

Aan
de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-Gravenhage

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
23 maart 2004		O/O/4018078	

Onderwerp
Reactie op inspraak ontwerp Allocatieplan CO₂-emissierechten 2005-2007

Mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stuur ik u mijn standpunt over de inspraakreacties die zijn ontvangen naar aanleiding van publicatie van het concept allocatieplan CO₂-emissierechten 2005-2007. Dit plan en de reacties daarop zijn u reeds toegezonden.

Het allocatieplan moet uiterlijk op 31 maart naar de Europese Commissie worden gezonden. Vanwege de bijzondere omstandigheden wil ik deze datum opschuiven tot 16 april. Dat geeft u de kans om van te voren met mij van gedachten te wisselen over het plan. Daarnaast ben ik natuurlijk altijd bereid om u alle benodigde informatie te verschaffen.

Inleiding

Het concept Allocatieplan is op 27 februari gepubliceerd. Een ieder had tot en met 14 maart de gelegenheid zijn zienswijze op het plan naar voren te brengen. In totaal zijn er 137 inspraakreacties ontvangen. De reacties zijn voor het overgrote deel van de betrokken bedrijven, daarnaast zijn er reacties van brancheverenigingen en anderen. Een kopie van alle inspraakreacties is op 16 maart 2004 naar de Tweede Kamer gezonden; alleen gegevens die als vertrouwelijk waren aangemerkt zijn niet meegezonden.

Deze brief heeft tot doel inzicht te verschaffen in de hoofdpunten van de inspraakreacties en mijn reactie daarop.

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30

Doorkiesnummer
7388

Hoofdkantoor
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11
Telefax (070) 347 40 81
Email ezpost@minez.nl
Website www.minez.nl

Behandeld door
P. van Slobbe

Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

Algemeen

Het allocatieplan is in nauw overleg met het bedrijfsleven en de provincies opgesteld. Op aandringen van het bedrijfsleven is hierbij zo goed mogelijk aangesloten bij het convenant Benchmarking en de Meerjarenaafspraken energie-efficiency. Door deze afspraken als basis te nemen voor de allocatie, is rekening gehouden met inspanningen die bedrijven in het verleden al gedaan hebben. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen emissiehandel en de convenanten. Emissiehandel is gebaseerd op een absoluut CO₂ plafond per bedrijf, terwijl de convenanten van een relatieve efficiëncynorm uitgaan. Over de vertaling van deze relatieve norm naar het absoluut plafond zijn afspraken met het bedrijfsleven gemaakt. Die zijn terug te vinden in de rekenregels voor de allocatie. Maar dit betekent niet dat alle partijen volledig tevreden zijn met die afspraken en de aan hen toegewezen hoeveelheid CO₂-emissierechten. Dat was ook niet te verwachten, aangezien de generieke rekenregels nooit rekening kunnen houden met alle specifieke omstandigheden en verwachtingen van individuele bedrijven. De gekozen aanpak vormt in mijn ogen een goed evenwicht tussen enerzijds een streven naar rechtvaardigheid en dus enige differentiatie naar omstandigheden en anderzijds praktische uitvoerbaarheid. De ultieme rechtvaardigheid zou een allocatieplan zijn voor elk bedrijf, maar dat is niet uitvoerbaar. Al met al vind ik het concept allocatieplan een goed afgewogen plan: het past binnen de regels van de richtlijn, het is uitvoerbaar, het sluit aan bij de huidige vrijwillige afspraken en het levert een bijdrage aan het behalen van de Nederlandse Kyoto-doelstelling.

Bij de afhandeling van de inspraakreacties wil ik zorgvuldig te werk gaan. Er is nog onvoldoende tijd geweest om nu al in detail op alle reacties in te kunnen gaan. In deze brief beperk ik mij dan ook tot de hoofdlijnen.

Inspraaktermijn te kort

Een aantal reacties heeft betrekking op de inspraaktermijn. Men vindt de drie weken te kort.

Ik begrijp dat men graag een langere periode had gehad maar drie weken waren in dit geval voldoende. Bij het vaststellen van het plan is veelvuldig overleg gevoerd met bedrijven, hetzij direct, hetzij via brancheorganisaties. Ook zijn er de afgelopen maanden nieuwsbrieven uitgebracht en congressen georganiseerd over het plan. Bedrijven hebben zich dus kunnen voorbereiden op de inspraak. Daar komt bij dat het plan uiterlijk 31 maart naar de Europese Commissie moest worden gezonden; de tijdsdruk was dus hoog, maar inmiddels is de aanleverdatum door bijzondere omstandigheden uitgesteld. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is overigens een inspraaktermijn van twee weken vereist, omdat het allocatieplan als een beleidsvoornemen kan worden aangemerkt.

Het CO₂ -emissieplafond

Enkele bedrijven en brancheorganisaties geven aan dat het totaal plafond van 115 Mton/jaar voor de eerste periode (te) krap is en niet de groei kan accommoderen die de convenanten energie-efficiency wel mogelijk maken. Anderzijds wordt door de milieubeweging juist aangegeven dat het plafond te ruim is.

Met het plafond van 115 Mton wordt in mijn ogen binnen de voorwaarden die de richtlijn stelt, recht gedaan aan de vrijwillige afspraken die zijn gemaakt met de overheid. Het bedrijfsleven heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het verbeteren van hun energie-efficiency. Bij het vaststellen van de CO₂ ruimte heb ik hier rekening mee gehouden. Bedrijven die beter presteren dan wat is afgesproken krijgen daar binnen bepaalde grenzen wat extra rechten voor. Ook is er ruimte voor beperkte CO₂ groei. Dat wil echter niet zeggen dat elke groei geaccomodeerd kan worden. De optelsom van individuele toewijzing moet immers passen binnen het harde plafond van 115 Mton voor de gehele industrie. Nederland wil aan haar Kyoto-verplichtingen voldoen. Dat is de reden waarom voor de tweede handelsperiode die van 2008 tot 2012 loopt, het plafond op 112 Mton is gesteld. Dit is het getal dat overeenkomt met de streefwaarde die het kabinet recent voor de industrie (inclusief elektriciteitssector) heeft vastgesteld en waarmee Nederland aan haar Kyoto-verplichting kan voldoen. In de brief aan uw Kamer inzake de Streefwaarden zijn de 115 en 112 Mton uitgebreid onderbouwd (Kamerstukken II, 2003-2004, 28.240, nr.4).

De werkingssfeer van de richtlijn

Installaties die nog niet in het plan staan

Uit de reacties blijkt dat ondanks de zorgvuldige procedure er toch enkele bedrijven zijn die wel onder de richtlijn vallen maar niet zijn opgenomen in het allocatieplan. Deze bedrijven zullen alsnog worden toegevoegd.

Kleine installaties

Een punt dat veelvuldig terugkomt is de zogenoemde 25 kt grens. Men wil meer zekerheid of bedrijven die onder deze grens vallen, daadwerkelijk buiten de emissiehandel mogen blijven. Indien dat niet mogelijk is, dan wil men een nieuwe inspraakronde. Anderen willen juist alsnog meedoen.

In het conceptplan is opgenomen dat de bedrijven die jaarlijks minder dan 25.000 ton CO₂ emitteren buiten het systeem van emissiehandel mogen blijven. Reden om deze bedrijven buiten het systeem te laten is dat de administratieve lasten te hoog zijn vergeleken met de potentiële economische en milieubaten van emissiehandel. In totaal gaat het hier om ca. 150 bedrijven van de ca. 350 bedrijven, samen veroorzaken deze 150 bedrijven slechts 1,1 procent van de emissies. Hiervan hebben 123 bedrijven aangegeven gebruik te willen maken van de mogelijkheid buiten het handelssysteem te blijven.

In het plan is als voorwaarde voor uiteindelijke uitsluiting aangegeven dat de Europese Commissie daarmee wel moet instemmen.

De richtlijn biedt de mogelijkheid individuele bedrijven, maar ook categorieën van bedrijven uit te zonderen van de werkingssfeer van de richtlijn, via een zogenoemde opt-out regeling. Mijn voornemen is de Europese Commissie te verzoeken om een collectieve opt-out voor de betreffende bedrijven. Bedrijven die onder de opt-out vallen, zullen wel aan hun monitoringverplichtingen moeten blijven voldoen in het kader van de Meerjarenaafspraken energie-efficiency of de milieuvergunning.

Indien de collectieve opt-out op bezwaren bij de Commissie stuit, dan zullen deze bedrijven alsnog rechten krijgen toegedeeld en de gelegenheid krijgen hierover in te spreken.

Verschillende interpretatie binnen de EU

Meerdere insprekers maken zich zorgen dat in enkele EU-landen het zogenoemde 20 MW-criterium uit bijlage I bij de richtlijn anders wordt uitgelegd, met als gevolg dat delen van de industrie in die landen niet onder CO₂-handel vallen terwijl dat in de rest van de EU wel het geval is. Enkele bedrijven willen in dat geval ook buiten de emissiehandel omdat ze anders vrezen een concurrentienadeel te hebben.

Ook ik vind dit een verkeerde gang van zaken die ik nauwlettend zal volgen. Hierbij is het mijn inzet dat alle lidstaten van dezelfde definitie uitgaan en dat is de definitie die in de richtlijn staat en die de Europese Commissie hanteert. Staatssecretaris Van Geel heeft hier recent in een brief aan Eurocommissaris Wallström ook al zijn verontrusting over uitgesproken.

De rekenregels

Er zijn de nodige bezwaren ingebracht tegen de rekenregels op basis waarvan de rechten worden toegewezen.

Gegevens basisjaren

Basis voor de hoeveelheid rechten die een bedrijf krijgt zijn de emissies van dat bedrijf in de basisjaren 2001 en 2002. Verschillende bedrijven betogen dat deze jaren niet representatief voor hun uitstoot zijn.

De reden waarom voor deze twee jaren is gekozen is dat ze recent en verifieerbaar zijn. In de rekenregels is ook aangegeven hoe met bijzondere omstandigheden zal worden omgegaan, bijvoorbeeld bij een langdurige onderhoudsstop of calamiteit in een van de basisjaren. Ik wil vasthouden aan deze afgesproken systematiek, maar ik zal nog eens goed bezien of dit bij enkele bedrijven niet tot aantoonbaar onredelijke gevolgen leidt.

Eventuele aanpassingen van de algemene systematiek van toewijzing moeten wel, overeenkomstig de richtlijn, transparant en objectief zijn. Ook de praktische uitvoerbaarheid acht ik van belang.

Groefactor

Bij het vaststellen van de hoeveelheid rechten wordt rekening gehouden met de verwachte groei van de sector. Enkele bedrijven hebben aangegeven het niet eens te zijn met de gehanteerde groefactor voor hun sector.

De gekozen groefactoren zijn dezelfde als die gehanteerd zijn bij het vaststellen van de sectorale CO₂ streefwaarden. Dit zijn door het ECN voor de komende jaren gebruikte sectorale groeicijfers die zijn afgeleid van de middellange termijn verkenningen van het CPB. De groei per individueel bedrijf kan hier natuurlijk in de praktijk van afwijken. De verfijning van één enkel nationaal groeicijfer naar sectorale groeicijfers zie ik als een goed evenwicht tussen een praktisch niet uitvoerbare individuele benadering en het hanteren van één enkel nationaal groeicijfer.

Daar waar bedrijven hebben aangegeven dat zij bij een andere sector zouden moeten worden ingedeeld, wordt de indeling, indien goed onderbouwd, aangepast.

Energie-efficiencyfactor

Bij het vaststellen van de hoeveelheid rechten wordt rekening gehouden met de efficiencyfactor van het bedrijf. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die aan het convenant Benchmarking of MJA deelnemen en bedrijven die geen energieconvenant hebben getekend. Met name een aantal niet-convenant bedrijven heeft bezwaar gemaakt tegen deze methode. Zij vinden dat ten onrechte een efficiencyfactor van 0,85 voor hen wordt gehanteerd.

Het in het convenant Benchmarking of MJA afgesproken efficiencydoel is maatgevend voor de toewijzing van de rechten. Bij Benchmarking is dat de wereldtop en bij de MJA de “zekere maatregelen” uit het energiebesparingsplan. Bedrijven die beter presteren dan hun doel krijgen meer rechten, bedrijven die onder het afgesproken doel blijven minder. Dit moet worden aangetoond op basis van de geverifieerde energieplannen van die bedrijven. Op deze manier is een goede aansluiting gevonden bij de bestaande convenanten.

Voor bedrijven die niet deelnemen aan een energieconvenant is er geen afgesproken efficiencydoel beschikbaar. Voor deze bedrijven geldt de Circulaire energie in de milieuvergunning (oktober 1999). Hierin staat dat alle energie-efficiencymaatregelen getroffen moeten worden met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Voor deze bedrijven geldt als basis een efficiencyfactor van 0,85 in de allocatieformule. Dit betekent dat uitgegaan wordt van een korting van 15 % op de toewijzing van de rechten die voor de bedrijven wordt berekend op grond van hun emissies in de basisjaren en de voor hen van toepassing zijnde groei.

Indien bedrijven evenwel kunnen aantonen dat zij wel de nodige investeringen hebben gepleegd om hun energie efficiency te verbeteren - bijvoorbeeld doordat zij alle maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar al hebben getroffen - wordt de “korting” van 15 procent niet toegepast. Bij de totstandkoming van de allocatie heeft Novem advies uitgebracht over het al dan niet van toepassing zijn van de korting. Als bedrijven in de inspraakronde aanvullende argumenten hebben aangevoerd zal dit alsnog worden betrokken in de afweging.

De aftopping van allocatie

In de rekenregels is opgenomen dat bedrijven die beter presteren dan hun efficiencydoel hiervoor extra rechten krijgen. Dit is de beloning voor de zogenoemde early action. Deze beloning mag echter nooit hoger zijn dan 10%. Verschillende bedrijven hebben hier bezwaar tegen gemaakt. Naar hun oordeel zouden alle extra prestaties uit het verleden beloond moeten worden.

Er zijn verschillende redenen waarom ik deze beloning tot maximaal 10% heb beperkt. Ik vind het terecht dat bedrijven beloond worden voor inspanningen die ze in het verleden extra hebben gedaan, maar tot een bepaalde grens. Dit omdat deze prestaties voor een deel mogelijk zijn gemaakt door verstrekte overheidssubsidies. Een dubbele beloning lijkt me niet nodig. De Europese Commissie heeft al laten weten scherp te zullen letten op een te grote overallocatie aan bedrijven, om zodoende ongeoorloofde staatssteun tegen te gaan.

Correctiefactor procesemissies

Uit de berekeningen bleek dat het totaal aan toegewezen CO₂-rechten groter was dan de beschikbare CO₂-ruimte. Daarom moest de hoeveelheid rechten van elk bedrijf gekort worden met 3%. Er zijn de nodige reacties die aangegeven dat deze correctiefactor alleen van toepassing zou moeten zijn op de energie-gerelateerde emissies en niet op de procesemissies. De reden hiervoor is dat in tegenstelling tot CO₂ die vrij komt bij verbranding, de CO₂ uit processen niet met energie-efficiencymaatregelen zou zijn te verlagen.

Wij voeren CO₂-emissiehandel in om op een kosteneffectieve wijze CO₂-emissies te reduceren en daarmee bij te dragen aan het halen van de Kyoto doelstelling. Alle bedrijven en alle processen moeten uiteindelijk een bijdrage leveren aan een economie met minder CO₂-uitstoot. De procesemissies vallen niet voor niets onder de werkingssfeer van de richtlijn. Bij de toewijzing van de rechten is de efficiencyfactor van processen op 1 gezet. De groeifactor geeft procesemissies ruimte. Daar komt bij dat sommige procesemissies wel degelijk te beïnvloeden zijn door technische maatregelen.

In het algemeen geldt overigens dat bedrijven die bijvoorbeeld als gevolg van onvoorziene groei onvoldoende emissierechten hebben, deze kunnen bijkopen om alsnog aan hun verplichtingen te kunnen voldoen. Ik zal het allocatieplan op dit punt dus niet gaan wijzigen.

Nieuwkomers

Er zijn veel opmerkingen gemaakt over de manier waarop nieuwe bedrijven of uitbreidingen van bestaande bedrijven rechten krijgen toegewezen. Insprekers vinden het plan op dit punt niet transparant en maken er bezwaar tegen dat de methodiek ertoe leidt dat er onvoldoende rechten overblijven voor de bestaande bedrijven. Anderen vinden dat er geen ondergrens zou moeten worden gehanteerd of dat de nieuwkomers verkeerd zijn ingedeeld.

Hoe om te gaan met nieuwe bedrijven blijft een lastig punt waar blijkbaar veel onduidelijkheid over bestaat. Nieuwkomers krijgen net als bestaande bedrijven hun rechten gratis. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen bekende nieuwkomers en onbekende nieuwkomers. Bij bekende nieuwkomers is bekend wanneer ze hun productie voor of tijdens de handelsperiode zullen opstarten, deze bedrijven zijn in het allocatieplan meegenomen. De hoeveelheid rechten die deze nieuwkomers krijgen is misschien lastig te verifiëren door derden, maar dit is onvermijdelijk. Ik moet immers vertrouwelijk omgaan met gegevens over deze investeringen. Vertrouwelijkheid en transparantie staan hier enigszins op een gespannen voet met elkaar. Bij het vaststellen van het uiteindelijke groeicijfer voor bestaande installaties wordt rekening gehouden met de nieuwkomers binnen die sector. Dit kan er inderdaad toe leiden dat de groei binnen een sector voor een groot deel door bekende nieuwkomers en uitbreidingen van bestaande installaties gebruikt wordt.

Bij onbekende nieuwkomers is de opstartdatum niet bekend. Deze bedrijven krijgen hun rechten later toegewezen. Hiervoor heb ik een reservedepot ingericht met in totaal 12 Mton voor de hele periode. Op basis van de huidige schattingen is dit voldoende om alle toekomstige claims te kunnen honoreren. Indien dit toch onvoldoende blijkt te zijn dan zullen bedrijven hun rechten moeten kopen.

Er is wel een ondergrens ingesteld wanneer een uitbreiding of een nieuwe vestiging zich als nieuwkomer classificeert. Dit is gedaan omdat soms de grens tussen een echte uitbreiding en een beperkte aanpassing van de installatie vaag is. Het verdisconteren van elke aanpassing zou in de praktijk tot een onwerkbaar situatie leiden.

Ik wil dan ook vasthouden aan de vastgestelde systematiek. Wel zal ik de indeling van initiatieven bij bekende, respectievelijk onbekende nieuwkomers nog eens goed toetsen.

Elektriciteitsprijs

Bij verschillende insprekers bestaat de vrees dat als gevolg van het invoeren van CO₂ emissiehandel er een hogere elektriciteitsprijs zal ontstaan.

Ik heb vorig jaar het Centraal Plan Bureau gevraagd de relatie tussen de richtlijn emissiehandel en de elektriciteitsprijs uit te zoeken. Het CPB gaf aan dat het moeilijk is de gevolgen precies aan te geven omdat die afhankelijk zijn van de uiteindelijke prijs van een emissierecht en de concurrentieverhoudingen op de Europese markt. Uit de analyse blijkt wel dat bij een CO₂ prijs van 5 tot 10 Euro de elektriciteitsprijs voor de eindafnemer enkele procenten zou kunnen stijgen. Met name grootgebruikers van elektriciteit zullen hier last van hebben. De genoemde prijsstijging zal beperkter zijn indien elektriciteitsproducenten, uit concurrentieoverwegingen, de waarde van emissierechten niet doorberekenen in de prijs.

Eenzijds is het de bedoeling dat CO₂-emissie ook een prijs krijgt binnen de elektriciteitsprijs. Anderzijds is het niet de bedoeling dat door onvoldoende competitie de voordelen van emissiehandel eenzijdig voor de elektriciteitcentrales zijn. Dit moeten we goed in de gaten houden.

Mochten de prijzen van elektriciteit meer dan proportioneel stijgen als gevolg van de emissiehandel dan zal dit Europese probleem Europees moeten worden aangepakt door de onderlinge concurrentie te stimuleren en de prijsvorming transparanter te maken. Zoals u weet zet ik me hier in Europees verband voor in.

Overige opmerkingen

Er zijn in de inspraakreacties veel opmerkingen gemaakt door bedrijven over individuele situaties.

Een aantal bedrijven heeft aangegeven dat onduidelijk is hoe de rekenregels voor hen uitpakken. Zij vragen om verduidelijking. Voorzover dit betrekking heeft op individuele gevallen is door VBE of Novem in de richting van het specifieke bedrijf aangegeven welke getallen gebruikt zijn. Omdat daarbij veelal de uitwisseling van bedrijfsvertrouwelijke gegevens aan de orde is, is de betreffende informatie niet aan het allocatieplan toegevoegd. Voor zover het een verduidelijking van de algemene rekenregels betreft, is dit wel gedaan.

Voor zover de reacties betrekking hebben op de gepresenteerde getallen, resp. (vermeende) onjuistheden in die getallen, zijn de reacties doorgestuurd naar het VBE en Novem. Deze organisaties zullen de gegevens verifiëren door deze te vergelijken met de bij hen bekende gegevens. In een aantal gevallen zal dit tot aanpassing leiden van de toewijzing per bedrijf.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Een afschrift van het allocatieplan dat binnenkort zal worden aangeboden aan de Europese Commissie, zal ik u uiteraard zo spoedig mogelijk doen toekomen.

(w.g.) mr. L.J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken