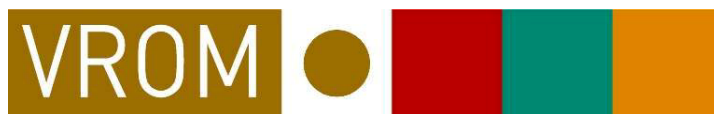


Allocatieplan CO2-emissierechten 2005 t/m 2007

Nederlands nationaal toewijzingsplan
inzake de toewijzing van broeikasgasemissierechten aan bedrijven



Samenvatting

Inleiding

Op 1 januari 2005 start er in de Europese Unie een systeem van CO₂ emissiehandel. Dit betekent dat bedrijven uit de industrie en de elektriciteitsproductiesector die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten¹ (hierna: de richtlijn) vallen een CO₂ vergunning moeten hebben om CO₂ te mogen uitstoten. Elk van deze deelnemende bedrijven krijgt een aantal CO₂ rechten toegewezen. Een bedrijf moet na elk kalenderjaar zijn CO₂ emissies dekken door het inleveren van rechten. Door de aankoop van rechten kan een bedrijf meer CO₂ emissieruimte verkrijgen. De CO₂ rechten mogen ook verkocht worden.

De EG-richtlijn voor deze CO₂ emissiehandel verplicht lidstaten van de Europese Unie een nationaal toewijzingsplan (hierna: allocatieplan) op te stellen. In dit plan wordt aangegeven hoeveel CO₂ rechten er in totaal voor de eerste handelsperiode van 2005 t/m 2007 beschikbaar zijn en hoeveel rechten de overheid voornemens is aan elk bedrijf toe te wijzen. Dit plan is vastgesteld nadat een ieder in een inspraakronde, van 24 februari tot en met 14 maart 2004, de gelegenheid heeft gehad zijn mening over het plan te geven². Veel bedrijven, maar ook brancheorganisaties, de milieubeweging en de gezamenlijke provincies (IPO) hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De Minister van EZ en de Staatssecretaris van VROM (verder: de bewindslieden) hebben op 23 maart hun standpunt ten aanzien van de inspraakreacties aan de Tweede Kamer gezonden (zie bijlage G). Er is rekening gehouden met de reacties en het aldus opgestelde plan is door de bewindslieden vastgesteld en bekendgemaakt in de Staatscourant. De Europese Commissie heeft het plan getoetst. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen (verlaging van totale aantal rechten en wijziging van verdeling van overgebleven rechten uit de reserve). De voorliggende tekst is het definitieve plan.

Uitgangspunten

De uitgangspunten voor het toewijzen van de CO₂ rechten zijn gebaseerd op de criteria die de richtlijn bevat en op het bestaande beleid. In de richtlijn is een aantal criteria opgenomen waar het allocatieplan aan moet voldoen. Belangrijk hierbij is dat de rechten in beginsel aan de directe emissies worden gekoppeld, met andere woorden de eigenaar

¹ Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (PbEU L 275)

² Staatscourant 24 februari 2004, nr. 37

van de schoorsteen krijgt de CO₂ rechten. Een andere belangrijke basis voor de toewijzing is het huidige beleid. Hierin zijn afspraken gemaakt tussen overheid en bedrijfsleven over het verbeteren van hun energie-efficiency in de convenanten Benchmarking energie-efficiency (BM) en in de Meerjarenaafspraken energie-efficiency (MJA). Benchmarkbedrijven moeten op energie-efficiencygebied tot de beste ter wereld behoren. Bedrijven die het Convenant Benchmarking niet hebben getekend moeten overeenkomstig de Meerjarenaafspraken alle maatregelen nemen met een terugverdientijd tot en met 5 jaar. Ook zijn er afspraken gemaakt over de aanpassing van de elektriciteitsproductie in het kolenconvenant. Bij de toewijzing van rechten is ervoor gekozen om binnen de ruimte die de EG-richtlijn biedt zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande afspraken.

Kyoto doelstelling

Het totale aantal toe te wijzen CO₂ rechten is afgeleid van de Nederlandse Kyoto doelstelling. Nederland moet zijn emissies van broeikasgassen in de periode 2008 t/m 2012 met gemiddeld 6% reduceren ten opzichte van het niveau in 1990 (212 Mton CO₂ eq). Nederland realiseert deze doelstelling deels door de aankoop van CO₂ emissierechten in het buitenland. Door de aankoop in het buitenland is voor de jaren 2008 t/m 2012 per jaar 219 Mton CO₂-eq aan binnenlandse ruimte beschikbaar.

Deze binnenlandse emissieruimte is voor CO₂ verdeeld over de sectoren landbouw, industrie (incl. energie), verkeer en vervoer, en gebouwde omgeving. Voor elk van deze sectoren is door het kabinet een CO₂ streefwaarde vastgesteld voor het jaar 2010. Hierbij is rekening gehouden met de verwachte ontwikkelingen in de sectoren en het effect van bestaand beleid. Daarnaast is er voor de overige broeikasgassen een aparte streefwaarde vastgesteld. Het kabinet heeft over de streefwaarden op 23 januari 2004 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd³. Daarin wordt onder meer geconcludeerd dat op grond van de huidige berekeningen het behalen van de Kyoto-doelstelling binnen bereik ligt.

Het totale aantal toe te wijzen CO₂ rechten

De totale CO₂ ruimte voor de industrie (incl. energie) was aanvankelijk voor de jaren 2005 t/m 2007 vastgesteld op 115 Mton per jaar. Onder druk van de Europese Commissie heeft het kabinet dit verlaagd tot 112 Mton per jaar. Deze 112 Mton omvat alle emissies, dus ook de emissies van bedrijven die niet onder de richtlijn CO₂-emissiehandel vallen, de emissieruimte voor nieuwe bedrijven en bijvoorbeeld mogelijke uitkomsten van juridische procedures. Bij het vaststellen van deze 112 Mton is ook rekening gehouden met de door bedrijven extra geleverde prestaties die verder gaan dan afgesproken is in de genoemde convenanten. Van de 112 Mton is 95,5 Mton beschikbaar voor de deelnemers aan de handel. Voor 2010 gaat de overheid uit van een emissieruimte voor CO₂ van eveneens 112 Mton, dit is overeenkomstig de streefwaarde voor het halen van de Kyoto doelstelling.

³ Brief van de Staatssecretaris van VROM, Kamerstukken II 2003/04 28.240, nr. 4

Deelnemers

In totaal vallen 351 inrichtingen onder de richtlijn. Samen zijn deze inrichtingen goed voor 92 % van de CO₂ uitstoot van de industrie en 96 % van de uitstoot van de energiesector. Nederland heeft er voor gekozen om inrichtingen die formeel onder de richtlijn vallen maar met een jaarlijkse uitstoot van minder dan 25.000 ton CO₂, de keuze te geven om buiten het handelssysteem te blijven. De reden hiervoor is dat de administratieve lasten te hoog zijn vergeleken met de mogelijke baten. In totaal gaat het om 164 inrichtingen die samen verantwoordelijk zijn voor 1,6% van de CO₂ uitstoot. 102 bedrijven hebben te kennen gegeven van deze mogelijkheid gebruik te willen maken. Voor deze bedrijven is aan de Europese Commissie in een apart traject om een tijdelijke uitsluiting (tot 2008) van de reikwijdte van de richtlijn op basis van artikel 27 van de richtlijn verzocht, de zogenoemde opt-out clause. Indien er geen goedkeuring hiervoor wordt verleend zal er alsnog toewijzing en verlening van emissierechten aan deze bedrijven plaatsvinden.

Toewijzingsmethode

De CO₂ rechten worden gratis aan bedrijven toegewezen. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een deel van de rechten meteen te veilen. Er is een reserve aangelegd voor het toewijzen van emissierechten aan nieuwkomers. Ook deze rechten worden, behoudens eventuele overgebleven restanten in deze reserve, gratis verstrekt. Het aantal toe te wijzen rechten per inrichting is gebaseerd op de historische emissies, de verwachte sector groei, de energie-efficiencygraad en een correctiefactor.

- Voor de historische emissies wordt uitgegaan van de gemiddelde emissies van de inrichting in de jaren 2001 en 2002. Deze gegevens zijn door de bedrijven zelf opgegeven en vervolgens geverifieerd door Novem en het VBE.
- De sectorgroei is gebaseerd op de ramingen van de productiegroei van ECN en RIVM die ook gebruikt zijn voor het vaststellen van de streefwaarden, zoals eerder beschreven.
- De energie-efficiencygraad is voor de verbrandingsemissies afgeleid uit de prestaties binnen de energieconvenanten. Voor BM bedrijven is dit de afstand tot de wereldtop en voor MJA bedrijven de zekere maatregelen die zijn vastgelegd in het energiebesparingsplan. Indien bedrijven meer hebben gedaan dan in de convenanten is afgesproken, krijgen ze hiervoor extra rechten. Op deze manier wordt rekening gehouden met vroeger gedane investeringen waardoor de energie efficiency is verbeterd. Van bedrijven die geen convenant hebben afgesloten wordt verondersteld dat hun efficiency 15% verbeterd zal zijn in 2005-2007 t.o.v 2001-2002. Hiervan kan worden afgeweken indien het bedrijf kan aantonen in het verleden meer gedaan te hebben op het gebied van energie-efficiency.
- Voor procesemissies wordt een toewijzingsmethode gehanteerd op basis van alleen historische emissies en sectorgroei.
- Voor inrichtingen die elektriciteit produceren inclusief Warmte Kracht Koppeling (WKK), worden vaste rendementen gehanteerd.

- Om de som van de toegewezen rechten per bedrijf gelijk te maken aan de beschikbare CO₂ ruimte is voor ieder bedrijf eenzelfde correctie toegepast op het aantal rechten voor alle inrichtingen.

Dit zijn de algemene rekenregels. In bepaalde gevallen is rekening gehouden met bijzondere omstandigheden van een bedrijf. De criteria wanneer een omstandigheid als bijzonder wordt gekenmerkt zijn in het plan aangegeven.

Nieuwkomers

Met nieuwkomers worden bedrijven bedoeld die na 2002 maar voor 2008 hun productiecapaciteit uitbreiden of bedrijven die zich nieuw vestigen in Nederland en onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Ook deze bedrijven krijgen in beginsel hun emissierechten gratis. Er is een onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers waarvan een datum bekend is wanneer ze denken hun productie op te starten en nieuwkomers, waarvan dit nog niet bekend is.

De rechten voor deze beide groepen nieuwkomers worden in reserve gehouden..

Reserve

Er zijn twee gescheiden reserves. Er wordt een reserve van 2,5 Mton per jaar aangehouden. Deze wordt ingehouden van de 95,5 Mton die beschikbaar is voor emissies die onder de reikwijdte van dit plan vallen. Hieruit kunnen de rechten worden toegewezen voor nu nog niet bekende nieuwkomers en voor het honoreren van eventuele beroepen bij de bestuursrechter die leiden tot toewijzing van extra rechten. Daarnaast is er een depot waarin de rechten voor de bekende nieuwkomers zijn gereserveerd. Deze wordt ingehouden van de overige 93 Mton die beschikbaar is voor de bestaande inrichtingen. Indien deze reserve op 31 december 2006 nog niet zijn uitgeput, dan zullen de resterende rechten niet gratis worden verstrekt.

Inspraak

Iedereen heeft vanaf publicatie van het concept plan (24 februari 2004) tot en met einde van de inspraakperiode (14 maart 2004) de mogelijkheid gehad te reageren op dit concept. In totaal zijn er 137 inspraakreacties ontvangen. In een brief aan de Tweede Kamer van 23 maart zijn de hoofdlijnen van de reactie van de bewindslieden op de inspraak gegeven. Het concept plan, de inspraakreacties en de reactie daarop van de bewindslieden is besproken met de Tweede Kamer op 31 maart 2004. Dit alles heeft niet geleid tot fundamentele wijzigingen in het plan. Wel is de uitkomst van de allocatie voor een groot aantal inrichtingen gewijzigd, vooral door verbeterde basisgegevens.

Bijlagen

Het plan bevat een aantal bijlagen. Hierin zijn onder meer de richtlijn, de rekenregels en een lijst van inrichtingen inclusief het voorgenomen aantal toe te wijzen rechten per inrichting opgenomen. Deze bijlagen vormen onderdeel van het plan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	8
2 Criteria voor toewijzing van rechten	11
3 Bepaling van het totale aantal toe te wijzen emissierechten	13
3.1 <i>Doelstelling Nederland en nationaal klimaatbeleid</i>	13
3.2 <i>Streefwaarden voor sectoren</i>	16
3.3 <i>Totaal toe te wijzen emissierechten voor de planperiode</i>	17
4 Toewijzing van rechten	20
4.1 <i>Wijze waarop de benodigde gegevens zijn verkregen</i>	20
4.2 <i>Identificatie van inrichtingen die onder de richtlijn vallen</i>	21
4.3 <i>Individuele toewijzing van rechten</i>	23
5 Toetsing aan de criteria voor toewijzing van rechten	27
5.1 <i>Bepaling van het totale aantal toe te wijzen emissierechten (criteria 1-2)</i>	27
5.2 <i>Technisch potentieel (criterium 3)</i>	28
5.3 <i>Overige regelgeving en overig (EU) beleid (Criterium 4)</i>	28
5.4 <i>Mededingingsbeleid (Art 81-82 en 87-88 van het Europees Verdrag) (Criterium 5)</i>	29
5.5 <i>Nieuwkomers (criterium 6)</i>	31
5.6 <i>Vroegtijdige maatregelen (criterium 7)</i>	32
5.7 <i>Schone technologie (criterium 8)</i>	33
5.8 <i>Inspreek (criterium 9)</i>	34
5.9 <i>Lijst met inrichtingen en toe te wijzen rechten (criterium 10)</i>	34
5.10 <i>Concurrentie vanuit landen buiten de EU (criterium 11)</i>	34
5.11 <i>Aansluiting bij huidig beleid</i>	34
5.12 <i>Restgassen</i>	34
6 Inspreek	35

7	Procedure voor de toewijzing en verlening van emissierechten	36
7.1	<i>Overzicht van de procedure.....</i>	36
7.2	<i>Het allocatieplan</i>	37
7.3	<i>Het nationale toewijzingsbesluit.....</i>	38
7.4	<i>De verlening</i>	38

Bijlagen

Bijlage A: Toewijzing

- Bedrijfscode/ Naam bedrijf
- Het aantal toe te wijzen rechten per jaar voor de periode 2005 t/m 2007

Bijlage B: Richtlijn

Bijlage C: Rekenregels

Bijlage D: Vragenformulier

Bijlage E: Samenvatting convenanten energie-efficiency

Bijlage F: ‘Richtsnoeren’ van de Europese Commissie

Bijlage G: Brief van de bewindslieden aan de Tweede Kamer over inspraak

Bijlage H: Chronologisch overzicht van de procedure tot en met de verlening van emissierechten

1 Inleiding

Dit nationale toewijzingsplan (hierna: allocatieplan) geeft uitvoering aan de EG-richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten (zie bijlage B). Deze richtlijn beoogt een systeem van handel in emissierechten⁴ tot stand te brengen voor de lidstaten van de Europese Unie. Emissiehandel is een van de instrumenten ter uitvoering van het Kyoto-Protocol⁵, waar zowel de EG als Nederland partij bij is. Het Kyoto-Protocol zal bij inwerkingtreding partijen verplichten de emissie van broeikasgassen te beperken. In de periode 2005 tot en met 2007 gaat het voor wat de richtlijn betreft alleen om CO₂.

Een bedrijf dat onder de reikwijdte van de richtlijn valt moet na afloop van een kalenderjaar een aantal emissierechten inleveren ter dekking van de CO₂-emissies die hij heeft veroorzaakt in dat jaar (hierna aangeduid als: de emissienorm). Het bedrijf krijgt de beschikking over emissierechten doordat een bepaald aantal aan hem wordt toegewezen. Het bedrijf kan het aantal emissierechten vergroten door emissierechten bij te kopen. Bedrijven die de emissierechten niet nodig hebben ter dekking van hun emissies, kunnen deze rechten verkopen.

Emissiehandel is een nieuw instrument om doelstellingen met betrekking tot emissiereductie te verwezenlijken. Tot nu toe worden dit soort doelstellingen in Nederland verwezenlijkt door afspraken met het bedrijfsleven (convenant Benchmarking energie-efficiency⁶, de Meerjarenaafspraken energie-efficiency⁷ en het Kolenconvenant⁸) en door individuele bedrijven te verplichten op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer emissiereducerende maatregelen te treffen. Emissiehandel maakt het

⁴ Het begrip emissiehandel is feitelijk niet geheel juist, omdat geen emissies worden verhandeld maar emissierechten. Strikt genomen zou dus van handel in emissierechten moeten worden gesproken. In dit plan wordt het begrip emissiehandel gebruikt omdat dit inmiddels ingeburgerd is geraakt.

⁵ Met het Protocol van Kyoto heeft een groot aantal landen afspraken gemaakt over de reductie van broeikasgasemissies. Zie <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

⁶ Kamerstukken II, 1998/99, 25 405, nr. 21. Zie ook www.benchmarking-energie.nl

⁷ Brief van 3 december 201 van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer, kenmerk ME/EM/01057474. Zie ook www.mja.novem.nl

⁸ De Richtlijn Duurzame Energie (Richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt) vereist dat duurzaam opgewekte elektriciteit een aandeel van 9% van het Nederlandse elektriciteitsverbruik moet hebben in 2010. Dit wordt deels ingevuld met bijstook van biomassa in kolencentrales. De overheid heeft daartoe op 24 april 2002 een kolenconvenant gesloten met de sector. In dit convenant is afgesproken dat producenten in totaal 3.2 Mton CO₂ minder zullen uitstoten in de periode 2008 t/m 2012, door biomassa in plaats van kolen in kolencentrales te verstoppen.

mogelijk dat bedrijven ervoor kiezen dat zij niet binnen de eigen inrichting de noodzakelijke emissiereducerende maatregelen nemen maar emissierechten kopen teneinde aan de emissienorm te voldoen. De emissierechten kunnen direct worden gekocht van het bedrijf waar de emissierechten beschikbaar komen of via een of meer tussenpersonen. Iedereen mag aan de emissiehandel deelnemen, dus ook personen en bedrijven die niet verplicht zijn aan de emissienorm te voldoen.

Dit plan is een belangrijke stap in de richting van de definitieve toewijzing en verlening van emissierechten aan individuele bedrijven die aan de emissienorm moeten voldoen. Tijdens de voorbereiding van dit plan heeft overleg plaatsgevonden met het bedrijfsleven. In een op 24 februari in de Staatscourant aangekondigde openbare inspraakronde van 24 februari t/m 14 maart 2004 heeft een ieder zijn zienswijze kunnen geven ten aanzien van een concept van dit plan. Op welke wijze rekening is gehouden met de 137 inspraakreacties is aangegeven in hoofdstuk 6. Op 31 maart 2004 zijn de inspraakversie van dit plan en de reacties van de bewindslieden op de inspraak (Bijlage G) besproken met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer. De vaste commissie stemde in met toezending van het plan aan de Europese Commissie.

De bedrijven die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen en derhalve aan de emissienorm moeten voldoen, staan opgesomd in bijlage I bij de richtlijn. In dit plan wordt aangegeven hoeveel emissierechten voor de betrokken inrichtingen in totaal beschikbaar zijn en volgens welke criteria deze emissierechten aan de individuele inrichtingen zullen worden toegewezen. De toewijzingscriteria moeten objectief en transparant zijn en in elk geval in overeenstemming zijn met bijlage III bij de richtlijn⁹. Bij de opstelling van het plan is rekening gehouden met de 'Richtsnoeren'¹⁰ die de Europese Commissie heeft vastgesteld (bijlage F), voor de toepassing van de in bijlage III bij de richtlijn genoemde criteria.

De te verdelen emissierechten zullen in Nederland gratis worden toegewezen aan de bedrijven die onder de richtlijn vallen. Nederland maakt dus geen gebruik van de mogelijkheid om een deel van de rechten meteen te veilen. Dit is overeenkomstig het standpunt dat het toenmalige kabinet op dit punt in november 2002 heeft ingenomen¹¹ en overeenkomstig artikel 10 van de Richtlijn. Het totale aantal te verlenen rechten zal evenredig over de jaren 2005 t/m 2007 worden verdeeld. Dit betekent dat in elk van de drie jaren in de periode 2005 t/m 2007 evenveel rechten aan de betrokken bedrijven zullen worden verleend. Bij nieuwkomers is de allocatie van rechten ook evenredig, maar

⁹ Art. 9, eerste lid van de richtlijn

¹⁰ Communication from the Commission on guidance to assist Member States in the implementation of the criteria listed in Bijlage III to Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, and on the circumstances under which force majeure is demonstrated

¹¹ Kamerstukken II 2002/03 21501-08, nr.156

dan vanaf de start van hun daadwerkelijke productie. Het resultaat van de toepassing van de toewijzingscriteria in dit plan is te vinden in de bijgevoegde lijst (bijlage A), waarin de individuele bedrijven/inrichtingen worden genoemd, alsmede het aantal emissierechten dat aan elk bedrijf wordt toegewezen. Het toewijzingsbesluit is gebaseerd op dit plan.

De Commissie heeft het plan aan de richtlijn getoetst. Ook de andere lidstaten hebben hun mening over het plan gegeven. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen ten opzichte van het concept plan d.d. 16 april. Op basis van het onderhavige, definitieve plan vindt de daadwerkelijke toewijzing van emissierechten plaats aan elk individueel bedrijf. Hiertegen staat rechtsbescherming open.

Het plan heeft betrekking op de eerste periode die in de richtlijn is voorzien. Deze loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007. Voor de tweede periode die loopt van 2008 tot en met 2012, komt er een nieuw plan dat medio 2006 gereed moet zijn. Dat tweede plan kan anders zijn dan dit plan. Wel ligt het in de rede dat allocatie plaats vindt mede op basis van historische emissies in jaren die vóór de eerste periode liggen. Hiermee wordt voorkomen dat het nemen van CO₂-reductiemaatregelen in de eerste periode van de richtlijn leidt tot minder toegewezen rechten voor de tweede periode van de richtlijn. Tussen de twee handelsperiodes is 'banking' niet toegestaan. Dat betekent dat rechten van de eerste periode niet bruikbaar zijn in de tweede periode.

In het wetsvoorstel CO₂ Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is een bepaling opgenomen, waarmee het onderhavige plan achteraf als een nationaal toewijzingsplan wordt aangemerkt dat met terugwerkende kracht zal gelden vanaf het moment dat het in de Staatscourant als het definitieve plan is bekendgemaakt. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting op 1 oktober 2004 in werking treden. Hierdoor kan het nog te nemen nationale toewijzingsbesluit op het plan worden gebaseerd. Indien de wet inderdaad in 2004 in werking zal treden en de relevante bepalingen van kracht worden, krijgt dit plan niet slechts de status van beleidsregel, zoals werd aangegeven in het conceptplan dat in de Staatscourant werd bekendgemaakt maar wordt het een nationaal toewijzingsplan met een wettelijke status.

De opzet van dit plan is gebaseerd op het 'Common Format' van de Europese Commissie, welke als bijlage is gevoegd bij de 'Richtsnoeren'. Eerst wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 5 inhoudelijk ingegaan op de keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de toewijzing van de rechten. Dit is de kern van het plan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 aangetoond dat dit plan voldoet aan de criteria uit bijlage III bij de richtlijn en aan een drietal andere criteria. Hoofdstuk 7 behandelt de inspraakreacties op het concept plan en de manier waarop deze reacties zijn verwerkt in dit plan. Tenslotte gaat hoofdstuk 8 over de procedure van de toewijzing en verlening van de emissierechten.

2 Criteria voor toewijzing van rechten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de criteria die in Nederland zullen worden gehanteerd bij de toewijzing van rechten aan individuele bedrijven. Het plan moet namelijk worden gebaseerd op objectieve en transparante criteria, waaronder de criteria die worden genoemd in bijlage III¹². Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing van de in bijlage III genoemde criteria uitgegeven (Bijlage F bij dit plan).

De criteria die overeenkomstig dit plan in Nederland bij de toewijzing van rechten aan individuele bedrijven zullen worden gebruikt, zijn in overeenstemming met de criteria van de richtlijn. In dit plan wordt toegelicht op welke wijze laatstbedoelde criteria zijn uitgewerkt voor gebruik in Nederland en wat de redenen zijn voor keuzes die daarbij volgens de richtlijn moeten of kunnen worden gemaakt.

De lidstaten hebben de mogelijkheid om naast de criteria die in de richtlijn zijn genoemd, nog andere criteria te gebruiken waaraan de toewijzing van de rechten aan bedrijven moet voldoen. Overeenkomstig het regeringsbeleid geldt in Nederland bij de verdeling van de rechten als extra criterium dat de administratieve lasten voor bedrijfsleven en overheid, zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Mede daarom heeft Nederland de Europese Commissie apart verzocht om tijdelijke uitsluiting van kleinere emittenten van de reikwijdte van de richtlijn¹³. Hoewel dit verzoek aan de Europese Commissie geen deel uitmaakt van dit plan, maar bij separate brief bij de Europese Commissie is ingediend, wordt in dit plan wel een onderbouwing gegeven van dit verzoek. Bedrijven die eventueel worden uitgezonderd van de reikwijdte van het systeem van emissiehandel¹⁴, zijn wel genoemd in bijlage A. De bedrijven mogen namelijk pas worden uitgezonderd nadat de opt out-procedure is afgerond. Er worden aan deze bedrijven geen concrete aantallen emissierechten toegewezen, maar in dit plan staat wel hoeveel deze bedrijven totaal emitteren (paragraaf 4.2).

Een ander specifiek Nederlands criterium is dat bij de verdeling van emissierechten zo goed mogelijk zal worden aangesloten op het Convenant Benchmarking energie efficiency en de Meerjarenaafspraken energie efficiency¹⁵. Zie hiervoor par. 5.11. Dit criterium wordt gebruikt omdat er een nauw verband bestaat tussen verbetering van de energie-efficiency en reductie van CO₂-emissies. Daarnaast sluit de allocatie ook zo goed mogelijk aan bij het kolenconvenant met de elektriciteitproductiesector.

¹² Art. 9, lid 1, van de richtlijn, zie bijlage B voor bijlage III

¹³ Art. 27 van de richtlijn biedt de mogelijkheid een dergelijk verzoek tot de Commissie te richten

¹⁴ De bedrijven die onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten vallen, zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur krachtens het nieuwe hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer, waarin de handel zal worden geregeld.

¹⁵ Voor nadere toelichting zie Bijlage E bij dit plan

De toewijzing van rechten aan inrichtingen uit de sector basismetaleen die restgassen produceren en aan inrichtingen die deze gassen elders verbranden wijkt af van de toewijzing van rechten aan de overige inrichtingen. Dit is overeenkomstig richtsnoer 92 van de 'Richtsnoeren'. Deze restgassen worden gesplitst in een procesdeel en een verbrandingsdeel. De rechten voor het procesdeel worden toegewezen aan de producent van het restgas. De rechten voor het verbrandingsdeel worden toegewezen aan de inrichting die de restgassen verbrandt.

3 Bepaling van het totale aantal toe te wijzen emissierechten

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat het totale aantal toe te wijzen rechten is en op welke wijze dit is berekend. In bijlage III (criterium 1) bij de richtlijn staat dat ook voor de periode tot 2008 geldt, dat het aantal toe te wijzen emissierechten in overeenstemming moet zijn met een ontwikkeling waarmee elke lidstaat zijn doel, zoals neergelegd in het Kyoto-protocol kan halen of overtreffen¹⁶. Vanwege dit criterium wordt hier nader ingegaan op door Nederland in internationaal kader overeengekomen verplichtingen met betrekking tot de beperking van de broeikasgasemissies voor de periode 2008-2012 (de “Kyoto-periode”) en de vaststelling van streefwaarden voor CO₂-emissies voor de verschillende Nederlandse sectoren in die periode. Voorts wordt aangegeven welke emissieruimte is gereserveerd voor de sector industrie (incl. energie). Daarvan wordt de totale emissieruimte afgeleid die beschikbaar is voor toewijzing aan bedrijven die onder de richtlijn vallen.

3.1 Doelstelling Nederland en nationaal klimaatbeleid

Nederland moet de emissie van broeikasgassen (uitgedrukt in CO₂-equivalent) in de periode 2008-2012 beperken met gemiddeld 6% per jaar ten opzichte van het referentieniveau¹⁷ uit het Kyoto-Protocol (212 Mton CO₂-eq) als bijdrage aan de realisering van de Europese verplichting onder het Kyoto-Protocol. Dat is een zware doelstelling, doordat ten tijde van de ‘burden sharing agreements’ in 1998, de Nederlandse energiemix al voor bijna de helft bestond uit gas, de Nederlandse industrie al relatief energie-efficiënt was en WKK centrales in Nederland al ongeveer 1/3 van de binnenlandse elektriciteitsproductie dekten. De marginale reductiekosten van broeikasgassen in Nederland zijn volgens een studie in opdracht van DG Milieu van de Europese Commissie dan ook met meer dan 100 Euro per ton CO₂ meer dan het dubbele van de gemiddelde marginale kosten elders in de EU¹⁸.

¹⁶ Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen. In bijlage B bij dit plan is bijlage III bij de richtlijn opgenomen.

¹⁷ Het referentieniveau bestaat uit de optelsom van het emissieniveau uit het jaar 1990 voor CO₂ (zonder temperatuurcorrectie), lachgas en methaan en het 1995-emissieniveau voor de drie fluorgassen.

¹⁸ I. Capros, P. Capros, N. Kouvaritikas en L. Mantzos, Economic evaluation of sectoral emission reduction objectives for climate change; top-down analysis of greenhouse gas emission reduction possibilities in the EU, National technical University of Athens, Athene, 2001

De 6 % doelstelling betekent een emissieruimte van gemiddeld 199 Megaton CO₂-eq voor de jaren 2008 tot en met 2012. Dit is een jaarlijkse reductie van 40 Mton ten opzichte van een ‘business as usual scenario’.

Nederland realiseert de Kyoto verplichting deels door aankoop van emissierechten in het buitenland door de Nederlandse overheid, overeenkomstig de mechanismen Joint Implementation en Clean Development die in het Kyoto Protocol zijn opgenomen. Dit leidt tot een reductie van 20 Megaton CO₂-eq per jaar in de Kyoto periode. De overheid heeft Euro 600 miljoen gereserveerd om voor 100 Mton aan reducties in het buitenland te kopen. Deze aankoop vindt plaats door middel van openbare aanbestedingen onder individuele bedrijven¹⁹ en door middel van contracten met de EBRD²⁰ en Prototype Carbon Fund²¹. De effectiviteit van dit beleid wordt geregeld geëvalueerd. De Nederlandse overheid heeft met de overheden van 16 landen akkoorden gesloten, waarmee is vastgelegd om met behulp van Kyoto-mechanismen reducties te verhandelen. Deze reducties worden uit algemene middelen gefinancierd en de opbrengst ervan komt ook aan een ieder ten goede. Tabel 1 laat de contracten en planning per instrument zien:

Tabel 1: Contracten²² en planning van Nederlandse doelstelling aankoop JI en CDM-credits

Instrument	Gecontracteerde Mtonnen	Geplande Mtonnen
Publieke aanbestedingen ²³ :		
- ERUPT	8	
- CERUPT	8	
Financiële instituten ²⁴		
- CAF (CDM)	10	
- EBRD (JI)	6	
- IBRD (CDM)	21	
- IFC (CDM)	10	
- Rabobank (CDM)	10	
Participaties in PCF, CDCF	4	
Totaal	77	
<i>ERUPT, JI-faciliteit met IBRD en IFC, CDM bilaterale overeenkomst, te verwachten CDM-faciliteit met IBRD</i>		23
Totaal		100

¹⁹ de Cerupt en Erupt aanbestedingen. Zie <http://www.senter.nl/asp/page.asp?alias=erupt>

²⁰ European Bank for Reconstruction and Development

²¹ Zie <http://prototypecarbonfund.org/splash.html>

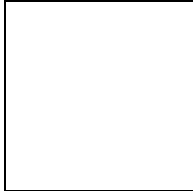
²² Per 1/3/2004

²³ Contracten zijn gesloten op projectniveau. Contracten bevatten wel ontbindende voorwaarden.

²⁴ Raamwerkcontracten

De uiteindelijke ruimte voor binnenlandse emissies voor Nederland is 219 Megaton CO₂-eq per jaar. Het binnenlandse doel is daarmee 20 Mton lager dan het ‘business as usual scenario’, een reductie dus van ongeveer 10%.

Figuur 1: feitelijke ontwikkeling en prognose van nationale CO₂-emissies



Het klimaatbeleid ten aanzien van de verschillende sectoren is beschreven in de Uitvoeringsnota's klimaatbeleid, deel I²⁵ en de Evaluatienota klimaatbeleid²⁶. Ten aanzien van het beleid voor de onder de richtlijn vallende bedrijven en industriële niet-deelnemers aan emissiehandel geldt nu (situatie augustus 2004) dat in de milieuvergunning op basis van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer eisen worden gesteld aan het zuinig gebruik van energie. In de praktijk leidt dit tot de verplichting om alle energie-efficiency maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder te treffen²⁷.

Bedrijven met een energieverbruik van 0,5 PJ per jaar of meer kunnen zich aansluiten bij het convenant Benchmarking. Zij zeggen daarmee toe zo spoedig mogelijk, echter uiterlijk in 2012 tot de beste van de wereld te behoren op het gebied van energie-efficiency. Deze wereldtop wordt vastgesteld door middel van een internationale benchmark en geverifieerd door een onafhankelijke deskundige. In ruil daarvoor heeft de overheid in het convenant Benchmarking toegezegd bij de deelnemende ondernemingen geen extra specifieke nationale maatregelen gericht op energiebesparing of CO₂-reductie in deze periode op te leggen. In 2003 waren er 99 ondernemingen met in totaal 234 inrichtingen (een onderneming kan meerdere inrichtingen hebben) toegetreden tot dit convenant, samen goed voor ca 1000 PJ. Hiermee valt ruim 80% van het totale industriële energiegebruik onder het convenant. Bij de elektriciteitsproductiesector waren dit alle ondernemingen in Nederland, in totaal 30 inrichtingen. Uit de geverifieerde monitoringrapporten die de bedrijven moeten opstellen in het kader van de convenanten blijkt dat veel bedrijven al dichtbij of tot de wereldtop behoren, omdat ze veel in energie-efficiencymaatregelen hebben geïnvesteerd. Dit betekent wel dat de ruimte voor verdere verbetering beperkt is. Er zijn nauwelijks goedkope maatregelen meer voorhanden.

Bedrijven met een energieverbruik van minder dan 0,5 PJ per jaar kunnen zich aansluiten bij de Meerjarenafspraken Energie-efficiency (MJA) tussen overheid en bedrijfsleven. Op basis van een doorlichting door een onafhankelijke consultant worden in deze bedrijven maatregelen geïdentificeerd op het gebied van energie-efficiency. Op grond van de MJA

²⁵ Kamerstukken II 1998/99 26603, nr.2

²⁶ Kamerstukken II 2001/02 28240, nr. 2

²⁷ Circulaire Energie in de milieuvergunning van de Ministers van VROM en EZ, oktober 1999

moeten deze bedrijven de rendabele maatregelen treffen; onzekere maatregelen worden in een programma opgenomen. Onder rendabele maatregelen wordt in dit verband verstaan maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder.

De CO₂ -emissieruimte voor zowel deelnemers als niet-deelnemers is afgeleid van de verwachte effecten van het klimaatbeleid. Door bij de toewijzing uit te gaan van dit bestaande beleid moeten degenen die onder de richtlijn vallen en degenen die daarbuiten vallen een vergelijkbare inspanning leveren. Hiermee is voldaan aan criterium 5 van bijlage III bij de Richtlijn dat gaat over concurrentievervalsing tussen bedrijven en sectoren.

Tabel 2: deelname industrie en energiesector aan vrijwillige afspraken energie-efficiency

	Totaal toegetroden inrichtingen	Onder de Richtlijn emissiehandel	Aandeel CO ₂ emissies (%)
BM industrie	234	104	47
BM energiesector	33	34	43
MJA industrie	850	139	
Overig	-	74	6

BM: Convenant Benchmarking Energie-efficiency

MJA: Meer Jaren Afspraken Energie-efficiency

3.2 Streefwaarden voor sectoren

De binnenlandse emissieruimte van 219 Megaton CO₂-eq per jaar is verdeeld onder de sectoren door middel van de zogenoemde sectorale streefwaarden voor het jaar 2010, het middelste jaar van de “Kyoto-periode”²⁸. Bij de vaststelling van de hoogte van deze streefwaarden is rekening gehouden met de verwachte economische ontwikkeling en met het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid, zoals weergegeven in de Evaluatienota Klimaatbeleid²⁹ en de beleidsaanpassingen die daarna zijn doorgevoerd. Ten aanzien van de CO₂-emissies zijn er vier sectoren onderscheiden: gebouwde omgeving, landbouw, verkeer en vervoer en industrie (incl. energie). Voor de emissies van de zogenoemde overige broeikasgassen bestaan geen streefwaarden per sector maar wel één voor het totaal.

Ter onderbouwing van de recent vastgestelde streefwaarden hebben de instituten Energie onderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) berekeningen uitgevoerd³⁰. Op grond van deze berekeningen mag worden geconcludeerd dat met het huidige pakket aan maatregelen het behalen van de

²⁸ Kamerstukken II 2003/04 28240, nr. 4

²⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28240, nr. 2

³⁰ Boonekamp, P.G.M. et al. Sectorale CO₂-emissies tot 2010 – update Referentieraming ten behoeve van besluitvorming over streefwaarden, ECN-RIVM C-03-095, Petten, december 2003

Kyoto-doelstelling binnen bereik ligt. Wel geven de instituten aan dat er onzekerheden zijn en dat de feitelijke emissies naar boven en beneden kunnen afwijken. Voor het geval dat de streefwaarde in een sector niet gehaald wordt, ondanks het ingezette beleid, is er al een reserve pakket aan maatregelen opgesteld. De navolgende tabel 3 geeft de door de instituten berekende emissies weer en de door het kabinet vastgestelde streefwaarden voor 2010 voor de vier sectoren. Ook zijn de feitelijke CO₂-emissieniveaus in 1990 en 2000 weergegeven.

Tabel 3: Overzicht van emissieniveaus in Mt CO₂-eq. en streefwaarden

Sector	1990	2000	Streefwaarden 2010
CO₂-emissies			
Industrie (incl. energie*)	96,0 ³¹	101,2	112
Landbouw	9,8	8,1	7
Verkeer en vervoer	29,4	35,2	38
Gebouwde omgeving	31,2	31,7	29
Subtotaal CO ₂ -emissies	166,4	176,1	186
Overige broeikasgassen			
Alle sectoren	51	43	33
Totaal	217,4**)	219,1	219
Inkoop rechten JI en CDM			20
Kyoto-doel			199

*) onder energie wordt verstaan de centraal opgewekte elektriciteit

***) deze waarde wijkt af van het referentieniveau van 212 Mt CO₂-eq. uit het Kyoto-protocol, omdat daarin het 1995-niveau van de drie fluorgassen is verwerkt. De waarde van 217,4 Mt is voor temperatuur gecorrigeerd

3.3 Totaal toe te wijzen emissierechten voor de planperiode

De CO₂-emissies die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, bevinden zich vrijwel uitsluitend in de sector “Industrie (incl. energie)” van tabel 3. Bij het vaststellen van de voor deze sector beschikbare emissieruimte in de planperiode is rekening gehouden met de afspraken die in het verleden zijn gemaakt met de industrie (incl. energie) in het kader van de convenanten Benchmarking en Meerjarenafspraken energie-efficiency (zie ook bijlage E). Deze afspraken lopen tot 2012 en houden in dat bedrijven in ruil voor de zware eisen die gesteld worden aan hun energie-efficiency, zo min mogelijk verder belemmerd worden in hun CO₂-emissies. De richtlijn brengt een nieuwe situatie met zich mee: er moeten op grond van de richtlijn eenduidige, verhandelbare CO₂-emissieplafonds vastgesteld worden voor het grootste deel van de industriële emissies. De bewindslieden zijn van mening dat geleidelijk toe gegroeid dient te worden naar die situatie.

³¹ Gebleken is dat in de NIR 2001 (National Inventory Report – 2001) sprake was van een dubbeltelling van 4 Mt. Hiervoor is in de tabel gecorrigeerd. In de NIR 2002 zal deze correctie eveneens worden doorgevoerd.

Er is voor gekozen om prestaties op het gebied van energie-efficiency in het kader van de convenanten, te belonen bij de toewijzing van emissierechten. Dit betekent dat bedrijven die meer gedaan hebben op het gebied van energiebesparing dan waartoe ze op grond van hun afspraak met de overheid in de convenanten verplicht zijn, extra rechten krijgen toegewezen om te voorkomen dat deze bedrijven voor hun eerdere inspanningen worden 'gestraft'. Dit is in overeenstemming met criterium 7 van bijlage III bij de richtlijn. Om hier meer inzicht in te krijgen is door een bottom up analyse de benodigde emissieruimte bepaald. Hierbij is de hoeveelheid CO₂ berekend, uitgaande van de afspraken uit de energieconvenanten en de groeiverwachting van de bedrijven.³² Daaruit blijkt dat voor de periode 2005 t/m 2007 119 Mton per jaar nodig is voor de gehele sector. Dit is 10 Mton meer dan op basis van een top down analyse door ECN en RIVM is berekend.³³

Om zowel recht te doen aan de afspraken en de extra energiebesparing in het verleden als om te voldoen aan criterium 1 van bijlage III van de richtlijn, is door de bewindslieden de CO₂-emissieruimte voor de sector industrie (incl. energie) in de periode 2005 t/m 2007 vastgesteld op 112 Mton per jaar. Dit getal bevindt zich tussen de uitkomsten van de bottom up en top down berekeningen in. Voor de 2^{de} periode gaat het Kabinet eveneens uit van gemiddeld 112 Mton CO₂ per jaar. Daarmee vervult de sector industrie (incl. energie) zijn deel van de Kyoto doelstelling.

Een deel van de emissies van de groep industrie (incl. energie) valt niet onder de richtlijn. Een inventarisatie van Novem³⁴ levert het volgende op:

- Een deel van de bedrijven uit de groep industrie (incl. energie) valt niet onder de werkingssfeer van de richtlijn (de niet-deelnemers). Berekend is dat het hierbij voor de 1^e handelsperiode gaat om jaarlijks 6,45 Mton CO₂.
- Vervolgens vallen niet alle emissies van de deelnemende bedrijven onder de werkingssfeer van de richtlijn. Dit betreft procesemissies van bedrijven die uitsluitend onder het zogenoemde geaggregeerd 20MW-criterium van bijlage I bij de richtlijn vallen. Het gaat om jaarlijks 5,40 Mton CO₂.
- Aan de sector industrie (incl. energie) worden in de nationale emissieboekhouding ook nog emissies toegerekend, die het gevolg zijn van het gebruik van bepaalde producten die deze sector voortbrengt, maar die niet binnen de inrichting zelf plaats vinden. Het gaat bij deze zogenoemde indirecte emissies om bijvoorbeeld kunstmestgebruik. Omdat CO₂-emissiehandel alleen betrekking heeft op CO₂-emissies binnen de poort, dienen deze emissies ten behoeve van het allocatieplan van

³² Novem, Totale CO₂- emissie van bedrijven uit industrie en elektriciteitssector in Nederland, in het jaar 2001 en in de periode 2005 t/m 2007. Studie is opvraagbaar bij Novem

³³ Wijngaart en Ybema, Referentieraming broeikasgassen. Emissieraming voor de periode 2001-2010. RIVM-ECN Rapport 773001020,

³⁴ Novem: de Nederlandse organisatie voor energie en milieu. Agentschap van het Ministerie van Economische Zaken.

het totaal voor de sectoren industrie (incl. energie) te worden afgetrokken. Voor deze emissie, 3,7 Mton CO₂ per jaar, wordt gecorrigeerd.

- Tenslotte hebben de bewindslieden ervoor gekozen de Europese Commissie te verzoeken om een opt-out voor emittenten die per jaar minder uitstoten dan 25 kton CO₂ (zie 4.2.) en die hebben aangegeven voor een dergelijke opt-out te kiezen . Het gaat hier in totaal om 1,15 Mton CO₂ per jaar.
- Daarnaast vallen enkele bedrijven uit de dienstensectoren onder de werkingssfeer van de richtlijn. De daarmee gepaard gaande CO₂ emissie bedraagt 0,2 Mton.

Tabel 4: Overzicht van correcties en reserveringen in Mton CO₂ per jaar voor de jaren 2005-2007³⁵

Sectorale CO ₂ -emissieruimte industrie (incl. energie)	112,00
Correctie voor niet-deelnemende bedrijven	-6,45
Correctie voor emissies die niet onder de richtlijn vallen	-5,40
Correctie voor indirecte emissies (buiten de inrichting)	-3,70
Correctie voor opt-out bedrijven	-1,15
Toevoeging uit Dienstensectoren	+0,20
Totaal beschikbaar voor toewijzing incl. reservering³⁶	95,5

³⁵ Afgerond op twee cijfers achter de komma

³⁶ Zie par. 5.5

4 Toewijzing van rechten

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de criteria, zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn toegepast bij de toewijzing van emissierechten aan bedrijven waarop de richtlijn van toepassing is, inclusief de zogenoemde onbekende nieuwkomers. Zoals is aangegeven in hoofdstuk 3 bedraagt de emissieruimte 95,5 Mton per jaar. Ten behoeve van toewijzing aan de onbekende nieuwkomers en correcties naar aanleiding van rechterlijke uitspraken wordt deze emissieruimte verlaagd met 2,5 Mton per jaar. In paragraaf 5.5 wordt nader ingegaan op deze verlaging. Toewijzing van rechten gebeurt rechtstreeks aan bedrijven volgens generieke rekenregels. Er is dus geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de totale emissieruimte eerst te verdelen over de verschillende sectoren.

Op basis van de criteria uit hoofdstuk 3 zijn rekenregels geformuleerd, welke zijn weergegeven in bijlage C bij dit plan. Bij de toewijzing van rechten aan individuele bedrijven worden uitsluitend deze rekenregels gehanteerd. De rekenregels zijn leidend en vormen de concretisering van de criteria voor de verdeling van emissierechten, zoals toegelicht in dit plan. De rechten worden toegewezen aan de beoogde houder van de emissievergunning, oftewel de drijver van de inrichting.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de wijze waarop de benodigde gegevens van bedrijven verkregen zijn, vervolgens op de identificatie van de inrichtingen die onder de richtlijn vallen en tenslotte op de wijze waarop het aantal toe te wijzen rechten per inrichting is bepaald.

4.1 Wijze waarop de benodigde gegevens zijn verkregen

Voor de toewijzing van emissierechten aan individuele bedrijven moeten de historische emissies, de groeiverwachting in de verschillende deelsectoren van de sector industrie (incl. energie) en de energie-efficiency van de individuele bedrijven bekend zijn.

De historische emissies zijn mede op basis van gegevens van de betrokken bedrijven zelf vastgesteld. De informatie is door middel van een vragenformulier verzameld. Het model van het desbetreffende vragenformulier is in bijlage D bij dit plan opgenomen. De aldus verkregen gegevens zijn geverifieerd door Novem en het Verificatiebureau Benchmarking³⁷ aan de hand van gegevens uit de nationale emissieregistratie³⁸, de

³⁷ Hierna VBE: Het VBE treedt adviserend en controlerend op t.a.v. het convenant benchmarking

³⁸ De jaarlijkse emissieregistratie wordt gebruikt als nationaal instrument om emissies ten behoeve van de voortgang van het milieubeleid te monitoren van de bekende relevante emissiebronnen. Zowel de industriële als de niet-industriële bronnen worden hierin meegenomen. Het informatiesysteem van de emissieregistratie ondersteunt regionale verdeling van emissiegegevens volgens diverse geografische indelingen. Zie <http://www.emissieregistratie.nl>

monitoringrapportages die hebben plaatsgevonden in het kader van het convenant Benchmarking energie-efficiency en van de Meerjarenaafspraken energie-efficiency en gegevens die verzameld zijn ten behoeve van de introductie van de NO_x-emissiehandel. In gevallen waarin het formulier te laat of onvolledig is teruggestuurd, hebben Novem en VBE zelf een inschatting gemaakt van het energiegebruik van het bedrijf op basis van de daar beschikbare informatie. Bij het maken van deze inschatting is erop gelet dat een bedrijf er geen voordeel van zou hebben indien het de gewenste gegevens niet heeft verstrekt. Aanvullende informatie, die is verkregen naar aanleiding van de inspraak, is in een aantal gevallen gebruikt om het gegevensbestand te corrigeren.

De groeicijfers in de verschillende deelsectoren binnen de sector industrie (incl. energie) zijn afgeleid uit de referentieramingen³⁹. In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de wijze waarop dit cijfer verder is toegepast ten behoeve van de individuele toewijzing van rechten.

Gegevens over de energie-efficiency van bedrijven zijn verzameld in het kader van de uitvoering van de convenanten Benchmarking en de Meerjarenaafspraken energie-efficiency.

4.2 Identificatie van inrichtingen die onder de richtlijn vallen

Op basis van de gegevensbestanden bij de overheid en met behulp van de door bedrijven aangeleverde gegevens zijn de inrichtingen geïdentificeerd die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. De werkingssfeer van de richtlijn wordt bepaald door bijlage I van de richtlijn. Alle CO₂-emissies van inrichtingen tellen mee indien de activiteiten, die in de inrichting plaatsvinden, genoemd worden in deze bijlage. Daarnaast vallen onder de richtlijn activiteiten waarbij sprake is van “Verbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW”. Indien emissies van een inrichting uitsluitend op basis van dat criterium onder de richtlijn vallen, dan tellen alleen de CO₂-emissies van die inrichting mee uit verbrandingsinstallaties en niet de procesemissies van die inrichting⁴⁰.

Tijdens de eerste inspraakprocedure bleken er nog inrichtingen te bestaan die voldoen aan de criteria van bijlage I van de richtlijn, maar nog niet in het conceptplan waren opgenomen. Deze inrichtingen zijn alsnog opgenomen in bijlage A van dit plan. De rechten voor deze bedrijven komen met name uit de categorie “niet-deelnemers” uit tabel 4 en uit de emissieruimte van de gebouwde omgeving.

³⁹ Zie brief van 20-01-04 ‘Groeicijfers toegevoegde waarde, fysieke groei en CO₂ emissie per industriesector’ van Energieonderzoek Centrum Nederland aan het Ministerie van VROM

⁴⁰ Zie ook document van de Europese Commissie: non-paper on the installation coverage of the EU emissions trading scheme and the interpretation of Annex I

Het kabinet hecht aan beperking van de administratieve lasten. De bewindslieden vinden daarom dat inrichtingen, die in de basisjaren per jaar minder uitstoten dan 25.000 ton CO₂ en waarvan de verwachting is dat zij in de planperiode ook minder dan die hoeveelheid uitstoten, door middel van een opt-out buiten het systeem van emissiehandel mogen blijven. De potentiële economische en milieuwinst van emissiehandel weegt bij deze inrichtingen namelijk niet op tegen de administratieve lasten die het systeem voor deze inrichtingen met zich brengt. Ook voor de overheid brengt meenemen van deze categorie lasten met zich, waartegenover geen extra milieuwinst staat. Het gaat om 164 inrichtingen van de in totaal 351 betrokken inrichtingen, terwijl de gezamenlijke emissies van deze 164 inrichtingen slechts ca. 1,6 % van de emissies vertegenwoordigen van de totale groep van inrichtingen. Een inrichting die valt onder de richtlijn en aan het <25.000 ton criterium voldoet moet niet verplicht gebruik maken van een deze opt-out regeling. Uiteindelijk hebben 102 bedrijven aangegeven in aanmerking te willen komen voor een opt-out regeling⁴¹. De emissies van deze groep bedragen 1,15 Mton. Deze inrichtingen staan vermeld in bijlage A. Uiteraard blijft het huidige beleid, en daarmee ook de emissieruimte voor deze niet-deelnemers ongewijzigd, zodat niet deelname geen verlichting van reductieverplichtingen betekent. Het aantal rechten die aan bedrijven die wel deelnemen wordt toegewezen zijn immers afgeleid van hetzelfde bestaande beleid. Ook moeten deze niet-deelnemers de ontwikkeling van CO₂ uitstoot jaarlijks monitoren en hierover rapporteren uit hoofde van de huidige afspraken. Indien deze niet-deelnemers niet voldoen aan de huidige Meerjarenafspraken dan kunnen via de eisen die aan de milieuvergunning door het bevoegde gezag gesteld zijn, sancties als bedoeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer worden ingezet.

De bewindslieden hebben parallel aan de notificatie van het allocatieplan de Europese Commissie om deze opt-out verzocht. In het nationale toewijzingsbesluit staan deze bedrijven vermeld met een individueel aantal emissierechten. Mocht de opt-out aanvraag niet worden gehonoreerd in Europees kader, dan zullen deze bedrijven alsnog rechten verleend krijgen. Daarom zullen de aantallen rechten ook voor deze bedrijven in het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit opgenomen worden. De betreffende bedrijven kunnen deelnemen aan de inspraak op dit ontwerp. Indien na afloop van de inspraak de opt-out wel gehonoreerd wordt in Europees kader, worden de aantallen rechten in het definitieve toewijzingsbesluit opgenomen, maar niet verleend. Aan deze bedrijven kan dan immers geen emissievergunning verleend worden, en een dergelijke vergunning is een voorwaarde voor de verlening van toegewezen rechten. De bedrijven zullen ook geen rechten hoeven inleveren. Een definitief besluit over deze opt-out of een eventuele andere opt-out regeling heeft geen gevolgen voor het aantal toe te wijzen rechten aan bedrijven die niet in aanmerking komen voor de betreffende opt-out.

⁴¹ In het opgavenformulier (bijlage D) of in correspondentie met Novem of VBE.

4.3 Individuele toewijzing van rechten

In deze paragraaf worden de rekenregels op hoofdlijnen beschreven en worden de keuzes, die daarbij zijn gemaakt, toegelicht. De rekenregels zelf zijn in bijlage C opgenomen.

De basis voor het toewijzen van emissierechten aan inrichtingen zijn de individuele historische emissies. Maar er wordt ook rekening gehouden met de verwachte groei van de sector waartoe de inrichting behoort en het relatieve efficiëncyniveau van de inrichting. Tenslotte wordt de som van alle individuele toewijzingen vergeleken met het totale aantal rechten dat maximaal toegewezen kan worden (zie hoofdstuk 3).

Dit kan als volgt in een formule worden aangeduid:

$A = HE \times G \times EE \times C$, met:

A = de allocatie aan een individuele inrichting

HE = de historische emissies (2001-2002)

G = de sectorale groei (2003-2006)

EE = de relatieve energie-efficiency

C = de correctiefactor om binnen het totale emissieplafond te blijven

Deze formule is bij alle inrichtingen toegepast. Slechts de methode van vaststelling van de individuele relatieve energie-efficiency verschilt per inrichting, afhankelijk van de categorie waartoe de inrichting behoort (al dan niet partij in een convenant energie-efficiency). Bij de toewijzing van emissierechten zijn de volgende stappen te onderscheiden.

STAP 1

Ter vaststelling van de historische emissies zijn de gemiddelde emissies van de jaren 2001 en 2002 gekozen. Deze jaren zijn genomen omdat dit de meest recente jaren zijn waarover gegevens bekend zijn uit verschillende bronnen en dus verifieerbaar zijn. Alleen wanneer bedrijven konden aantonen dat, uitsluitend om een van de drie hieronder aangegeven redenen, ten minste één van deze jaren niet representatief was voor hun normale bedrijfsvoering, is hiervan afgeweken. Het gaat hier om de volgende bijzondere omstandigheden:

1. Indien nu reeds een meerjarig gemiddelde in de energieconvenanten voor een sector wordt toegepast voor de vaststelling van het energie-efficiëncyniveau, en de betreffende inrichting kan aantonen met behulp van dit meerjarig gemiddelde dat de emissies in de basisjaren 2001 en 2002 niet representatief zijn, dan wordt het meerjarig gemiddelde gebruikt voor de berekening van de CO₂-emissierechten van de inrichting. Dit onder voorwaarde dat de jaren 2001 en 2002 deel uitmaken van een aaneengesloten reeks van jaren waarover het meerjarig gemiddelde wordt bepaald, en onder voorwaarde dat deze reeks niet meer dan vijf jaren omvat.

2. In geval van groot onderhoud in één van deze jaren, met als gevolg dat de productietijd van de betreffende inrichting minimaal 10% lager is dan in eerdere en latere jaren, tellen de emissies in het jaar van onderhoud één maal mee en in het andere jaar dubbel mee in de berekening van de gemiddelde emissies van 2001 en 2002.
3. In het geval van calamiteiten (bijvoorbeeld uitval van inrichting door een ongeluk buiten de schuld van vergunninghouder) die tot gevolg hebben gehad dat de productietijd van de betreffende inrichting in één jaar minimaal 10% lager is dan normaal, tellen de emissies in het desbetreffende jaar één maal mee en in het andere jaar dubbel mee bij de berekening van de gemiddelde emissies van 2001 en 2002.

Met de laatste twee uitzonderingsgevallen worden de effecten van groot onderhoud en calamiteiten voor de toewijzing van emissierechten verzacht. Andere omstandigheden dan in de drie hiervoor aangegeven omstandigheden kwalificeren niet als bijzondere omstandigheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor marktomstandigheden en regulier onderhoud van inrichtingen. Deze keuze is gemaakt omdat hier sprake is van een normaal bedrijfsrisico (marktomstandigheden) of omstandigheden die bij elk normaal functionerend bedrijf van tijd tot tijd voorkomen.

STAP 2

Op de uit de vorige stap verkregen historische emissies is een correctie toegepast voor de verwachte jaarlijkse groei van acht industriële sectoren tussen de basisjaren en de planperiode. Hiermee wordt de verwachte productie benaderd in de planperiode. Er is voor acht sectoren gekozen omdat er voor een verdere differentiatie geen betrouwbare gegevens bij ECN en RIVM voorhanden zijn. De cijfers zijn dezelfde als de gepresenteerde sectorspecifieke productiegroei cijfers in de ramingen van ECN en RIVM⁴², met twee uitzonderingen:

- Bij de sector raffinaderijen stijgen de CO₂-emissies als gevolg van andere EU-milieuregelgeving na de basisjaren 2001 en 2002, terwijl de fysieke productie nauwelijks toeneemt. Daarom is voor deze sector de CO₂-emissiegroeiprognose van ECN gehanteerd in plaats van een productiegroeiprognose. Voor dit onderdeel wordt verder verwezen naar par. 5.3.
- Bij de sector olie- en gaswinning wordt rekening gehouden met noodzakelijk stijgende CO₂-emissies bij het leeg raken van olie- en gasvelden. Daarom is ook voor deze sector een CO₂-emissiegroeiprognose gehanteerd.

Vervolgens zijn deze groeicijfers per sector gecorrigeerd voor de rechten die worden gereserveerd voor bekende nieuwkomers uit dezelfde sector (zie 5.5).

Tabel 5: gehanteerde jaarlijkse groeipercents per sector⁴³

⁴² Zie brief van 20-01-04 'Groeicijfers toegevoegde waarde, fysieke groei en CO₂ emissie per industriële sector' van Energieonderzoek Centrum Nederland aan het Ministerie van VROM

⁴³ Afgerond op één cijfer achter de komma

Sector	Groeipercentage (per jaar)	Na correctie voor nieuwkomers (per jaar)
Voedings- en genotmiddelenindustrie	1,8	0,6
Papier- en kartonindustrie	2,1	0,7
Chemische industrie	3,0	0,3
Basismetaal	2,0	1,8
Bouwmaterialenindustrie	1,1	0,4
Raffinaderijen	2,5	2,2
Olie- en gaswinning	2,4	-1,5
Elektriciteitsproductie	1,7	0,0
Joint Ventures	1,7	1,4
Gebouwde omgeving	1,7	1,7

STAP 3

Het in de stappen 1 en 2 berekende aantal rechten is vervolgens gecorrigeerd voor de relatieve energie-efficiency van de betreffende inrichting. Afhankelijk van de soort emissie (verbrandingsemissies of procesemissies) en het huidige beleid waar de inrichting onder valt, is dit een andere factor. Met deze factor is invulling gegeven aan criterium 7 (vroegtijdige maatregelen) uit bijlage III bij de richtlijn. In paragraaf 5.6 wordt meer in algemene zin ingegaan op de vroegtijdige maatregelen. De factor verschilt per inrichting (of een deel daarvan):

- Voor procesemissies is deze factor gelijk aan 1. Deze emissies zijn namelijk over het algemeen directer gerelateerd aan de productie. Dit betekent dat de uitstoot vooral verminderd kan worden door verlaging van de productie en minder makkelijk door een energie-efficiëntere productie. Reductie van deze emissies wordt niet als vroege reductie-inspanning aangemerkt.
- Van de inrichtingen die uiterlijk 31 januari 2004 het convenant Benchmarking hebben getekend en die uiterlijk 31 januari 2004 een bij het convenant horend energie-efficiencyplan hebben overlegd met een vastgestelde wereldtop, is de werkelijke energie-efficiency vergeleken met de bestaande benchmark van het betreffende proces, geactualiseerd voor het jaar 2001 op basis van monitoringrapporten. Daarbij is het behoren tot de meest energie-efficiënte bedrijven ter wereld maatgevend. Deze vertrouwelijke gegevens worden berekend en beheerd door het VBE en Novem.
- Van de inrichtingen die uiterlijk 31 januari 2004 de Meerjarenafspraken Energie-efficiëntie hebben getekend en uiterlijk 31 januari 2004 een daarbij behorend energiebesparingsplan hebben, is de vereiste energie-efficiency berekend op basis van energie-efficiency maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar en minder. Daarbij is uitgegaan van alle zekere maatregelen uit het energiebesparingsplan. Het betreffende bedrijf heeft zich namelijk verplicht tot het treffen van de zekere maatregelen.
- Van de inrichtingen die op 1 februari 2004 onder geen enkele afspraak vallen of per 1 februari 2004 geen (door het bevoegd gezag?) goedgekeurd energiebesparingsplan hebben, is verondersteld dat de energie-efficiency in 2005 t/m 2007 15% verbeterd

zal zijn t.o.v. 2001 t/m 2002. Er is gekozen voor 15% om een vergelijkbare prestatie te hanteren t.o.v. de afspraken in de twee energieconvenanten. Dit voorkomt dat bedrijven deelname aan zo'n covenant stopzetten, vanwege een lichter regime. Er wordt uitgegaan van een verschil van 15% efficiency tenzij het betreffende bedrijf objectief heeft kunnen aantonen aan VBE/Novem dat het een aan de convenanten vergelijkbare inspanning heeft geleverd. In dat geval wordt deze relatieve energie-efficiency op 1 gezet. Hiervoor is om pragmatische redenen gekozen in verband met het ontbreken van verifieerbare en controleerbare gegevens met betrekking tot de extra prestatie.

- Voor (delen van) inrichtingen die elektriciteit produceren, inclusief warmtekrachtkoppeling-centrales, zijn vaste rendementseisen gehanteerd. Hiervoor wordt naar de rekenregels zelf verwezen (bijlage C). De desbetreffende rendementseisen zijn afgeleid van de waarden die in het Covenant Benchmarking zijn gehanteerd.

De positieve waardering voor energie-efficiency is gemaximeerd op 10%. Dit betekent dat de factor E uit de formule nooit groter dan 1,1 kan zijn. Dit is gedaan om te grote uitschieters te voorkomen en daarmee invulling te geven aan criterium 5 uit bijlage III bij de richtlijn. Dit criterium houdt in dat niet onevenredig veel meer emissierechten aan een inrichting worden toegewezen dan deze nodig zou hebben om zijn verwachte emissies te dekken.

STAP 4

Door toepassing van de rekenregels (bijlage C), waarin bovenbeschreven stappen zijn verwerkt, wordt het aantal rechten per inrichting vastgesteld. Door de rechten van alle inrichtingen bij elkaar op te tellen wordt het totaal aantal rechten c.q. emissieruimte verkregen.

STAP 5

De totale emissieruimte uit STAP 4 wordt door middel van de correctiefactor teruggebracht tot de totale emissieruimte die beschikbaar is voor deelnemers aan emissiehandel (hoofdstuk 3), nl. 93 Mton per jaar. Deze correctiefactor wordt toegepast op alle individuele inrichtingen, opdat alle inrichtingen bijdragen aan de Nederlandse klimaatdoelstelling en daarmee aan een CO₂-armere productie(voetnoot heeft geen tekst!) Dit betekent dus dat de rechten per inrichting uit stap 4 bij alle bedrijven met de correctiefactor worden gekort. De uitkomsten per inrichting van de toepassing van de vijf stappen hierboven zijn opgenomen in bijlage A van dit plan.

Voorbeeld: allocatieformule in de praktijk aanpassen voor werkelijke C

Van bedrijf A zijn de volgende gegevens bekend

- De emissies in 2001 zijn 90.000 ton CO₂ en in 2002 110.000 ton.
- De sectorale groei van de fysieke productie is 6,5% in de periode 2003 – 2006. (welke sector stemt hiermee overeen?)
- Door een aantal nieuwe bedrijven binnen deze sector wordt het groeicijfer voor de bestaande bedrijven verlaagd tot 3,5%.
- Uit de benchmark blijkt dat het bedrijf net wat beter presteert dan de wereldtop.
- De correctiefactor is 0,97.

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

HE historische emissies = $(90.000 + 110.000)/2 = 100.000$ ton

G sectorale groei = 1,035

EE efficiencyfactor = 1,014

C correctiefactor = 0,97

$$A = 100.000 \times 1,035 \times 1,014 \times 0,97 = 101.800 \text{ ton}$$

Bedrijf A krijgt 101.800 ton rechten per jaar.

5 Toetsing aan de criteria voor toewijzing van rechten

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe in dit plan rekening is gehouden met de verschillende criteria uit hoofdstuk 2, met name de criteria die zijn opgenomen in bijlage III bij de richtlijn, zoals toegelicht in de ‘Richtsnoeren’ van de Europese Commissie.

5.1 Bepaling van het totale aantal toe te wijzen emissierechten (criteria 1-2)

Het totale aantal toe te wijzen CO₂ rechten is afgeleid van de Nederlandse Kyoto doelstelling. Nederland moet zijn emissies van broeikasgassen in de periode 2008 t/m 2012 met gemiddeld 6% reduceren ten opzichte van het niveau in 1990 (212 Mton CO₂ eq). Dit is een lastige doelstelling die alleen tegen gemiddelde reductiekosten van meer dan 100 Euro per ton CO₂-eq. binnenlands gerealiseerd kan worden⁴⁴. Nederland realiseert deze doelstelling daarom deels door de aankoop van CO₂ emissierechten in het buitenland. Door de aankoop in het buitenland is er per jaar 219 Mton CO₂-eq aan binnenlandse ruimte beschikbaar voor de jaren 2008 t/m 2012.

⁴⁴ I. Capros, P. Capros, N. Kouvaritikas en L. Mantzos Economic evaluation of sectoral emission reduction objectives for climate change; top-down analysis of greenhouse gas emission reduction possibilities in the EU, National technical University of Athens, Athene, 2001

Deze binnenlandse emissieruimte is voor CO₂ verdeeld over de sectoren landbouw, industrie (incl. energie), verkeer en vervoer, en gebouwde omgeving. Voor elk van deze sectoren is door het Kabinet een CO₂ streefwaarde vastgesteld voor het jaar 2010. Daarnaast is er voor de overige broeikasgassen een aparte streefwaarde vastgesteld. Het Kabinet heeft over de streefwaarden op 23 januari 2004 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd⁴⁵. Daarin wordt onder meer geconcludeerd dat op grond van de huidige berekeningen het behalen van de Kyoto-doelstelling binnen bereik ligt. Tevens wordt daarin een aanpak gepresenteerd ten behoeve van de zekerstelling van het behalen van de doelstelling.

De CO₂ ruimte voor de sector industrie (incl. energie) voor de periode 2005 t/m 2007 is afgeleid van bovengenoemde streefwaarde. Deze ruimte is vervolgens na overleg met de Europese Commissie vastgesteld op 112 Mton per jaar. Bij het vaststellen van dit cijfer is rekening gehouden met het bestaande beleid. Zie voor nadere uitleg hoofdstuk 3.

5.2 Technisch potentieel (criterium 3)

Criterium 3 van bijlage III bij de richtlijn speelt, zoals de ‘richtsnoeren’ aangeven op sectorniveau. Het technisch potentieel is, naast de kosteneffectiviteit de basis geweest voor het tot dusverre gehanteerde klimaatbeleid. Het reeds ingezette en voorgenomen klimaatbeleid komt tot uitdrukking in de referentieramingen. Het criterium is daarmee toegepast bij het bepalen van de streefwaarden (paragraaf 3.2), die gebaseerd zijn op de referentieramingen. Bij de bepaling van de streefwaarden is dus rekening gehouden met het technisch potentieel dat in de sectoren industrie (incl. energie), landbouw, verkeer en vervoer en gebouwde omgeving aanwezig is om de CO₂-emissies te reduceren. Dat verklaart ook waarom de sector industrie (incl. energie) hun CO₂-emissies kunnen laten stijgen: bedrijven in deze sector verbranden voornamelijk gas en behoren over het algemeen al tot de wereldtop in termen van energie-efficiency. Er zijn dus geen relatief goedkope maatregelen meer voorhanden.

5.3 Overige regelgeving en overig (EU) beleid (Criterium 4)

Milieueisen aan raffinage

Op basis van de EG-richtlijn betreffende kwaliteit van benzine en dieselbrandstof⁴⁶ moeten deze brandstoffen vanaf 1 januari 2005 voldoen aan aangescherpte eisen voor wat betreft het zwavelgehalte. Als gevolg van die eisen zullen de CO₂-emissies van de

⁴⁵ Brief van de Staatssecretaris van VROM, Kamerstukken II 2003/04 28240, nr. 4

⁴⁶ Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad [Publicatieblad L 350 van 28.12.1998]

raffinaderijen toenemen met de door ECN verwachte groei van 2,5 % per jaar⁴⁷. Deze groeicijfers zullen als groeifactor voor de sector raffinaderijen gehanteerd worden i.p.v. de groeiverwachting van de fysieke productie.

Richtlijn duurzame energie (kolenconvenant)

De richtlijn duurzame energie⁴⁸ vereist dat duurzaam opgewekte elektriciteit een aandeel van 9% van het Nederlandse elektriciteitsverbruik moet hebben in 2010. Dit wordt deels ingevuld met bijstook van biomassa in kolencentrales. De overheid heeft daartoe in 2002 een kolenconvenant gesloten met de sector. In dit convenant is afgesproken dat producenten in totaal 3,2 Mton CO₂ minder zullen uitstoten in de periode 2008 t/m 2012, door biomassa in plaats van kolen in kolencentrales te verstoken. Er is voor iedere inrichting een aparte afspraak gemaakt. In dit plan gaan de bewindslieden ervan uit dat 37,5% (1,2 Mton CO₂ per jaar) van deze afspraken gerealiseerd zal zijn in de periode 2005 t/m 2007 door alle inrichtingen waarop dit convenant betrekking heeft. Deze inrichtingen zijn daarom dienovereenkomstig gekort bij de toewijzing van emissierechten.

5.4 Mededingingsbeleid (Art 81-82 en 87-88 van het Europees Verdrag) (Criterium 5)

De gehanteerde toewijzingsmethodiek leidt niet tot inbreuken op het mededingingsbeleid en er is ook geen sprake van strijdigheid met het staatssteunbeleid van de Commissie.

In een brief van de Europese Commissie⁴⁹ is aangegeven dat criterium 5 van bijlage III van de richtlijn betekent dat het plan niet mag discrimineren tussen bedrijven en sectoren op een wijze die bepaalde bedrijven of sectoren onrechtmatig bevoordeelt. Omdat, zoals ondermeer in paragraaf 4.3 is uiteengezet, de aanpak voor alle bedrijven en sectoren gelijklopend is, is hiervan geen sprake. De objectieve en niet discriminerende rekenregels bij dit plan zorgen ervoor dat zowel (Nederlandse en buitenlandse) nieuwkomers als bestaande bedrijven gelijke toegang hebben tot een evenredig aantal emissierechten dat naar rato is verdeeld.

De Commissie geeft aan dat verstoring van de interne markt zou kunnen optreden als lidstaten meer rechten aan bedrijven toewijzen dan zij nodig hebben om hun emissies te dekken. In hoofdstuk 4 van dit plan is evenwel aangegeven dat de toewijzingen zijn gebaseerd op objectieve en transparante criteria waarbij rekening is gehouden met het nemen van vroegtijdige actie. Paragraaf 2.1.7. van de Richtsnoeren van de Commissie staat het belonen van vrijwillig aangegane vroegtijdige actie nadrukkelijk toe. Indien geen

⁴⁷ Wijngaart en Ybema, Referentieraming broeikasgassen. Emissieraming voor de periode 2001-2010. RIVM-ECN Rapport 773001020, januari 2002,

⁴⁸ Richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt

⁴⁹ brief van 17 maart 2004, kenmerk ENV C2/PV/amh/D(2004)420149

rekening zou worden gehouden met vroegtijdige actie, zouden de betrokken bedrijven worden benadeeld. Zij hebben immers in grotere mate dan van hen verlangd werd maatregelen doorgevoerd die hebben geleid tot beperking van hun CO₂-emissies. Voor de industrie en elektriciteitssector is in de periode 2003 – 2007 uitgegaan van slechts een beperkte stijging van de CO₂-emissies. Deze beperkt toegestane stijging is op de eerste plaats gebaseerd op een matige en reëel ingeschatte groeiverwachting op sectorniveau, die voor de bestaande bedrijven vervolgens gecorrigeerd wordt voor de bekende nieuwkomers. Ten tweede wordt er rekening gehouden met extra prestaties ten opzichte van de in de convenanten afgesproken doelstellingen. Omdat deze doelstellingen betrekking hebben op energie-efficiency, beperkt dit zich tot de verbrandingsemissies. Deze waardering voor extra prestaties is gemaximeerd op 10 procent, zodat de energie-efficiencyfactor nooit groter kan zijn dan 1,1. Overallocatie voor vroegtijdige actie wordt op deze wijze tegengegaan. De allocatie is tenslotte voor alle bedrijven ook nog eens met gekort om binnen het totale aantal te alloceren rechten te blijven.

Verder geeft de Commissie aan dat indien een lidstaat rechten gratis verstrekt, in plaats van deze bijvoorbeeld te veilen, dit tot een overdracht van staatsmiddelen en tot selectieve bevoordeling van bepaalde economische sectoren kan leiden. Artikel 10 van de richtlijn staat evenwel toe dat de lidstaten in de periode van 2005 tot en met 2007 alle emissierechten kosteloos mogen toewijzen. Van een onrechtmatige bevoordeling kan alleen hierom geen sprake zijn. Van belang daarbij is tevens te onderkennen dat in dit plan de toewijzing van rechten mede gebaseerd is op bestaand beleid, dat wordt beschouwd als een evenwichtig pakket voor alle Nederlandse sectoren. Dit pakket richt zich zowel tot sectoren die onderdeel gaan uitmaken van de emissiehandel als andere sectoren. De gevolgde aanpak met betrekking tot de toewijzing van emissierechten aan sectoren die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen doet hier niets aan af. Van groot belang is verder dat met dit allocatieplan de milieudoelstellingen van de richtlijn onverkort worden gerealiseerd.

Ook geeft de Commissie aan dat er sprake kan zijn van ‘overallocatie’ indien een lidstaat de emissiereducties van niet bij de emissiehandel betrokken sectoren overschat of indien een lidstaat in het allocatieplan opneemt van plan te zijn “assigned amount units”, JI- of CDM-credits te kopen. Dit geldt vooral wanneer de credits niet worden gefinancierd door dezelfde ondernemingen die daarvan profiteren. In hoofdstuk 3 van dit plan is aangegeven in welke mate en op welke wijze Nederland de credits verwerft. Daarbij gaat het om een concrete realisatie waarvoor daadwerkelijk contracten zijn afgesloten en een budget is gereserveerd en niet slechts om een intentie waarvan niet op voorhand redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat dit tot extra emissieruimte zal leiden. Alle sectoren binnen Nederland benutten de op realistische wijze verkregen emissieruimte en financieren die ook mee. Om die reden kan geen sprake zijn van een onrechtmatige bevoordeling van de sectoren die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen.

Er wordt in Nederland geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid voor het oprichten van een pool van inrichtingen van dezelfde activiteit (art. 28 van de richtlijn). Er wordt in Nederland geen gebruik gemaakt van 'banking' als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de richtlijn.

5.5 Nieuwkomers (criterium 6)

Onder nieuwkomers worden diegenen verstaan die activiteiten uitvoeren die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen en die hun activiteiten (zijn) gaan uitvoeren of (zijn) gaan uitbreiden na de referentieperiode (2001-2002), waarin de historische emissies bepaald zijn. De activiteiten kennen wel een ondergrens: het gaat om minimaal 5.000 ton CO₂ per jaar én een uitbreiding van 10% van de bestaande capaciteit van de proceseenheid. Deze ondergrens is gesteld zodat alleen voor significante uitbreiding van capaciteit rechten kunnen worden verkregen. Intensivering van de bestaande productie binnen de huidige capaciteit of relatief kleine aanpassingen aan de bestaande capaciteit komen hiervoor niet in aanmerking.

Voor de zogenaamde bekende nieuwkomers die al per 31 december 2003 bekend zijn bij het bevoegd gezag in het kader van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer⁵⁰, zal een depot worden opgericht, waarin emissierechten worden gereserveerd die op hun verzoek kunnen worden toegewezen voor de uitbreidingen van inrichtingen en oprichting van nieuwe inrichtingen die zij verwachten te verwezenlijken. De emissierechten die voor bekende nieuwkomers in depot worden gereserveerd, zijn in mindering gebracht op de groei van de sector waartoe deze bekende nieuwkomer behoort (zie Bijlage C). In tabel 5 zijn de groeipercentages, en de gecorrigeerde groeipercentages opgenomen.

Alleen die bekende nieuwkomers zijn in bijlage A van dit plan opgenomen, waarvan zeker is dat de productie voor 31 december 2004 in werking is of wordt gesteld. In het nationale toewijzingsbesluit dat op basis van het allocatieplan zal worden vastgesteld, zal alleen het gedeelte van de rechten dat betrekking heeft op het bestaande deel van de inrichting worden toegewezen. Ook zal in dit toewijzingsbesluit worden opgenomen het deel van de uitbreidingen en nieuwe inrichtingen waarvan zeker gesteld kan worden dat die voor 31 december 2004 in werking gesteld zullen zijn.

Het overige gedeelte van de rechten dat betrekking heeft op de voorgenomen uitbreiding of oprichting en dat voor de desbetreffende inrichting is gereserveerd in het depot voor bekende nieuwkomers, zal jaarlijks worden toegewezen. Er dient dan zekerheid te bestaan dat de uitbreiding of oprichting in werking gesteld wordt. In het wetsvoorstel wordt hiertoe vereist dat een emissievergunning is afgegeven voordat de emissierechten kunnen worden toegewezen. Dit vereiste is gesteld om te voorkomen dat emissierechten worden toegewezen in situaties waarin onvoldoende zekerheid bestaat omtrent de realisatie van de uitbreiding of oprichting. Dit vereiste wordt overigens ook voor de zogenaamde onbekende nieuwkomers gesteld, zoals hierna nog zal worden toegelicht.

⁵⁰ Op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer

De toewijzing van rechten ten behoeve van de bekende nieuwkomers zal plaatsvinden op basis van het aantal waarmee in het plan rekening is gehouden. Indien echter de startdatum van de betreffende uitbreiding van de inrichting of nieuwe inrichting op een later tijdstip wordt vastgesteld dan waarvan bij de berekening van de rechten voor het toewijzingsplan is uitgegaan, zullen naar rato minder rechten worden toegewezen. Een eerdere start leidt niet tot een grotere toewijzing.

Voor de zogenaamde onbekende nieuwkomers, waaronder worden verstaan de nieuwe inrichtingen of uitbreidingen die voor 1-1-2004 nog niet bekend zijn bij de bevoegde gezagen⁵¹, wordt eveneens een depot aangehouden, waarin rechten worden gereserveerd. Deze rechten zijn tevens bestemd voor toewijzingen van extra rechten die een gevolg zijn van een rechterlijke uitspraak. De reden dat voor onbekende nieuwkomers een afzonderlijk depot wordt ingesteld, is dat de omvang van de reserve hier niet is gekoppeld aan reeds bekende voornemens, zoals bij de bekende nieuwkomers het geval is. Hierdoor is het mogelijk dat het depot voor onbekende nieuwkomers te klein zal blijken te zijn om elk verzoek om toewijzing van rechten te kunnen honoreren. Toewijzing van rechten vindt plaats als een emissievergunning is afgegeven. Dit vereiste is gesteld om te voorkomen dat emissierechten worden toegewezen in situaties waarin onvoldoende zekerheid bestaat over de realisatie van de uitbreiding of oprichting. Er moet een verzoek om toewijzing van rechten worden ingediend. De verzoeken zullen in volgorde van binnenkomst worden afgehandeld. Indien het depot te klein is, worden verzoeken om toewijzing afgewezen. Deze nieuwkomers moeten dus emissierechten op de markt kopen.

Het depot voor onbekende nieuwkomers en beroepen is 2,5 Mton per jaar groot. Dit aantal rechten is in mindering gebracht op de 95,5 Mton CO₂ per jaar die op andere wijze beschikbaar is voor de deelnemers aan emissiehandel.

De verlening van emissierechten aan nieuwkomers vindt jaarlijks uiterlijk op 28 februari van het jaar plaats volgend op het jaar dat de nieuwe inrichting of uitbreiding van de inrichting in werking is gesteld. De methode voor het vaststellen van het aantal toe te wijzen rechten is vastgelegd in de rekenregels.

Wanneer de depots voor bekende en onbekende nieuwkomers en beroepen op 31 december 2006 nog niet zijn uitgeput, zullen de resterende emissierechten in ieder geval niet gratis worden verstrekt. Over nadere invulling beslist het Kabinet in 2005.

5.6 Vroegtijdige maatregelen (criterium 7)

In het verleden genomen maatregelen op inrichtingniveau komen tot uitdrukking in de factor in de toewijzingsformule die betrekking heeft op de relatieve energie-efficiency (paragraaf 4.3, STAP 3). Vroegtijdige maatregelen zijn geïdentificeerd door te kijken

⁵¹ Op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer of het bevoegd gezag met betrekking tot emissiehandel.

naar prestaties op het gebied van energie-efficiency. Hierbij is aangesloten bij het bestaande beleid van vrijwillige afspraken omtrent energie-efficiency. In alle gevallen geldt: heeft een inrichting beter gepresteerd dan vereist in de afspraak, dan krijgt die inrichting daarvoor naar rato extra rechten. Heeft een inrichting minder gepresteerd dan vrijwillig afgesproken, dan krijgt die inrichting naar rato minder rechten.

Er is dus een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die wel en bedrijven die niet meedoen aan dergelijke afspraken. Reden hiervoor is dat bedrijven, die deelnemen aan dergelijke afspraken, langdurige verplichtingen zijn aangegaan m.b.t. verbetering van energie-efficiency. Het nakomen van de verplichtingen wordt gecontroleerd door Novem en VBE. Hiermee is er een goed onderbouwde basis om prestaties te identificeren en te belonen. Bij bedrijven die niet deelnemen aan een vrijwillige afspraak is een efficiëntiekorting van 15% berekend, tenzij het betreffende bedrijf heeft kunnen aantonen minimaal dezelfde inspanningen te hebben gedaan om de energie-efficiency te verbeteren. In dat geval is de korting op 0 gezet. Hiervoor is gekozen omdat er geen referentie voorhanden is om de bereikte energie-efficiency mee te vergelijken, zoals de wereldtop bij het covenant Benchmarking, en omdat er geen onafhankelijke verificatie heeft plaatsgevonden.

Een inrichting die in bedrijf is genomen na het jaar 2003 kan geen beloning krijgen voor vroegtijdige prestaties, die beter zijn dan een benchmark. In het verleden bestond het bedrijf immers nog niet. Daarnaast is het praktisch niet mogelijk iedere nieuwe inrichting ad-hoc te vergelijken met een benchmark. De correctiefactor voor relatieve energie-efficiency is dus bij deze inrichtingen nooit hoger dan 1. Voor procesemissies is er eveneens geen rekening gehouden met eerder gedane prestaties, aangezien deze emissies in het algemeen zo goed als recht evenredig zijn met de productie.

5.7 Schone technologie (criterium 8)

Criterium 8 over schone technologieën is optioneel en kan alleen toegepast worden op het niveau van (delen van) inrichtingen⁵². Daarbij kan het alleen tegelijk toegepast worden met criterium 7 over vroegtijdige maatregelen, als de vroegtijdige maatregel geen investering in schone technologie betreft⁵³. Aangezien de vroegtijdige maatregelen alle energiebesparende maatregelen betreffen, is er in dit plan voor gekozen geen gebruik te maken van criterium 8. Investerings in WKK-installaties gelden dan ook als vroegtijdige maatregelen en niet als schone technologie.

⁵² Richtsnoer 84

⁵³ Richtsnoer 87

5.8 **Inspraak (criterium 9)**

Dit plan bevat informatie over opmerkingen van het publiek tijdens de in februari en maart van dit jaar gehouden inspraak en over de wijze hoe deze opmerkingen zijn verwerkt. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

5.9 **Lijst met inrichtingen en toe te wijzen rechten (criterium 10)**

In bijlage A staat de lijst met inrichtingen die onder de richtlijn vallen met de hoeveelheden emissierechten bestemd om te worden toegewezen aan ieder van hen. Daarnaast staan er de inrichtingen vermeld waarvoor de bewindslieden vanwege het additionele criterium van aansluiting met huidig beleid, in dit geval administratieve lasten, apart een opt-out zullen aanvragen.

5.10 **Concurrentie vanuit landen buiten de EU (criterium 11)**

In de allocatieformule in paragraaf 4.3 staat geen factor die expliciet rekening houdt met concurrentie vanuit bedrijven buiten de EU. De factor EE, die relatieve energie-efficiency waardeert, is echter voor grote bedrijven wel afgeleid van een internationale benchmark: de wereldtop in termen van energie-efficiency.

5.11 **Aansluiting bij huidig beleid**

De bepaling van het totaal toe te wijzen aantal rechten is mede gebaseerd op de bestaande afspraken met bedrijven over energie-efficiency en het kolenconvenant. Daarnaast is ook bij de toewijzing van emissierechten aan individuele inrichtingen rekening gehouden met de prestaties binnen deze afspraken (zie par. 4.3).

Het huidige beleid gericht op beperking van administratieve lasten voor overheid en bedrijven heeft ertoe geleid dat er een verzoek in Brussel ligt om inrichtingen met een uitstoot van minder dan 25.000 ton CO₂ per jaar in de basisjaren én naar verwachting in de periode 2005-2007 via een opt out buiten de werking van de richtlijn te mogen houden (zie par. 4.2).

5.12 **Restgassen**

Dit criterium heeft er toe geleid dat emissierechten worden toegewezen in dit plan aan de producent van zogenoemde hoogovengas. (zie hoofdstuk 2)

6 Inspraak

Iedereen heeft vanaf publicatie van het concept plan (24 februari 2004) tot en met einde van de inspraakperiode (14 maart 2004) de mogelijkheid gehad te reageren op dit concept. In totaal zijn er 137 inspraakreacties ontvangen. De reacties zijn voor het overgrote deel van de betrokken bedrijven, maar ook van brancheverenigingen, milieuorganisaties en het Interprovinciaal Overleg. Alle inspraakbrieven zijn openbaar op die (bedrijfs)gegevens na die als vertrouwelijk zijn gekenmerkt. De bewindslieden van EZ en VROM hebben hun standpunt op deze brieven schriftelijk op 23 maart 2004 (bijlage G in dit plan) en mondeling op 31 maart 2004 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Na het debat over het concept allocatieplan, de inspraak en de reactie daarop van de bewindslieden, gingen de kamerleden akkoord met het concept plan inclusief de voorgestelde wijzigingen naar aanleiding van de inspraak.

In de brief aan de Tweede Kamer staan de hoofdlijnen van de inspraak en de reactie van de bewindslieden daarop (bijlage G). Uit de brief blijkt dat er in veel gevallen geen aanleiding was voor de bewindslieden om het plan aan te passen. Het gaat hier met name om bezwaren tegen de richtlijn zelf, de inspraakprocedure, het totale aantal te verdelen rechten en tegen een groot deel van de rekenregels.

Veel reacties hebben echter wel geleid tot aanpassing van het plan. Individuele bezwaren tegen de juistheid van bepaalde basisgegevens over bijvoorbeeld emissies en ingezette brandstoffen en tegen de toepassing van bepaalde rekenregels zijn uiteraard zorgvuldig bekeken. In veel gevallen is er contact opgenomen met het betreffende bedrijf om die basisgegevens nogmaals te verifiëren en allocatieberekeningen toe te lichten. In veel gevallen heeft dit geleid tot een wijziging van het plan.

- 102 inrichtingen vallen nu in de groep van inrichtingen met een uitstoot van minder dan 25.000 ton CO₂ per jaar die een opt-out wensen. De bewindslieden verzoeken de Europese Commissie parallel aan het indienen van dit plan om deze groep buiten de reikwijdte van de richtlijn te mogen laten (zie 4.2) door middel van een opt-out verzoek overeenkomstig art. 27 van de richtlijn.
- Van één inrichting kon achteraf toch niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld wanneer en met welke capaciteit zij zullen opstarten. Deze is daardoor een onbekende nieuwkomer geworden (zie 5.5).
- Van 86 inrichtingen is het aantal toe te wijzen rechten gewijzigd als gevolg van een correctie van de basisgegevens of de toepassing daarvan.

Iedereen die gereageerd heeft tijdens de inspraakprocedure heeft (al dan niet vertrouwelijk) kunnen inzien hoe met hun inspraak is omgegaan.

7 Procedure voor de toewijzing en verlening van emissierechten

7.1 Overzicht van de procedure

Dit allocatieplan is vastgesteld door de Minister van EZ en de Staatssecretaris van VROM. De Europese Commissie heeft met het plan ingestemd bij besluit van 7 juli 2004. Op basis van het plan moet door de bewindslieden vervolgens een toewijzingsbesluit worden genomen, waarin het aantal emissierechten dat wordt toegewezen aan elk bedrijf dat aan de emissienorm moet voldoen, definitief wordt vastgesteld. Tenslotte wordt van de toegewezen emissierechten jaarlijks uiterlijk op 28 februari een gedeelte verleend. Hiermee worden de toegewezen emissierechten feitelijk aan de bedrijven ter beschikking gesteld. Dit geschiedt door bijschrijving van de desbetreffende emissierechten op de rekening die het bedrijf in het emissieregister aanhoudt.

In het wetsvoorstel ter invoering van CO₂ emissiehandel, dat op dit moment in voorbereiding is⁵⁴, wordt onder meer voorzien in een procedure voor de toewijzing en verlening van emissierechten. Deze procedure is in overeenstemming met de vereisten die hieraan in de richtlijn worden gesteld. Voor de voorbereiding en vaststelling van het allocatieplan is noch volgens het gemeenschapsrecht noch volgens het Nederlandse recht een wettelijke grondslag vereist. Het plan voor de periode 2005 t/m 2007 heeft op dit moment (augustus 2004) geen wettelijke basis. Voor het toewijzingsbesluit daarentegen is in elk geval wel een wettelijke grondslag vereist.

In het concept plan dat voor inspraak was bekendgemaakt, is opgemerkt dat de bewindslieden bij de invulling van hun bevoegdheid om emissierechten toe te wijzen het door hen vastgestelde nationaal toewijzingsplan hanteren als beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het wetsvoorstel zoals dat na de splitsing luidt, wordt echter geregeld dat het onderhavige plan een wettelijke status krijgt en als nationaal toewijzingsplan wordt aangemerkt, dat met terugwerkende kracht geldt vanaf het moment dat het definitief is vastgesteld en bekendgemaakt. In het wetsvoorstel wordt beroep tegen het nationale toewijzingsplan uitgesloten. Er kan alleen beroep worden ingesteld tegen het nationale toewijzingsbesluit, voor zover het de toepassing van de toewijzingscriteria met betrekking tot een individuele inrichting betreft.

Naast het wetsvoorstel, de richtlijn en de daarop gebaseerde richtsnoeren van de Europese Commissie geldt ook paragraaf 3.5.6 van de Awb als referentiekader voor de procedure van de toewijzing van emissierechten. Omdat het plan ten tijde van de voorbereiding nog geen wettelijke status heeft en het derhalve nu nog geen besluit in de zin van de Awb is is er aansluiting gezocht bij de meest toepasselijke procedure van de Awb, mede gelet op de vereisten die in de richtlijn met betrekking tot de inspraak zijn gesteld. Dit is afdeling

⁵⁴ Kamerstukken I, 2003/04, 29 565, A

3.5.6. Het voornemen was om op het nationale toewijzingsbesluit afdeling 3.5.6 van toepassing te verklaren, maar uiteindelijk is gekozen voor afdeling 3.4. Afdeling 3.4 en 3.5 zullen vanaf volgend jaar vervangen worden door een uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

In dit hoofdstuk zal uitgebreider worden ingegaan op de achtereenvolgende stappen van de procedure, met name op de procedure voor de vaststelling van dit plan. Bijlage H bevat een chronologisch overzicht van de achtereenvolgende stappen in de procedure van de toewijzing en de verlening van emissierechten.

7.2 Het allocatieplan

De bewindslieden stellen het allocatieplan vast. Daarvoor moet er volgens de Richtlijn eerst de gelegenheid tot inspraak worden geboden, waarbij er met de reacties van het publiek terdege rekening wordt gehouden⁵⁵. Er is van 24 februari tot 14 maart gelegenheid tot inspraak geboden. De inspraaktermijn van dit concept plan is gestart met ingang van de dag waarop in de Staatscourant een kennisgeving is gedaan dat er gelegenheid bestaat het ontwerp van het allocatieplan te raadplegen en daartegen bedenkingen in te dienen⁵⁶. De inspraak heeft bijna 3 weken geduurd. Dat is langer dan de wet voorschrijft⁵⁷. Deze verlenging houdt verband met de complexiteit van de materie waarop het plan betrekking heeft. Bedrijven en andere belangstellenden moet de tijd worden geboden zich hier goed in te verdiepen. Hiermee wordt voldaan aan de opmerking in de richtsnoeren van de Commissie dat er een redelijke termijn moet worden geboden om op het concept plan te reageren.

Er zijn 137 bedenkingen tegen het concept plan ingebracht. In dit plan is, overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie, in bijlage G is een overzicht gegeven van de belangrijkste reacties en de wijze waarop hiermee rekening is gehouden bij de vaststelling van het plan.

De periode waarbinnen de Europese Commissie het plan geheel of ten dele kan afwijzen na afloop van die periode, bedraagt drie maanden. Indien de Commissie geen bezwaren tegen het aan haar verzonden plan heeft, is het vastgestelde plan definitief. Indien de Commissie van oordeel is dat wijzigingen in het concept plan moeten worden aangebracht, zullen deze wijzigingen worden doorgevoerd. Ten aanzien van het Nederlandse plan heeft de Commissie een voorwaardelijke goedkeuring uitgesproken. Het plan wordt met inachtneming van de opmerkingen van de Commissie opnieuw vastgesteld. Van de vaststelling van het definitieve, gewijzigde plan wordt opnieuw kennis gegeven in de Staatscourant.

⁵⁵ artikel 9, eerste lid, van de richtlijn

⁵⁶ Overeenkomstig artikel 3:19, tweede lid, onder c, Awb

⁵⁷ In artikel 3:32, eerste lid, Awb is de inspraaktermijn op twee weken gesteld.

Het plan is van kracht vanaf het tijdstip waarop van het definitief vastgesteld plan in de Staatscourant kennis is gegeven, indien wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van het oordeel van de Europese Commissie.

7.3 Het nationale toewijzingsbesluit

Nadat het allocatieplan definitief is vastgesteld, vindt in het nationale toewijzingsbesluit de daadwerkelijke toewijzing van de emissierechten aan individuele bedrijven plaats. Ook de definitieve bepaling van ondermeerhet totale aantal toe te wijzen rechten vindt in dat toewijzingsbesluit plaats. Daarbij worden de verdelingscriteria uit het allocatieplan gehanteerd. Het nationale toewijzingsbesluit heeft, anders dan het allocatieplan waarop het is gebaseerd, rechtsgevolgen voor de betrokken bedrijven. Aan het toewijzingsbesluit kunnen bedrijven immers het recht ontleen dat aan hen voor die planperiode een bepaald aantal emissierechten wordt toegewezen waarvan ingevolge hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer gedurende de periode 2005 - 2007 elk jaar uiterlijk op 28 februari een evenredig deel wordt verleend. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling van de rechtsbescherming tegen de toewijzing van emissierechten voorziet erin dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd is om alle beroepen tegelijkertijd en definitief af te doen. Dit geschiedt via voeging van de beroepen en de zogenaamde bestuurlijke lus. Voor een toelichting wordt verwezen naar het wetsvoorstel dat momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is.

7.4 De verlening

De verlening van de toegewezen emissierechten aan individuele bedrijven vindt elk jaar uiterlijk op 28 februari plaats. De verlening is een administratieve handeling die tot gevolg heeft dat de bedrijven de beschikking krijgen over de toegewezen rechten. De verlening geschiedt doordat de Nederlandse emissieautoriteit⁵⁸ de genummerde emissierechten bijschrijft op de rekening van het betrokken bedrijf in het emissierechtenregister. De wijze waarop dit geschiedt, is geregeld in de verordening van de Europese Commissie inzake emissieregisters⁵⁹. Van deze verordening is op dit moment alleen nog een ontwerp beschikbaar. De desbetreffende regeling in de verordening richt zich rechtstreeks tot de beheerder van het nationale emissieregister en hoeft niet eerst in Nederlands recht te worden omgezet. Als registerbeheerder wordt aangewezen de Nederlandse emissieautoriteit. Dit is een zelfstandig bestuursorgaan dat bij wet wordt ingesteld. Hierin wordt in het wetsvoorstel ter implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten voorzien. Zo lang de Nederlandse emissieautoriteit er nog niet is, zal de Minister van VROM als registerbeheerder optreden.

⁵⁸ De Nederlandse emissieautoriteit (Nea) is thans in oprichting. De Nea is de organisatie die onder meer toezicht en handhaving met betrekking tot de emissiehandel uitvoert. Vooralsnog valt de Nea onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM

⁵⁹ artikel 19, derde lid, van de richtlijn

In de praktijk zullen de beheerswerkzaamheden namens hem worden verricht door de Nederlandse emissieautoriteit in oprichting.

Er is voor gekozen om elk jaar een evenredig gedeelte van de rechten te verlenen⁶⁰. Dit betekent dat elk jaar in de periode 2005 - 2007 een derde deel van de emissierechten wordt verleend. Dit komt overeen met de richtsnoeren van de Europese Commissie⁶¹. Een uitzondering hierop zijn de meeste bekende nieuwkomers en de onbekende nieuwkomers: zij krijgen geen rechten in het jaar dat zij nog niet opgestart zijn.

Emissierechten die naar verloop van de eerste periode (2005-2007) niet zijn ingeleverd zullen worden geannuleerd. Deze rechten zullen niet worden vervangen door emissierechten die geldig zijn in de tweede periode. 'Banking' van de eerste handelsperiode naar de tweede periode is dus niet toegestaan. Dit is overeenkomstig de ruimte die de richtlijn op dit punt biedt⁶². Bedrijven die hun activiteiten beëindigen tijdens de handelsperiode behouden de aan hen toegewezen rechten. Er komt geen aparte verhuisregeling voor het overdragen van rechten van een inrichting aan een andere inrichting.

⁶⁰ Artikel 9 van de richtlijn

⁶¹ Richtsnoer 101

⁶² Artikel 13, tweede lid