

Nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2013-2020
van **29 OKT. 2013** kenmerk: IENM/BSK-2013/226553

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op artikel 11, eerste lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten,

Gelet op de artikelen 16.24 en 16.30a van de Wet milieubeheer,

Met inachtneming van Besluit nr. 2011/278/EU van de Europese Commissie van 27 april 2011 (PbEU L 130) tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten;

BESLUIT:

Aan degene die een inrichting drijft, die is opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage 1, wordt toegewezen voor elk kalenderjaar binnen de periode 2013 tot en met 2020, het in die bijlage voor de betrokken inrichting voor dat kalenderjaar vermelde aantal broeikasgasemissierechten.

De toelichting, de lijst van de kosteloze toewijzing (bijlage 1) en de bedrijfsspecifieke bijlage 2 maken deel uit van dit besluit.

Dit besluit wordt aangehaald als: Nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2013-2020.

Ingevolge artikel 16.30, vierde lid, van de Wet milieubeheer wordt dit besluit bekendgemaakt door kennisgeving in de Staatscourant. Daarnaast zal een afschrift van dit besluit worden toegezonden aan de inrichtingen die in dit besluit zijn opgenomen.

's-Gravenhage, **29 OKT. 2013**

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



Toelichting

1.1 Algemeen

In het nationaal toewijzingsbesluit broeikasgasemissierechten 2013-2020 (hierna: het besluit) is opgenomen de jaarlijkse kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten aan inrichtingen die deelnemen aan het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: ETS) voor de periode 2013-2020. Met dit besluit is het op 2 juli 2012 vastgestelde besluit (IENM/BSK-2012/126956) gewijzigd. De wijzingen hangen samen met aanwijzingen van de Europese Commissie naar aanleiding van de notificatie van het besluit van 2 juli 2012, het feit dat de Europese Commissie een uniforme correctiefactor heeft vastgesteld en het feit dat niet voldaan kan worden aan de voorwaarden verbonden aan de goedkeuring van de opt-out door de Europese Commissie. Ook is het vastgestelde besluit van 2 juli 2012 gewijzigd in verband met een wijziging van de (Europese) carbon leakage-lijst.

In deze toelichting en de bijlagen wordt inzicht gegeven in de berekening van de kosteloze toewijzing aan de inrichtingen die onder het ETS vallen.

Het emissiehandelssysteem

Het ETS is op 1 januari 2005 in de Europese Unie van start gegaan en kent tot op heden twee handelsperiodes (2005-2007 en 2008-2012). Het ETS vloeit voort uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (hierna: de richtlijn).¹ De richtlijn is laatst gewijzigd door richtlijn 2009/29/EG² en is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), het Besluit handel in emissierechten en de Regeling handel in emissierechten (hierna: de Regeling).

Bedrijven hebben op basis van het ETS de volgende verplichtingen. De onder het ETS vallende inrichtingen moeten over een emissievergunning beschikken (artikel 16.5 Wm). De broeikasgasemissies dienen te worden gemonitord (artikel 16.6 Wm) en te worden vastgelegd in een jaarlijks emissieverslag (artikel 16.12 Wm). Over de jaarlijkse emissies van een inrichting moet een daarmee overeenkomende hoeveelheid emissierechten worden ingeleverd (artikel 16.37 Wm).

De in dit besluit kosteloos toegewezen emissierechten zullen jaarlijks worden bijgeschreven op de rekening die de inrichting aanhoudt in het register voor handel in broeikasgasemissierechten (artikel 16.35, eerste lid, Wm).

Veranderingen derde handelsperiode

In de derde handelsperiode worden grondige systeemwijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de vorige twee handelsperiodes, met als voornaamste kenmerk een sterke Europese harmonisatie. Zo is er voor de periode 2013-2020 één emissieplafond en één nieuwkomersreserve voor de hele EU vastgesteld. Ook wordt een aantal nieuwe sectoren en gassen onder de reikwijdte van het ETS gebracht.

Ten aanzien van de verdeling van emissierechten wordt het veilen als de preferente methode aangemerkt. In tegenstelling tot voorgaande jaren, komen niet alle activiteiten in aanmerking voor kosteloze toewijzing van emissierechten. Voor het opwekken van

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 (PbEU L 275).

² Richtlijn nr. 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L140).

elektriciteit ontvangt een inrichting in het algemeen geen kosteloze toewijzing (artikel 16.28 Wm). De activiteiten die wel in aanmerking komen voor een kosteloze toewijzing, krijgen het eerste jaar 80% van de berekende rechten kosteloos toegewezen en de daaropvolgende jaren een steeds lager percentage (artikel 16.27, eerste lid, Wm), tenzij het bedrijfstakken betreft die geacht worden bloot te staan aan een risico op koolstoflekkage (hierna: carbon leakage). Deze krijgen wel alle jaren een kosteloze toewijzing van 100% (artikel 16.27, tweede lid, Wm) van de berekende rechten. Carbon leakage doet zich voor als het risico bestaat dat de industrie of de productie zich verplaatst naar buiten de grenzen van de Europese Unie. De bedrijfstakken die geacht worden bloot te staan aan een risico op carbon leakage staan op de 'carbon leakage-lijst'.³

Daarnaast vindt de kosteloze toewijzing op een Europees geharmoniseerde wijze plaats. In de richtlijn zijn voorschriften opgenomen om het kosteloos toewijzen van emissierechten te harmoniseren (artikel 10bis). Deze voorschriften betekenen een belangrijke wijziging in de berekeningswijze in vergelijking met de vorige handelsperioden. De toewijzing vindt zoveel mogelijk plaats aan de hand van Europese productbenchmarks. Deze zijn gebaseerd op de CO₂-emissies van de 10% meest efficiënte inrichtingen per sector in Europa in 2007 en 2008 en op de gegevens omtrent best beschikbare technieken in een sector.

1.2 Opt-out

In het Besluit van 2 juli 2012 zijn een aantal tuinbouwinstallaties opgenomen die bij de Europese Commissie zijn aangemeld voor een opt-out. Op grond van artikel 27 van de richtlijn heeft een lidstaat de mogelijkheid om installaties die aan de voorwaarden van dat artikel voldoen, aan te melden voor uitsluiting van het ETS (opt-out) als aantoonbaar is dat andere beleidsmaatregelen zijn getroffen die tot een vergelijkbare reductie van broeikasgasemissies leiden ten opzichte van opname in het ETS. De door Nederland voorgestelde alternatieve beleidsmaatregel betrof een systeem van kostenverevening reductie CO₂-emissie voor de glastuinbouw gericht op individuele tuinbouwbedrijven, ten gevolge waarvan het bestaande vereveningssysteem dat op het sectorniveau was gericht aanpassing behoefde. De door Nederland beoogde aanpassingen zijn door Europese Commissie echter aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun. Omdat er daardoor per 1 januari 2013 geen vergelijkbare maatregelen in werking zijn, kan niet worden voldaan aan de voorwaarden van de opt-out en dienen de aangemelde tuinbouwinstallaties deel te nemen aan het ETS. In dit besluit worden dan ook geen installaties aangemerkt die in aanmerking komen voor een opt-out. De betreffende bedrijven zijn hierover door LTO en het Productschap Tuinbouw geïnformeerd. Ten overvloede dient vermeld te worden dat deze wijziging geen gevolgen heeft voor de toe te wijzen emissierechten.

1.3 De bijlagen

De bij dit besluit behorende bijlagen:

Bijlage 1: Lijst met installaties en de kosteloze toewijzing

In bijlage 1, onderdeel van dit besluit, is de lijst met de kosteloze toewijzing van de individuele installaties per jaar opgenomen. Het betreft alle installaties die op 30 juni 2011 beschikten over een vergunning op grond van artikel 16.5, eerste lid, van de Wm of die op grond van overgangsbepaling artikel III van de wet herziening EG-richtlijn handel in

³ Besluit van de Commissie 2010/2/EU van 24 december 2009 tot vaststelling, overeenkomstig Richtlijn 2003/78/EG van het Europees Parlement en de Raad, van een lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO₂-weglekrisico (PbEU L1), zoals gewijzigd door Commissiebesluit van 17 augustus 2012 2012/498/EU (L 241/52)

broeikasgasemissierechten⁴ geacht werden op die datum over een vergunning te beschikken.

Bijlage 1 bevat voor alle inrichtingen de volgende gegevens:

- Het unieke NIM-identificatienummer, voor de notificatie aan de Europese Commissie
- De aantallen broeikasgasemissierechten die elk kalenderjaar in de periode 2013-2020 kosteloos worden toegewezen per inrichting

Voor zover van toepassing bevat bijlage 1 ook de volgende gegevens:

- Het vergunningnummer
- Karakterisering als elektriciteitsopwekker

Bedrijfsspecifieke bijlage: bijlage 2

Bijlage 2 is een bedrijfsspecifieke bijlage die een samenvatting geeft van alle relevante gegevens en de uitgevoerde berekeningen waarop de kosteloze toewijzing is gebaseerd. Tevens dient bijlage 2 de uitgangssituatie bij de start van de nieuwe handelsperiode vast te leggen. Op grond van de situaties omschreven in de artikelen 16.34a tot en met 16.34c van de Wm kan de kosteloze toewijzing voor de inrichting gedurende de handelsperiode worden gewijzigd.⁵ Dit kan naar aanleiding van een verandering in de carbon leakage-status van een bedrijfstak of deeltak, gehele of gedeeltelijke beëindiging van de werking van een (sub)installatie, een significante wijziging in de capaciteit van een (sub)installatie, of indien er sprake is geweest van het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens ten behoeve van de berekening van de kosteloze toewijzing. Om te kunnen beoordelen of en zo ja, welke aanpassing van het toewijzingsbesluit nodig is, bevat bijlage 2 een aantal gegevens die de uitgangssituatie aan het begin van de handelsperiode vastleggen.

De volgende gegevens zijn in ieder geval vastgelegd in bijlage 2:

- Initiële capaciteit van de subinstallatie (indien bekend)
- Het aantal subinstallaties
- Het activiteitsniveau van de subinstallatie
- Het aantal emissierechten per subinstallatie zonder correctiefactoren

2. Berekening kosteloze toewijzing per inrichting

2.1 Inleiding

De berekening van de kosteloze toewijzing is geschied overeenkomstig hoofdstuk 16 van de Wm en Besluit nr. 2011/278/EU van de Europese Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10bis van Richtlijn 2003/87/EG (hierna: EU-uitvoeringsmaatregelen).⁶ Ten behoeve van een uniforme toepassing van de EU-uitvoeringsmaatregelen zijn door de Europese Commissie en de lidstaten negen 'Guidance documenten' (richtsnoeren) opgesteld.⁷ Daarnaast heeft de Europese Commissie een lijst van vragen en antwoorden gepubliceerd⁸ en een helpdesk voor de lidstaten opgericht.

⁴ Stb. 2012, 195.

⁵ Voor meer informatie over wijziging van de kosteloze toewijzing tijdens de handelsperiode, zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 24-29).

⁶ PbEU L130

⁷ De Guidance documenten zijn te vinden op de website van de Europese Commissie:

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/benchmarking/documentation_en.htm en de website van de Nederlandse emissieautoriteit: www.emissieautoriteit.nl

⁸ De Q&A's zijn te vinden op de website van de Europese Commissie:

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/benchmarking/documentation_en.htm

2.2 Gegevensverzameling

Alle inrichtingen die per 1 januari 2013 onder het ETS vallen en op 30 juni 2011 over een emissievergunning beschikten, of die op grond van overgangsbepaling artikel III van het wetsvoorstel herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten⁹ geacht worden over een dergelijke vergunning te beschikken op die datum, hebben op grond van artikel 33 van de Regeling gegevens aangeleverd bij de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) ten behoeve van de berekening van de kosteloze toewijzing. De gegevens zijn aangeleverd met gebruikmaking van een standaardformulier.¹⁰ Emissievergunninghouders hadden hierbij de keuzemogelijkheid om de gegevens per inrichting in te dienen of de inrichting, met het oog op de berekening van de toe te wijzen emissierechten, op te delen in broeikasgasinstallaties en per broeikasgasinstallatie gegevens aan te leveren.¹¹

Voor de berekening van de kosteloze toewijzing is alleen gebruik gemaakt van gegevens die op grond van artikel 38 van de Regeling zijn geverifieerd.

2.3 Kosteloze toewijzing van nul

Een aantal inrichtingen is opgenomen in dit besluit met een toewijzing van nul. De reden daarvoor verschilt. Een aantal inrichtingen heeft op het standaardformulier aangegeven dat zij niet voor kosteloze toewijzing van rechten in aanmerking (willen) komen. Het betreft bijvoorbeeld inrichtingen die uitsluitend elektriciteit opwekken en geen kosteloze toewijzing kunnen ontvangen. In Bijlage 1 is opgenomen wanneer een inrichting als elektriciteitsopwekker is aangemerkt. Andere inrichtingen hebben te kennen gegeven geen gegevens aan te leveren, omdat zij verwachten per 1 januari 2013 niet meer onder het ETS te vallen.

Een beperkt aantal bedrijven heeft in het geheel geen gegevens aangeleverd. Gezien de vele variabelen die de kosteloze toewijzing bepalen en het feit dat door de toewijzing op basis van benchmarks de relatie tussen kosteloze toewijzing en historische emissie ontbreekt, is het zonder gegevens niet mogelijk een reële inschatting te maken van de kosteloze toewijzing. De betreffende inrichtingen zijn meerdere malen gerappelleerd en gewezen op het feit dat zonder gegevens geen kosteloze toewijzing gaat plaatsvinden. Het berekenen van de toewijzing zonder dat daaraan (geverifieerde) gegevens ten grondslag liggen, zou bovendien in strijd zijn met de EU-uitvoeringsmaatregelen (artikel 8, vierde lid). Daarom krijgt ook deze groep bedrijven een toewijzing van nul. De inrichtingen waarvoor geen gegevens zijn aangeleverd via het standaardformulier ontvangen geen bedrijfsspecifieke bijlage 2, omdat bijlage 2 een samenvatting is van het standaardformulier.

2.4 Berekening kosteloze toewijzing

De wijze waarop de berekening van de kosteloze toewijzing van emissierechten dient plaats te vinden, is opgenomen in artikel 10 van de EU-uitvoeringsmaatregelen. De berekening wordt hieronder op hoofdlijnen beschreven.

De berekening van de kosteloze toewijzing behelst de volgende stappen:

⁹ Kamerstukken I 2011/12, 32 667, A.

¹⁰ Het standaardformulier is te vinden op de website van de Nederlandse emissieautoriteit:

www.emissieautoriteit.nl

¹¹ Artikel 34bd, derde tot en met vijfde lid, van de Regeling monitoring.

1. Het bepalen van de van toepassing zijnde benchmarks in de inrichting (paragraaf 2.4.1)
2. Het onderverdelen van de inrichting in subinstallaties (paragraaf 2.4.2)
3. Het berekenen van de toewijzing per subinstallatie (paragraaf 2.4.3)
4. Het toepassen van de correctiefactor voor carbon leakage op subinstallatieniveau (paragraaf 2.4.4)
5. Het aggregeren van de toewijzing per subinstallatie tot toewijzing voor de inrichting en het toepassen van de lineaire of uniforme correctiefactor op inrichtingsniveau (paragraaf 2.4.5)

2.4.1 Stap 1: bepalen van de benchmarks in de inrichting

Het uitgangspunt van de richtlijn is dat de toewijzing zoveel mogelijk wordt bepaald op basis van productbenchmarks. Het is echter niet mogelijk om voor alle typen producten een 'productbenchmark' te bepalen. Daarom zijn er in de EU-uitvoeringsmaatregelen alternatieve benchmarks opgenomen voor het gebruik van warmte en de inzet van brandstoffen. Indien ook deze benchmarks niet van toepassing zijn, wordt de toewijzing berekend op basis van de historische procesemissies (de procesemissiesbenadering). De drie benchmarks en de procesemissiesbenadering worden in de volgende voorkeursvolgorde toegepast:¹²

1. Productbenchmark: de toewijzing wordt berekend op grond van de hoeveelheid geproduceerd product;
2. Warmtebenchmark: de toewijzing wordt berekend op grond van de hoeveelheid geconsumeerde meetbare ETS-warmte¹³ en in geval van levering van warmte aan een niet-ETS-deelnemer, op grond van de hoeveelheid geëxporteerde meetbare warmte;
3. Brandstofbenchmark: de toewijzing wordt berekend op grond van de hoeveelheid geconsumeerde brandstoffen;
4. Procesemissiebenadering: de toewijzing wordt berekend aan de hand van de historische emissies en/of de emissies in samenhang met de nuttige toepassing van afvalgassen geproduceerd buiten een productbenchmark.

In een inrichting kunnen meerdere benchmarks van toepassing zijn als niet voor alle door een inrichting geproduceerde producten een productbenchmark is vastgesteld, of als er processen worden gevoerd die deels buiten de definitie van de processen van de productbenchmark vallen.

2.4.2 Stap 2: onderverdeling van de inrichting in subinstallaties

Om de kosteloze toewijzing voor de inrichting te kunnen berekenen, wordt de inrichting ingedeeld in subinstallaties als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van de Regeling. Subinstallaties worden in eerste instantie onderscheiden op basis van de verschillende benchmarks zoals beschreven in paragraaf 2.4.1. De volgende subinstallaties kunnen op grond van artikel 6 van de EU-uitvoeringsmaatregelen worden onderscheiden: een productbenchmark-subinstallatie, een warmtebenchmark-subinstallatie, een brandstofbenchmark-subinstallatie en een procesemissie-subinstallatie.

Daarnaast kan de carbon leakage-status bij de onderverdeling van belang zijn in geval er geen sprake is van een productbenchmark-subinstallatie. Voor een productbenchmark-subinstallatie is in de EU-uitvoeringsmaatregelen aangegeven of al dan niet sprake is van

¹² EU-uitvoeringsmaatregelen, overweging 12.

¹³ ETS-warmte is warmte die geproduceerd is binnen een inrichting die onder het ETS valt. Warmte die geproduceerd is met elektrische boilers valt niet onder dit begrip (artikel 3, sub c, van de EU-uitvoeringsmaatregelen).

een risico op carbon leakage. De andere subinstallaties kunnen worden onderverdeeld op basis van de carbon leakage-status van de producten die binnen de subinstallatie worden geproduceerd aan de hand van de carbon leakage-lijst. Het kan dus voorkomen dat binnen een inrichting bijvoorbeeld een carbon leakage warmtebenchmark-subinstallatie en een niet carbon leakage warmtebenchmark-subinstallatie worden onderscheiden.

2.4.3 Stap 3: berekening van de toewijzing op subinstallatie-niveau

Het aantal emissierechten per subinstallatie, uitgezonderd procesemissie-subinstallaties, is berekend door de desbetreffende benchmark te vermenigvuldigen met het historische activiteitsniveau van die subinstallatie. Voor een beperkt aantal benchmarks gelden daarnaast nog bijzondere rekenregels (artikelen 11 en 12 EU-uitvoeringsmaatregelen).

Het historische activiteitsniveau is de hoeveelheid geproduceerd product, de hoeveelheid geconsumeerde en/of geproduceerde warmte of de hoeveelheid geconsumeerde brandstof, bepaald als mediaan over de voor de inrichting gekozen basisperiode 2005-2008 of 2009-2010 (artikel 9, eerste lid, EU-uitvoeringsmaatregelen). De basisperiode voor het berekenen van de mediaan van het activiteitsniveau is voor alle subinstallaties in een inrichting dezelfde. Het activiteitsniveau wordt bepaald aan de hand van geverifieerde gegevens aangeleverd door de bedrijven (artikel 33 Regeling).

Het aantal berekende emissierechten voor een procesemissie-subinstallatie is op grond van artikel 10, lid 2b iii, van de EU-uitvoeringsmaatregelen bepaald op 97% van de historische emissie over de gekozen basisperiode. In geval er sprake is van het nuttig toepassen van afvalgassen in een procesemissie-subinstallatie gelden specifieke rekenregels (indien benutting van het afvalgas geen onderdeel is van een productbenchmark).¹⁴

Indien een subinstallatie in de periode van 1 januari 2005 tot 30 juni 2011 een significante wijziging heeft ondergaan (bijvoorbeeld een uitbreiding van de capaciteit), is deze verandering met een speciale in de EU-uitvoeringsmaatregelen omschreven regel (artikel 9, negende lid, EU-uitvoeringsmaatregelen) verdisconteerd in de berekening van de emissierechten. Ook indien een installatie minder dan twee jaar in werking was, zijn de emissierechten voor de subinstallaties op een andere manier berekend (artikel 9, zesde lid, EU-uitvoeringsmaatregelen).

2.4.4 Stap 4: toepassen factoren op subinstallatie-niveau

De carbon leakage-blootstellingfactor is toegepast op de berekening per subinstallatie.

Artikel 16.27, eerste lid, van de Wm bepaalt dat subinstallaties die niet zijn opgenomen in de carbon leakage-lijst, een kosteloze toewijzing van 80% van de berekende rechten in 2013 krijgen en dat per kalenderjaar een gelijkmatige stapsgewijze vermindering tot een 30% kosteloze toewijzing van de berekende rechten in 2020 plaatsvindt. Deze stapsgewijze vermindering wordt berekend door het toepassen van de carbon leakage-blootstellingfactor uit bijlage 5 bij de EU-uitvoeringsmaatregelen.

Voor subinstallaties waar sprake is van een risico op carbon leakage is voor elk jaar van de handelsperiode 2013-2020, 100% van de berekende emissierechten toegekend.

De carbon leakage-lijst wordt uiterlijk 31 december 2014 opnieuw vastgesteld. Daarnaast kan de Europese Commissie voor de jaren 2013 en 2014 bedrijfstakken of deeltakken toevoegen aan de bestaande lijst. Bij elke wijziging of herziening van de carbon leakage-lijst zal dit besluit aanpassing behoeven (artikel 16.34a Wm). Nadat het Besluit op 2 juli 2012 is

¹⁴ Guidance document 8, te vinden op: www.emissieautoriteit.nl

vastgesteld heeft er een wijziging van de carbon leakage-lijst plaatsgevonden. In dit besluit is uitgegaan van de nu geldende carbon leakage lijst voor de periode 2013-2020 (artikel 16.27 van de Wet Milieubeheer).

Met het Commissiebesluit van 17 augustus 2012 2012/498/EU (L 241/52), zijn Besluit 2010/2/EU en Besluit 2011/275/EU gewijzigd. De volgende bedrijfstakken of deeltakken worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant weglekrisico:

- a) Nace 2614: productie van glasvezels
- b) Prodcom 26821610: slakken- en steenwol en daarmee vergelijkbare vezels of mengsels van vezels in bulk, matten of rollen.

Dit heeft tot gevolg dat de toewijzing voor de van toepassing zijnde inrichtingen ten opzichte van het Besluit van 2 juli 2012 is aangepast, omdat deze inrichtingen recht hebben op 100% van de berekende rechten.

De betreffende bedrijven zijn door de NEa geïnformeerd (per e-mail 6 november 2012) over de gevolgen hiervan. Een herberekening van de toe te wijzen emissierechten is aan de betreffende bedrijven overgelegd. De betreffende bedrijven zijn in staat gesteld hun zienswijze hierover naar voren te brengen. Geen van de bedrijven heeft hiervan gebruik gemaakt.

In een incidenteel geval wordt de zogenaamde huishoudencorrectiefactor (artikel 10, derde lid, EU-uitvoeringsmaatregelen) toegepast. Deze correctiefactor is alleen van toepassing op een warmtebenchmark-subinstallatie waarvan de geproduceerde warmte wordt geconsumeerd in huishoudens en waarvan de berekende kosteloze toewijzing voor 2013 lager is dan de mediaan van de emissies in de periode 2005-2008.

2.4.5 Stap 5: berekening op inrichtingsniveau en toe te passen factoren

Na toepassing van de relevante correctiefactoren op subinstallatie-niveau, kan door het optellen van de berekende emissierechten per subinstallatie de kosteloze toewijzing per jaar voor de gehele inrichting worden berekend.

Om de totale toewijzing voor de inrichting te kunnen berekenen, dient bepaald te worden of een correctiefactor van toepassing is.

Lineaire correctiefactor (artikel 16.26 Wm)

Voor inrichtingen die als elektriciteitsopwekker zijn aangemerkt, wordt de kosteloze toewijzing per jaar met een standaard lineaire factor (1,74%) verminderd. Een elektriciteitsopwekker krijgt nooit emissierechten kosteloos toegewezen voor het opwekken van elektriciteit, maar wel voor het opwekken van warmte of koeling door een hoogrenderende warmtekrachtkoppeling of door stadsverwarming (artikel 16.24, derde lid, Wm).

Een elektriciteitsopwekker is een inrichting die netto elektriciteit heeft geproduceerd die aan derden is verkocht en waarin geen van de in de richtlijn in bijlage I genoemde activiteiten worden uitgevoerd, behalve het verbranden van brandstof.¹⁵ In het onderhavige besluit is de factor toegepast op de wijze zoals beschreven in Guidance document 2 en in het standaardformulier.¹⁶

¹⁵ Artikel 3, sub u, van de richtlijn. De definitie van elektriciteitsopwekker wordt nader uitgewerkt in Guidance paper to identify electricity generators (18 maart 2010), te vinden op: www.emissieautoriteit.nl

¹⁶ Het Guidance document en het standaardformulier zijn beide te vinden op: www.emissieautoriteit.nl

De uniforme correctiefactor (artikel 10bis, vijfde lid, van de richtlijn).

Op Europees niveau is een grens gesteld aan de hoeveelheid broeikasgasemissierechten die maximaal gratis kunnen worden toegewezen door de lidstaten: het zogenaamde industriep plafond. Aangezien het totaal van de Europese toewijzingen dit plafond heeft overschreden heeft de Europese Commissie (Besluit 2013/448/EU)¹⁷ de volgende correctiefactoren vastgesteld voor de verschillende jaren:

Jaar	Correctiefactor
2013	0,94272151
2014	0,92634731
2015	0,90978052
2016	0,89304105
2017	0,87612124
2018	0,85903685
2019	0,84173950
2020	0,82438204

Deze correctiefactor wordt generiek voor alle inrichtingen, niet zijnde elektriciteitsopwekkers, toegepast op de berekende toewijzing voor de gehele inrichting.

3. Inspraak en terinzagelegging

Op 24 januari 2012 is van het ontwerp van het besluit mededeling gedaan door kennisgeving in de Staatscourant (24 januari 2012, nr. 202), en publicatie op de website van de NEa, www.emissieautoriteit.nl. Dit ontwerpbesluit, met uitzondering van de standaardformulieren en de samenvatting van de standaardformulieren zoals vervat in de bedrijfsspecifieke bijlage 2 (zie overwegingen in paragraaf 7) heeft gedurende een periode van zes weken ter inzage gelegen bij de NEa. Een afschrift van dit ontwerpbesluit is toegezonden aan de inrichtingen die in dit besluit zijn opgenomen.

Een ieder heeft tot en met 6 maart 2012 zijn zienswijze over het ontwerp van het besluit naar voren kunnen brengen. In totaal zijn 13 zienswijzen tijdig ingebracht. Een zienswijze is na het verstrijken van het inspraaktermijn ontvangen, maar wordt ten overvloede inhoudelijk behandeld.

4. Reacties op de zienswijzen zoals ingebracht op het ontwerp van het besluit.

Hierna volgen de reacties in alfabetische volgorde van de bedrijfsnaam.

4.1 Abengoa Bioenergy Netherlands B.V.

Inhoud zienswijze

Abengoa Bioenergy Netherlands B.V. stelt dat er bij de berekende hoeveelheid emissierechten ten onrechte van is uitgegaan dat een deel van het proces binnen de inrichting is aangemerkt als behorende bij een sector die niet blootstaat aan een significant risico op carbon leakage.

¹⁷ Besluit van de Commissie van 5 september 2013 betreffende nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L240)

Reactie

De productie van bio-ethanol vindt plaats in een bedrijfstak die is opgenomen in de carbon leakage-lijst (Nace code 15.92). In een nadere beoordeling is vastgesteld dat de gehele inrichting behoort tot de sector behorende bij Nace code 15.92 (productie van ethylalcohol door vergisting).

Conclusie

Het aantal toegewezen emissierechten zoals opgenomen in bijlage 1 is op basis van de zienswijze aangepast.

4.2 Bavaria N.V.

Inhoud zienswijze

Bavaria N.V. (hierna: Bavaria) exploiteert een WKK-installatie voor de productie van elektriciteit en warmte. De inrichting is op grond van artikel 3, sub u, van de richtlijn aangemerkt als elektriciteitsopwekker.

Bavaria verzoekt om in het definitieve besluit niet aangemerkt te worden als elektriciteitsopwekker, omdat deze kwalificatie voor Bavaria zeer nadelig uitwerkt. Bavaria is van mening dat in het ontwerpbesluit onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat de doelstelling van de WKK-installatie niet is om elektriciteit te produceren voor de verkoop aan derden. Dit blijkt uit het feit dat Bavaria slechts in één jaar een kleine netto export heeft gehad, terwijl er over de gehele referentieperiode meer stroom is geïmporteerd dan geëxporteerd.

Reactie

Artikel 3, sub u, van de richtlijn stelt dat een installatie die op of na 1 januari 2005 elektriciteit heeft geproduceerd om aan derden te worden verkocht en waarin geen van de in bijlage I (bij de richtlijn) genoemde activiteiten worden uitgevoerd, behalve het verbranden van brandstof, aangemerkt moet worden als een elektriciteitsopwekker.

Uit de door Bavaria aangeleverde informatie is duidelijk dat in de installatie geen van de in bijlage I (bij de richtlijn) genoemde activiteiten worden uitgevoerd behalve het verbranden van brandstoffen.

Hoe het onderdeel "verkoop aan derden" uit de definitie moet worden geïnterpreteerd is nader uitgewerkt in "Guidance paper to identify electricity generators" (d.d.18-03-2010, blz. 4 en 5, punt 10, 11, 12). Uit de Guidance volgt dat er geen grenswaarde voor de export van stroom wordt gehanteerd. Een kleine export is dus niet uitgezonderd. Wel mag een installatie de jaarlijks geëxporteerde hoeveelheid stroom verminderen met de in dat jaar geïmporteerde stroom. De Guidance biedt geen mogelijkheid hiervoor een andere periode te kiezen dan een jaar. Indien in enig jaar in de periode 2005-2010 sprake is van netto export, wordt er geacht sprake te zijn van de verkoop van stroom. Uit de door Bavaria aangeleverde cijfers blijkt dat in enig jaar er sprake is geweest van netto export en dus van verkoop van stroom.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot een aanpassing van de toewijzing in bijlage 1 bij dit besluit.

4.3 BP Raffinaderij Rotterdam B.V.

Inhoud zienswijze

BP Raffinaderij Rotterdam B.V. brengt haar zienswijze naar voren in het geval zij door vaststelling van het Nationaal toewijzingsbesluit in een nadeliger positie zou komen te verkeren ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Reactie

Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, kan een belanghebbende, die het niet eens is met een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, niet worden tegengeworpen dat hij geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit. In dat geval kan tegen de wijziging beroep worden aangetekend, ook als er geen zienswijze is ingebracht.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot aanpassing van het toewijzingsbesluit.

4.4 Chemelot Site Permit B.V.

Inhoud zienswijze

Capaciteitsbenuttingsfactor

Chemelot Site Permit B.V. (hierna: Chemelot) stelt dat de relevante capaciteitsbenuttingsfactor (RCUF) die is toegepast bij de berekening van het aantal emissierechten voor de installatie Chemelot BKG-7, te laag is. In de zienswijze is een nadere onderbouwing gegeven voor een hogere RCUF.

Fakkel

Chemelot stelt dat er ten onrechte geen emissierechten worden toegewezen voor de fakkelgassen van twee stoomkraakinstallaties waarop een productbenchmark van toepassing is.

Chemelot erkent dat bijlage 1 bij de EU-uitvoeringsmaatregelen een generieke bepaling kent die stelt dat "alle definities van onder een productbenchmark vallende processen en emissies (systeemgrenzen) omvatten affakkeling waar deze wordt toegepast". Chemelot is echter van mening dat deze bepaling in het geval van stoomkrakers onjuist is en onderbouwt deze claim met teksten uit het rulebook, het daarbij behorende verificatierapport en een mailwisseling hierover met de Europese Commissie. Chemelot geeft ook aan dat de Europese Commissie tussentijds de tekst van het Guidance document 9, die in een eerdere versie het gelijk van Chemelot kan bevestigen, heeft aangepast.

Ruimteverwarming

Chemelot stelt dat in het ontwerpbesluit ten onrechte geen emissierechten zijn toegewezen voor de ruimteverwarming van gebouwen die onderdeel vormen van een installatie waarin een productbenchmark-subinstallatie is onderscheiden. Chemelot bestrijdt de uitleg zoals gegeven in de Q&A op de website van de Europese Commissie waarin wordt gesteld dat in geval in een installatie een productbenchmark-subinstallatie is onderscheiden, de ruimteverwarming van alle gebouwen geacht wordt onderdeel te vormen van deze productbenchmark-subinstallatie. Chemelot stelt dat deze uitleg niet juridisch bindend is nu de EU-uitvoeringsmaatregelen noch de Guidance documenten hier iets over regelen.

Overige punten

Chemelot vraagt om opheldering hoe de Guidance documents en Q&As van de Europese Commissie gebruikt zijn door de Nederlandse overheid in de toepassing van de toewijzingsregels. Verder stelt Chemelot de herziening van de richtlijn op een aantal punten aan de orde.

Reactie

Capaciteitsbenuttingsfactor

De betrokken installatie, salpeterzuurfabriek 6, is minder dan 2 jaar in bedrijf geweest in de referentieperiode 2009-2010. Ingevolge artikel 9, zesde lid, van de EU-

uitvoeringsmaatregelen wordt het historisch activiteitsniveau berekend op basis van de aanvankelijk geïnstalleerde capaciteit vermenigvuldigd met de overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen bepaalde relevante capaciteitsbenuttingsfactor. Op basis van dit artikel wordt de RCUF vastgesteld onder andere op basis van informatie over de beoogde normale werking, het onderhoud en de productiecycli.

Omdat de oorspronkelijk door Chemelot ingestuurde informatie onvoldoende gegevens bevatte, is de RCUF conservatief vastgesteld op basis van gegevens van de overige salpeterzuurfabrieken op het terrein van Chemelot. In de zienswijze is wel voldoende informatie verstrekt en op basis hiervan is een hogere RCUF vastgesteld. Het aantal toegewezen emissierechten voor Chemelot BKG-7 is herbekend op basis van de nieuwe (hogere) RCUF.

Op grond van artikel 10, zesde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen kunnen geen emissierechten worden toegewezen voor meetbare warmte die afkomstig is van salpeterzuurproductie. De warmte van salpeterzuurfabriek 6 in de installatie Chemelot BKG-7 wordt geëxporteerd naar Chemelot BKG-11. Omdat in de nieuwe berekening uitgegaan wordt van een hogere productie van salpeterzuur, moet ook uitgegaan worden van een hogere warmte-export van warmte uit de salpeterzuurproductie naar Chemelot BKG-11. De correctie die bij de consument van de warmte plaats moet vinden op basis van artikel 10, zesde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen is herzien en de toewijzing van Chemelot BKG-11 is daarom aangepast.

Fakkels

Bijlage 1 bij de EU-uitvoeringsmaatregelen kent de volgende generieke bepaling " alle definities van onder een productbenchmark vallende processen en emissies (systeemgrenzen) omvatten affakkeling waar deze wordt toegepast". In bijlage 1 zijn de stoomkrakers niet uitgezonderd van deze bepaling. Voor de fakkels worden daarom geen emissierechten toegekend.

De EU-uitvoeringsmaatregelen zijn juridisch bindend. Met een Guidance document kan niet van deze algemene regels worden afgeweken. Hiermee is het feitelijk niet meer relevant of een dergelijke uitzondering al dan niet in een eerdere versie van Guidance document 9 was opgenomen. De nu geldende versie van dit document is overigens in lijn met het gestelde in de EU-uitvoeringsmaatregelen.

De door Chemelot verstrekte informatie over de inhoud van het rulebook en de totstandkoming van de benchmark voor de krakers kan niet worden betrokken bij de afweging. Een rulebook is opgesteld door de betrokken branches en bevat informatie over de wijze waarop de productbenchmark is bepaald. Lidstaten zijn geen partij geweest bij het tot stand komen van vaststelling van de benchmark op basis van het rulebook. Dit was een iteratief proces tussen de Europese Commissie en branchevertegenwoordigers. Dit proces heeft geleid tot de benchmarkwaarde zoals opgenomen in de EU-uitvoeringsmaatregelen. De door Chemelot verstrekte informatie is gezien bovenstaande moeilijk controleerbaar maar feitelijk ook niet relevant. De lidstaat is gehouden aan hetgeen in de EU-uitvoeringsmaatregelen is gesteld.

Ruimteverwarming

De visie dat de EU-uitvoeringsmaatregelen noch de Guidance documenten iets regelen over ruimteverwarming in geval er sprake is van een productbenchmark-subinstallatie wordt niet gedeeld.

Bijlage I bij de EU-uitvoeringsmaatregelen stelt dat de systeemgrenzen van een productbenchmark alle processen omvatten die direct of indirect verband houden met de productie van het desbetreffende product.

Hoe in dat kader om gegaan moet worden met ruimteverwarming in geval er sprake is van een productbenchmark-subinstallatie wordt nader uitgewerkt in Guidance document 2, voetnoot 3. Hieruit blijkt dat geen extra toewijzing mogelijk is omdat de ruimteverwarming onderdeel uitmaakt van de productbenchmark. Dit wordt ten overvloede ook nog eens uitgewerkt in een Q&A op de website van de Europese Commissie.

Omdat ruimteverwarming een onderdeel vormt van een productbenchmark-subinstallatie, leidt het nogmaals toewijzen via de warmte- of brandstofbenchmark voor ruimteverwarming tot een dubbeltelling hetgeen op grond van artikel 8, vijfde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen niet is toegestaan.

Overig

De Guidance documenten en de vragen en antwoorden (Q&As) van de Europese Commissie geven nadere invulling aan, en interpretatie van, de EU-uitvoeringsmaatregelen. De Guidance documenten en Q&As zijn geen wettelijke voorschriften. In de toepassing van de EU-uitvoeringsmaatregelen heeft de Nederlandse overheid rekening gehouden met de Guidance documenten en de Q&As van de Europese Commissie. In het geval dat er een strijdigheid zou zijn gevonden tussen de Guidance documenten en de EU-uitvoeringsmaatregelen, prevaleren de regels uit de EU-uitvoeringsmaatregelen.

Verder doet Chemelot een aantal verzoeken met betrekking tot het nader analyseren en onderzoeken van tegenstrijdigheden in de Guidance documenten en Q&As. Er is geen aanleiding gevonden gehoor te geven aan de verzoeken van Chemelot.

Chemelot geeft aan het niet eens te zijn met een aantal punten van de herziening van de richtlijn, specifiek de nieuwkomersreserve en de financiële compensatie voor indirecte kosten.

Deze punten hebben geen betrekking op dit besluit, maar ten overvloede wordt het volgende opgemerkt. Ten aanzien van de nieuwkomersreserve, is de verwachting dat deze genoeg emissierechten bevat voor alle uitbreidingen in de derde handelsperiode. Nederland heeft geen zeggenschap over de nieuwkomersreserve, een aanpassing hiervan zou een aanpassing van de richtlijn vergen. De richtlijn regelt het ETS tot 2020, de onderhandelingen over het Europees klimaatbeleid na 2020 zijn nog in de beginfasen. Wat betreft de financiële compensatie voor indirecte kosten, wacht Nederland de richtsnoeren betreffende staatssteun voor de elektriciteitsintensieve bedrijven van de Europese Commissie af.

Conclusie

Het aantal emissierechten dat is berekend voor Chemelot BKG-11 is aangepast op grond van de zienswijze over de RCUF. De andere punten van de zienswijze leiden niet tot aanpassing van de toewijzing.

4.5 Dana Petroleum Netherlands B.V.

Inhoud zienswijze

Dana Petroleum Netherlands B.V. (hierna: Dana Petroleum) exploiteert twee off-shore platforms voor de winning van olie en gas. Op deze platforms wordt elektriciteit opgewekt en gebruikt voor diverse processen waaronder gascompressie.

Dana Petroleum stelt dat het niet toekennen van emissierechten voor de productie van elektriciteit tot hoge kosten leidt, omdat deze niet doorberekend kunnen worden aan de klant omdat de olie- en gasprijs op de wereldmarkt wordt bepaald. Dit wordt temeer onredelijk gevonden omdat een off-shore installatie niet of alleen tegen zeer hoge kosten aangesloten kan worden op het vaste elektriciteitsnet. Het zelf opwekken van elektriciteit is daarom de efficiëntste keuze.

Daarnaast stelt Dana Petroleum een concurrentienadeel te ondervinden ten opzichte van andere gasproductieplatforms waar geen elektrische maar gas aangedreven compressoren worden toegepast. Voor de verbanding van het gas zijn aan deze platforms wel emissierechten toegewezen. Dana Petroleum vindt dat onredelijk en in strijd met de doelstellingen van de richtlijn omdat deze minder energie-efficiënt zijn.

Dana Petroleum verzoekt om een heroverweging van de toegekende emissierechten.

Reactie

De kosteloze toewijzing van emissierechten gebeurt op een Europees geharmoniseerde wijze door de toepassing van de in Europees verband vastgestelde EU-uitvoeringsmaatregelen. Deze EU-uitvoeringsmaatregelen zijn gebaseerd op de principes zoals vastgelegd in de richtlijn. Een van de leidende principes in de richtlijn (artikel 10bis, eerste lid) is dat er geen kosteloze toewijzing van emissierechten plaatsvindt voor de opwekking van elektriciteit, behalve voor met rookgassen geproduceerde elektriciteit. Deze uitzondering is hier niet van toepassing.

De bijzondere omstandigheden van de off-shore industrie zijn in de voorbereidende besluitvormingsprocessen wel ter sprake gekomen en onderzocht, maar in Europees verband is geen reden gezien om ten aanzien van het principe van het niet toekennen van emissierechten voor het opwekken van elektriciteit een uitzondering te maken voor off-shore installaties. Er is geen mogelijkheid om af te wijken van de regel dat voor elektriciteitsproductie geen emissierechten kunnen worden toegewezen.

Noch de richtlijn noch de EU-uitvoeringsmaatregelen bieden de lidstaat de ruimte om in afwijking van de regels, op grond van een veronderstelde betere energie-efficiëntie van een elektrisch aangedreven compressor ten opzichte van een gascompressor, over te gaan tot het toekennen van emissierechten voor de opwekking van elektriciteit.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot een aanpassing van de toewijzing.

4.6 DSM Delft Permit B.V.

Inhoud zienswijze

DSM Delft Permit B.V. (hierna: DSM) stelt dat in het ontwerpbesluit ten onrechte geen emissierechten zijn toegekend voor de warmte die wordt geconsumeerd door R&D activiteiten, zijnde een activiteit die niet onder het ETS valt.

Verder stelt DSM dat bij het toekennen van de emissierechten voor haar R&D activiteiten er rekening mee gehouden moet worden dat de R&D activiteiten deels worden uitgevoerd voor een deel van DSM dat producten produceert die behoren tot een sector die blootstaat aan een significant risico op carbon leakage.

DSM vraagt of het correct is dat het ontwerp nationaal toewijzingsbesluit gebaseerd is op het wetsvoorstel implementatiewet herziening richtlijn emissiehandel en of het is toegestaan een ontwerpbesluit ter inzage te leggen dat is gebaseerd op wetgeving die nog niet in werking is getreden.

Reactie

De directe broeikasgasemissies van de R&D activiteiten binnen de inrichting van DSM vallen niet onder de richtlijn (Bijlage I van de richtlijn, eerste onderdeel). In dit geval is er sprake van de opwekking van warmte binnen een installatie die wel onder het ETS valt en de export van die warmte naar een installatie die niet onder het ETS valt, namelijk R&D-activiteiten. De emissies die ontstaan bij het opwekken van deze warmte vallen wel binnen het systeem van emissiehandel en voor de geëxporteerde warmte kunnen ook emissierechten worden toegewezen. In de aangeleverde historische gegevens heeft DSM wel melding gemaakt van de geëxporteerde warmte maar die per abuis niet meegerekend in de opgave voor de warmtebenchmark. Nu de juiste gegevens bekend zijn is het aantal toegewezen emissierechten zoals opgenomen in bijlage 1 daarom aangepast.

Voor het beantwoorden van de vraag of de warmte wordt geëxporteerd naar een installatie die behoort tot een sector die blootstaat aan het risico op carbon leakage, moet worden vastgesteld of de activiteiten die worden uitgevoerd in de installatie behoren tot een sector die is opgenomen in de carbon leakage-lijst. Bij R&D activiteiten is geen sprake van de productie van goederen maar van onderzoeksactiviteiten. Deze sector (R&D) is niet opgenomen in de carbon leakage-lijst. Bij het aanpassen van het aantal toegewezen emissierechten is er daarom vanuit gegaan dat er geen blootstelling is aan een significant risico op carbon leakage wat betreft de onderhavige warmte-export.

Het staat een bestuursorgaan vrij om te starten met de voorbereiding van een besluit ook al is de wetgeving die voor dat besluit de basis vormt, op dat moment nog niet in werking getreden. Bij de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit voor de eerste fase van het ETS (2005-2007) deed zich een vergelijkbare situatie voor. Die benadering is toen niet op bezwaren gestuit. Verder is van belang dat niet is gebleken dat door het thans reeds starten met de voorbereiding enig nadeel, in inhoudelijk en/of procedureel opzicht, is ontstaan voor belanghebbenden. Integendeel, door nu reeds te starten met de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit is het mogelijk om het definitieve besluit eerder vast te stellen.

Conclusie

Naar aanleiding van de nieuwe aangeleverde gegevens, wordt de toewijzing (deels) aangepast.

4.7 ESD-SIC B.V.

Inhoud zienswijze

ESD-SIC B.V. (hierna: ESD) dient een zienswijze in tegen het ontwerpbesluit omdat het in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. ESD voldoet aan hoge milieu-eisen en maakt derhalve kosten daarvoor die haar concurrenten niet maken. ESD wordt financieel onevenredig getroffen ten gevolge van het ontwerpbesluit. ESD vraagt om een kosteloze toewijzing van 100% of financiële compensatie voor de ETS-kosten. Het feit dat ESD niet voldoende gratis emissierechten ontvangt om haar emissies af te dekken, acht ESD in strijd met het doel van de richtlijn.

Reactie

ESD is een producent van siliciumcarbide (SiC), een productieproces dat niet onder het ETS valt. Bij de productie van SiC komen procesgassen vrij, die in Nederland niet zomaar mogen worden geëmitteerd, maar eerst moeten worden onttrokken en daarna worden verbrand. ESD heeft ervoor gekozen de procesgassen nuttig te gebruiken door middel van verbranding ten behoeve van elektriciteitsopwekking. Het verbranden van brandstoffen in een installaties van meer dan 20 MWth valt wel onder het ETS.

ESD meent dat zij recht heeft op schadevergoeding omdat zij door het besluit onevenredig zwaar wordt getroffen. Die mening wordt niet gedeeld. ESD heeft er, kennelijk om milieuredenen, voor gekozen om een WKK te plaatsen. Het plaatsen van die WKK betekende dat ESD onder het ETS kwam te vallen. Die situatie is ten tijde van het nemen van dit besluit een gegeven. In dit besluit worden op basis van de daarvoor geldende regels kosteloos emissierechten toegewezen. Voor zover ESD schade zou leiden door het plaatsen van de WKK en het van toepassing zijn van het ETS, kan die schade niet worden toegerekend aan dit besluit.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat ESD erkent dat de EU-uitvoeringsmaatregelen op een juiste wijze zijn toegepast en dat ESD op basis van die regels geen 100% toewijzing kan krijgen voor haar emissies.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot aanpassing van het toewijzingsbesluit.

4.8 Eurogen C.V.

Inhoud zienswijze

Eurogen C.V. (hierna: Eurogen) exploiteert een warmtekrachtcentrale voor de co-generatie van stoom en elektriciteit. Naast de levering van elektriciteit wordt ook warmte geleverd aan een niet-ETS bedrijf dat valt binnen een sector die blootgesteld is aan een significant risico op carbon leakage. Voor deze warmtelevering zijn aan Eurogen in het ontwerp besluit emissierechten toegewezen.

Eurogen is van mening dat de toe te kennen emissierechten onjuist zijn berekend. Bij de bepaling van de toewijzing is ten onrechte de lineaire factor toegepast. Eurogen stelt dat uit artikel 15, derde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen blijkt dat in geval van warmtelevering aan carbon leakage-bedrijven de uniforme correctiefactor moet worden toegepast.

Reactie

Eurogen stelt niet ter discussie dat de installatie beschouwd moet worden als een elektriciteitsopwekker zoals bedoeld in artikel 3, onderdeel u, van de richtlijn. Op grond van artikel 10, negende lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen moet de voorlopige jaarlijkse totale kosteloze toewijzing voor elektriciteitsopwekkers worden aangepast met de lineaire factor. Alleen voor installaties die niet zijn aan te merken als elektriciteitsopwekker moet op grond van artikel 10, negende lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen de voorlopige totale jaarlijkse kosteloze toewijzing worden aangepast met de uniforme correctiefactor zoals bepaald overeenkomstig artikel 15, derde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen. Voor meer uitleg over de toepassing van de factoren, zie paragraaf 2.4.5 van de toelichting bij dit besluit.

Het feit of de niet-ETS inrichting waaraan de warmte wordt geleverd, al dan niet behoort tot een sector die blootstaat aan een significant risico op carbon leakage, speelt geen rol bij de bepaling of de lineaire factor dan wel de uniforme correctiefactor moet worden toegepast. Bij de bepaling van de toewijzing wordt altijd eerst de carbon leakage factor indien relevant toegepast per subinstallatie. Vervolgens wordt hetzij de lineaire, hetzij de uniforme correctiefactor toegepast op de totale toewijzing van de installatie. In de toelichting bij dit besluit zijn de verschillende volgordeelijke stappen in de berekeningswijze beschreven in paragraaf 2.4.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot een aanpassing van de toewijzing.

4.9 FrieslandCampina B.V.

Inhoud zienswijze

FrieslandCampina B.V. (hierna: FrieslandCampina) heeft een zienswijze ingediend die betrekking heeft op zeven zuivelinrichtingen van het concern die in de periode 2013-2020 vallen onder het ETS. FrieslandCampina voert geen bezwaren aan tegen de berekende toewijzing in het ontwerp besluit. FrieslandCampina wijst wel op een mogelijk voor de zuivelindustrie relevante uitbreiding van de carbon leakage-lijst voor 2013. FrieslandCampina wil in het definitieve toewijzingsbesluit vastgelegd hebben dat mocht deze wijziging zich voordoen, het aantal toegewezen emissierechten van de betreffende locaties wordt aangepast.

Reactie

Op basis van artikel 10bis, dertiende lid, van de richtlijn, is door de Europese Commissie een lijst opgesteld van bedrijfstakken of deeltakken die een significant risico hebben op koolstoflekage (carbon leakage-lijst, zie paragraaf 1.1 van dit besluit). Deze lijst wordt uiterlijk 31 december 2014 herzien. De Europese Commissie kan echter jaarlijks een bedrijfstak of deeltak toevoegen aan de bestaande lijst. FrieslandCampina voorziet dat de productie van kindervoeding in de zuivelindustrie binnenkort op deze lijst wordt geplaatst.

Op grond van de EU-uitvoeringsmaatregelen dient de lidstaat er zorg voor te dragen dat bij veranderingen van de carbon leakage-lijst voor de jaren 2013 en 2014, de toewijzing van de desbetreffende installaties wordt herzien. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 16.34a van de Wm.

In de toelichting behorende bij het ontwerp besluit is in paragraaf 2.4.4, derde alinea, een passage gewijd aan de wijziging van de carbon leakage-lijst. In deze passage wordt alleen de situatie benoemd van de herziening van de lijst in 2014 en niet de tussentijdse aanpassingen in andere jaren. Naar aanleiding van de zienswijze is deze tekst aangepast.

Conclusie

In paragraaf 2.4.4 derde alinea van de toelichting is de tekst van het ontwerpbesluit vervangen door de volgende tekst:

"De carbon leakage-lijst wordt uiterlijk 31 december 2014 opnieuw vastgesteld. Daarnaast kan de Europese Commissie voor de jaren 2013 en 2014 bedrijfstakken of deeltakken toevoegen aan de bestaande lijst. Bij elke wijziging of herziening van de carbon leakage-lijst zal dit besluit aanpassing behoeven (artikel 16.34a Wm). In dit besluit is uitgegaan van de huidige carbon leakage-status voor de periode 2013-2020."

4.10 Nievelsteen/Wormdal Vastgoed B.V.

Inhoud zienswijze

Nievelsteen/Wormdal Vastgoed B.V. (hierna: Nievelsteen) stelt dat met de wijze waarop de emissierechten zijn toegewezen er ten onrechte geen rekening is gehouden met een productie-uitbreiding in het laatste jaar van de referentieperiode (2010). In aanvulling op de zienswijze zijn door Nievelsteen nieuwe gegevens verstrekt over de aard en omvang van de uitbreidingen.

Reactie

De nieuwe gegevens van Nievelsteen zijn beoordeeld. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat er in deze specifieke situatie in 2010 inderdaad sprake is van een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding zoals bedoeld in artikel 3, onderdeel i, van de EU-uitvoeringsmaatregelen.

In het geval er sprake is van een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding tussen 1 januari 2005 en 30 juni 2011, moet het historische activiteitsniveau van de subinstallatie worden berekend op basis van artikel 9, negende lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen. Het historisch activiteitsniveau is dan gelijk aan de som van de mediane waarden in de referentieperiode zonder de aanzienlijke capaciteitswijziging en het historisch activiteitsniveau van de toegevoegde activiteit. De wijze waarop deze regels moeten worden toegepast is nader uitgelegd in paragraaf 6.4. van het Guidance document 2: "Guidance on allocation methodologies".

Op basis van de door Nieuwsteun aangereikte gegevens is het historische activiteitsniveau opnieuw bepaald. Hieruit is geconcludeerd dat het historische activiteitsniveau, met inachtneming van de aanzienlijke capaciteitsuitbreiding ingevolge artikel 9, negende lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen, niet hoger is dan het historische activiteitsniveau dat berekend wordt op basis van artikel 9, tweede lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen zonder rekening te houden met de aanzienlijke capaciteitswijziging. De reden hiervoor is dat bij het gebruik van de mediane waarde over de referentieperiode 2009-2010 de relatief hoge productie in 2010 ook al grotendeels wordt meegenomen in de berekening van het historische activiteitsniveau. Bij het toepassen van de rekenregels voor uitbreidingen wordt het activiteitsniveau niet berekend op basis van de werkelijke productie in 2010 maar moet worden uitgegaan van de historische capaciteitsbenuttingsfactor. In dit geval is deze factor relatief laag.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot een aanpassing van de toewijzing.

4.11 Oldambt Groenvoederdrogerij B.V.

Inhoud zienswijze

De zienswijze van Oldambt Groenvoederdrogerij B.V. (hierna: Oldambt) is na het verstrijken van de inspraaktermijn ontvangen. Ten overvloede wordt de zienswijze behandeld.

Oldambt dient geen zienswijze in tegen de toegewezen emissierechten in het ontwerpbesluit maar wil in aanmerking komen voor een opt-out. Oldambt stelt dat de emissies sinds 2008 lager zijn dan 25 kton CO₂ en het opgesteld thermisch vermogen lager is dan 30 MW.

Reactie zienswijze

Op grond van artikel 27 van de richtlijn kan een lidstaat een installatie aanmelden bij de Europese Commissie voor een opt-out als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Eén van die voorwaarden is dat er maatregelen gelden die een gelijkwaardige bijdrage leveren aan de reductie van emissies zoals die onder het ETS zouden worden bereikt. Ondergetekende heeft geoordeeld dat alleen in de glastuinbouwsector dergelijke maatregelen getroffen kunnen worden door deelname aan het kostenvereveningssysteem glastuinbouw. Die bedrijven zijn in een separaat traject aangemeld voor een opt-out. Oldambt Groenvoederdrogerij is geen glastuinbouwbedrijf, kan dus niet deelnemen aan het kostenvereveningssysteem glastuinbouw en voldoet daarmee niet aan de bovengenoemde voorwaarde. Ten overvloede merk ik op dat aanmelding ook niet meer mogelijk zou zijn, omdat de sluitingstermijn voor de aanmelding reeds is verstreken.

Conclusie

Oldambt Groenvoederdrogerij B.V. komt niet in aanmerking voor een opt-out. De zienswijze leidt niet tot aanpassing van de toewijzing.

4.12 Shell Nederland Chemie B.V.

Inhoud zienswijze

Shell Nederland Chemie B.V stelt dat de berekende hoeveelheid emissierechten voor Shell Nederland Chemie, vestiging Moerdijk, broeikasgasinstallatie 1 (BKG-1), niet correspondeert met de door het bedrijf aangeleverde historische gegevens.

Reactie

Door een administratieve fout in de aangeleverde gegevens zijn deze niet correct verwerkt. Het aantal toegewezen emissierechten voor Shell Nederland Chemie, vestiging Moerdijk, BKG 1, zoals opgenomen in bijlage 1 is daarom aangepast op basis van de juiste gegevens.

Conclusie

De zienswijze leidt tot een aanpassing in de toewijzing van Shell Nederland Chemie, vestiging Moerdijk, BKG 1, in bijlage 1 bij dit besluit.

4.13 Tata Steel IJmuiden B.V.

Inhoud zienswijze

De zienswijze van Tata Steel IJmuiden B.V. (hierna: Tata Steel) heeft betrekking op een drietal punten waarvoor volgens het bedrijf ten onrechte geen kosteloze toewijzing van emissierechten heeft plaatsgevonden.

Hoogovenslak (klinkerbenchmark)

Tata Steel wenst in aanmerking te komen voor een jaarlijkse extra kosteloze toewijzing voor de productie van hoogovenslak. Volgens Tata Steel dient deze toewijzing plaats te vinden onder de productbenchmark voor grijze cementklinker. Samengevat heeft Tata Steel hiervoor de volgende argumenten:

- hoogovenslak valt onder de definitie van grijze cementklinker. Dit volgt uit de definitie in bijlage I bij de EU-uitvoeringsmaatregelen en een in het Engels taalgebied gebruikte omschrijving van het begrip klinker;
- voor zover hoogovenslak niet voldoet aan de definitie van grijze cementklinker, is het in elk geval een rechtstreeks vervangingsproduct voor grijze cementklinker. De door Tata geproduceerde hoogovenslak wordt gebruikt als grondstof voor cement, waarbij hoogovenslak grijze cementklinker vervangt. Op grond van overweging 4 van de EU-uitvoeringsmaatregelen valt een rechtstreeks vervangingsproduct onder de benchmark van het product dat het vervangt. Het gebruik van hoogovenslak als vervanging van grijze cementklinker draagt bovendien bij aan het efficiënt gebruik van grondstoffen en aan de reductie van de emissie van CO₂.
- toewijzing op grond van de klinkerbenchmark leidt niet tot dubbeltelling. Het is niet juist dat de CO₂-emissies van de toegevoegde kalksteen zijn meegenomen in de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer. Uit overweging 11 van de EU-uitvoeringsmaatregelen volgt immers dat de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer is gebaseerd op de BREF voor Iron and Steel. In de procesbeschrijving van de BREF wordt gewerkt met een toevoeging van kalksteen aan het hoogovenproces van 0-10 kg. Voor de productie van hoogovenslak moet echter een hoeveelheid kalksteen van 100-200kg worden toegevoegd. De productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer houdt dan ook geen rekening met CO₂-emissies als gevolg van de toevoeging van kalksteen aan het hoogovenproces, die benodigd is voor de productie van hoogovenslak. Om die reden levert kosteloze toewijzing op grond van de benchmark voor grijze cementklinker geen dubbeltelling op.

Veiligheidsfakkels

Tata Steel stelt dat in het ontwerpbesluit ten onrechte geen emissierechten zijn berekend voor de brandstoffen die zijn verbrand in de veiligheidsfakkels in het gasdistributiesysteem.

Bij Tata Steel is een aantal vergunde veiligheidsfakkels in de broeikasgasinstallatie aanwezig. Tata Steel maakt hierbij een onderscheid tussen zogenaamde procesgerelateerde veiligheidsfakkels en veiligheidsfakkels die tot doel hebben het gasdistributienet te beveiligen in geval de afname door gebruikers stilvalt en er onvoldoende opslagcapaciteit is.

Voor de procesgerelateerde veiligheidsfakkels erkent Tata Steel dat deze onderdeel vormen van de productbenchmark-subinstallaties cokes en vloeibaar ruwijzer. Tata Steel stelt echter dat de veiligheidsfakkels die zijn opgenomen in het gasdistributienet wel in aanmerking zouden moeten komen voor een toewijzing op basis van de brandstofbenchmark. Dit omdat deze fakkels geen verband houden met de productie van cokes en vloeibaar ruwijzer en daarom buiten de systeemgrenzen van deze productbenchmark-subinstallaties vallen. Tata Steel voert een aantal bepalingen aan uit de EU-uitvoeringsmaatregelen waaruit blijkt dat een toewijzing van veiligheidsfakkels buiten een benchmark mogelijk is.

Ruimteverwarming

Tata Steel stelt dat in het ontwerpbesluit ten onrechte geen emissierechten zijn toegewezen voor de verwarming van gebouwen die niet direct gerelateerd kunnen worden aan de productieprocessen vallend onder een productbenchmark-subinstallatie

Tata Steel voert hiertoe aan dat de EU-uitvoeringsmaatregelen hiervoor geen specifieke bepaling kennen en Guidance document 2 interpretatieruimte biedt, omdat daarin wordt gesteld "this heat is normally included within the system boundaries of the productbenchmark". Tata Steel is van mening dat een aantal specifiek benoemde gebouwen niet direct te relateren is aan de procesunits genoemd in de systeemgrenzen van de productbenchmarks en dus in aanmerking komen voor een toewijzing op basis van de warmte- of brandstofbenchmark voor ruimteverwarming.

Reactie

Hoogovenslak

Standpunt Europese Commissie

In het kader van de voorbereiding van het toewijzingsbesluit is gelet op de te verwachten zienswijze van Tata aan de Europese Commissie verzocht een standpunt in nemen over de toepassing van de benchmark voor grijze cementklinker in relatie tot de productie van hoogovenslak.

Op 3 februari 2012 heeft de Europese Commissie schriftelijk bericht, dat de Europese regels het niet toestaan dat op grond van de productbenchmark voor grijze cementklinker een kosteloze toewijzing plaatsvindt voor hoogovenslak. De Europese Commissie heeft daarbij aangegeven dat zij elke toewijzing die in strijd is met de Europese regels, zal verwerpen. De antwoorden van de Europese Commissie zijn hierna verwerkt in de reactie op de zienswijze.

Valt hoogovenslak onder de definitie van grijze cementklinker?

Het uitgangspunt van de richtlijn is dat de toewijzing zoveel mogelijk wordt bepaald op basis van productbenchmarks. In Bijlage I bij de EU-uitvoeringsmaatregelen is vastgelegd voor welke producten een benchmark is bepaald. Grijze cementklinker is een van deze producten. De genoemde bijlage definieert 'grijze cementklinker' als 'grijze cementklinker als in totaal geproduceerde klinker'. Onder de benchmark vallen alle processen die direct of indirect verband houden met de productie van grijze cementklinker.

Zoals ook de Europese Commissie in haar brief benadrukt, is hoogovenslak niet identiek aan grijze cementklinker. Indien tijdens het ontstaan ervan bepaalde hulpstoffen worden toegevoegd, kan hoogovenslak grijze cementklinker deels vervangen. Hoogovenslak heeft

echter een andere samenstelling en andere producteigenschappen dan grijze cementklinker. De eigenschappen van cement dat deels bestaat uit hoogovenslak, zoals droogtijd, sterkte en uitloogbaarheid, kunnen verschillen van cement dat uitsluitend met cementklinker is samengesteld. Dit blijkt uit de indeling in cementtypen, die is beschreven in de norm EN-197-1(2000). In deze norm worden cementklinker en hoogovenslak als afzonderlijke samenstellende bestanddelen van cement benoemd, waarbij cementklinker in alle cementtypen wordt toegepast en hoogovenslak alleen in bepaalde typen. In cementtypen waarin hoogovenslak wordt toegepast wordt in alle gevallen ook nog cementklinker toegepast en als afzonderlijke component opgevoerd. Hieruit volgt eenduidig dat hoogovenslak niet voldoet aan de definitie voor grijze cementklinker. Op grond van de hiervoor genoemde argumenten staat vast dat hoogovenslak niet kan worden aangemerkt als grijze cementklinker. Ook een verwijzing naar de omschrijving van het begrip 'klinker' in het Engelse taalgebied, wat hier ook van zij, maakt dit niet anders.

Valt hoogovenslak onder de productbenchmark voor grijze cementklinker, omdat het een vervangingsproduct is?

Niet ter discussie staat dat hoogovenslak grijze cementklinker deels kan vervangen in een beperkt aantal cementtypen. Of een vervangend product in aanmerking kan komen voor kosteloze toewijzing wordt echter niet geregeld in de door Tata aangehaalde overweging 4, maar in bijlage 1 bij de EU-uitvoeringsmaatregelen. In deze bijlage zijn de definities van de betrokken producten en de systeemgrenzen van de productbenchmarks neergelegd. De overwegingen bij de EU-uitvoeringsmaatregelen zijn niet juridisch bindend maar geven aan welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het vaststellen van de benchmarks. Overweging 4 verklaart hoe de productbenchmarks tot stand zijn gekomen en legt uit, waarom in bepaalde productdefinities ook vervangende producten zijn opgenomen. De Europese Commissie noemt in haar brief het voorbeeld van de in genoemde bijlage I opgenomen productbenchmark voor ongecoat fijnpapier, die ook van toepassing is op ongecoat mechanisch en ongecoat houtvrij papier. Voor hoogovenslak geldt juist dat het niet als vervangend product is genoemd in de benchmark voor grijze cementklinker. Hierover kan te meer geen twijfel bestaan, omdat bijlage I bij de EU-uitvoeringsmaatregelen duidelijk maakt dat de vorming en behandeling van hoogovenslak valt binnen de systeemgrenzen van de benchmark voor vloeibaar ruwzijzer. Deze benchmark dekt alle processen, die direct of indirect verband houden met de hoogoven, waaronder de slakkenbehandelingsinstallatie.

Zoals ook de Europese Commissie in haar brief concludeert, kan in overweging 4 van de EU-uitvoeringsmaatregelen dus geen grondslag worden gevonden om op grond van de productbenchmark voor grijze cementklinker kosteloos emissierechten toe te wijzen voor hoogovenslak. Dat het in algemeen wenselijk is grondstoffen efficiënt te gebruiken en de emissies van CO₂ te reduceren, brengt daarin geen verandering.

Leidt toewijzing op grond van de klinkerbenchmark tot dubbeltelling?

Een belangrijk uitgangspunt bij de kosteloze toewijzing van emissierechten is dat dubbeltellingen en dubbele toewijzingen niet zijn toegestaan. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 8, vijfde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen. Deze bepaling draagt de lidstaten op om er bij de verificatie op toe te zien, dat er geen dubbeltellingen zijn. Het beginsel wordt nog eens bevestigd in overweging 18 van de EU-uitvoeringsmaatregelen. In die overweging staat dat de lidstaten om concurrentievervalsing te vermijden en de goede werking van de koolstofmarkt te verzekeren, er zorg voor moeten dragen dat er geen dubbeltellingen en dubbele toewijzingen plaatsvinden.

Tijdens de productie van vloeibaar staal wordt onvermijdelijk hoogovenslak gevormd. Slakken zijn de resten van de grondstoffen die bij de bereikte temperatuur in de hoogoven niet vloeibaar worden. Ook indien er geen of weinig kalksteen wordt toegevoegd, ontstaat er hoogovenslak. Ingevolge bijlage I bij de EU-uitvoeringsmaatregelen maken alle processen

die direct of indirect verband houden met de hoogoven en (onder meer) de slakkenbehandelingsinstallatie deel uit van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer. De vorming en productie van hoogovenslak valt dus binnen de systeemgrenzen van deze benchmark.

De omstandigheid dat Tata Steel volgens haar zeggen een grotere hoeveelheid kalksteen (100-200kg) aan het hoogovenproces toevoegt dan de hoeveelheid (0-10kg) die is meegenomen in de productbenchmark, brengt daarin geen verandering.

Ingevolge artikel 10 bis, eerste lid, van de richtlijn wordt de benchmark immers voor elke bedrijfstak in principe eerder berekend op basis van het product en niet op basis van inputs. In lijn hiermee zijn de benchmarkwaarden afgeleid van de prestaties van de 10% meest broeikasgasefficiënte installaties, die een bepaald product produceren, ongeacht de inputs in het proces. De brief van de Europese Commissie bevestigt, dat dit principe bij de vaststelling van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer is gevolgd. De benchmarkwaarde is afgeleid uit berekeningen van de directe en indirecte emissies op basis van aan de betrokken BREF ontleende informatie over de relevante energiestromen en standaardemissiefactoren als vermeld in Beschikking 2007/589/EG van 18 juli 2007, met de bedoeling zoveel mogelijk de gemiddelde prestaties van de 10% meest efficiënte installaties te bepalen. Als gevolg hiervan behoort een installatie met meer CO₂-emissies als gevolg van de hoeveelheid kalksteen die wordt toegevoegd, waarschijnlijk niet tot de best presterende installaties onder de producenten van vloeibaar ruwijzer. Vanzelfsprekend valt de vorming en productie van hoogovenslak ook voor installaties die niet tot de best presterende behoren binnen de systeemgrenzen van de benchmark voor vloeibaar ruwijzer en vindt toewijzing op grond van die benchmark plaats. Er is dan ook geen twijfel over mogelijk, dat kosteloze toewijzing voor hoogovenslak onder de benchmark voor grijze cementklinker zou leiden tot dubbeltelling. Dit is ook het standpunt dat de Europese Commissie in haar brief inneemt.

Veiligheidsfakkels

Dat de EU-uitvoeringsmaatregelen de mogelijkheid bieden om veiligheidsfakkels buiten een productbenchmark toe te wijzen op basis van een brandstofbenchmark staat niet ter discussie. Ook niet ter discussie staat dat de in het geding zijnde fakkels te kwalificeren zijn als veiligheidsfakkels op grond van artikel 3, onderdeel p, van de EU-uitvoeringsmaatregelen. De voorliggende vraag is of de fakkels in het gasdistributienetwerk buiten de systeemgrenzen van de productbenchmarks vallen en daardoor een eigen toewijzing zouden kunnen ontvangen.

In de EU-uitvoeringsmaatregelen wordt geen onderscheid gemaakt tussen procesfakkels en niet procesfakkels. Bijlage 1 bij de EU-uitvoeringsmaatregelen kent de volgende generieke bepaling "alle definities van onder een benchmark vallende processen en emissies (systeemgrenzen) omvatten affakkeling waar deze wordt toegepast".

Hierdoor vallen alle veiligheidsfakkels die direct of indirect verband houden met de productieprocessen van vloeibaar ruwijzer en cokes binnen de systeemgrenzen van deze benchmarks. Dit uitgangspunt is gehanteerd in het ontwerpbesluit: de fakkels in het gasdistributiesysteem hebben direct dan wel indirect een verband met de productie van vloeibaar ruwijzer en cokes nu al het afvalgas in het gasdistributienet afkomstig is uit de productbenchmark-subinstallaties cokes en vloeibaar ruwijzer.

Tata Steel stelt echter dat de veiligheidsfakkels in het distributiesysteem dienen ter beveiliging als het verbruik bij de afnemers wegvalt en de opslagcapaciteit in de gashouder onvoldoende is. Daardoor zou er geen relatie zijn met de productieprocessen. De noodzaak voor het affakkelen vloeit echter niet voort uit het wegvallen van het gebruik of een beperkte opslagcapaciteit, maar is een rechtstreeks gevolg van de doorlopende en niet te reguleren productie van het afvalgas binnen de hoogovens en de cokesovens. Het affakkelen hangt dus direct samen met het ontstaan van de afvalgassen bij de vervaardiging van cokes en

vloeibaar ruwijzer.

Nu de veiligheidsfakkels van het gasdistributiesysteem vallen binnen de systeemgrenzen van de productbenchmarks zou een toewijzing van emissierechten op basis van de brandstofbenchmark leiden tot een dubbeltelling. Dat is op grond van artikel 8, vijfde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen niet toegestaan.

Ruimteverwarming

Bijlage I bij de EU-uitvoeringsmaatregelen stelt dat de systeemgrenzen van een productbenchmark alle processen omvatten die direct of indirect verband houden met de productie van het desbetreffende product.

Hoe in dat kader om gegaan moet worden met ruimteverwarming in geval er sprake is van een productbenchmark-subinstallatie wordt nader uitgewerkt in Guidance document 2, voetnoot 3. Hieruit blijkt dat geen extra toewijzing mogelijk is omdat de ruimteverwarming onderdeel uitmaakt van de productbenchmark. Dit wordt ten overvloede ook nog eens uitgewerkt in een Q&A op de website van de Europese Commissie.

In het geval bij Tata Steel, waar meerdere productbenchmarks van toepassing zijn, kan worden vastgesteld dat alle gebouwen direct of indirect in dienst staan ten behoeve van de productie van een onder een benchmark vallend product.

Omdat ruimteverwarming een onderdeel vormt van een productbenchmark-subinstallatie, leidt het nogmaals toewijzen via de warmte- of brandstofbenchmark voor ruimteverwarming tot een dubbeltelling hetgeen op grond van artikel 8, vijfde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen niet is toegestaan.

Conclusie

De zienswijze van Tata Steel leidt niet tot een aanpassing van de toewijzing.

4.14 Yara Sluiskil B.V.

Inhoud zienswijze

De zienswijze van Yara Sluiskil B.V. (hierna: Yara) betreft drie broeikasgasinstallaties (hierna: BKG): BKG-6, BKG-2 en BKG-3.

BKG 6

Yara stelt dat in het ontwerpbesluit voor BKG-6 ten onrechte geen emissierechten zijn toegekend voor de export van meetbare laagwaardige warmte, afkomstig uit de productie van salpeterzuur, naar een niet-ETS installatie. Omdat deze laagwaardige warmte nog niet nuttig werd toegepast ten tijde van het opstellen van de benchmark voor de salpeterzuurproductie, stelt Yara dat er emissierechten moeten worden verleend op basis van de warmtebenchmark.

BKG-2 en BKG-3

Yara produceert in BKG-2 en BKG-3 ammoniak en stelt dat in geen van de te kiezen referentieperiodes (2005-2008 of 2009-2010) de daadwerkelijk gerealiseerde productie representatief is voor deze ammoniakfabrieken. Zowel in 2008 als 2009 zijn namelijk als gevolg van de economische crisis de betreffende installaties tijdelijk buiten werking gesteld. Yara is van mening dat de in deze periode niet-gerealiseerde productie moet worden opgeteld bij de daadwerkelijk gerealiseerde productie. De toewijzing voor BKG-2 en BKG-3 zou moeten worden verhoogd.

Het niet-toekennen van deze extra emissierechten leidt er volgens Yara toe dat de installaties minder emissierechten krijgen toegewezen dan de werkelijke uitstoot, wat onredelijk is omdat de installaties op het vlak van energie-efficiëntie beter scoren dan de wereldtop.

Reactie

BKG-6

Op basis van de definitie van een warmtebenchmark-subinstallatie (artikel 3, onderdeel d, EU-uitvoeringsmaatregelen) komt normaliter de export van warmte naar een niet-ETS installatie in aanmerking voor de toewijzing van emissierechten op basis van de warmtebenchmark. Zoals door Yara zelf wordt aangegeven, is in dit geval de warmte die wordt geëxporteerd afkomstig uit een subinstallatie vallend onder de productbenchmark voor salpeterzuur.

Uit artikel 10, zesde lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen blijkt, dat er geen emissierechten kunnen worden toegewezen voor warmte afkomstig van salpeterzuurproductie. Het feit dat de betrokken warmte nog niet nuttig werd toegepast ten tijde van het opstellen van de salpeterzuurbenchmark is daarmee niet relevant.

BKG-2 en 3

Voor wat betreft de bepaling van de productie is artikel 9, tweede lid, van de EU-uitvoeringsmaatregelen bepalend. Daarin staat dat onder het productgerelateerde historisch activiteitsniveau voor producten met een benchmark wordt verstaan: de mediane historische jaarproductie van dit product in de betrokken installatie. Dat betekent dat wordt uitgegaan van de productie die in het verleden is gerealiseerd. Het ophogen van gerealiseerde productiecijfers met geprognosticeerde productiecijfers is niet mogelijk.

De veronderstelling dat de best presterende installaties altijd voldoende emissierechten krijgen toegewezen om de emissies in de periode 2013-2020 af te dekken is niet juist. De toegewezen emissierechten zijn namelijk gebaseerd op historische gegevens.

Conclusie

De zienswijze leidt niet tot een aanpassing van de toewijzing.

5 Reactie van de Europese Commissie op het Besluit van 2 juli 2012.

Na notificatie van het nationaal toewijzingsbesluit d.d. 2 juli 2012 heeft de Europese Commissie beoordeeld of de toewijzingsregels door Nederland correct zijn toegepast. De Commissie heeft alleen in één geval geoordeeld dat de regels niet juist zijn toegepast en Nederland verzocht de toewijzing opnieuw te berekenen conform de aanwijzingen van de Europese Commissie.

Het betreft de installatie Dow Benelux B.V. BKG 8 (#407g). De desbetreffende installatie had een significante uitbreiding in een van de subinstallaties in de periode 2005-2008, terwijl voor het vaststellen van het activiteitsniveau de periode 2009-2010 is gebruikt. Het activiteitsniveau voor de subinstallatie met de significante uitbreiding was berekend via de methodiek van artikel 9.9 van Besluit 2011/278/EU. De Europese Commissie is van oordeel dat in dit geval artikel 9.9 niet toegepast mag worden en het activiteitsniveau van de betreffende significant uitgebreide subinstallatie berekend moet worden met de mediaan van 2009-2010. Het activiteitsniveau in deze jaren weerspiegelt naar het oordeel van de Europese Commissie immers al de uitbreiding in de periode 2005-2008. Conform de aanwijzingen van de Europese Commissie is de toewijzing opnieuw berekend hetgeen tot een miniem hogere toewijzing heeft geleid. Dow Benelux B.V. is hiervan op de hoogte gesteld. Ook heeft zij de gelegenheid gehad de herberekening te controleren en een zienswijze hierover uit te brengen. Hiervan is geen gebruik gemaakt.

6 Sluitingen, significante uitbreidingen of tijdelijke sluitingen na 30 juni 2011?

Sluitingen, significante uitbreidingen/inkrimpingen of tijdelijke sluitingen die na 30 juni 2011 hebben plaatsgevonden kunnen gevolgen hebben voor de in dit besluit opgenomen toewijzing. Een aantal bedrijven heeft hiervan bij de NEa melding gedaan. Aanpassingen van de toewijzing die het gevolg zijn van dergelijke wijzigingen moeten op grond van Besluit 2011/278/EU genotificeerd worden bij de Europese Commissie waarna de Europese Commissie een beoordeling uitvoert of de toewijzingsregels/sluitingsregels correct zijn toegepast. Omdat dergelijke notificaties op verzoek van de Europese Commissie nog niet zijn ingediend, zijn deze derhalve niet meegenomen in dit besluit. Dit besluit weerspiegelt de situatie zoals van toepassing op 30 juni 2011. Dit impliceert tevens dat de naamgeving voor de betreffende inrichting is gehanteerd zoals geldend op 30 juni 2011, ook al is de naam en/of de drijver van de inrichting na die datum gewijzigd. Inrichtingen waar wijzigingen na 30 juni 2011 hebben plaatsgevonden dienen er rekening mee te houden dat de daadwerkelijke toewijzing in de loop van het jaar kan worden gewijzigd of in het geheel niet zal plaatsvinden.

7. Terinzagelegging en beroep

Op grond van artikel 3:44, eerste lid, onder a, juncto 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de standaardformulieren en de samenvatting van de standaardformulieren zoals vervat in de bedrijfspecifieke bijlage (bijlage 2) niet ter inzage gelegd. De gegevens die door bedrijven zijn verstrekt ten behoeve van de berekening van de kosteloze toewijzing zijn vertrouwelijk meegedeeld aan de overheid. In de bedrijfsspecifieke bijlage staan gegevens waarmee concurrenten inzicht kunnen krijgen in productievolumes, energieverbruik en brandstofverbruik op subinstallatie-niveau. Analyse hiervan kan voor concurrenten waardevolle informatie opleveren over de prijsopbouw van producten of processen. De concurrenten leren daarmee namelijk de sterke en zwakke punten van het betreffende bedrijf kennen en kunnen door prijsmanipulaties van een concurrerend product hierop anticiperen. Daarbij moet bedacht worden dat een aantal bedrijven (raffinaderijen, staal, chemie) op een mondiale markt opereert, waardoor niet alleen de Europese verhoudingen maatgevend zijn voor de concurrentiekracht van de bedrijven. In het licht van deze overwegingen wordt aan de bescherming van het bedrijfsbelang een zwaarder gewicht toegekend dan aan het algemene belang van openbaarheid van milieu-informatie. Dit is in lijn met hoe de Europese Commissie en andere lidstaten omgaan met deze gegevens.

Beroep tegen dit besluit kan worden ingesteld door belanghebbenden tot zes weken na de dag waarop het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit overeenkomstig artikel 16.30a, derde lid, tweede volzin, in verbinding met artikel 16.30, vierde lid, Wm, in de Staatscourant is bekendgemaakt. Beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA, Den Haag. Geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht tegen het ontwerp van het toewijzingsbesluit.

