving (openbaarheid van bestuur etc), hebben wij niet de indruk dat de als vertrouwelijk aangeleverde gegevens werkelijk als vertrouwelijk behandeld kunnen worden (eis van Greenpeace om inzage). Voorgesteld wordt om in het emissie jaarverslag te mogen refereren naar het document met de vertrouwelijke gedetailleerde gegevens waarna het document ter plaatse, bij het bedrijf, ingezien kan worden door de NEa."

Uit de enquêteresultaten blijkt dat enkele bedrijven niet voldoende inzicht hebben in hoe de NEa omgaat met marktgevoelige gegevens of betwijfelen of de NEa gegevens werkelijk vertrouwelijk *kan* behandelen. Uit de telefonische interviews is gebleken dat de NEa diverse maatregelen heeft getroffen. Intern zijn de medewerkers zich bewust van het feit dat ze te maken hebben met (markt)gevoelige informatie en er zijn diverse (wettelijke) controls ingebouwd die de respondenten goed kennen. Ook worden medewerkers, indien nodig, gecorrigeerd middels rode kaarten. Toch blijkt dit voor enkele klanten ondoorzichtig te zijn.

Zwakke schakels

Tijdens de interviews hebben de respondenten de volgende zwakke schakels binnen de NEa benoemd op het gebied van marktgevoelige gegevens:

- De laatste maanden wordt minder aandacht besteed aan het weghalen van printjes bij de printer door de medewerkers zelf. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat er printjes met gevoelige informatie rond blijft slingeren. Respondenten gaven aan dat er bij de printer een standaard code ingevoerd kan worden voordat het printje eruit komt. Nu gebeurt dat niet altijd even consequent.
- De screensaver op de computer schiet na enkele seconden aan. Bij mensen met toegang tot het digitale register is het aan te raden deze tijd te verkorten, zodat het risico dat iemand anders informatie kan inzien verkleind wordt.
- marktgevoelige informatie zit alleen in het systeem, en is niet terug te vinden op papier. Toegang tot het systeem kan daarom een zwakke schakel zijn. De NEa neemt echter diverse maatregelen om toegang van buitenaf te voorkomen en er wordt ook periodiek gemeten in hoeverre wordt geprobeerd om van buitenaf toegang tot het systeem te krijgen.

Wet Openbaarheid van bestuur

Het beleid van de NEa is erop gericht uitermate terughoudend om te gaan met het verstrekken van (bedrijfs-)informatie, tenzij wetgeving bepaalt dat de betreffende informatie openbaar gemaakt moet worden.

Op basis van de EG-richtlijn toegang tot milieuinformatie, de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet uitvoering verdrag van Aarhus is veel milieu-informatie openbare informatie. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de emissiecijfers zelf. Deze worden daarom actief gepubliceerd. Echter, transactie informatie en saldi van emissierechten worden niet beschouwd als milieu-informatie.

Voor bedrijfs- en productiegegevens geldt dat de NEa een afweging moet maken tussen het bedrijfsbelang en het belang van vrije toegang tot informatie bij een beslissing tot actieve en passieve vertrekking van gegevens. Hierbij moet grote waarde toegekend aan het bedrijfsbelang. Als partijen vragen om informatie over de systematiek van emissieverantwoording via monitoringsprotocollen, emissieverlagen en verificaties van die verslagen geldt dat de NEa dus een eigen afweging moet maken. Dat heeft de NEa in de praktijk ook gedaan. Het verzoek van een NGO tot inzage in de volledige emissieverlagen van een aantal bedrijven is in eerste instantie door de NEa afgewezen omdat de onderbouwing van de emissiecijfers ook informatie bevat over brandstroomstromen, productiemethoden en fabricage gegevens. Deze laatste informatie kan voor concurrenten zeer waardevolle inzichten verschaffen. Na een bezwaarprocedure en hoorzitting met alle belanghebbende partijen heeft de NEa, rekening houdend met het begrip 'milieu-informatie, besloten dat 'alleen die delen van de emissieverlagen openbaar mogen worden, waarin emissiecijfers vermeld worden'. En dus niet de onderdelen die bedrijfsspecifieke/fabricage informatie bevatten. De NEa handelt dus in lijn met haar beleid. De rechter moet nog uitspraak doen over deze zaak.

Benchmark

De resultaten van deze evaluatie geven geen aanleiding tot een brede kwantitatieve benchmark tussen de verschillende emissieautoriteiten op de korte termijn. Voor een dergelijke kwantitatieve benadering komen eigenlijk alleen taken in voor het register aanmerking. Wel kan het zinvol zijn om op een aantal aandachtspunten een vergelijking te maken van 'best-practises'

De belangrijkste reden hiervoor is dat de emissieautoriteiten per land verschillend zijn georganiseerd en ook het takenpakket en de context verschilt... Vergunningverlening en toezicht is niet in alle landen in één autoriteit ondergebracht. Nederland is het enige land waar naast het CO₂ emissiehandelssysteem ook een NOx handelssysteem bestaat, waarbij de NEa toezicht houdt op beiden. De kosten en formatie van de

NEa die alleen gericht is op CO₂ is bovendien niet eenvoudig af te leiden uit de begroting en verantwoording. Hiervoor zouden veel aannames moeten worden gemaakt. Bovendien is sprake van relatief nieuwe processen, waardoor nog geen betrouwbare kengetallen per proces(stap) bestaan. Het proces van validatie en vergunningverlening is nog maar één keer doorlopen.

Er zijn, mede vanuit een oogpunt van doelmatigheid, diverse aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van de NEa waarbij een internationale vergelijking of het verzamelen van 'best-practises' een relevante bijdrage kan leveren. Het betreft:

- de frequentie en diepgang van audits;
- het percentage emissieverslagen dat wordt gecontroleerd;
- het aantal meldingen dat de emissieautoriteit ontvangt;
- de inhoudelijke kwaliteit en mate van detaillering van de monitoringsprotocollen;
- de mate waarin de emissieautoriteit toezicht houdt op de meetinstanties en verificateurs.

1.5.2.3 Documentatie

- Algemene Rekenkamer (2003) Handreiking meten van doelmatigheid
- NEa (200x) Beveiligingseisen uit het contract met de beheerder van het register.
- NEa (2006) Jaarverslag 2005
- NEa (2006) Jaarplan 2007 Nederlandse Emissieautoriteit (definitieve versie 02-11-2006)
- NEa (2006) Begroting 2007, inclusief toelichting
- NEa (2006) Tarievennotitie 2007
- NEa (2006) Offerte Nederlandse Emissieautoriteit, uitvoeringsjaar 2007
- NEa (2006) 2^e viermaandsrapportage tbv KVI, periode 1 januari t/m 31 augustus 2006
- NEa (2006) 2^e viermaandsrapportage tbv de eigenaar NEa (FEZ) periode januari t/m augustus 2006
- NEa (2007) interne voortgangsrapportages (januari en april)
- NEa (2007) (concept) kwaliteitshandboek
- NEa (2007) Diverse berichten website
- NEa (2007) Bijdrage bedrijfsvoeringsparagraaf NEa ten behoeve van jaarverantwoording 2006 VROM, brief NEa d.d 19-02-07.
- Staatscourant (13 mei 2005) Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 106, nr. 1 Instelling Nederlandse Emissieautoriteit als baten-lastendienst.
- Verordening (EG) nr. 2216/2004, 21 december 2004.
- Stuyt projecten bv (2006) eindrapport evaluatie verificatie emissieverslagen in het kader van CO₂ en NO_x emissiehandel.
- TNS NIPO (2007) Klanttevredenheidsonderzoek NEa.
- VROM (2005) Verlening CO₂-emissievergunning; evaluatie en aanbevelingen
- VROM (2005) Rapport NO_x vergunningverlening
- Memorie van toelichting NO_x –, par. 13.5 (Kopersbescherming) en par. 14.3 (Vertrouwelijkheid van milieu-informatie), Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29766 nr 3.;
- Memorie van toelichting CO₂ – hoofdstuk 15 (Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten), Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29565, nr. 3
- Memorie van toelichting NO_x –, par. 13.5 (Kopersbescherming) en par. 14.3 (Vertrouwelijkheid van milieu-informatie), Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29766 nr 3.;
- Memorie van toelichting CO₂ – hoofdstuk 15 (Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten), Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29565, nr. 3

1.5.3 Vraag 31: tweedelijns toezicht

Vraag 31.

- a. *Hoe is het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal geregeld?*
- b. *Wat is de meerwaarde van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM?*
- c. *Welke activiteiten heeft het Inspectoraat-Generaal in 2005-2006 verricht in het kader van emissiehandel?*

1.5.3.1 Documentatie

- Wet milieubeheer, 1.18.2 Regeling mandaat handhaving Inspectoraat-generaal VROM
- Memorie van toelichting wetsvoorstel CO₂ emissiehandel, TK 2003-2004, 29565, nr. 3, p.50
- Ministerie van VROM (2004) Aansturing en verantwoording van de NEa (2^e concept versie)
- Ministerie van VROM (2004) Verslag Stuurgroep NEa d.d. 26 oktober 2004
- Ministerie van VROM (2004) Verslag Stuurgroep NEa d.d. 3 december 2004

1.6 Overige vragen (6, 14, 32, 34, 35, 36)

1.6.1 Vraag 6: invloed internationaal

Vraag 6.

- a. *Hoe benut Nederland zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en implementatie van emissiehandel (denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de MRG, maar ook aan de inbreng in de review van NEC, LCPD en IPPC).*
- b. *6.b. Kan het simpeler en effectiever? Zo ja, hoe?*

1.6.1.1 Bevindingen ten aanzien van CO₂-emissiehandel

- *Fundamentele keuzes voor het ETS zijn in korte periode genomen.* In een relatief kort tijdsbestek van 2002-2003 zijn de fundamentele beslissingen over de werking van het ETS genomen zoals de keuze voor een *cap and trade* systeem, de wijze van allocatie en de basis voor de monitoring, rapportage en verificatie. Bij de consultatieronden t.b.v. de inspraak op de voorgestelde wetgeving is door een zeer groot aantal partijen aanpassingsvoorstellen gedaan. Gezien het grote aantal betrokken stakeholders, is niet goed te kwantificeren welke invloed de Nederlandse inbreng bij de totstandkoming van het fundament van het ETS heeft gehad. Wel wordt opgemerkt dat het binnen Nederland ontwikkelde voorstel van de Commissie Vögtlander⁷⁰ op essentiële punten sterk afwijkt van het ETS..
- *Waardering voor de inzet van VROM en EZ.* Bij de uitwerking en implementatie van het ETS in Europa, zoals de verdere ontwikkelingen van de MRG, de richtlijnen voor de verificatie en de specificaties van het Register is Nederland actief betrokken geweest. Hierin is ook actief samengewerkt met andere lidstaten, zoals met DEFRA op het vlak van de implementatie van het Register. Uit de interviews met de bedrijven blijkt dat er waardering is voor de inzet van VROM en EZ in deze werkgroepen in Europa. Wel is de inzet van de Nederlandse overheid is sterk persoonsgebonden. Nederland heeft op Europees niveau veel moeite gestoken in de discussie

⁷⁰ Commissie CO₂-handel, Handelen voor een beter milieu, haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland, Januari 2002

rondom definitie kwesties, de allocatie en in de uitwerking van de wijze van monitoring en verificatie. In een van de interviews werd gesteld dat *'de invloed van Nederland [op het CO₂ systeem] groter is geweest dan op basis van de stemverhoudingen was te verwachten'* Enkele punten zijn direct terug te leiden naar de inzet van Nederland, o.a.:

- opzet van een Nederlands verificatieprotocol dat nu de basis vormt voor een Europees verificatieprotocol⁷¹,
 - verduidelijking van de wijze waarop met eisen t.a.v. de nauwkeurigheden in de monitoring wordt omgegaan,
 - toekomstige opt-in voor N₂O emissies en de wens de allocatie hiervan te baseren op een benchmark methodiek naar de stand der techniek
- *Nederland heeft voortrekkersrol gespeeld bij de harmonisatie van de definitie voor verbrandingsinstallaties.* Op initiatief van Nederland zijn in 2005 enkele lidstaten in gesprek met elkaar gekomen over en de harmonisatie van de definitie voor verbrandingsinstallaties. Dit heeft er toe geleid dat voor de periode van 2008-2012 de definitie verder is verduidelijkt. De voordelen van deze verduidelijking voor de Nederlandse situatie zijn beperkt.
- Het Nederlandse voorstel voor een opt-out voor kleine installaties heeft het niet gehaald. In de periode 2005-2007 heeft Nederland via een opt-out de kleine installaties voor deelname aan het ETS uitgezonderd. Nederland heeft hier ook voor een opt-out voor de periode na 2007 gepleit maar was hierin niet succesvol. Uiteindelijk moet nu ruim 70 installaties extra aan het ETS deelnemen.
- Het ETS kan niet los worden gezien van de andere flexibele Kyoto mechanismen: JI en CDM. Nederland heeft in de jaren 90 een pioniersrol gespeeld rond het ontwikkelen van deze mechanismen. De snelle totstandkoming van het ETS en het grote politieke draagvlak voor het ETS hangen mede samen met de ontwikkeling van het JI en CDM mechanisme waarin Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld. Thans behaalt een belangrijk deel (20 Mton) van haar reductiedoelstellingen door de aankoop van CO₂ credits via het CDM en JI mechanismen. Nederland heeft er een belang bij dat er een goede koppeling bestaat tussen het ETS en de andere flexibele mechanismen.
- Vanuit het Ministerie van EZ vind op dit moment actieve bijdrage plaats aan de review van the ETS. Vooral de allocatiemethodiek voor de periode na 2012 is een hekel punt. EZ wordt daarbij ondersteund door studies van het ECN, in opdracht van de Nederlandse overheid en de EU.

1.6.1.2 Bevindingen ten aanzien van NOx-emissiehandel

- *Nederland speelt actieve rol rond implementatie NEC Directive:* Realisatie van de NEC doelstellingen is de drijfveer geweest achter de introductie van NOx emissiehandel. Rond het vaststellen van de NEC doelstellingen heeft Nederland binnen Europa een actieve rol gespeeld. Een belangrijke inzet van Nederland was het bewerkstelligen van een verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland door het realiseren van lagere achtergrondniveaus. Door in te zetten op scherpe nationale doelstellingen voor Nederland werden de omliggende landen van Nederland, met name België en Duitsland ook gestimuleerd om scherpe doelstellingen voor NOx en SO₂ te accepteren. Uit de recente voortgangsrapportages van de EU lidstaten rond de implementatie van de NEC Directive valt te lezen dat de meeste West Europese landen een vergelijkbare moeite hebben met het halen van de NEC targets voor NOx. Op dit moment blijkt de Nederlandse invloed o.a. uit haar rol bij de review van de NEC Directive.
- *Effect van de implementatie van de IPPC Directive op de werking van NOx handel in Nederland is onderschat:* De drijfveer achter de introductie van het Nederlandse systeem voor NOx emissiehandel was het behalen van de NEC-doelstelling voor NOx voor 2010. Al in 1997 zijn

⁷¹ Guidance for Recognition of Verification Bodies Under EU ETS Directive EA-6/03, Maart 2005,

gesprekken met de Nederlandse industrie begonnen over emissiehandel als alternatief instrument. Gedurende de ontwikkeling van het systeem van NOx emissiehandel stonden de Europese ontwikkelingen echter niet stil, vooral rond de implementatie van de IPPC Directive en het ontwikkelen van een Europees CO₂-handelssysteem. Nederland heeft op verschillende momenten bij de EC voor een uitzonderingspositie m.b.t. de NOx eisen uit de IPPC gepleit in geval van NOx handel. Hierin is Nederland echter niet geslaagd, omdat bij andere lidstaten geen draagvlak bleek te bestaan voor een dergelijk amendement op de IPPC richtlijn. Achteraf gezien kan worden geconcludeerd dat Nederland op dit punt de situatie heeft onderschat. Er werd er teveel vanuit gegaan dat CO₂ emissiehandel de weg zou vrij maken voor NOx emissiehandel. Ook de vrijheid van vergunningverleners om IPPC eisen t.a.v. NOx emissies soepel te interpreteren vanwege het systeem van NOx emissiehandel is onderschat. Het lange traject dat door de Nederlandse overheid is doorlopen was vooral gericht op het bereiken van consensus met het bedrijfsleven. De aandacht was te weinig gericht op Europese ontwikkelingen. Daarbij is bijvoorbeeld weinig aandacht uitgegaan naar het Zweedse NOx heffingssysteem, terwijl wel veel aandacht uitging naar NOx-emissiehandelssystemen in de USA.

- *Op korte termijn zijn geen aanpassingen van de IPPC Directive te verwachten die meer ruimte zullen creëren voor het systeem van NOx emissiehandel in Nederland.* Het is niet te verwachten dat de IPPC Directive op korte termijn zal worden aangepast om meer ruimte te scheppen voor NOx emissiehandel. Dit hangt ook samen met ontwikkelingen zoals:
 - Er is op dit moment onduidelijkheid over de toekomstige NEC doelstellingen. Deze zijn afhankelijk gemaakt van de toekomstige energiescenario's die weer het resultaat zijn van de uitwerking van de recent vastgestelde Europese klimaatambities. Daarmee zal waarschijnlijk ook de discussie over de wijze waarop die doelstellingen gerealiseerd kunnen worden enkele jaren vooruitgeschoven worden.
 - Problemen met de implementatie van de IPPC Directive in Europa. Het lijkt er op dat de EC eerst orde op zaken wil stellen en een goede implementatiegraad van de IPPC vereisten binnen de Europese industrie wil realiseren alvorens uitzonderingen op het niveau van lidstaten toe te laten.

1.6.2 Status emissierecht (vragen 14, 32, 36)

1.6.2.1 Vraag 14: balanswaardering

Vraag 14 a. *Hoe worden de emissierechten internationaal gewaardeerd op de balans van een bedrijf?*

Vraag 14 b. *Wat is de juridische status van balanspost CO₂ in verband met overname of beslag in Europees verband?*

Vraag 14 c. *Verschildt de juridische status per land en belemmert dit de marktontwikkeling?*

1.6.2.1.1 Achtergrond

Vraag 14.a.: Er is nog geen standaard voor het omgaan met emissierechten in de jaarrekening. De Raad voor de Jaarrekening heeft een ontwerp richtlijn gepubliceerd over dit onderwerp dat in concept is geschreven door KPMG.

De International Accounting Standards Board (IASB) heeft het onderwerp op de agenda gezet zodat er een IFRS (International Financial Reporting Standards) standaard ontwikkeld gaat worden. De verwachting is dat dit nog geruime tijd op zich zal laten wachten. Ondertussen hanteren audit firma's eigen richtlijnen op basis van algemene principes en regels.

Voor Nederlandse vennootschapsbelasting doeleinden worden de emissierechten op de fiscale balans op verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde gewaardeerd. In andere landen gelden andere fiscale waarderingsvoorschriften, zoals ook blijkt uit bovengenoemd rapport van PricewaterhouseCoopers. Dit rapport zal dan ook als uitgangspunt dienen voor de beantwoording van de fiscale kant van deze vraag.

Vraag 14.b.: CO₂ emissierechten zijn verleend aan de vergunninghouders van de installaties. Bij een bedrijfsovername worden de rechten overgenomen omdat deze zijn gekoppeld aan de milieuvergunning en in de regel de nieuwe eigenaar ook vergunninghouder wordt. Bij bedrijfssluiting kunnen eenmaal verleende rechten verkocht worden.

Voor Nederlandse fiscale doeleinden staan emissierechten bij de vergunninghouders van de installaties op de balans als voorraad. In andere landen gelden andere fiscale kwalificaties. Deze verschillen zijn in 2006 door PricewaterhouseCoopers in kaart gebracht voor de voornaamste EU-landen. De bevindingen van dit rapport zullen nader getoetst, en waar nodig aangepast, worden.

Vraag 14.c.: Of er verschillen in juridische status van CO₂ emissierechten zijn per land en of er specifieke belemmeringen zijn voor de markt vanwege juridische status van emissierechten is onbekend.

In andere landen worden emissierechten voor fiscale doeleinden anders gekwalificeerd dan in Nederland. Of, en in hoeverre, dit tot specifieke belemmeringen in de markt leidt is onbekend.

1.6.2.1.2 Bevindingen

Nationaal in Nederland

De Raad voor de Jaarverslaglegging heeft op 23 maart 2006 een uiting gepubliceerd over de wijze waarop emissierechten in de jaarrekening verwerkt zou moeten worden. Na het verwerken van commentaar is de richtlijn in definitieve vorm opgenomen als toevoeging aan hoofdstuk 274: "Overheidssubsidies in jaareditie 2006 van de bundel".

De tekst van de definitieve richtlijn luidt als volgt:

RJ 274, Bijlage: Verwerking van om niet verkregen en gekochte emissierechten

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2005 worden bepaalde rechtspersonen geconfronteerd met de implementatie in de Nederlandse wet- en regelgeving van de EU-richtlijn over emissierechten betreffende broeikasgassen (i.c. CO₂). Deze wet- en regelgeving houdt in dat aangewezen rechtspersonen aan het begin van een kalenderjaar emissierechten ontvangen van de overheid, die recht geven op een bepaalde hoeveelheid uitstoot van CO₂. Deze emissierechten zijn vrij verhandelbaar. Rechtspersonen kunnen bijvoorbeeld rechten verkopen of aanvullende rechten kopen. Na afloop van het kalenderjaar wordt de daadwerkelijke uitstoot aan CO₂ vastgesteld en dienen de rechtspersonen emissierechten in te leveren ter hoogte van deze daadwerkelijke uitstoot. Indien een onderneming tekort heeft, moet een boete worden betaald en kan (binnen bepaalde beperkingen) het tekort ten laste van de rechten van het volgende jaar worden gebracht.

In deze bijlage worden twee varianten voor de verwerking van deze emissierechten en de hiermee samenhangende verplichtingen uitgewerkt. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag in

hoeverre, indien van toepassing, systematische afschrijving van geactiveerde emissierechten mogelijk is. Tevens wordt in deze bijlage de verwerking van de opbrengst uit hoofde van verkoop van emissierechten behandeld.

2. Toepassingsgebied

Deze bijlage is van toepassing voor om niet verkregen en gekochte emissierechten voor eigen gebruik (CO₂ emissierechten of vergelijkbare programma's). Niet ingegaan wordt op de verwerking van actieve handelsactiviteiten in emissierechten en van termijncontracten in emissierechten. Evenmin wordt ingegaan op de verwerking van andere rechten die van de overheid worden ontvangen (bijvoorbeeld vergunningen en quota).

Emissierechten kunnen op grond van lokale wet- en regelgeving worden toegekend voor een periode van een jaar of een periode van langer dan een jaar. De vooronderstelling bij de varianten in deze bijlage is dat jaarlijks wordt getoetst of sprake is van een tekort of overschot ten opzichte van de voor die jaarlaag toegekende emissierechten. Deze toetsing leidt tot het afwikkelen van de over het afgelopen jaar toegekende rechten. Daarnaast worden nieuwe rechten voor het volgende jaar verkregen.

Een aan het einde van een jaar geconstateerd tekort of overschot kan echter in bepaalde landen worden verrekend met de emissierechten over de andere jaren van de toekenningsperiode.

3. Verwerking van emissierechten

Ten aanzien van de verwerking en waardering van emissierechten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zijn op grond van Titel 9 BW 2 en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving meerdere varianten denkbaar. In deze bijlage zijn hiervan twee voorbeelden opgenomen.

3.1. Variant I

Verwerking en waardering

In deze variant worden emissierechten als volgt verwerkt:

- Toegekende emissierechten worden initieel gewaardeerd tegen hun actuele waarde op het verkrijgingsmoment (deze actuele waarde wordt vervolgens verondersteld de kostprijs te zijn ten behoeve van de verdere verwerking). Naderhand bijgekochte emissierechten worden initieel gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs;*
- Het verschil tussen de initiële waardering van de rechtstreeks van de overheid verkregen emissierechten en de daadwerkelijke verkrijgingsprijs daarvan (veelal nihil) wordt aangemerkt als overheidssubsidie en verantwoord als overlopend passief. Deze post wordt vervolgens systematisch ten gunste van het resultaat gebracht gedurende de looptijd van de rechten met inachtneming van eventueel tussentijds verkochte emissierechten;*
- De vervolgwaardering van de geactiveerde emissierechten geschiedt op basis van de initiële kostprijs (actuele waarde op het verkrijgingsmoment). Er wordt in principe niet afgeschreven op de emissierechten, omdat deze rechten pas worden gebruikt/aangewend op het moment dat ze worden ingeleverd ter afwikkeling van de door de daadwerkelijke uitstoot opgebouwde verplichting;*
- Voor de daadwerkelijke uitstoot wordt een verplichting (voorziening) gevormd, te waarden tegen de boekwaarde van de (benodigde) emissierechten die de onderneming beschikbaar*

heeft. Voorzover de uitstoot groter is dan de beschikbare emissierechten, wordt dat gedeelte van de voorziening gewaardeerd tegen de actuele waarde van de (nog te verkrijgen) emissierechten. Indien en voorzover een boete moet worden betaald, wordt ook deze ten laste van het resultaat voorzien;

De verplichting wordt gevormd ten laste van het resultaat - of opgenomen in de kostprijs van geproduceerde activa, indien van toepassing - naarmate de uitstoot gedurende het jaar plaatsvindt. Indien de verplichting wordt gevormd door opnemings in de kostprijs van geproduceerde activa, wordt de daaraan gerelateerde geamortiseerde overheidssubsidie dienovereenkomstig in de kostprijs van deze geproduceerde activa opgenomen.

Overweging

In deze variant worden verkregen emissierechten in de jaarrekening inzichtelijk gemaakt door het opnemen van een immaterieel vast actief. Naar analogie van alinea 274.112 wordt het verschil tussen de initiële waardering van de rechtstreeks van de overheid verkregen emissierechten en de daadwerkelijke kostprijs daarvan (veelal nihil) aangemerkt als overheidssubsidie en als vooruit ontvangen bedrag onder de overlopende passiva opgenomen. Naar analogie van alinea 274.113 valt vervolgens deze op de balans gepassiveerde overheidssubsidie systematisch ten gunste van het resultaat vrij; het is op grond van alinea 252.313 toegestaan deze vrijval te salderen met de lasten in verband met de uitstoot. Voor de daadwerkelijke uitstoot wordt een voorziening opgenomen ten laste van het resultaat, of opgenomen in de kostprijs van geproduceerde activa indien van toepassing. Op grond van alinea 252.301 wordt het bedrag, dat als voorziening wordt opgenomen, gewaardeerd tegen de beste schatting van de bedragen die noodzakelijk zijn om de desbetreffende verplichting per balansdatum af te wikkelen. Omdat de daadwerkelijke uitstoot (jaarlijks) wordt afgewikkeld met de initieel verkregen emissierechten en de eventueel bijgekochte emissierechten, wordt de voorziening gewaardeerd tegen de boekwaarde van de (benodigde) emissierechten.

3.2. Variant II

Verwerking en waardering

In deze variant worden emissierechten als volgt verwerkt:

- Toegekende emissierechten worden initieel gewaardeerd tegen de daadwerkelijke verkrijgingsprijs (zijnde nihil). Dit betekent dat geen overheidssubsidie in de balans als overlopende passiefpost wordt opgenomen (en afgeschreven). Naderhand bijgekochte rechten worden initieel gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs;*
- De vervolgwaardering van de geactiveerde emissierechten vindt plaats tegen kostprijs;*
- Voor de daadwerkelijke uitstoot wordt slechts een verplichting (voorziening) gevormd voorzover deze de toegekende emissierechten te bovengaat, te waarderen tegen de actuele waarde van de (nog te verkrijgen) emissierechten;*
- De verplichting wordt gevormd ten laste van het resultaat - of opgenomen in de kostprijs van geproduceerde activa, indien van toepassing - naarmate de uitstoot gedurende het jaar plaatsvindt. Voor een eventueel te betalen boete wordt ten laste van het resultaat een*

voorziening

gevormd.

Overweging

De Richtlijnen voor de jaarverslaggeving kennen geen specifieke voorschriften inzake de verwerking van overheidsbijdragen in natura. Op basis van de algemene bepaling dat de eerste waardering van een actief tegen kostprijs plaatsvindt, wordt het aanvaardbaar geacht om overheidsbijdragen in natura niet te verwerken in de balans. Vanwege het feit dat de rechten niet worden verwerkt, is het in dit geval aanvaardbaar dat geen voorziening wordt gevormd zolang de daadwerkelijke uitstoot minder is dan waarvoor rechten zijn ontvangen.

3.3. Andere varianten

Het International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC) heeft in 2004 IFRIC Interpretation 3 Emission Rights uitgebracht. In deze interpretatie werd een verwerkingswijze voorgeschreven die als nadeel heeft dat bepaalde 'accounting-mismatches' kunnen ontstaan. Mede in dit licht heeft de IASB besloten om deze interpretatie in te trekken. Het toepassen van de in IFRIC 3 beschreven verwerkingswijze leidt in het algemeen niet tot aanvaardbare financiële verslaggeving.

3.4. Verrekening over meerdere jaren

In bepaalde landen mag een aan het einde van een jaar geconstateerd tekort of overschot worden verrekend met de emissierechten over de andere jaren van de toekenningsperiode. Indien dan naar verwachting de gehele toekenningsperiode met een tekort aan rechten zal worden afgesloten, is het aanvaardbaar aan het einde van het jaar een voorziening te treffen voor het verschil tussen de cumulatieve uitstoot waarvan de rechten systematisch ten gunste van het resultaat zijn gebracht, en de daadwerkelijke cumulatieve uitstoot, indien en voor zover de daadwerkelijke cumulatieve uitstoot groter is.

4. Systematische afschrijving van emissierechten

Omdat emissierechten pas worden gebruikt/aangewend op het moment dat zij worden ingeleverd ter afwikkeling van de door de emissie opgebouwde verplichting, kan geen sprake zijn van systematische afschrijving van (indien van toepassing) geactiveerde emissierechten.

5. Opbrengst bij verkoop

De toegekende emissierechten voldoen aan de definitie van een immaterieel vast actief ook als ze niet tot uitdrukking worden gebracht in de balans. Emissierechten kunnen worden gekocht en verkocht, ongeacht de stand van de cumulatieve werkelijke emissie. Indien emissierechten worden verkocht, wordt een verkoopopbrengst gerealiseerd die wordt verantwoord in de winst- en verliesrekening. Hierbij wordt verondersteld dat sprake is van een niet-speculatieve verkoop van emissierechten, hetgeen betekent dat de rechten alleen worden verkocht indien ze naar verwachting niet (meer) benodigd zijn in de periode waarvoor ze zijn toegekend. Het verkochte deel zal normaal gesproken een relatief gering deel van de toegekende emissierechten uitmaken, uitgaande van in continuïteit te verrichten bedrijfsactiviteiten.

De richtlijn beschrijft twee mogelijke varianten en sluit andere varianten niet uit. Het wordt aan de praktijk overgelaten met de richtlijn aan de slag te gaan.

Welke van de twee varianten in de praktijk het meest worden gebruikt is niet bekend. Het ligt voor de hand dat bedrijven die regelmatig en actief handelen in emissierechten en ook een relatief grote posities hebben zoals bedrijven met veel emissies en actieve financiële partijen (banken en carbon funds) op basis van de actuele waarde op het verkrijgingsmoment waarderen (variant I). Kleinere bedrijven varianten II waarderen waarschijnlijk vaker volgens variant II (verkrijgingsprijs).

Internationaal

De International Accounting Standard Board (IASB, het internationale gezelschap dat IFRS-standaarden uitgeeft) heeft in december 2004 de volgende interpretatie gepubliceerd (IFRIC 3: Emission Rights):

- *Rights (allowances) are intangible assets that should be recognised in the financial statements in accordance with IAS 38 Intangible Assets.*
- *When allowances are issued to a participant by government (or government agency) for less than their fair value, the difference between the amount paid (if any) and their fair value is a government grant that is accounted for in accordance IAS 20 Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance.*
- *As a participant produces emissions, it recognises a provision for its obligation to deliver allowances in accordance with IAS 37 Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets. This provision is normally measured at the market value of the allowances needed to settle it.*

In juni 2005 is deze interpretatie herroepen met als argument dat het proces van de totstandkoming van de interpretatie niet adequaat was geweest.

Er wordt door de IASB gewerkt aan een nieuwe standaard voor emissierechten. Deze is echter nog niet gepubliceerd (situatie mei 2007).

1.6.2.1.3 Documentatie

- PricewaterhouseCoopers, 2004, Rapportage: CO₂-emissiehandel bezien vanuit fiscaal perspectief;
- PricewaterHouseCoopers, 2006, Taxation of emissions trading within the EU
- Richtlijn over de verwerking van emissierechten in de financiële jaarrekening; Hoofdstuk 274: "Overheidssubsidies in jaareditie 2006 van de bundel"; RJ-Uiting 2006-1 van de Raad voor de Jaarverslaglegging
- IFRIC 3: Interpretation on Emission Rights; International Accounting Standards Board (IASB), June 2005
- IASB withdraws IFRIC Interpretation on Emission Rights, July 2005

1.6.2.2 **Vraag 32: fiscaal**

Vraag 32. *Zijn er mogelijkheden voor verbetering van de fiscale regeling van de handel in emissierechten?*

1.6.2.2.1 **Bevindingen**

Uit de enquête en uit de interviews komen geen signalen dat er belangrijke knelpunten zijn met betrekking tot de fiscale regeling van de handel in emissierechten

BTW

BTW speelt een belangrijke rol bij emissiehandel. De Nederlandse ontvanger van betalingen voor emissierechten moet BTW afdragen. In de meeste EU-landen is dit het geval. Er zijn echter uitzonderingen. Het tarief dat gehanteerd wordt is meestal het tarief dat voor diensten geldt.

Het is in een aantal landen bijzonder lastig om BTW terug te vorderen, vooral als het internationale transacties gaat. Een van de geïnterviewde bedrijven suggereerde in EU verband af te spreken dat de BTW teruggevorderd zou kunnen worden in het land waar de koper gevestigd is in plaats van in het land waarvandaan de rechten worden geleverd. Dit kan uiteraard alleen als er in EU verband afspraken over dit onderwerp gemaakt worden.

Waardering van emissierechten in de jaarrekening

Er zijn ook relevante verschillen in de vennootschapsbelasting. In Nederland dienen de emissierechten op de fiscale balans als voorraad op verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde te worden gewaardeerd. In andere landen gelden andere waarderingsvoorschriften. Ook zou het in sommige landen mogelijk zijn om af te schrijven op emissierechten. Ten slotte is in Nederland een eventuele boete niet aftrekbaar. In bijvoorbeeld Duitsland is dit wel mogelijk. Een en ander volgt o.a. uit rapporten van PricewaterhouseCoopers.

Of deze verschillen in de praktijk daadwerkelijk belemmerend werken is onbekend, maar ze bieden wel mogelijkheden voor verbetering (harmonisatie) van de fiscale regeling van de handel in emissierechten.

Voor Nederlandse vennootschapsbelasting doeleinden worden de emissierechten op de fiscale balans op verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde gewaardeerd. In andere landen gelden andere fiscale waarderingsvoorschriften.

Fiscaal moeten emissierechten als voorraad gewaardeerd worden terwijl in de financiële jaarrekening waardering plaatsvindt op basis van immateriële activa (intangible assets). Dit vereist een dubbele administratie voor emissierechten volgens verschillende principes. Eén van de geïnterviewde bedrijven suggereerde deze verschillen gelijk te trekken.

1.6.2.2.2 **Documentatie**

- PricewaterhouseCoopers, 2004, Rapportage: CO₂-emissiehandel gezien vanuit fiscaal perspectief;
- PricewaterhouseCoopers, 2006, Taxation of emissions trading within the EU

1.6.2.3 **Vraag 36: pandrecht**

Vraag 36 a. *Welke redenen bestaan voor regeling van A) een pandrecht op emissierechten en van B) de mogelijkheid van verhaalsbeslag?*

Vraag 36 b. *In welke andere EU-landen bestaat die regeling?*

Vraag 36 c. *Welke vorm zou die regeling in Nederland kunnen krijgen?*

Vraag 36 d. *Hoe verhoudt zich dat tot de EG-registerverordening?*

1.6.2.3.1 **Achtergrond**

In de Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is aangegeven waarom het vestigen van pandrecht op emissierechten niet mogelijk is gemaakt.

Het eerste argument was van technische aard:

Het register voor handel in broeikasgasemissierechten geen openbaar register. Om een pandrecht te vestigen zou het moeten worden ingeschreven in het register voor handel in broeikasgasemissierechten. Dit zou onwenselijk zijn mede gelet op de Europese context waarbinnen het register voor handel in broeikasgasemissierechten functioneert. Uit dit register is dan ook geen informatie te achterhalen of op een emissierecht een mogelijk pandrecht zou zijn gevestigd. Indien pandrecht niet zou worden uitgesloten zou dit een onduidelijke situatie met zich meebrengen wat de rechtszekerheid niet ten goede zou komen.

Als tweede argument werd genoemd dat emissierechten als gevolg van hun tijdelijk karakter nauwelijks een geschikt verhaalsobject zijn. Voorts zullen emissierechten in vergelijking met de rest van het vermogen van de schuldenaar gewoonlijk geen belangrijk vermogensbestanddeel vormen.

Over de rechten in geval van faillissement zegt het MoT: In geval van faillissement van degene op wiens naam de emissierechten staan geregistreerd komen de bevoegdheid om deze te gebruiken, dan wel te vervreemden toe aan de curator. Gebruik door de curator van deze emissierechten ligt voor de hand voor zover hij het bedrijf van de failliet voortzet. Doet hij dat niet, dan zal hij de emissierechten te gelde kunnen maken door ze te verkopen.

1.6.2.3.2 **Bevindingen**

In de meeste EU landen is er geen beperking voor het vestigen van een pandrecht op emissierechten.

Een andere vraag is of het verstandig is emissierechten als verhaalobject te gebruiken. Zeker tegen het licht van zeer volatiele prijsontwikkeling van de rechten over de eerste periode lijkt dit inderdaad niet verstandig. Partijen in de markt zijn echter goed in staat om zelf dergelijke risico's in te schatten en te verdisconteren in overeenkomsten.

Emissierechten zijn niet wezenlijk anders dan andere zaken die een waarde vertegenwoordigen en zouden daarom niet uitgesloten moeten worden van het vestigen van pandrecht. Internationale verschillen binnen de EU zijn bovendien niet gewenst.

De belangrijkste reden waarom het register van handel in emissies niet openbaar is dat het voor bedrijven vertrouwelijke informatie betreft. Indien bedrijven zelf een pandrecht op hun emissierechten willen vestigen zou dit geen belemmering hoeven te zijn.

De situatie in geval van faillissement zoals beschreven in het Memorie van Toelichting is consequent en logisch. De curator kan de rechten gebruiken zoals een bedrijf de rechten zou kunnen gebruiken.

1.6.3 Vraag 34: veiling

Vraag 34. *Welke voor- en nadelen zijn er om voor veilen bepalingen in de regelgeving op te nemen?*

De voor- en nadelen van veilen zelf worden niet onderzocht. Het gaat hier uitsluitend om het antwoord op de vraag welke voor- en nadelen het wettelijk regelen van veilen heeft.

1.6.3.1.1 Documentatie

- “Auctioning of CO2 emission allowances in the EU ETS”, Report under the project ‘Review of EU Emissions Trading Scheme’, Ecofys, Oktober 2006
- Memorie van antwoord, EK 2004-2005, 29 766, C

1.6.4 Vraag 35: pooling

Vraag 35. *Is er bij nader inzien, mede gelet op ervaringen in andere lidstaten, reden tot regeling van de mogelijkheid tot “pooling”? (vraag met betrekking tot CO₂).*

1.6.4.1 Achtergrond, toelichting

Artikel 28 van de Richtlijn broeikasgasemissiehandel (2003/87/EG) biedt de lidstaten de mogelijkheid tot pooling in de eerste (2005-2007) en tweede periode (2008-2012). Exploitanten kunnen onder bepaalde voorwaarden met behulp van een trustee, die namens een groep bedrijven optreedt, een pool van installaties van dezelfde activiteit vormen. Deze trustee hoeft niet de emittent te zijn. Artikel 28 luidt als volgt:

1. *De lidstaten kunnen de exploitanten van installaties die een van de in bijlage I genoemde activiteiten verrichten, toestaan voor de in artikel 11, lid 1, bedoelde periode en/of de in artikel 11, lid 2, bedoelde eerste periode van vijf jaar een pool van installaties van dezelfde activiteit te vormen overeenkomstig de leden 2 tot en met 6 van onderhavig artikel.*
2. *Exploitanten die een in bijlage I genoemde activiteit verrichten en een pool wensen te vormen dienen daartoe bij de bevoegde autoriteit een verzoek in waarin zij vermelden met welke installaties en voor welke periode zij wensen te poolen, en aantonen dat een trustee in staat zal zijn de in de leden 3 en 4 bedoelde verplichtingen te vervullen.*
3. *Exploitanten die een pool wensen te vormen, benoemen een trustee:*
 - a. *aan wie, in afwijking van artikel 11 de totale hoeveelheid emissierechten, berekend per installatie van de betrokken exploitanten, wordt verleend;*
 - b. *aan wie, in afwijking van artikel 6, lid 2, punt e), en artikel 12, lid 3, de verantwoordelijkheid wordt verleend een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installaties in de pool; en*
 - c. *aan wie de bevoegdheid wordt ontnomen om nog langer emissierechten over te dragen, indien het verslag van een exploitant niet als bevredigend is geverifieerd overeenkomstig artikel 15, tweede alinea.*

4. *In afwijking van artikel 16, leden 2, 3 en 4, zijn de sancties voor het schenden van het voorschrift om voldoende emissierechten in te leveren ter dekking van de totale emissie van de installaties in de pool van toepassing op de trustee.*
5. *Een lidstaat die toestemming wil geven tot de vorming van een of meer pools, dient het in lid 2 bedoelde verzoek in bij de Commissie. Onverminderd het Verdrag kan de Commissie binnen drie maanden na ontvangst een verzoek afwijzen dat niet aan de bepalingen van deze richtlijn voldoet. Een besluit van die strekking wordt met redenen omkleed. Wordt een verzoek afgewezen, dan mag de lidstaat slechts toestemming tot de vorming van de pool verlenen indien de voorgestelde wijzigingen door de Commissie worden aanvaard.*
6. *Indien de trustee de in lid 4 bedoelde sanctiebepalingen niet naleeft, is iedere exploitant van een installatie in de pool aansprakelijk krachtens artikel 12, lid 3, en artikel 16 voor de emissies van zijn eigen installatie.*

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel CO₂-emissiehandel wordt aangegeven dat vanuit het bedrijfsleven nooit is aangedrongen op het introduceren van een poolingsysteem. Het kabinet heeft om die redenen en vanwege de uiterst korte implementatietermijn van de richtlijn besloten van de geboden mogelijkheid geen gebruik te maken⁷². In de Wet milieubeheer is dan ook geen regeling voor pooling opgenomen. Uit een algemeen overleg van de vaste commissie voor VROM op 21 juni 2004 met staatssecretaris Van Geel⁷³ bleek dat de staatssecretaris moeite had met een poolingsysteem. Zo zegt hij: *“De discussie over pooling raakt het hart van de Wet milieubeheer. Het heeft een relatie met vergunninghouder, verplichtingen, zeggenschap en de vraag wie de zeggenschap heeft over die inrichtingen. Er mag geen enkel misverstand zijn, ook niet in de uitwerking van de regels, wie uiteindelijk verantwoordelijk is en aangesproken kan worden. Dat is bij een pool heel lastig, zeker als de pool de vorm van een trusty heeft”*. De staatssecretaris maakt hier een vergelijking met de vergunningverlening bij bedrijventerreinen waar ook discussies worden gevoerd over inrichting en verantwoordelijkheden om tot een eventuele koepelvergunning te komen.

Inmiddels heeft de glastuinbouw die al enige tijd geleden aan het ministerie van VROM heeft verzocht een wettelijke regeling op te stellen om poolvorming voor de bedrijven die binnen CO₂-emissiehandel vallen én ook voor de kleinere bedrijven in de sector mogelijk te maken overeenstemming met LNV en VROM bereikt voor een eigen systeem van handel in CO₂-emissierechten⁷⁴. Het glastuinbouwsysteem komt naast het Europese systeem voor CO₂-emissiehandel te staan en gaat gelden voor ondernemers die niet aan het Europese systeem meedoen.

1.6.4.2 Bevindingen

Teuben⁷⁵ zegt over pooling het volgende:

“Pooling verhoogt de kans op concurrentievervalsingen, maar is niet per definitie in strijd met de artikelen 81 en 82 EG-verdrag (mededinging). Het mededingingsrisico dat aan pooling kan zijn verbonden is beperkt door de controlerende taak van de Commissie. Lidstaten moeten het verzoek om pooling bij de Commissie indienen. Deze kan het verzoek afwijzen als het niet aan de eisen van de richtlijn voldoet. Het is mogelijk dat de pooling vooral voor kleinere bedrijven interessant is, omdat die eerder behoefte aan samenwerking hebben dan grotere bedrijven met meer expertise in huis. In het verenigd Koninkrijk is de regeling voor pooling zelfs alleen voor kleinere installaties opengesteld.

⁷² Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 3, p.7

⁷³ Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 15, p.6 en 18

⁷⁴ Dat zijn LTO Nederland, Glaskracht Nederland en het Productschap Tuinbouw op vrijdag 12 mei overeengekomen met de ministeries van LNV en VROM.

⁷⁵ P. 124 en 125; p. 283 en 284

Pooling is optioneel. Nederland heeft pooling niet wettelijk geregeld. Eén van de redenen is dat het te ingewikkeld zou zijn. Tot nu toe is namelijk de individuele emittent steeds het uitgangspunt van de Wm geweest, terwijl bij pooling een trustee voor enkele zaken namens de installaties optreedt en aangesproken kan worden. Het belangrijkste is het feit dat de emissierechten aan de trustee verleend worden en de verplichting van de trustee om voor de pool als geheel aan de inleverplicht te voldoen. Voor de feitelijke emissiehandel die de trustee waarschijnlijk voor zijn rekening zal nemen, hoeft niet speciaal iets geregeld te worden. Op het punt van handhaving wel. De trustee is primair aanspreekbaar, al kan de verantwoordelijkheid van de exploitant onder omstandigheden herleven. Het is dus in ieder geval nodig een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat de drijver van de inrichting verantwoordelijk is voor de naleving. Voor pooling zou daarom een expliciete uitzondering op artikel 16.37 Wm (verplichting tot inlevering emissierechten) nodig zijn. De bepalingen uit de vergunning hebben alleen betrekking op zaken waarvoor de trustee niet verantwoordelijk is, zodat daaromtrent niets behoeft te worden aangepast. Een uitzondering zou kunnen zijn dat de trustee kan worden uitgesloten van de handel bij niet tijdige verificatie van het emissieverslag, terwijl de drijver van de inrichting verantwoordelijk is voor de verslaglegging en de verificatie”.

Het is de vraag, zo zegt Teuben op p.284, of men niet zou kunnen volstaan met een bepaling in de nationale wetgeving met dezelfde strekking als artikel 28, leden 3, 4 en 6 van de richtlijn. In hoofdstuk 16 zou dan specifiek bepaald kunnen worden dat een aantal verantwoordelijkheden aan de trustee toekomen en dat bij wijze van uitzondering niet de drijver van de inrichting, maar de trustee verantwoordelijk is voor de uitvoering van bepaalde normen, met name de inleverplicht van artikel 16.37 Wm. De Britse en Duitse wettelijke bepalingen werken op die manier.

Rapport EEA 2006⁷⁶: In het rapport staat aangegeven dat zes lidstaten 21 aanvragen voor pooling in zes verschillende sectoren melden. 15 lidstaten delen mee geen aanvraag voor pooling voor de eerste periode te hebben ontvangen. Finland en Zweden geven aan geen wettelijke regeling voor pooling te hebben. Het rapport concludeert dat van artikel 28 van de richtlijn nog niet veel gebruik is gemaakt.

Rapport Ecofys⁷⁷:

“In a pooling scheme, installations would first get an allocation assigned by the government as per normal. This allocation would then be put into a pool to be redistributed. Pooling schemes are voluntary and installations must apply to the competent authority to be part of a pool. It can therefore be argued that there would only be an incentive to participate in a pool if an installation were to gain in the redistribution from the pool. However by definition, gains can only be obtained if other installations in the pool ‘lose out’ in the redistribution, and such installations are unlikely to volunteer to join a pooling scheme. Most parties involved in implementing the EU ETS, therefore, expect that operators are unlikely to be interested in using the pooling option. On the other hand, pooling’s importance lies in the rule that all of the installations must be in the same activity and that the allowances are given to a single trustee who takes on the legal obligations as if a permitted installation itself. It is then up to the pool to reduce total emissions in what ever way it sees fit. It can pursue its efficiencies through, for example technology transfer, which may involved economies of scale through multi-installation application; through managing output between installations or through an ‘internal market’ in allowances. All Member States except the Netherlands expressed in their NAPs that pooling would be allowed during phase I but applications to form a pool have only been received by the competent authority in Slovenia. In the UK two applications were submitted, but these were received after the deadline had passed and hence the scheme did not go ahead.”

⁷⁶ European Environment Agency “Application of the emissions trading directive by EU Member States”, EEA Technical report, no.2/2006

⁷⁷ Rapport Ecofys” Comparative analysis of national allocation plans for Phase I of the EU ETS” january 2006

Uit de Interviews:

Bezwaren tegen pooling zijn met name gericht op:

- Onduidelijkheden in verantwoordelijkheden tussen trustee en individuele ondernemer
- Voor veel zaken is geen aparte poolregeling nodig: gezamenlijk in en verkopen, uniform rapporteren e.d
- Efficiency winst t.a.v. monitoring en verificatie-eisen is er niet. Moeten individuele inrichtingen blijven doen. Administratieve lasten blijven wat dat betreft hetzelfde.

Glastuinbouw is de enige sector die hierom gevraagd heeft. Pooling is hier onderdeel van discussie rondom opt-in voor WKK Cooperatie: 400 glastuinbouwers die gezamenlijk gebruik willen maken van een pool voor CO₂-emissiehandel. Ongeveer 80 vallen formeel onder CO₂-emissiehandel. Pooling wordt gezien als methode om deelname administratief eenvoudig te houden. Een dergelijke pool levert geen meerwaarde op en geeft veel administratieve rompslomp vooral voor NEa (afzonderlijke monitoring, validatie, etc). Beter zou zijn een soort vereveningssysteem à la MJA eerste ronde

Commentaar.*Pooling in andere landen*

Van pooling is door de lidstaten in de eerste periode nog niet veel gebruik gemaakt, concluderen de EEA en Ecofys (zie boven). De cijfers uit beide rapporten stemmen niet geheel overeen, maar dat komt waarschijnlijk door een verschillend onderwerp van onderzoek. De EEA heeft de toepassing van de gehele richtlijn voor het jaar 2005 onderzocht, terwijl Ecofys zich uitsluitend richtte op de nationale allocatieplannen (NAP's). Opvallend is dat Ecofys concludeert dat alle landen, behalve Nederland, in hun NAP's hebben aangegeven pooling mogelijk te hebben gemaakt in de eerste periode. Uit het EEA-rapport blijkt dat Zweden en Finland geen wettelijke regeling voor pooling hebben. Het een hoeft het ander niet uit te sluiten. Hoe dit zij, zeker is wel dat een aantal landen een wettelijke regeling voor pooling hebben (o.a. UK en Duitsland) en dat slechts weinig landen – ook in hun NAP's- niet over pooling spreken. Nederland is –wellicht samen met enkele andere landen- een uitzondering met betrekking tot het mogelijk maken van pooling.

Raakt pooling het hart van de Wm?

Het is jammer dat geen van beide rapporten iets zegt over de inhoud van zo'n regeling. Teuben geeft in haar proefschrift niet de wenselijkheid op zich van pooling aan, maar ziet wel mogelijkheden voor een 'lichte' regeling à la de UK en Duitsland. Vanuit VROM worden grote moeilijkheden met wettelijke regeling van pooling voorzien. Verantwoordelijkheden e.d. moeten goed worden afgepaald en het raakt het hart van de Wm (van Geel) door niet meer van de drijver van de inrichting uit te gaan, maar van een trustee.

Het is echter nog maar de vraag of een regeling echt zo moeilijk is en of het hart van de Wm wordt geraakt. Met Teuben zijn we van mening dat het bij pooling om een aantal afgeperkte zaken gaat die op de trustee zullen overgaan, nl. het verlenen en het beheren van de emissierechten van de deelnemers, het kopen of verkopen van emissierechten en de verplichting de nodige emissierechten in te leveren namens de deelnemers. De verlening van de emissievergunning met het monitoringsplan en het opstellen van een geverifieerd emissieverslag blijven onveranderd. Het hart van de Wm zou o.i. pas worden geraakt als juist deze zaken zouden overgaan naar een trustee, omdat dan ineens een trustee en niet de drijver van de inrichting verantwoordelijk zou worden voor het individuele bedrijf in de pool. Welnu dat gebeurt hier niet. De berekende emissierechten per installatie worden verleend aan de trustee die ermee kan handelen. Dit zou bij wijze van spreken ook privaatrechtelijk kunnen gebeuren. Echter omdat de richtlijn broeikasgasemissiehandel de trustee een beperkte status geeft en daaraan enkele voorwaarden heeft verbonden (verlening emissierechten en inleverplicht van de trustee, sancties en aansprakelijkheid bij niet nakoming inleverplicht en inschakeling van de Europese Commissie) is een – zij het lichte - regeling in de Wm relatief eenvoudig mogelijk.

Pooling geen opt-in voor kleine bedrijven

Overigens betekent het mogelijk maken van pooling niet dat er meer kleine bedrijven dan nu is toegestaan via een opt-in onder CO₂-emissiehandel zouden moeten vallen. Dit was het verzoek van de glastuinbouw: zij wilden graag dat alle tuinbouwbedrijven die met de pool mee wilden doen onder de regeling van CO₂-emissiehandel zouden vallen. Dit zouden er zo'n 400 zijn tegen de ca. 80 die voor de tweede periode onder de regeling CO₂-emissiehandel vallen. Dat zou een grote druk leggen op het bevoegd gezag en de administratieve lasten verhogen. Zoals hierboven al gezegd gaat de glastuinbouw in overleg met VROM en LNV een eigen regeling voor CO₂-emissiehandel treffen.

Is pooling nog mogelijk?

Pooling volgens de richtlijn was in de eerste periode in Nederland niet mogelijk, althans niet volgens het systeem van de richtlijn. Daarvoor was immers geen regeling in de Wm getroffen. De tweede periode gaat in 2008 starten. In deze tweede periode zijn ca. 150, vooral kleinere bedrijven (waarvan ca. 80 glastuinbouwbedrijven) extra onder de regeling CO₂-emissiehandel gekomen. Voorzover bekend heeft Nederland tot nu toe geen officiële verzoeken tot pooling voor de tweede periode, behalve dan van de glastuinbouw waarvoor een aparte regeling wordt getroffen, gekregen. Betekent dit dat dan een regeling voor pooling achterwege kan blijven? Dat zou wel een gemakkelijke constatering zijn. Het is altijd nog mogelijk dat kleine(re) bedrijven een pool willen vormen en waarom zou men in Nederland deze mogelijkheid niet geven? Met andere woorden: als de richtlijn de mogelijkheid biedt, zou in Nederland toch ook de mogelijkheid tot pooling open moeten staan? Zoals eerder gezegd zou pooling ook alleen privaatrechtelijk kunnen worden geregeld, maar nu de richtlijn een adequate regeling geeft, is niet in te zien waarom deze niet wordt overgenomen. Of dit voor de tweede periode nog soulaas biedt, is thans niet met zekerheid te zeggen. De richtlijn heeft het in artikel 28 o.a. over vorming van een pool voor de periode 2008-2012. Niet duidelijk is of zo'n pool voor de gehele periode moet gelden, of dat ook middenin deze periode met een pool kan worden gestart. Dat laatste lijkt vooralsnog zeker mogelijk. In dat geval lijkt het goed ook voor Nederland een regeling voor pooling op te stellen.

1.6.4.3 Documentatie

- Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 3
- Kamerstukken II, 2003-2004, 29565, nr. 15
- European Environment Agency "Application of the emissions trading directive by EU Member States", EEA Technical report, no.2/2006
- Rapport Ecofys" Comparative analysis of national allocation plans for Phase I of the EU ETS" January 2006

2 BIJLAGE B: STARTNOTITIE

STARTNOTITIE EVALUATIE EMISSIEHANDEL

INLEIDING

In maart 2005 heeft Staatssecretaris van Geel bij de behandeling van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (handel in CO₂-emissierechten) en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten) toegezegd dat twee jaar na de inwerkingtreding van deze wetten een evaluatie van de beide systemen van emissiehandel zal plaatsvinden.

Doel van de evaluatie is om te bezien op welke punten de systemen kunnen worden vereenvoudigd en verbeterd. De onderzoekers wordt gevraagd om hiertoe aanbevelingen te doen.

De basis van emissiehandel is dat emittenten verplicht worden emissierechten in te leveren ter dekking van hun emissies. De emissierechten zijn verhandelbaar en kunnen op verschillende manieren in omloop gebracht worden. In Nederland onderscheiden we de broeikasgasemissierechten (CO₂), die gratis, voor een bepaalde periode toegewezen worden. De overheid stelt een toewijzingsplan op waarin de manier van toewijzen is opgenomen, en neemt vervolgens een toewijzingsbesluit, waarin de toewijzing aan bedrijven wordt geconcretiseerd. De rechten worden voor een periode van drie (2005-2007) en vervolgens periodes van 5 jaar (2008-2012 etc.) toegewezen. Het systeem van handel in broeikasgas-emissierechten is een verplichting op grond van Europese regelgeving en geldt voor inrichtingen met bepaalde broeikasgasinstallaties. Nederland is ook voornemens de N₂O-emissies uit de salpeterzuurproductie onder het systeem te brengen. Daarnaast kennen we het systeem van NO_x-emissiehandel. Daarbij verwerven de betrokken bedrijven de emissierechten op basis van de hoeveelheid brandstof die zij verbruiken. Hoe groter hun brandstofverbruik, hoe meer rechten men verwerft. De norm die wordt gehanteerd heet PSR (Performance Standard Rate). Voor een aantal NO_x-procesemissies gelden specifieke PSR's.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is in brede zin belast met toezicht op en handhaving van de systemen van emissiehandel. De emissievergunningen worden verleend door de NEa. In deze vergunningen worden de monitoringsverplichtingen van de bedrijven met betrekking tot CO₂ en NO_x geconcretiseerd. De NEa ziet er daarnaast op toe dat de bedrijven jaarlijks voldoende rechten inleveren ter dekking van hun emissies.

In het kader van de evaluatie zijn de volgende vragen geformuleerd.

KERNVRAGEN

1. Wat waren volgens de betrokken partijen de doelstellingen van beide handelssystemen en zijn deze doelstellingen gehaald?
2. Werken de beide instrumenten zoals ze bedoeld waren? Het gaat dan voornamelijk om de werking van de wet- en regelgeving, de monitoring, de controle en het toezicht.
3. Hoe groot is de feitelijke administratieve lastendruk en kan deze worden verminderd?
4. Hoe functioneert de NEa als toezichthouder? Hoe functioneert de NEa in de huidige vorm (als baten-/lastendienst)? Is er reden om de NEa om te vormen naar een zbo of bijvoorbeeld onder te brengen bij de NMa?

5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de beide instrumenten te vereenvoudigen en te verbeteren? Op hoeveel draagvlak kan hiervoor worden gerekend?

SPECIFIEKE VRAGEN

I. OPZET VAN DE SYSTEMEN wet- en regelgeving

- 1.a. Zijn de keuzes die gemaakt zijn om bepaalde zaken op een bepaald niveau te regelen (wet, AMvB, ministeriële regeling) juist geweest?
1.b. Zo nee, hoe kan het beter?
- 2.a. Kunnen onduidelijkheden en overlappende wet- en regelgeving worden vermeden (LCPD, BEES, IPPC, NER, EH-PSR, NEC, BvA)?
2.b. Zo ja, hoe?
- 3.a. Is het gewenst en is het mogelijk om de NO_x- en CO₂-vergunning te integreren in de Wm vergunning? Zo ja, wat zijn de consequenties?
3.b. Dient de koppeling tussen NO_x-emissiehandel en broeikasgasemissiehandel in stand te blijven? (d.w.z. gecombineerde emissievergunning, emissieverslag, verificatie etc.) Wat zijn de voor- en nadelen van deze koppeling?
- 4.a. Heeft de bestuurlijke lus gefunctioneerd op de wijze zoals verwacht ?
4.b. Kunnen hierin nog verbeteringen worden aangebracht ? Zo ja, welke en hoe ?

systematiek

5. Is het gewenst en is het mogelijk om de maatregelen die in de wetgeving voor CO₂ zijn vastgelegd te vereenvoudigen?
- 6.a. Hoe benut Nederland zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en implementatie van emissiehandel (denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de MRG, maar ook aan de inbreng in de review van NEC, LCPD en IPPC)).
6.b. Kan het simpeler en effectiever? Zo ja, hoe?
- 7.a. Is het mogelijk om het proces van de totstandkoming van het allocatieplan transparanter te maken?
7.b. Hoe is het toezicht op het allocatieproces, inclusief de toewijzing aan de bedrijven georganiseerd ?
7.c. Staat dat toezicht in een goede verhouding tot het belang dat daarmee is gemoeid voor de deelnemende bedrijven en de overheid?
7.d. Hoe kan dit verbeterd worden?
7.e. Wordt bij de besluitvorming in het kader van het allocatieproces voldoende rekening gehouden met de gevolgen die deze besluiten kunnen hebben op de monitoring en de vergunningplicht alsmede op de handhaving van de inleverplicht (artikel 16.37Wm)?

II. UITVOERING VAN DE SYSTEMEN

administratieve lastendruk

8.a. Breng de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven in kaart, uitgesplitst naar klein-, midden- en grootbedrijf.

8.b. Welke mogelijkheden zijn er om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven te verminderen?

9.a. Staan de eenmalige - en jaarlijkse kosten voor de monitoring, rapportage en verificatie in verhouding tot de opbrengst (= betere cijfers, betere inzage in de monitoring en vermeden kosten)?

9.b. Kan dit worden gedifferentieerd naar NO_x en CO₂?

9.c. Wat zijn de kosten van de onafhankelijke verificatie voor kleine bedrijven?

9.d. Hoe verhouden die kosten zich tot de totale kosten/administratieve lasten (dus hoeveel kosten zijn gemoeid met toewijzing, handelen en handhaving)?

9.e. Wat is de inschatting van de kosten in de toekomst?

uitvoering van de systemen

10.a. In hoeverre voldoen de bedrijven aan wat er (op grond van de wet- en regelgeving) van hen wordt verwacht? Hoe kan dit worden verbeterd?

10.b. Welke onduidelijkheden en lacunes ervaren de bedrijven in de wet- en regelgeving en de beleidsuitvoering?

10.c. Op welke manier kunnen bedrijven op de meest simpele en meest effectieve manier aan de wet voldoen? Uitgesplitst naar groot-, midden- en kleinbedrijf?

11.a. Is het wenselijk en mogelijk om de handel voor bedrijven te vergemakkelijken?

11.b. Is het wenselijk en zijn er mogelijkheden om de participatie van 'kleinere' spelers op de markt te vergroten?

12. In hoeverre beïnvloedt emissiehandel investeringsbeslissingen van bedrijven?

13. Wat zijn de effecten van het NO_x handelssysteem op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?

14.a. Hoe worden de emissierechten internationaal gewaardeerd op de balans van een bedrijf?

14.b. Wat is de juridische status van balanspost CO₂ in verband met overname of beslag in Europees verband?

14.c. Verschilt de juridische status per land en belemmert dit de marktontwikkeling?

de werking van de markt

15. Zitten er onvolkomenheden in de markten en zo ja, wat kan de Nederlandse overheid daaraan doen?

16. Wat zijn de voors en tegens om nieuwe spelers op de markt te introduceren?

17.a. Zijn er punten waarop de werking van de markt wordt beïnvloed door het ontbreken van Europese harmonisatie?

17.b. Zo ja, is er reden om hiervoor actie te ondernemen?

18.a. Heeft het stellen van een limiet op het gebruik van JI en CDM rechten invloed op de werking van de markt ?

18.b. Heeft harmonisatie van de limiet effect op de werking van de markt ?

19. Is er sprake van een belangenconflict of problemen als gevolg van het feit dat de overheid in JI en CDM-rechten koopt en dus speler op de markt is?

(vraag 19 en 20 hebben betrekking op CO₂)

20. Hoe kan worden gewaarborgd dat er zorgvuldig wordt omgesprongen met marktgevoelige informatie?

verificatie

21.a. Hoe moet de positie en het functioneren van de verificateur in juridische zin worden gedefinieerd, en op welke onderdelen heeft de regeling voor de verificateur verbetering?

21.b. Hoe is het toezicht op de verificateurs geregeld? Zowel nationaal als internationaal?

Zijn ze in andere Europese landen geaccrediteerd onder een lichter regime?

21.c. Welke bestuurlijke acties zouden er eventueel rechtsreeks richting (frauduleuze of ondeskundige) verificateurs kunnen worden ondernomen en is hiervoor voldoende juridische basis?

21.d. Welke afwegingen zijn er voor het gebruik van de gegevens die bij de verificateur bekend zijn ten behoeve van handhavingsacties?

21.e. Moet verificatie wel of niet aan de markt worden overgelaten?

Zo ja, wat zijn de voor- en tegenargumenten?

22.a. Bieden de (geaccrediteerde) meetbureaus voldoende kwaliteit in hun werk? En meer specifiek op het gebied van emissie- en brandstofmeting

22.b. Zo nee, hoe kan de kwaliteit verbeterd worden?

III. TOEZICHT EN HANDHAVING EN HET FUNCTIONEREN VAN DE NEA

de vorm waarin de NEa functioneert

23. Op dit moment functioneert de NEa als baten-/lastendienst. *Wat zijn de voor- en nadelen van het functioneren van de NEa in deze vorm?

24.a. Kan de NEa in deze vorm voldoende onafhankelijk van VROM opereren? Zo nee, wat zijn de knelpunten?

24.b. Kunnen deze knelpunten worden opgelost, zo ja, hoe?

25.a. Is het mogelijk om de NEa onder te brengen bij een andere organisatie?

25.b. Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen indien de NEa zou worden ondergebracht bij een andere organisatie (zoals bijvoorbeeld de NMa)?

25.c. Welke gevolgen zou dit hebben voor, in dit geval, de verhouding van de bewindslieden van EZ verantwoordelijk voor de NMa en de minister van VROM voor de NEa?

26. Bij de invoering van het wetsvoorstel voor de implementatiewet CO₂ emissiehandel waren er redenen waarom de NEa t.z.t. zou moeten worden omgevormd tot een zbo. Zijn deze redenen nog geldig?

27.a. Wat is de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering (doelmatigheid) en het kwaliteitssysteem van de NEa?

27.b. Wat zijn de mogelijkheden om de werkzaamheden van de NEa te stroomlijnen?

28. Is er sprake van overlap tussen de werkzaamheden van de NEa en de verificateurs? Zijn er mogelijkheden om dit te versimpelen zonder het systeem aan te tasten?

29. Is het mogelijk om een internationale benchmark te ontwikkelen voor de prestaties van de NEa?

30. Wat is de kwaliteit van de monitoringprotocollen? Voldoen ze aan de regelgeving?

tweedelijns toezicht

31.a. Hoe is het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal geregeld?

31.b. Wat is de meerwaarde van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM?

31.c. Welke activiteiten heeft het Inspectoraat-Generaal in 2005-2006 verricht in het kader van emissiehandel?

31.d. Is er sprake van overlappende bevoegdheden bij het toezicht op de monitoring? Zijn er dubbelingen? Zijn er tekortkomingen?

IV. OVERIGE ONDERZOEKSVRAGEN

opzet van de systemen

32. Zijn er mogelijkheden voor verbetering van de fiscale regeling van de handel in emissierechten?

33. Bestaat de wenselijkheid en mogelijkheid om CO₂ en NO_x- emissie die ontstaat als gevolg van verplichte milieumaatregelen af te trekken van de emissie van de betreffende inrichting? Welke consequenties zou dat hebben?

wet- en regelgeving

34. Welke voor- en nadelen zijn er om voor veilen bepalingen in de regelgeving op te nemen?

35. Is er bij nader inzien, mede gelet op ervaringen in andere lidstaten, reden tot regeling van de mogelijkheid tot "pooling"? (vraag met betrekking tot CO₂)

36.a. Welke redenen bestaan voor regeling van A) een pandrecht op emissierechten en van B) de mogelijkheid van verhaalsbeslag?

36.b. In welke andere EU-landen bestaat die regeling?

36.c. Welke vorm zou die regeling in Nederland kunnen krijgen?

36.d. Hoe verhoudt zich dat tot de EG-registerverordening?

3 BIJLAGE C: LIJST VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN

Lijst van geïnterviewde personen

Organisatie	Geïnterviewde persoon
Afval Energie Bedrijf Amsterdam	Dhr. C. De Vries
Bureau Veritas	Dhr. R. Overes
Corus	Dhr. H. van der Wetering
Corus - IJmuiden	Dhr. M. Lips
Cosun	Dhr. R. Kalwij
Danish Energy Authority	Dhr. S. Pederson
DCMR	Dhr. M. de Hoog
EnergieNed	Dhr. W. Ruijgrok
Essent	Dhr. G. van den Heijkant
Esso raffinaderij Botlek	Dhr. C. Duyvesteijn
EZ	Dhr. P. van Slobbe
EZ	Dhr. Koorstra
EZ	Dhr. P. Boot
EZ	Dhr. M. Blanson-Henkelmans
EPS (Ireland)	Dhr. K. Macken
Infomil	Dhr. W. Burgers
MINFIN	Dhr. P. Koutstaal
NEa	Dhr. M. Alessi
NEa	Mw. I. van Tol
Nea	Mw. M. Meerburg
NEa	Dhr. T. Grosjean
NEa	Dhr. C.M. Manniën
NEa	Dhr. H. van der Wetering
NEa	Dhr. R. de Ridder
NEa	Dhr. J. van der Plas
O-I Manufacturing Maastricht	Dhr. M. Bok
Papierfabriek Doetinchem	Dhr. Teunissen
Provincie Noord-Holland	Dhr. A. van Eck
Raad van Accreditatie	Dhr. C. de Ruiter
Raad van State	Dhr. P.A. Melse
Sira	Dhr. P. Bex
SenterNovem	Dhr. T. Leupen
Tauw	Dhr. R. Stoeltie
VBE	mw. I. Bins-Hoefnagels
VNCI	Dhr. H. Veenenbos
VNO-NCW	Dhr. W. Klercken
VNP	Dhr. M. Mensink
VNPI	Dhr. P. Thomassen
VNPI	Dhr. D. Boot
VROM	Dhr. C. Dekkers
VROM	Dhr. K. Hoppener

Organisatie	Geïnterviewde persoon
VROM	Dhr. H. Bolscher
VROM	Dhr. W. Bruring
VROM	Dhr. P. Welling
VROM	Mw. E. Spaans
VROM	Dhr. H. de Waal
VROM	Dhr. K. Braams
VROM	Dhr. J. Dresden
VROM	M. van Giezen
VROM	Dhr. P. van der Lee
VROM inspectie	Dhr. H. Paul
VROM inspectie	Dhr. P. Handelée
Wienerberger	Dhr. H. van de Udenhout
Yara Sluiskil B.V.	Dhr. S. van den Broeck

Lijst van deelnemers aan stakeholder meeting (22 mei 2007)

Organisatie	Vertegenwoordigde
Corus	Dhr. H. Regtuit
Cosun	Dhr. R. Kalwij
DHV	Dhr. V. Swinkels
DHV	Dhr. R. van der Velde
EnergieNed	Dhr. W. Ruijgrok
Essent	Dhr. G. van den Heijkant
Exxon Mobil	Dhr. C. Duyvesteijn
Glasindustrie	Mw. M. van den Bosch
HMC	Mw. J. Hofland
KPMG	Dhr. J. Tholen
Min EZ	Mw. J. Rekers
Min LNV	Dhr. M. Tak
Min VROM	Dhr. C. Dekkers
Min VROM	Mw. J. Williams-Jacobs
NEa	Dhr. M. Allesie
Shell	Mw. A. van der Rest
vdKolk Advies	Dhr. J. van der Kolk
Ver Afvalbedrijven	Dhr. E. Zoontjes
VNCI	Dhr. H. Veenenbos
VNO-NCW	Dhr. W. H. Streekstra
VNP	Dhr. G. Koopman

4 BIJLAGE D: OVERZICHT VAN NEDERLANDSE WETGEVING T.A.V. EMISSIEHANDEL

1 Gerealiseerd en in werking getreden:

1.1 *Wijziging Wet milieubeheer:*

- Wet van 30-09-2004, Stb. 511, Implementatiewet handel in CO₂-emissierechten
- Wet van 28-04-2005, Stb. 233, invoering handel in NO_x-emissierechten
- Wet van 14-12-2005, Stb. 705, evaluatieregeling NO_x-emissiehandel (art. 16.62)
- Wet van 22-03-2006, Stb. 189, Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (Linking Directive)
- Wet van 17-02-2007, Stb. 90, Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten

1.2 *Besluit handel in emissierechten:*

- Besluit van 17-12-2004, Stb. 737, Besluit tbv CO₂-emissiehandel
- Besluit van 13-04-2005, Stb. 196, wijziging Besluit tbv NO_x-emissiehandel
- Besluit van 31-05-2005, Stb. 284, enkele kleine wijzigingen (regels verzoek toewijzing rechten voor nieuwkomers)

1.3 *Regeling monitoring handel in emissierechten:*

- Regeling van 14-12-2004, Stcrt. 250, CO₂-monitoring
- Regeling van 17-05-2005, Stcrt. 101, NO_x-monitoring
- Regeling van 10-11-2005, Stcrt. 229, model opstellen emissieverslag

1.4 *Overige Regelingen*

- Regeling van 09-05-2005, Stcrt. 91, beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit
- Regeling van 23-05-2005, Stcrt. 105, vergoedingen register handel in emissierechten
- Regeling van 25-05-2005, Stcrt. 101, vaststellingsregeling formulieren verzoek om toewijzing CO₂-emissierechten aan nieuwkomers
- Regeling van 07-07-2005, Stcrt. 135, register voor handel in NO_x-emissierechten
- Regeling van 13-04-2006, Stcrt. 79, instemming deelname aan Kyoto-projectactiviteiten
- Regeling van 07-03-2005, Stcrt. 59, gewijzigd bij de Regeling van 20 juli 2006, Stcrt. 145, Besluit mandaat, volmacht en machtiging emissieautoriteit in oprichting

2 Gepubliceerd maar nog niet in werking getreden

2.1 *Wijziging Wet milieubeheer*

- Wet van 22-11-2006, Stb.611, verduidelijking en verbetering van de regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten (Aanpassingswet handel in emissierechten) – zie hieronder voor details

2.2 *Besluit handel in emissierechten*

- Besluit van 30-03-2007, Stb. 139, verduidelijking en verbetering van de regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten en een verlenging van de opt-out voor NO_x (Aanpassingsbesluit handel in emissierechten I) – zie hieronder voor details

3. In voorbereiding

3.1 *Besluit handel in emissierechten*

- Aanpassingsbesluit II (reikwijdte (definitie verbrandingsinstallatie en aanpassing 3 MWth-regel), opt-in N₂O (lachgas), verificatie niet geaccrediteerde verificateurs)
- Aanpassingsbesluit III (nieuwe opt-out regeling voor NOx)

3.2. *Regeling monitoring handel in emissierechten:*

- Wijziging Regeling monitoring (wijziging artikel 8, keuze aardgasfactor);
- Aanpassingsregeling monitoring (verduidelijking en verbetering regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgas- en NOx-emissierechten en implementatie van nieuwe richtsnoeren van de Europese Commissie van 29 januari 2004 (Beschikking 2004/156/EG, thans nog niet in werking getreden)

Al die wijzigingen hebben voor aanvulling én voor meer duidelijkheid en verbeteringen in de regelgeving gezorgd.

Vooral met de onlangs gepubliceerde, maar nog niet in werking getreden Aanpassingswet handel in emissierechten⁷⁸ en met het daarop gebaseerde Aanpassingsbesluit I⁷⁹ zijn de nodige verduidelijkingen en verbeteringen aangebracht. Hieronder volgt een opsomming.

Belangrijkste wijzigingen **Aanpassingswet van 22-11-2006:**

- aanpassing van de systematiek inzake goedkeuring en melding van veranderingen binnen de inrichting;
- het aanbrengen van een koppeling tussen de verlening van broeikasgasemissierechten en het hebben van een emissievergunning;
- het wordt mogelijk de emissievergunning in te trekken;
- het creëren van een basis voor een opt-in voor lachgas;
- het schrappen van de mogelijkheid om overblijvende broeikasgasemissierechten uit het emissierechtendepot te verdelen over de bedrijven die al eerder broeikasgasemissierechten toegewezen hebben gekregen;
- aanpassing van de termijn voor verzoeken door nieuwkomers en van de termijn voor besluitvorming over toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers;
- de nieuwe mogelijkheid om in het eerste jaar van de nieuwe planperiode broeikasgasemissierechten te verlenen aan nieuwkomers;
- een voorziening indien degene die emissierechten overdraagt, onbevoegd blijkt te zijn;
- aanpassing van de systematiek voor het ambtshalve vaststellen van opgebouwde NOx-emissierechten;
- aanpassingen in verband met de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Belangrijkste wijzigingen **Aanpassingsbesluit van 30-03-2007:**

- aanpassing van de systematiek van goedkeuring en melding van veranderingen binnen inrichtingen;
- doorschuiving van een aantal eisen inzake de vergunningaanvraag en het emissieverslag naar het niveau van de Regeling monitoring;
- toevoeging van prestatienormen voor twee producten;
- verlenging van de opt-out-regeling voor NOx is tot 1 januari 2009.

⁷⁸ Wet van 22 november 2006, Stb. 611

⁷⁹ Besluit van 30 maart 2007, Stb. 139

5 BIJLAGE E: RESULTATEN ENQUETE

COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van VROM
Project	: Evaluatie Emissiehandel
Dossier	: A6412-01.001
Omvang rapport	: 130 pagina's
Auteur	: Vincent Swinkels
Bijdrage	: Vincent Swinkels, Carel Cronenberg, Robert van der Velde, Jan van der Kolk, Joke Hofland,
Projectleider	: Vincent Swinkels
Projectmanager	: Arjan Valk
Datum	:
Naam/Paraaf	:

Resultaten enquête Evaluatie Emissiehandel

De enquête is vrijwel volledig ingevuld door 66 contactpersonen welke gezamenlijk verantwoordelijk waren voor 144 inrichtingen. De resultaten weerspiegelen de ideeën van de contactpersonen, er is geen weging toegekend, alle respondenten tellen dus evenredig mee in de resultaten. Het merendeel van de contactpersonen was zowel betrokken bij NOx als CO₂ emissiehandel. Uitgezonderd de cement, keramiek en glasindustrie zijn alle sectoren vertegenwoordigd. De inrichtingen waarvoor deze enquête is ingevuld verschillen voor CO₂ van hoog complex (meerdere typen brandstoffen) tot laag complex (alleen aardgas). Voor de NOx emissies verschillen de inrichtingen van kleine procesinstallaties tot grote stook- en LCP installaties.

1 Algemeen: Typering van uw bedrijf / groep van inrichtingen

a. Aantal inrichtingen waarvoor u deze enquête invult:

b. Bij welke emissiehandelssystemen is uw bedrijf betrokken?

c. In welke sector is uw bedrijf werkzaam?



Overig, namelijk ...

Afvalverwerking
Afvalverwerking
Groenvoederdrogerij

Aardgastransport
 Verbranding huishoudelijk en daaraan gelijkwaardig bedrijfsafval
 Defensie
 Afvalverbranding
 Slibverwerking (afvalverbranding)
 Groenvoederdrogerij
 Olie- en gaswinning
 Genotsmiddelen industrie
 Verwerker dierlijke slachtbijproducten
 Slibverbranding
 Textiel
 Olie & Gas winning
 Olie en Gas sector
 Rubber industrie
 Exploratie en Productie industrie
 Logistiek

d. Hoe omschrijft u de complexiteit van uw inrichting (CO₂)?

Hoog complex (meerdere geïntegreerde units, verschillende typen brandstof)	20,8%
Middel complex (meerdere units en/of gebruik van andere brandstoffen dan aardgas)	52,1%
Laag complex (alléén gebruik aardgas)	27,1%

e. Hoe omschrijft u de complexiteit van uw inrichting (NO_x)?

Inrichtingen met LCP installaties - Raffinage /zware chemie (totaal opgesteld vermogen > 100 MWth)	12,3%
Inrichtingen met LCP installaties - Energiesector (totaal opgesteld vermogen > 100 MWth)	14,0%
Inrichtingen met stookinstallaties - met klasse 2 installaties (totaal opgesteld vermogen 20-100 MWth)	21,1%
Inrichtingen met stookinstallaties - alleen klasse 3 en/of 4 installaties (totaal opgesteld vermogen 20-100 MWth)	17,5%

Inrichtingen met omvangrijke procesinstallaties (NOx-emissie > 75 ton/jaar)	7,0%
Inrichtingen met procesinstallaties - met klasse 2 installaties (NOx-emissie 0-75 ton/jaar)	5,3%
Inrichtingen met procesinstallaties - alleen klasse 3 en/of 4 installaties (NOx-emissie 0-75 ton/jaar)	12,3%
BVA-inrichtingen	10,5%

2 Vragen m.b.t. het allocatieproces

De evaluatie van het allocatieproces is beperkt tot CO₂ en tot de transparantie van en het toezicht op de allocatie (de evaluatie gaat dus niet in op de allocatiemethodiek als zodanig).

a. Is uw inrichting tijdig en voldoende geïnformeerd over het proces van de allocatie en de stappen daarin?



Indien onvoldoende, op welke punten was dat het geval?

Academische Ziekenhuizen / universiteiten worden vaak vergeten.

Wij hebben gegevens ingeleverd voor 2e allocatieperiode. Brief ontvangen met allocatie. Tot hier loopt proces zeer goed. Echter nu is er een soort vacuüm over wat het voor ons betekent agv de aanpassingen zoals besloten in de 2e kamer op 7 maart. Termijn voor monitoring protocol wordt zo wel erg kort.

Drogers vallen in nieuwe allocatieperiode niet meer onder de definitie.

Wij moesten met betrekking tot onze nieuwe productielocatie zelf de weg zoeken hoe aan te tonen recht op CO₂-emissierechten te hebben. Dit doordat het om een volledig nieuw productiebedrijf gaat waar alleen de geïnstalleerde vermogens van bekend waren en geen praktijkcijfers beschikbaar waren. Vervolgens ging het aangeleverde in een black box waar plotseling een getal uitrolde.

Fakkelen is aangegeven dat die ook in de allocatie zo moeten opgenomen, maar dat is niet meegenomen en wordt nu pas gevraagd.

Niet voldoende informatie over de bedrijven die binnen CO₂ emissiehandel vallen.

Onduidelijk hoe de allocatie gaat verlopen als het beroep op de geharmoniseerde definitie van verbrandingsinstallaties niet wordt gehonoreerd.

Veranderingen in toewijzing vanwege afkeuren NAP II door EU .

Wel eigen initiatief noodzakelijk.

Door late bekendwording moeilijk organisatorisch te handelen

Allocatieregels zijn tussentijds gewijzigd zonder daarvan bericht te ontvangen. Het totstandkomen van de allocatie kan slechts beperkt worden nagekeken en is

daarom dus niet transparant. Veelal is er beperkt tijd om te reageren op wijzigingen van de zijde van het ministerie of SenterNovem en deze periodes vallen vaak in vakantieperiodes (zomer, kerst).

b. Indien u suggesties heeft over de manier waarop dit proces verbeterd zou kunnen worden, geef die dan hier

- VROM moet opletten bij het vaststellen van de scope
- Kortere lijnen en één contact.
- Overgaan op sectorale allocatie
- Eerder rekenmodellen beschikbaar stellen
- Consistentere regelgeving
- Maak inzichtelijk hoe allocatie tot stand komt en waarom bepaalde opgegeven cijfers wel/ niet worden gebruikt. Voeg de door SenterNovem gebruikte rekensheets bij brief m.b.t. allocatie. Informeer betrokkenen van tussentijdse wijzigingen. Geef namen van contactpersonen die niet op vakantie zijn.

c. Is uw bedrijf tijdig en voldoende geïnformeerd over de methode van de allocatie?

voldoende en tijdig	68,8%
voldoende maar niet tijdig	14,6%
onvoldoende maar wel tijdig	6,3%
onvoldoende en niet tijdig	10,4%

Indien onvoldoende, op welke punten was dat het geval?

Interpretatieverschillen van de teksten is vaak mogelijk.

Onlogische en onpraktische uitsluiting van overige verbrandingsinstallaties bij inrichtingen welke niet behoren tot de "aangewezen sectoren".

Voor wat betreft NOx geen opmerkingen.

Veel zelf ontdekken.

Veel zaken worden pas gaande het proces duidelijk.

Methode verandert bijna continu.

T.a.v. de logica achter de gebruikte factoren in de formules.

Actief bezig zijn met het onderwerp is noodzakelijk.

d. Hoe is het proces van het aanleveren van gegevens (inclusief validatie door SenterNovem) voor de allocatie verlopen?

Wat waren de eventuele problemen?



Het aanleveren van hardcopy e-facturen was één grote zoekactie.

M.n. i.r.t. uitbreiding en verhuizing

Technische problemen

Renovatie van een WKK-installatie waardoor de historisch uitstoot NOx en CO2 voor deze installatie niet meer correct

Het spreadsheet van SenterNovem was niet altijd even gebruiksvriendelijk.

Invoermodellen slecht.

Onduidelijkheid in allocatie, berekeningsmethodiek.

Onduidelijk hoe de geharmoniseerde definitie van verbrandingsinstallaties geïnterpreteerd moet worden.

Er waren nog wat onduidelijkheden over definities.

Niet werkend computerprogramma en in de beginfase een helpdesk die geen enkele vraag wist te beantwoorden.

Ondanks goed opgegeven, hantering van verkeerde brandstof bij berekening allocatie (correctie toegezegd maar nog niet ontvangen).

Diverse vragen per e-mail gesteld waarna alleen ontvangstbevestiging. Geen enkele keer een direct antwoord op de vraag ontvangen (wel via VBE), op een enkele vraag nog helemaal geen antwoord.

Onduidelijkheid in op te geven verbruiken.
wel/geen opt in/out

Fouten in berekening, herhaaldelijk niet corrigeren van fouten, geen transparante berekening van allocatie, slechts na aandringen rekensheets mogen inzien.
Verschillende contactpersonen.

Excel database werkte niet goed.

Alleen uitkomsten van berekening te zien, geen formules.

Borging meetgegevens, en borging procedures.

e. Indien u suggesties heeft over de manier waarop dit proces verbeterd zou kunnen worden, geef die dan hier:

- Eerst nadenken over de (praktische) consequenties van de vraag alvorens hem te stellen.
- Geen direct gestookte installaties uitsluiten bij de niet aangewezen sectoren.
Regeling zou volledig bekend moeten zijn voordat gegevens moeten worden aangeleverd.
- Via webapplicatie invoer laten verzorgen.
- Een goed werkend en getest computerprogramma.
Een helpdesk instrueren die vanaf de eerste dag weet waar het over gaat.
Een "kwaliteitssysteem" opzetten rond gestelde vragen (binnen een bepaalde tijd antwoord, vragenstellers tussentijds informeren etc).
- Eerst bekendheid omtrent regelgeving dan de verbruiker daarmee belasten

f. Bestaan er voor uw organisatie verschillen in berekeningswijze tussen de toegepaste allocatiemethodiek en de monitoringsprotocollen?

ja	15,6%
nee	84,4%

Indien ja, omschrijf die verschillen en verklaar ze zo mogelijk.

In rekenregels wordt met aardgasconstanten en factoren gerekend, er wordt geen rekening gehouden met andere brandstoffen, die vallen in allocatie slechter uit.

1^e periode: Geen verschillen.

2^e periode: Toewijzing van rechten op stoomketels vind plaats op basis van aardgas als brandstof. Daar wij ook restgassen moeten verstoken, is onze gemonitorde emissie hoger.

Allocatie vastgesteld op basis van niet comptabele meting. Emissies bepaald op basis van comptabele meting, die t.t.v. de keuzejaren nog niet voorhanden was.

Voor E-generatie wordt gealloceerd op basis van installaties met een hoog rendement. In de praktijk worden uiteraard de werkelijke emissies berekend waarbij de installaties nooit het hoge rendement halen. Bij WKK in een raffinaderij is de stoomvoorziening het belangrijkste. Er moet altijd een hoeveelheid draaiende reserve zijn. Hierdoor kan een stoomgeneratie nooit op zijn hoogste rendement opereren. Voor de allocatie wordt hier wel van uit gegaan.

Voor aardgas worden CO2 berekeningen gedaan op basis van de werkelijke analyses. Voor de allocatie werd een standaard factor gehanteerd die voor onze inrichting een lagere allocatie gaf dan de door ons (op werkelijke metingen gebaseerde) gehanteerde factor.

Allocatie is op basis van simpele verbruikscijfers

Er moet voor de 2^e handelsperiode gerekend worden met de

standaardverbrandingswaarde van aardgas, terwijl er in de eerste handelsperiode gerekend mocht worden met de werkelijke verbrandingswaarde van het gas.

g. Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot inspraak op het nationaal toewijzingsplan?

ja	57,8%
overwogen, maar niet gedaan	0,0%
nee	42,2%

Eventuele opmerkingen over de inspraakprocedure:

Communicatie was erg stroef en er is niet inhoudelijk en op het bedrijf gericht gereageerd op de bezwaren, algemene volzinnen etc.

Bedrijven die hebben gereageerd zouden individueel feed-back moeten krijgen.

Was niet nodig totdat plan door EU was afgekeurd. Ben niet op de hoogte was dit voor ons betekent

Opmerkingen over de inspraakronde zijn centraal geregeld via de Utility Support Group van *bedrijf X*.

Opt-in, omdat er nog sprake was van een installatie <20 MWth om mee te doen.

Via VNPI. De signalen die wij ontvingen wezen er op dat men vanwege de tijdsdruk (tijdig inleveren EU) geen van de bezwaren/opmerkingen ontvankelijk verklaarde.

h. Heeft u gebruik gemaakt van de inspraakmogelijkheden m.b.t. het toewijzingsbesluit?

Ja, zienswijzen ingediend	37,2%
Ja, zienswijzen ingediend en beroep ingesteld	11,6%
nee	51,2%

Eventuele opmerkingen ten aanzien van deze inspraakprocedure:

Opmerkingen over de inspraakronde zijn centraal geregeld via de Utility Support Group van *bedrijf X*.

De zienswijze is niet individueel behandeld, doch slechts in het algemeen.

Door andere bedrijfsvoering als gevolg van de gaswet gaven de keuzejaren geen goed beeld van de te verwachten emissies. Hierdoor een te lage allocatie. Na beroep hiertegen ten dele gecompenseerd.

Er is nog steeds geen aangepaste toewijzing ontvangen (verwerking van toegegeven fouten in eerste voorlopige allocatie, nieuwe voorlopige toewijzing na aanpassing plan door EU).

Nog geen reactie ontvangen op brief.

3 Vragen met betrekking tot vergunningverlening

a. Hoe ervaart u de koppeling van de uitvoering van vergunningverlening t.b.v. NOx- en CO₂-emissiehandel en de verplichtingen die daaruit voortvloeien?



b. Beschrijf hier welke voordelen en/of bezwaren u ervaart m.b.t. de gecombineerde vergunningverlening.

Enkel NOx vergunning.

Gecombineerd geeft minder administratieve lasten.

Geen synergie tussen de twee processen.

Voordeel: een verslag, een verificateur. Tijdwinst.

Op zich positief, maar door opt-outs voor NOx en CO2 toch nooit hetzelfde. In die zin levert het weinig minder werk op.

Nadeel: Bij wijziging regelgeving zowel NOx deel als CO2 deel aanpassen omdat hierin verwevenheid zit.

Voordeel: Het bedrijf beschikt over één document waarin de werkwijze is beschreven. Van belang voor intern gebruik

Minder papier.

De vergunningverlening zou bij het Wm-bevoegd gezag ondergebracht te worden. Wm-bevoegd gezag is beter op de hoogte van de bedrijfssituatie en verloopt veel eenvoudiger en minder gecompliceerd. De NEa blijft maar vragen om aanvullende informatie en aanpassingen van het MP. Terwijl er soms zaken niet relevant zijn.

Voordeel is gebruik van gelijke meters etc.

Hoe om te gaan wanneer inrichting alleen binnen CO2 of NOx emissiehandel valt

Monitoringsmethodiek voor NOx veel complexer dan voor CO2.

Hierdoor bestaat de kans dat de CO2 monitoringsmethodiek onnodig complex wordt

Koppeling uiteraard efficiënt. Maar waarom kan deze handel niet geïntegreerd worden in het overheidsmilieujaarverslag, WM vergunning. Dat is echt efficiënt.

Voordeel is het beperken van het aantal documenten.

Het is voor een groot deel op dezelfde gegevens en metingen gebaseerd en combinatie is daarom efficient

Niet deelgenomen aan NOx emissiehandel

Voor de periode 2008-2012 moet het monitoringplan aangepast worden. Nu geeft NEa het signaal dat de regels voor NOx ook aangepast gaan worden. Hetzelfde document zal dus wellicht volgend jaar weer helemaal aangepast moeten worden. Dit is veel (dubbel) werk.

De vereisten conform NOx zijn in ons geval leidend. Prettig dat als aan de voorwaarden van deze vergunning is voldaan, de CO2 direct ook op orde is.

Men kan binnen het MP verwijzen naar hoe de meetgegevens verkregen worden. Dus men hoeft bepaalde omschrijvingen maar eenmalig op te stellen.

c. Moet de koppeling van de vergunningverleningen voor NOx en CO₂-emissies volgens u facultatief zijn?

D.w.z. wilt u zelf kunnen kiezen voor koppeling of niet?

ja	59,2%
nee	40,8%

d. Momenteel staat de NOx- en CO₂-emissievergunning los van de Wm-vergunning. Zou u vóór een samenvoeging van de emissievergunning met de Wm-vergunning in één vergunning zijn?

Eventuele toelichting op uw antwoord:

ja	57,9%
nee	42,1%

Specifieke kennis ontbreekt eenvoudigweg bij Provincies. Gaat leiden tot vertragingen.

Eenmaal rapporteren naar de overheid ipv meerdere keren.
Reductie administratieve lasten.

Emissie is te complex voor lokaal bevoegd gezag.

Maakt discussie over emissie-eisen wel makkelijker en minder afhankelijk van lokale partijen.

T.a.v. deze beide zaken zijn de controlerende instanties verschillende entiteiten. Deze kunnen een andere insteek hebben, c.q. het zwaartepunt ligt anders.

Ons bedrijf heeft te maken met 17 loketten bij verschillende overheidsinstanties. svp reduceren.

Minder administratieve lasten.

Mits de aanspreekpunten duidelijk zijn en de administratieprocessen transparant en

snel (zoals nu met de NEa).

Geen voorstander omdat bij wijzigingen de gehele vergunning voor bezwaar en beroep beschikbaar is. Dit betekent kwetsbaarheid voor de bedrijven en lange doorlooptijd van de procedures.

Eén loket instellen.

9 bevoegde gezaghebbende i.p.v. 1 met mogelijk elk een eigen visie op emissiehandel.

Nu twee aanvragen, twee vergunning, twee handhavers terwijl de info wordt uitgewisseld met de provincie. Geldverspilling.

Hoe regel je de handhaving?

Aangezien de Wm vergunning intern onder ander beheer valt, zou dit e.e.a. nodeloos ingewikkeld maken.

Een vergunning op alle milieu aspecten

Is afhankelijk van de afstemming tussen NOx-emissiehandel en Wm, en de deskundigheid van het bevoegd gezag. Dit geldt bijv. ook voor Wvo opnemen in Wm.

Voor- en nadelen zijn niet duidelijk genoeg om dit te zeggen.

Dit kan makkelijk meegenomen worden in MJV rapportage en ondergebracht worden onder de Wm vergunning

Ik ben niet overtuigd van de deskundigheid in deze materie van het lokale bevoegd (Wm)gezag

Dat compliceert nodeloos aangezien er in onze context meerdere Wm-vergunningen spelen die niet alle gerelateerd zijn aan de emissie. Vooral niet doen, dus.

Wm vergunning niet van toepassing op offshore.

Eén vergunning i.p.v. twee afzonderlijke.

Volgens mij is al voor een gedeelte. Het energiegedeelte uit de Wm vergunning, en de handhaving hiervan ligt al bij de NEa

e. Vindt u het wenselijk dat de emissievergunning óók opgaat in de omgevingsvergunning?

Beschrijf hier de mogelijke voor- of nadelen voor uw inrichting van het onderbrengen van de emissievergunning in de omgevingsvergunning:

ja	 48,1%
nee	 51,9%

Het samenvoegen van verschillende vergunningen zal in de praktijk leiden tot vertraging in procedures. Momenteel bestaat er al de mogelijkheid tot coördinatie in

het kader van Wm- en Wvo. In de praktijk functioneert de coördinatie niet of nauwelijks.

Eén loket, verminderde lastendruk.

Dit daar aan de emissiehandel een groot financieel belang zit.

Beperkte kennis bij bevoegd gezag provincie.

Minder administratieve lasten.

Voordeel: een loket, geen dubbele afspraken op milieugebied met verschillende overheden.

Nadeel: gevaar van ingewikkelde procedures, onduidelijke verantwoordelijkheden en administratiedruk

Voor ons onduidelijk wat een en ander gaat betekenen voor ons bedrijf.

Veel minder additionele en detail vragen, omdat de luchtinformatie reeds bij het bevoegd gezag beschikbaar is.

Te veel verschillende bevoegde gezaghebbende door landelijke spreiding.

Gewoon alles in één, zogewenst inclusief water, WVO vergunning.

Afzonderlijk is de emissievergunning goed beheersbaar. De combinatie zou dit complex maken.

Ook dit is sterk afhankelijk van de praktische invulling. Op zich is de één loket gedachte goed, maar in de praktijk zal het er op neer komen dat je toch weer met verschillende disciplines moet overleggen.

Voor de offshore industrie lijkt dit eerder bezwaarlijk dan zinvol.

Tijdstippen in vergunningstraject zijn niet gelijk.

Het zou goed zijn om bedrijven die naast de NOx emissievergunning ook te maken hebben met de BEES vrij te stellen van de BEES. Hierdoor worden de eisen mbt NOx beter te implementeren en hebben we te maken met een eenduidige regelgeving.

De combinatie emissie-eisen versus emissieplafonds kan beter op elkaar afgestemd worden.

De emissievergunning is zeer specifiek gerelateerd aan onze energievoorziening terwijl de overige vergunningszaken vooral niet met de energievoorziening te maken hebben. Onnodige complexiteit moet dan gevreesd worden.

Ik verwacht hiervoor weer het opstellen van een nieuw vergunningen traject

4 Vragen over regelgeving en uitvoering emissiehandel (CO₂ en of NO_x)

4.1 Het systeem van CO₂ emissiehandel

Het gaat bij de CO₂-emissiehandel o.a. om het allocatieplan, het allocatiebesluit, de verlening van emissierechten, de emissievergunning, het monitoringsplan, het emissieverslag met de verificatie, het daadwerkelijk handelen in CO₂-emissierechten en de registratie van de emissierechten.

a. Ervaart u onduidelijkheden in de regelgeving met betrekking tot het systeem van CO₂ emissiehandel?

ja	15,6%
nee	84,4%

Indien ja, beschrijf de onduidelijkheden dan hier:

Hierbij dient aangetekend te worden dat wij iemand full time op het onderwerp hebben. Verhuisregeling.

Moment van ingaan van de vergunning bij nieuwkomers, er is ook geen directe koppeling met allocatie.

Het betreft vaak (beperkte) interpretatieverschillen. Waar vervolgens weer lang en uitgebreid over gediscussieerd moet worden.

Welke inrichtingen vallen binnen besluit, wanneer is dit definitief.

Welke verbrandingsinstallaties vallen er wel en niet onder het handelssysteem.

Onduidelijkheden over lange termijn.

Er zijn onduidelijkheden (geweest) t.a.v. het melden van wijzigingen (wat, bij wie en wanneer). Hoe om te gaan met nieuwe installaties en wanneer vergunning aanvragen. Het wel of niet verkrijgen van rechten voor toekomstige (bekende) nieuwkomers en hoe daar aanspraak op te maken.

b. Indien u suggesties heeft voor vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot het systeem van CO₂ emissiehandel, beschrijf deze dan hier:

- Samenvoegen met het Wm en een meer praktische benadering.
- Geef een heldere definitie in begrijpelijke taal.

- Duidelijk beslissingsdiagram maken.

c. Ervaart u knelpunten in de uitvoering van het systeem van CO₂ emissiehandel?

ja	22,7%
nee	77,3%

Indien ja, licht deze dan hier toe:

Late inlichting huidige situatie en verplichting om protocol in te dienen. Is wel erg kort tijdsbestek.

Het nieuwe protocol wordt onnodig ingewikkeld ten opzichte van het oude systeem. Procesinstallaties vallen er buiten waardoor de centrale EVHI meter en facturen niet meer volstaan voor het berekenen van de CO₂ emissie. Nu moet er per installatie een gekalibreerde meter zijn: kosten.

Verskillende loketten betrokken: VROM / EZ / NEA / SenterNovem.

Wel het maar blijven stellen van vragen om aanvullende informatie.

Verificatie gaat heel ver en kost veel tijd. Eisen voor het monitoring plan gaan verder dan de MRG, zijn veelal zeer theoretisch, gebaseerd op "laboratorium-schaal" en gaan dus volledig voorbij aan de praktijk.

Melden van veranderingen

Daarnaast heeft het tussentijds wijzigen van het allocatieplan voor de tweede periode tot veel verwarring geleid, aangezien men over de wijzigingen niet is geïnformeerd terwijl SenterNovem wel met de wijzigingen rekt.

Systeem is te complex, bijhouden van veranderingen e.d. te administratief.

Schrijven van het nieuwe monitoringsplan geeft problemen omdat er een ontkoppeling van CO₂ en NO_x moet komen en dat was in het monitoringprotocol gecombineerd.

d. Indien u suggesties heeft voor vereenvoudiging van de uitvoering van het systeem van CO₂ emissiehandel, beschrijf deze dan hier:

- Eén loket, koppeling allocatie en vergunning.
- CO₂-heffing op niet duurzame brandstoffen.
- Nog geen suggesties maar de uitvoering is redelijk complex en kost veel inspanning.
- Rolverdeling tussen VROM, NEa en SenterNovem is niet altijd duidelijk.
- Bij het opstellen van alle eisen in een leidraad dienen vertegenwoordigers uit een aantal complexe inrichtingen betrokken te worden.
- Betere communicatie.

- Voor eenvoudige installaties de opzet van het monitoringsplan voor NOx aanpassen aan die van de CO2. (een leidraad ipv een PVE)

4.2 Het systeem van NOx emissiehandel

Het gaat bij de NOx-emissiehandel om de emissievergunning, het monitoringsplan, het emissieverslag met de verificatie, de PSR, het inleveren van de emissierechten, het daadwerkelijk handelen in NOx-emissierechten en de registratie van de emissierechten.

a. Ervaart u onduidelijkheden in de regelgeving met betrekking tot het systeem van NOx emissiehandel?

ja

23,6%

nee

76,4%

Indien ja, beschrijf de onduidelijkheden dan hier:

De relatie tussen IPPC (BBT) en NOx-handel is compleet onduidelijk. Dit leidt tot meningsverschillen tussen Wm-bevoegd gezag en bedrijf.

Op enkele punten bestaat onduidelijkheid ten opzichte van het BVA.

Tegenstrijdigheid IPPC en emissiehandel.

Door inwerking treden IPPC is handelsruimte verdwenen.

BEES.

Onduidelijk hoe er met een PEMS omgegaan moet worden bij verbrandingsinstallaties van klasse 2 en hoger in relatie tot NEN EN 14181. De NEA stelt/stelde zonder NEN EN 14181 geen PEMS.

De beperking van de mogelijkheid tot sparen tot 1 jaar is niet heel duidelijk. Het scherm met spaarbedragen voor meerder bedragen wekt de indruk dat er ook daadwerkelijk voor die jaren gespaard kan worden.

Relatie BEES en BREF LCP en NOx emissiehandel.

Wijzigingen en meldingen, wanneer en hoe.

Discrepantie met BVA en WM-vergunning.

Typisch Nederlands systeem. Uitvoering hiervan kost de meeste inspanning ten opzichte van de CO2 emissiehandel, terwijl het nut nog niet echt duidelijk gemaakt is. Kosten wegen sowieso niet op tegen de baten.

Nog niet deelgenomen aan de handel.

b. Indien u suggesties heeft voor vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot het systeem van NOx emissiehandel, geef deze dan hier:

- Het wordt tijd dat Nederland is duidelijk stelling neemt. Bedrijven die aan NOx-handel meedoen voldoen aan BBT of indien Nederland "zegt": Nee, BBT is de norm. Dan zouden we ook zo groot moeten zijn om NOx-handel af te schaffen (door het volgen van BBT --> is handel impliciet een papieren tijger geworden zonder enkele meerwaarde.)
- Laten vervallen!!! Een hoop rompslomp voor niets.
- Emissiehandel moet leidend zijn. Dat betekent BEES en andere wetgeving weg.
- Afschaffen.
- Met name de vereiste kwaliteitsborging, NEN 14.181 op de meetsystemen voor vaststellen NOx concentraties is voor bepaalde in-site metingen geen toegevoegde waarde en geeft allen extra administratieve lasten waarop gehandhaafd wordt.
- NOx-handel afschaffen. Wat ooit bedacht is om kosteneffectief reducerende maatregelen te kunnen nemen daar waar dit mogelijk is, is uiteindelijk geëindigd in bureaucratie, hoge administratieve lasten en onduidelijke/tegenstrijdige regelgeving (Wm. IVB <->BEES a, IPPC, NERP).
- BEES opheffen.
- Geef een toelichting op hoe e.e.a te interpreteren is. Verbeter het kennisniveau bij de NEA. Zorg dat de visuele informatie op de NOx handelssite in overeenstemming is met de regelgeving.
- Integratie in de WM of omgevingsvergunning vergunning, één bevoegd gezag en één handhaver.
- Er wordt veel verificatie en meting vereist. Dit zou eenvoudiger moeten kunnen.
- De kosten voor kentalbepaling bij kleine installaties staan niet in verhouding tot waarde van NOx van die installaties. Suggestie ondergrens van installaties die meetellen voor NOx-vrachtbepaling verhogen naar 3 of 10 MWth. Alternatief bij meerdere identieke installaties een kental bepalen per groep.
- Installaties die onder BVA vallen zijn altijd verkopende inrichtingen. Inrichting zou dan de keuze moeten hebben om buiten het handelssysteem te blijven.

c. Ervaart u knelpunten in de uitvoering van het systeem van NOx emissiehandel?

ja	44,2%
nee	55,8%

Indien ja, beschrijf deze dan hier:

Soms onduidelijkheid over de metingen.

Er zijn momenteel drie soorten wetgeving rondom NOx: IPPC, NOx handel, BEES. SVP twee afschaffen.

Het systeem is bedoeld om energie te besparen. Wij maken gebruik van energieopwekking met WKK-motoren met vrij hoge NOx-uitstoot Om beneden de emissiegrens te blijven zouden we de WKK stil kunnen zetten en vervolgens de stoom opwekken met een stoomketel en de electriciteit inkopen. Dit zal toch niet de bedoeling zijn maar wordt door de regelgeving wel uitgelokt.

Een ernstig knelpunt is combinatie met IPPC zoals deze is verankerd in de Nederlandse wet-en regelgeving per 1 december 2005. De ruimte voor handel wordt hierdoor beperkt

en bedrijven hebben geen keuze in kopen van rechten of nemen van maatregelen. Dit is bij de invoering van de NOx-emissiehandel regelmatig aangegeven door de bedrijven waarbij VROM altijd heeft verteld dat het geen problemen zal geven dat komt allemaal goed.

Beslissingen die ten tijde van de introductie van de NOx-handel genomen zijn op basis van de uitgangspunten bleken achteraf door uitspraken van de R v St, niet de juiste beslissingen te zijn geweest

Wel het maar blijven stellen van vragen om aanvullende informatie.

Het aantal metingen dat uitgevoerd dient te worden voor de kentalbepaling

1. Complexe maatregelen die tot doel hebben een eerlijke handel te waarborgen, staan in geen verhouding tot normaal commercieel handelsverkeer dat onder de metrologiewet valt.
2. De focus voor bedrijven ligt op het product en in veel mindere mate op energie en in nog mindere mate op een afvalproduct van energiegebruik. (vgl. oud papier)
3. Het systeem is erg rigide en biedt geen ruimte om een pragmatische weg te kiezen.
4. Bij klasse twee machines en een bedrijfstijd van rond de 500 uur kan de meeteis veranderen van twee jaarlijks naar twee keer per jaar.
5. Anders dan bij de CO2 handel zijn de mogelijkheden om rechten te bewaren beperkt tot 1 jaar.
6. NOx-handel vrijwaart bedrijven niet van BEES en IPPC.

Het is tijdrovend, actualisatie aanvraag met monitoringsprotocol, weer een jaarverslag, twee maal per jaar audit met de nodige acties, meldingen, handhavers eisen onnodige details dat niet tot meerwaarde leidt. Toegezonden informatie raakt zoek, vragen worden slecht en laat beantwoord.

Complexiteit leidt zelfs bij handhaver en verificateur tot interpretatieproblemen. Ook is er een verschil met de CO2-regelgeving m.b.t. de term 'procesemissie'.

Het geheel is buitengewoon complex en erg tijdrovend.

Er is de facto geen handel, dat lijkt wel een ernstig knelpunt.

Uitleg van eisen gesteld aan controlemetingen. Deze zijn voor meerdere uitleggen vatbaar.

Veel extra administratieve verplichtingen. Handhaving NEa soms strijdig met handhaving door normaal bevoegd gezag.

1. Wij zijn nu in het bezit van een door VBE goedgekeurd emissieverslag NOx over 2006 (gebaseerd op een door de NEa goedgekeurd Monitoringprotocol), maar krijgen van de NEa toch aanvullende vragen.
2. NOx emissiehandel moet Europees zijn ingevoerd, en niet alleen in NL.

Monitoren erg complex en arbeidsintensief (NEN 14181).

De afdeling handhaving van de NEa is niet altijd betrouwbaar in hun uitspraken en behandelen bedrijven alsof zij bewust overtredingen maken. Handhaving denkt vaak op "laboratorium schaal" en stelt zich niet altijd constructief op.

Melden van veranderingen.

Controle door NEa en provincie zijn niet op elkaar afgestemd. NEa hanteert eigen interpretatie.

Complex vanwege meetgegevens en aantal installatiedelen.

Geen mening, nog niet deelgenomen aan de handel, rechten gespaard.

d. Indien u suggesties heeft voor vereenvoudiging van de uitvoering van het systeem van NOx emissiehandel, geef deze dan hier:

- Afschaffen van NOx-emissiehandel of ervoor zorgen dat deelnemen aan NOx-emissiehandel wordt gezien als BBT. Vergelijkbaar met CO2 emissiehandel en de eis voor efficiëntie in de BREF-LCP. Hiervoor is in de WM geregeld dat voor bedrijven die meedoen aan CO2 emissiehandel geen voorschriften m.b.t. efficiëntie mogen worden opgenomen in de beschikking.
- NOx-handel afschaffen en een en ander regelen via BEES A en conform Europese regelgeving (en niet de Nederlandse variant hiervan).
- Zoals ook aangegeven is het nog niet breed binnen het bedrijfsleven besproken, maar ik denk dat het belangrijk is dat wij eerst een standpunt als werkgroep innemen en dat wij daarna binnen de eigen geledingen terugrapporteren. Volg een veel praktischer aanpak met een materialiteitsgrens die op een acceptabel niveau ligt.
- 1. Verminder de complexiteit van het handelssysteem. Industrieën hebben m.i. geen behoefte aan handelsbescherming voor een product dat net zover van hun product afstaat als oud papier.
2. Biedt het bevoegd gezag (NEa) de mogelijkheid tot het maken van pragmatische keuzes om de administratieve last en het economisch belang in evenwicht te brengen.
- Bij afvalverbranders gaat het om kg NOx en ontwikkelde energie op jaarbasis. Dus eenvoudig monitoringssysteem in bouwen in Wm of omgevingsvergunningaanvraag. Nu is alles gebaseerd op een programma van eisen van 1 cm dit papier. Emissiejaarverslag in milieu-overheidsjaarverslag.
- Stop de handel en breng het geheel aan eisen onder de "gewone" vergunning onder. Dat scheelt tijd en geld.
- Controle door NEa vervangen door controle door het normale bevoegd gezag (bv. Provincie). Dit gezag kent het bedrijf veel beter en weet ook de specifieke aandachtspunten. Hierdoor hoeft het bedrijf niet (weer) veel tijd te besteden aan de voorlichting van (weer) een nieuwe gezag met de eigen stokpaardjes.
- Het uitgangspunt van de NEa (handhaving) moet zijn dat bedrijven hun uiterste best doen om aan de regelgeving te voldoen. Bij afwijkingen samen tot een oplossing komen waarbij de realiteit niet uit het oog verloren moet worden.
- Voor BVA inrichtingen controle volledig in handen leggen van bevoegd gezag ipv NEa.

5 Vragen over toezicht en monitoring

Om diverse redenen vindt door verschillende partijen toezicht op de monitoring plaats. Betrokken partijen zijn: verificateurs, NEa, en Wm Bevoegd Gezag.

- a. Zijn voor u de rollen van de betrokken partijen duidelijk?**
- | | |
|-------------------------------------|-------|
| ja, rolverdeling is duidelijk | 81,7% |
| nee, rolverdeling is niet duidelijk | 18,3% |
- b. Is er volgens u sprake van overlap tussen de verschillende rollen van de betrokken partijen?**
- | | |
|----------------------------------|-------|
| nee, er is geen overlap | 28,8% |
| beperkte overlap | 54,2% |
| ja, er is grote mate van overlap | 16,9% |

c. Indien u suggesties heeft hoe het toezicht verbeterd zou kunnen worden, beschrijf die dan hier:

- Afschaffen van het benchmarking protocol.
- De geringe overlap is niet hinderlijk.
- Toezicht zou door één onafhankelijke toezichthouder kunnen worden uitgevoerd. Voorkomt overlap en is voor alle betrokken partijen efficiënter.
- Bij een audit van de NEa was het WM bevoegd gezag ook uitgenodigd. De indruk was dat beide instanties vrijwel apart van elkaar hun werkzaamheden uitvoeren.
- Meer samenwerking tussen NEa en handhaving WM of samen afspraken maken de onderdelen van toezicht en handhaving.
- NOx is een veelvoud gecompliceerder als de CO2 emissiehandel en kost ontzettend veel tijd. Ook de verificateur is hier veel langer mee bezig ook wordt snel naar het middel van aankondiging van Last onder Dwangsom gegrepen voor zaken die nagenoeg geen impact hebben op de emissies.
- De rollen van NEa, WM-bevoegd gezag en verificateur zijn mij wel duidelijk, maar ik vraag mij af of deze bij de NEa bekend zijn. Een handhavingbezoek is identiek aan een verificatie en alle zaken worden keer op keer opnieuw gedaan en kost niet alleen veel voorbereidingstijd, maar ook veel begeleiding en nazorg. Ik ben van mening dan na een validatie van het MP en een verificatie van het EV het bedrijf voldaan zou moeten hebben aan haar verplichtingen. De tussentijdse meldingen, (her)validaties, handhavingsbezoeken, correspondentie etc. etc. zijn niet in lijn met de emissiehandel in relatie met andere Wm-zaken. De tijd die binnen onze bedrijven besteedt wordt aan emissiehandel is niet recht evenredig met de andere milieuzaken. Ik wil er dan ook nogmaals voor pleiten De validatie en de vergunningverlening weg te halen bij de NEa en bij het bevoegd gezag neer te leggen.
- Tenzij de rol van het Wm bevoegd gezag beperk is tot het toetsen of er een emissievergunning is, is haar rol niet duidelijk. Verificateurs en handhaving van de NEa doen v.w.b. de toetsing of er voldaan wordt aan het monitoringsprotocol hetzelfde werk.
- WM handhavers hebben een toekijkende, meeluisterende rol, dus minimaal. Worden door ons volledig geïnformeerd.

Verificateur prettig, vragen zijn meer reëel. Handhavers NEa vragen details zonder dat een verbetering van de monitoring optreedt. Geen meerwaarde De beantwoording van de detailvragen vraagt wel veel energie. De antwoorden moeten voor een bepaalde datum binnen zijn. Een antwoord of alles goed beantwoord is en het e.e.a. nu in orde is moet na veel herinnering er uit geperst worden bij de NEa.

- Toezicht door NEa en verificateur vertoont een grote overlap. Als aan deze regelgeving voldaan is, dan is toezicht op deze emissies door het bevoegd gezag overbodig.
- Breng het geheel onder de Wm Bevoegd Gezag. Dat maakt het geheel duidelijk en overzichtelijk.
- Het zou goed zijn dat de betrokken instanties daar zelf uitkomen, en de resultaten daarvan met de bedrijven communiceren.
- De betrokken partij Wm Bevoegd Gezag is helemaal niet van toepassing. Het Bevoegd Gezag toont geen interesse en houdt geen toezicht op de monitoring van de NOx vergunning. Wat betreft de toezicht en monitoring is er dan ook geen overlap.
- De situatie waarin voor NOx 2 vergunningen bestaan (BEES/ETS) met twee bevoegde gezaghebbende is onwenselijk en leidt tot verwarring.
- De NEa verifieert regelmatig. Naast de reguliere verificaties van bijv. VBE geeft deze veel extra belasting van de organisatie. Voor wat betreft de afdeling handhaving van de NEa, zie eerdere opmerkingen.
- Verduidelijken rol Wm bevoegd gezag.
- Zowel VBE als NEa komen langs voor controle, ervaar ik als dubbel en ook zeer belastend. Dit kost mij onnodige een dag extra.
- Taken en invloed WM Bevoegd Gezag is onduidelijk.
- Controle in handen leggen van bevoegd gezag Wm-vergunning.
- Er is een grote overlap tussen de NEa en het bevoegd gezag. Afstemming tussen beide instanties optimaliseren.
- Tijdens de audits wordt naar dezelfde gegevens gevraagd. In mijn ogen hoeft maar een instantie naar de gegevens te kijken zowel naar het systeem en de verificatie van de emissiegegevens.

6 Vragen over het functioneren van de NEa

Veel vragen over het functioneren van de NEa zijn al beantwoord in een uitgebreid klantenonderzoek dat recent is uitgevoerd. Vandaar slechts twee vragen over dit onderwerp.

a. Hoe gaat de NEa in uw ogen om met marktgevoelige gegevens?



b. Indien u suggesties heeft voor de NEa met betrekking tot wijze waarop zij omgaat met marktgevoelige gegevens, beschrijf die dan hier:

Het is ons volstrekt onbekend wat de NEa met onze gegevens doet. We gaan ervan uit dat de NEa zich aan de spelregels houdt.

De keer dat hier sprake is van geweest is het goed opgelost. Heeft echter wel veel tijd gekost en ik kan niet inschatten of het niet eenvoudiger had gekund.

Geen ervaring mee.

Het is ons niet bekend hoe de NEa met de gegevens van ons bedrijf omgaat. Dus geen oordeel.

Gezien de huidige wetgeving (openbaarheid van bestuur etc), hebben wij niet de indruk dat de als vertrouwelijk aangeleverde gegevens werkelijk als vertrouwelijk behandeld kunnen worden (eis van Greenpeace om inzage!!). Voorgesteld wordt om in het emissie jaarverslag te mogen refereren naar het document met de vertrouwelijke gedetailleerde gegevens waarna het document ter plaatse, bij het bedrijf, ingezien kan worden door de NEa.

7 Vragen m.b.t. de handel in emissierechten

7.1 Algemeen

a. Wie zijn er betrokken bij beslissingen omtrent aan- of verkoop van emissierechten?

Trading desk	15x
Milieumanager	23x
Productiemanager	11x
Directie	30x
Financieel manager	28x
Overig :	13x

Overig, namelijk ...

Aan- verkoop: Nog niet van toepassing
Energiemanager
Chemisch technoloog
Manager Utilities en specialist
Manager marketing & sales
Handelsboard
Inkoop
Utility Support Group van *bedrijf X*.
Risk management
Controle, accounting
Bank X
Afd. Inkoop
Inkoper energie e.d.
Purchase manager
Hoofd Bedrijfsbureau

b. Wie voert transacties daadwerkelijk uit?

Overig, namelijk ...

Purchasing
Beleidsmedewerker energie
Bedrijf X in Amersfoort

Trading desk	14x
Milieumanager	11x
Productiemanager	5x
Directie	7x
Financieel manager	13x
Overig :	14x

Aan- verkoop: Nog niet van toepassing

Procestechnoloog

Energiemanager

Chemisch technoloog

Manager Utilities

Senior adviseur markering & sales

Utility Support Group van *bedrijf X*

Netwerkcoördinatie

Bank X

Afd. Inkoop

Purchase manager

Inkoopafdeling

Hoofd Bedrijfsbureau

Senior Engineer Environment

Beleidsmedewerker energie

Energiecoördinator en Milieutechnoloog in tweede instantie

7.2 Vragen m.b.t. de handel in NOx emissierechten

a. Ervaart u belemmeringen bij het verhandelen van NOx emissierechten, bij ...

Het toegang tot de markt krijgen voor emissiehandel (bijvoorbeeld transactiekosten)?	geen	54,8%
	beperkt	31,0%
	omvangrijk	14,3%
Het vinden van handelspartners op de markt?	geen	53,5%
	beperkt	27,9%
	omvangrijk	18,6%
Het vaststellen van de prijs van emissierechten?	geen	48,8%
	beperkt	34,9%
	omvangrijk	16,3%
Kwaliteit van de handelsplatforms?	geen	66,7%
	beperkt	28,2%
	omvangrijk	5,1%
Het registreren van transacties?	geen	78,6%
	beperkt	19,0%
	omvangrijk	2,4%

b. Indien u belemmeringen ervaart bij de handel van NOx emissierechten, licht deze dan hier toe:

De opgetuigde systematiek (controle, verificatie en toezicht) is belachelijk in relatie tot de eventuele opbrengsten. (Afgelopen) jaren (2005 en 2006): Investering door bedrijf ca. 15 mandagen/jaar. "Investering" door NEa, Verificatiebureau en Wm-bevoegd gezag: ca. 5 mandagen/jaar (extern toezicht). Bij eventuele verkoop hadden de rechten ca. 1.500 euro kunnen opbrengen.!!! (De transactiekosten hadden hier overigens nog vanaf gemoeten). Dit zet je wel aan het denken (We schieten onderhand met een tank op een mier).

Het is dus maar zeer de vraag of de kosten van een dergelijk (zwaar) systeem in voorliggende situatie opweegt tegen de (eventuele) baten.

Geen belemmeringen omdat tot nu toe alleen bilateraal gehandeld is.

NB geen ervaring in handelen, prijs is te laag, de moeite te groot.

Slechte toegang tot verhandelde volume en prijstellingen.

CO2 goede indicatoren voorhanden. Voor NOx alleen via handelsforums of horen zeggen.

Nog geen ervaring, vanwege de lage waarde hebben we hier nog geen aandacht aan besteed.

Er is onvoldoende vraag naar NOx emissierechten (PSR te hoog??).

Niet transparante, illiquide markt.

Doordat er vrijwel geen NOx markt bestaat ivm overschotten zijn voor de verkopende bedrijven nagenoeg geen kopers te vinden.

Er is helemaal geen NOx emissiehandel. Wij hebben afgelopen jaar geen kg kunnen verkopen, terwijl wij toch een behoorlijke hoeveelheid aan rechten hadden om te verkopen.

Geen zicht op belemmeringen, wordt geheel verzorgd door *partij X*.

Er wordt niet meer verhandeld omdat de prijs per kg NOx niet interessant is.

De markt is niet transparant.

Er zijn veel te veel rechten, dus het werkt niet.

Beperkte handelsmogelijkheden. De NOx markt is verzadigd. Hierdoor is het systeem onnodig geworden.

Belemmeringen worden vooral veroorzaakt door lage kosten NOx-emissierechten.

Is niet in mijn beheer. Dus geen oordeel.

Prijzen van NOx emissierechten zijn zeer ondoorzichtig. Hiervoor lijkt men aangewezen op platforms die de prijzen niet voor iedereen inzichtelijk maken (zodat er een challenge is).

Voor kleine aanbieders zijn de kosten voor het handelen in verhouding tot de opbrengst te hoog.

Voorstellen en contacten met eventuele handelspartners wordt door *partij X* verzorgd.

Geen mening, hebben nog niet deelgenomen aan de emissiehandel. NOx-rechten tot heden toe gespaard.

Deelname aan daadwerkelijke handel in NOx rechten is beperkt tot de inrichtingen die

onder het systeem vallen. Handelspartijen of privé-personen kunnen niet zelf handelen.

c. Wat vindt u van deze inperking van de marktpartijen?

Goed, het is een zaak die alleen deze partijen betreft	61,5%
Niet goed, het beperkt de ontwikkeling van de markt	9,6%
Geen mening	28,8%

d. Indien u suggesties heeft waarmee het verhandelen van rechten vereenvoudigd kan worden, beschrijf die dan hier:

- Het hele systeem van NOx-handel zou tegen het licht moeten worden gehouden. Ook BVA bedrijven zouden ingeval van bepaalde NOx-vrachten buiten het hele systeem van handel moeten blijven.
- Publicatie van de verhandelde volumes en de prijzen.
- Bij de handel zijn er op dit moment geen dominante problemen. De overdreven zwaar aangezette monitoring is het grootste probleem.
- Opheffen van handelsmogelijkheden. Er wordt nog maar zeer beperkt gebruik van gemaakt. Het gros van de bedrijven voldoet waarschijnlijk al aan de eisen.
- Breng de PSR in lijn met het NEC.

7.3 Vragen m.b.t. de handel in CO₂ emissierechten

Op tal van punten (o.a. verificatie, allocatie, wijze van toezicht) ontbreekt Europese harmonisatie of is er sprake van beperkte Europese harmonisatie.

a. Heeft dit volgens u versturende effecten op de marktwerking voor CO₂ emissiehandel?

Geen	13,2%
Beperkt	52,6%
Omvangrijk	34,2%

Licht eventuele versturende effecten hier toe:

Markten zijn niet gelijk en daarom is er geen sprake van gelijkwaardige handel.
Verschillende allocatie voor dezelfde plants, verschillende monitoring etc.

De administratieve lasten zijn per land verschillend daardoor geen sprake van level playingfield

Beïnvloedt zonder twijfel concurrentiepositie

Bij procesemissie is er geen Europese standaard, daardoor ongelijk speelveld.

In Nederland veel strenger dan in omliggende landen. Hierdoor extra belasting voor Nederlandse bedrijven.

b. Ervaart u andersoortige belemmeringen bij het verhandelen van CO₂ emissierechten, bij

Het toegang tot de markt krijgen voor emissiehandel (bijv. transactiekosten)?



Het vinden van handelspartners op de markt?



Het vaststellen van de prijs van emissierechten?



Kwaliteit van de handelsplatforms?



Het registreren van transacties?



c. Indien u belemmeringen ervaart bij de handel van CO₂ emissierechten, licht deze dan hier toe:

Niet mee gedaan met de handel, rechten "verkocht" aan zuster bedrijf.

Geen zicht op belemmeringen, wordt geheel verzorgd door *partij x*.

Het gebruik van JI en CDM rechten binnen het kader van het Europese systeem van CO2 emissiehandel is door de Europese Commissie gelimiteerd tot 10% per bedrijf.

d. Bent u van plan gebruik te maken van JI en/of CDM rechten om te voldoen aan uw verplichtingen inzake CO2 emissiehandel?

Ja	18,4%
Nee	23,7%
Nog onbekend	57,9%

e. Wat vindt u van de limiet van 10%?

Deze limiet werkt marktverstrend	29,2%
Deze limiet werkt niet marktverstrend	20,8%
Deze limiet is te laag	37,5%
Deze limiet heeft de juiste hoogte	12,5%
Deze limiet is te hoog	0,0%

Eventuele toelichting:

Daar besparen waar het, het goedkoopst is, is de beste oplossing voor het klimaatprobleem. Dat was ook de opzet van het hele Kyoto plan dus indirect ook emissiehandel.

f. Indien u suggesties heeft waarmee het verhandelen van rechten vereenvoudigd kan worden, beschrijf die dan hier:

8 Vragen over reductiemaatregelen

Wie zijn er betrokken bij beslissingen omtrent maatregelen voor emissiereductie?

Overig, namelijk...

Milieumanager	39x
Productiemanager	39x
Directie	51x
Financieel manager	15x
Overig	10x

Procestechnoloog

Energiemanager

Technologie

Manager Utilities

Plantmanagers

Afhankelijk van de grote van de investering wordt de businesscase

Afdeling Asset management

Procestechnoloog maakt, indien van toepassing, voorstel aan directie.

Technology manager

Procestechnologen

Engineering

Beleidsmedewerker energie

Energiemanager

Technisch Manager

8.1 CO₂ reductiemaatregelen

Zijn er, binnen uw bedrijf, als gevolg van CO₂ emissiehandel, reductiebeperkende maatregelen genomen?

Indien u heeft gekozen voor 'ja', geef een indicatie van de omvang van de investeringen die zijn toe te rekenen aan CO₂-emissiehandel:

Indien u hierboven heeft gekozen voor deels toe te rekenen aan emissiehandel, waaraan is het dan ook toe te rekenen:

Overig, namelijk...



Streven naar duurzaamheid.
 MEP.
 Energiebewuster opereren.
 Energie efficiency projecten.
 Milieu doelstelling van bedrijf.
 Nieuwe wet- en regelgeving, Convenant Olie en Gas.

8.2 NOx reductiemaatregelen

Zijn er, binnen uw bedrijf, als gevolg van NOx emissiehandel, reductiebeperkende maatregelen genomen?

Ja, maatregel(en) volledig toe te rekenen aan emissiehandel	3,8%
Ja, maatregel(en) deels toe te rekenen aan emissiehandel	32,7%
Nee, er zijn geen reductiebeperkende maatregel(en) genomen	63,5%

Indien u heeft gekozen voor 'ja', geef een indicatie van de omvang van de investeringen die zijn toe te rekenen aan NOx-emissiehandel:

€0 - €1000	0,0%
€1000 - €10.000	6,7%
€10.000 - € 100.000	26,7%
€100.000 - € 1.000.000	20,0%
€1.000.000 of meer	26,7%
Onbekend	20,0%

Indien u hierboven heeft gekozen voor deels toe te rekenen aan emissiehandel, waaraan is het dan ook toe te rekenen:

BEES	21,1%
Revisievergunning	15,8%

Overig, namelijk ...

Vervangingsinvesteringen	21,1%
Overig	42,1%

Voornameijk aan BEES (vervangingsinvesteringen).

BEES, IPPC eisen gevangen onder revisievergunning.

Besparing variabele kosten.

IPPC

IPPC

Verdere verlaging van emissies.

Energie efficiency projecten.

Aardgasverbruik DeNOxvoorverwarmingsinstallaties verlaagt, daardoor prestatiekenmerk verhoogt.

MJA


IPPC

9 Vragen over het effect van andere, verplichte milieumaatregelen

Sommige inrichtingen moeten verplicht milieumaatregelen nemen vanwege andere milieuaspecten. (bv VOS emissies of zwavelreductie). Het is mogelijk dat door dergelijke verplichte maatregelen de NOx en/of CO2 uitstoot wordt beïnvloed. (NB. hiermee worden geen NOx reductiemaatregelen als gevolg van IPPC verplichtingen bedoeld.)

a. Zijn er binnen uw inrichting of groep van inrichtingen, verplichte maatregelen genomen die een effect hebben op NOx en of CO2 uitstoot?	Ja	18,2%
	Nee	69,1%
	Onbekend	12,7%
b. Wat is de omvang van de emissies die toe te schrijven is aan deze verplichte maatregel(en):		
	CO ₂ :	
	0 - 1000 ton CO ₂	12,5%
	1000 - 10.000 ton CO ₂	12,5%
	10.000 - 100.000 ton CO ₂	0,0%
	100.000 - 1.000.000 ton CO ₂	12,5%
	meer dan 1.000.000 ton CO ₂	0,0%
	Onbekend	62,5%
	NOx	
	0 - 100 kg NOx	8,3%
	100 - 1000 kg NOx	8,3%
	1000 - 10.000 kg NOx	0,0%
	10.000 - 100.000 kg NOx	33,3%
meer dan 100.000 kg NOx	8,3%	
Onbekend	41,7%	
c. Is het volgens u wenselijk dat bij de toedeling van CO₂ rechten rekening wordt gehouden andersoortige verplichte milieumaatregelen?	ja	72,5%
	nee	27,5%

d. Is het volgens u wenselijk dat bij het vaststellen van de PSR voor NOx emissiehandel rekening wordt gehouden met verplichte milieumaatregelen?

ja  67,3%
nee  32,7%

e. Welk type verplichte milieumaatregelen zijn voor uw organisatie in dit kader relevant?

BVA en Bees-A.

Afvalwaterlozing m.n. i.r.t. CO2.

Wederzijdse afhankelijkheid van CO2 en NOx emissies.

In overleg met bevoegd gezag zijn in de jaren '90 reeds diverse andere milieumaatregelen maatregelen genomen (reductie emissie VOS), waardoor de emissie van NOx is toegenomen. Bij het vaststellen van de PSR wordt voor onze specifieke bedrijfssituatie hiermee geen rekening gehouden! Op deze manier worden milieuinvesteringen uit het verleden nog eens extra belast.

DeNOx installaties.

IPPC

BEES

AVI's hebben een maatschappelijke plicht afval milieuverantwoord te verbranden. Wij zijn gecertificeerd voor NEN 14001 en trachten dus het nodige aan het milieu te doen in overleg met provincie en waterschap.

Maatregelen vlg. BEES.

BVA

ALLE milieumaatregelen omdat het altijd financiële aspecten met zich meebrengt.

NeR. verplichte maatregelen worden momenteel genomen om aan de NeR te voldoen. Gekeken naar de NOx vergunning dan zou deze maatregel geheel niet van toepassing zijn.

BEES

BVA : NOx als maandgemiddelde moet < 70 mg/Nm3 zijn.
Om dit te halen staat de DeNOx op een setpoint van 58.

BR-NER (BR voor offshore), Convenant Olie en Gas.

Emissie eisen aan stookinstallaties, gasmotoren.

Geluid en geur maatregelen.

10 Administratieve lasten

In het kader van wettelijke verplichtingen zijn in de aanloop naar CO₂ en NO_x emissiehandel een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de administratieve lasten (AL) voor het bedrijfsleven voortvloeiend uit emissiehandel. Deze onderzoeken staan ook bekend onder 'ACTAL'. De AL omvatten de kosten om te voldoen aan 'informatieverplichtingen' (opstellen Monitoringprotocol en Emissieverslag, plaatsing meters, verificatie, etc.) en dus geen kosten om reductiemaatregelen te nemen, daadwerkelijk te handelen, of het kopen van rechten etc. Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat de volgende gemiddelde jaarlijkse AL werden verwacht voor CO₂ en NO_x emissiehandel gezamenlijk.

Type bedrijf	Administratieve lasten emissiehandel (€/jr)	Opmerkingen
Hoog complex, bijv. raffinaderijen, grote chemische bedrijven, etc.	112.000 €/jr	De gemiddelde jaarlijkse AL omvatten: 1. de afschrijving van de initiële kosten (MP, vergunning etc.) 2. de jaarlijks terugkerende kosten (EV, verificatie, etc.)
Middel complex, bijv. bedrijven met enkele grote stook- of procesinstallaties	30.000 €/jr	
Laag complex, bijv. bedrijven met slechts enkele kleinere stook- of procesinstallaties	15.000 €/jr	

a. Hoe komen deze initieel ingeschatte jaarlijkse lasten overeen met uw praktijkervaringen?



b. Verwacht u dat uw AL als gevolg van emissiehandel in de toekomst zullen:



c. Heeft of CO2 en NOx emissiehandel u ook voordelen opgeleverd? Zo ja wilt u dit dan specificeren:

Ja, wel voordelen, namelijk...



- Opbrengsten, en verbetering kwaliteit van meetgegevens.
- Kostenbesparing energie en stabielere bedrijfsvoering.
- Verkoop rechten, echter in 2^e periode zullen wij moeten kopen.
- Niet anders dan via datakwaliteit (met bredere uitwerking naar andere luchtmissies zoals VOS).
- Opbrengsten verkoop emissierechten, lagere brandstofkosten en lager grondstofverbruik.
- Verkoop van NOx rechten toen de prijs nog redelijk was.
- Voordelen: verkoop CO2 rechten door inzetten van schone biomassa.
- CO2 wat verkopen, NOx alleen nadelen.
- Energie efficiency projecten eerder/sneller geïdentificeerd en uitgevoerd.
- Tot nu toe verkoop emissierechten.
- Beter inzicht in emissies.
- Opbrengsten verkoop CO2 emissierechten.
- Verkoop rechten.
- Verkoop rechten.
- Meer inzicht in en verdere optimalisatie van het brandstofverbruik.
- Opbrengst emissierechten (nog wel). Eenvoudiger justificatie voor energiebesparende projecten.
- Meer aandacht voor energiebesparing.
- Verkoop CO2-rechten.
- Verkoop van voornamelijk CO2 rechten. Andere bedrijfsvoering waardoor lager gasverbruik.
- Verkoop rechten.

d. Indien u mogelijkheden ziet u om de informatieverplichtingen te stroomlijnen waardoor de AL voor u lager worden, beschrijf die dan hier:

- Afschaffen van NOx-handel voor bedrijven met kleine bijdrage. Opt-out regeling verder uitbreiden (ook mogelijk voor Bva-bedrijven en andere criteria) (Het stellen dat Bva bedrijven, agv ministeriele regeling, standaard cat. 1 bedrijven zijn is onzinnig).
- De emissiehandel laten bepalen hoeveel uitgestoten wordt in plaats van de gestelde wetten. Nu zowel controle van emissies voor bevoegd gezag en voor handel.
- Beperk veranderingen in de regelgeving, sluit direct gestookte verbrandingsinstallaties niet meer uit van het CO2 handelssysteem.
- Afschaffen NOx emissiehandel reduceer de AL met 80-90%.
- Heffingen op brandstof.
- De gegevens uit de elektronische milieujarverslagen per inrichting kunnen gebruikt worden voor de NOx jaarvracht.
- n.v.t. NOx metingen, continu, zijn ook verplicht vanuit BVA.
- Indien wat minder overdreven belang wordt gehecht aan de nauwkeurigheid van de emissie vaststelling, zou dit veel geld schelen.
- Rapportage en verificatie verplichtingen voor klasse 4 installaties (NOx) handel fors versoepelen. Wellicht is een forfaitaire emissie voor BVA installaties in klasse 3 en 4 in dit kader handig. De NOx-grenswaarde in het BVA is al zo laag dat de meeste AVI's en SVI's maar net onder de BVA-norm kunnen komen. Toch is hun prestatie in g/GJ veel lager dan de PSR, terwijl de vracht beperkt is. Wellicht deze forfaitaire emissie alleen toestaan voor die installaties die geen behoefte hebben aan handelen (vanwege de kosten van de handel en de lage NOx-prijs). De forfaitaire emissie kan het bedrijf dan wel gebruik om aan te tonen dat hij voldoende emissierechten heeft om te voldoen (compliance)
- Het zou mooi zijn als al het geld dat nu gestoken wordt in de NOx-emissiehandel aangewend kon worden voor iets waar het milieu echt beter van wordt.
- Standaardisatie, geven van trainingen m.b.t. verplichtingen voortkomend uit de wetgeving, meetverplichtingen, etc, etc.

11 Vragen over accountancy en fiscale aspecten

11.1 Fiscale aspecten

Emissierechten (CO₂) kunnen internationaal verhandeld worden. Omdat regelgeving t.a.v BTW en inkomstenbelasting internationaal verschillen kan de fiscale behandeling van emissierechten ook verschillen.

a. Ervaart u voor- of nadelen door de verschillen?

Voordelen	0,0%
Nadelen	13,2%
Geen voor- nog nadelen	86,8%

b. Houdt u rekening met fiscale consequenties (BTW en /of inkomstenbelasting) bij transacties met emissierechten?

ja	36,1%
nee	63,9%

c. Zijn er eventuele knelpunten bij de fiscale behandeling van emissierechten?

ja	8,6%
nee	91,4%

11.2 Accountancy aspecten

a. Zijn er knelpunten of onduidelijkheden inzake de boekhoudkundige verwerking en waardering van emissierechten?

ja	6,4%
nee	53,2%
onbekend	40,4%

b. Omschrijf eventuele knelpunten of onduidelijkheden:

Mbt diverse accountancy regelgeving in verschillende landen.

12 Vragen met betrekking tot de kwaliteit van meetbureaus en laboratoria

Maakt u gebruik van externe meetbureaus en/of laboratoria voor het uitvoeren van metingen en bepalingen in het kader van emissiehandel (meerdere antwoorden mogelijk):

Ja, voor NOx	70,7%
Ja, voor CO ₂	10,3%
Nee, voor beide niet	19,0%

12.1 Kwaliteit metingen NOx

a. Waren de uitgevoerde metingen en bepalingen acceptabel voor u, de verificateur en/of de NEa

Ja	62,3%
Ja, met aanpassingen	30,2%
Nee	3,8%
Niet van toepassing	3,8%

Indien de metingen niet zonder meer acceptabel waren, omschrijf de redenen hiervan:

Helaas heeft het meetbedrijf een storende fout gemaakt.

Dubieuze meetresultaten.

Aangezien bekend was dat de metingen gebruikt zouden gaan worden voor een minipems was geen calibratiemeting uitgevoerd om de minipems te toetsen.

Soms zijn geaccrediteerde bureaus niet in staat om goed te meten.

Het eerste jaar was de kwaliteit onder de maat. Dat werd niet altijd opgemerkt door de bedrijven omdat zij de kennis nog niet eigen waren. In het begin wist handhaving NEa nagenoeg niets maar hebben snel geleerd en zijn nu echte ambtenaren geworden met veel aandacht voor onbelangrijke aspecten.

Foutberekening aardgas naar DeNOxbranders. Uitvoeren debiet volgens NEN 14181. Integratie van O₂ analyser in Qal 1 van NOx analyser. Aantonen dat calibratiefunctie in software was geïmplementeerd.

Enkele meetpunten voldeden niet aan de eisen.

Discussie tussen NEa en laboratorium over details in uitvoering.

b. Indien u op- of aanmerkingen heeft over de kwaliteit van meetbureaus en/of laboratoria waar u mee gewerkt heeft, omschrijf die

hier:

- Op die ene fout na is het verder redelijk naar tevredenheid.
- Accreditatie is niet zonder meer een garantie, dat feilloos wordt gewerkt. Accreditatie is een ad-hominem argument.
- Onbekendheid met NEN ISO 14181; met name de QAL1.
- Meetbureau heeft fouten gemaakt in de rapportage (slordigheden), waardoor er in de meting een onjuiste ijkfactor is ingesteld. De consequentie in kg/jaar is beperkt, maar de hoeveelheid werk om het weer recht te zetten was groot.

12.2 Kwaliteit metingen CO₂

a. Waren de uitgevoerde metingen en bepalingen acceptabel voor u, de verificateur en/of de NEa

Ja		48,6%
Ja, met aanpassingen		2,7%
Nee		2,7%
Niet van toepassing		45,9%

Indien de metingen niet zonder meer acceptabel waren, omschrijf de reden hiervan:

CO2 meten is bij ons gas meten dus wellicht "Niet van toepassing"?

We zijn bezig met de benodigde aanpassingen om per 1 januari 2008 deel te gaan nemen aan de CO2 emissiehandel (gebruik gemaakt van opt out voor de eerste allocatieperiode)

b. Indien u op- of aanmerkingen heeft over de kwaliteit van meetbureaus en/of laboratoria waar u mee gewerkt heeft, omschrijf die hier:

- Slecht op de hoogte van de wetgeving en wat offshore geldt.

13. Afsluiting

Hartelijk dank voor het meewerken aan deze enquête. Indien u nog aanvullende op- of aanmerkingen over NOx- of CO2 emissiehandel of over het functioneren van de NEa, andere betrokken overheden of derden heeft dan kunt u die hieronder kwijt.

- 1. Direct gestookte installaties moeten nooit meer uitgesloten worden.
2. Benchmarkresultaten moeten een substantieel effect hebben op de CO2 positie, dus allocatie. Dit effect is er nu helemaal niet, hetgeen als uiterst onrechtvaardig wordt ervaren.
- NOx-emissiehandel afschaffen.
- Beantwoord naar eigen besten weten vanuit overzicht uit eigen rol, maar geen moeite genomen om additionele input te verzamelen via andere betrokkenen als eigen gecertificeerde meetdienst, lokale energie coördinator en Europese coördinator (daarvoor komen er momenteel teveel enquêtes langs)
- Nogmaals Aanpassen van de wet m.b.t. NOx emissiehandel en IPPC of anders afschaffen van NOx emissiehandel. Beide zijn bedoeld om de emissie van NOx te reduceren. NOx emissiehandel is een doelmaatregel en IPPC een middelmaatregel met als gevolg dat deze elkaar behoorlijk in de wielen rijden.
- 1. De competenties van de NEA zijn voornamelijk juridisch van aard en nauwelijks technisch of commercieel.
2. De NEA treedt niet heel slagvaardig op, mogelijk door een onduidelijke rolverdeling tussen vergunningverlening en handhaving.
3. De NEA heeft of neemt geen speelruimte voor het maken van pragmatische keuzes.
4. Meetintervallen kunnen niet, zoals in de metrologie gebruikelijk, aangepast worden op basis van de resultaten van voorgaande metingen.
5. VROM staat te ver op afstand voor onduidelijkheden m.b.t de interpretatie of de passendheid van de regelgeving.
6. De borging van het handelssysteem is veel te zwaar aangezet in verhouding tot het economisch belang. (NEN EN 14181, accreditatie, meetverplichting, verificatie, emissievergunning, extra handhaving, ...) Zware borging met monitoringsprotocol, NEN EN 14181, verplichtte accreditatie en verificatie voor NOx tegenover een relatief lichte borging a la ISO 9003 in de metrologiewet, die zelf ruimte biedt voor afspraken tussen handelspartners, voor b.v. handel in aardgas, terwijl de prijs van aardgas ongeveer het duizendvoudige is van de prijs van de hoeveelheid NOx die bij verbranding van aardgas vrijkomt.
- Het probleem van de NOx emissiehandel nu is dat er een grote inspanning van bedrijven wordt gevraagd voor een systeem wat niet veel oplevert. De rechten zijn niets waard en er gaat geen impuls tot verbetering (NOx reductie) van uit. Hoe langer deze situatie blijft bestaan, hoe meer bedrijven dit systeem alleen als een last zien. Probeer de handel zo snel mogelijk te laten werken (bv door de PSR te verlagen) of stop ermee en ga terug naar IPPC/BAT.
- Emissie handel kan leiden tot mooie projecten zoals bijv. het leveren van CO2 aan de glastuinbouw. Hoewel de glastuinbouw in 2008-2012 onder emissiehandel gaat vallen, mag de raffinaderij de (als product) geleverde zuivere CO2 niet op zijn eigen CO2 emissie in mindering brengen. Dit wordt als onrechtvaardig ervaren en zal wellicht potentiële andere initiatieven van bedrijven in deze richting zeer sterk afremmen.
- Voor BVA bedrijven zou de NOx handel direct afgeschaft moeten worden.
- Vindt de dreiging met sancties van de NEa soms wel wat overdreven. Vooral gezien vanuit het NOx gebeuren, hetgeen alleen op Nederland betrekking heeft, en wel zorgt voor het meeste werk voor wat betreft monitoring en gegevensverwerking.