Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 650
Tel : 070 339 4459
Fax: 070 339 1310

Directoraat Generaal Milieubeheer
Directie Klimaatverandering en Industrie
RM0065br

Aan: dr. H.H.F. Wijffels
Sociaal-Economische Raad
Postbus 90405
2509 EP Den Haag

Uw kenmerk	Uw brief	Kenmerk	Datum
		MBL2000086066	14 SEP. 2000

Onderwerp

Advies Emissiehandel in klimaatbeleid

Geachte heer Wijffels,

Hierbij ontvangt u een afschrift van de brieven die ik heb verzonden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. In die brieven heb ik een reactie van het kabinet gegeven op het door uw Raad uitgebrachte vervolgadvies naar aanleiding van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1, met betrekking tot emissiehandel in klimaatbeleid. Tevens doe ik u het Instellingsbesluit Adviescommissie Plafonnering CO_2-emissies toekomen.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik de Raad te danken voor het vervolgadvies.

Hoogachtend,

de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J. P. Pronk

Bijlagen:

Verzoeke bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te dringen wordt het zeer op prijs gesteld

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 650
Tel : 070 339 4459
Fax: 070 339 1310

Directoraat Generaal Milieubeheer
Directie Klimaatverandering en Industrie
RM00b5br

Aan: de Voorzitter van de Eerste Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw kenmerk	Uw brief	Kenmerk	Datum
		MBL2000086066	13 SEP. 2000

Onderwerp

Reactie op het SER-advies Emissiehandel in klimaatbeleid en toezending Besluit Adviescommissie Plafonnering CO_2-emissies

Geachte Voorzitter,

Op 30 juni 1999 heb ik, namens het kabinet, aan de Sociaal-Economische Raad gevraagd advies uit te brengen over de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1 (Kamerstukken II, 1998-1999, 26.603 nrs.1 en 2). De SER heeft op 15 oktober 1999 zijn advies terzake vastgesteld (Advies op hoofdlijnen inzake de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1: binnenlandse maatregelen, SER-advies nr. 99/14). Op 24 januari jl. heb ik u een reactie op het advies van de SER doen toekomen (Kamerstukken II 1999-2000, 26.603 nr. 27).

In zijn advies heeft de SER aangegeven een vervolgadvies te zullen uitbrengen inzake het onderdeel verhandelbare emissierechten uit eerder genoemde Uitvoeringsnota. Bijgaand doe ik u dit vervolgadvies toekomen (Emissiehandel in klimaatbeleid, SER-advies nr. 00/06, van 19 mei 2000). Namens het kabinet geef ik u hierbij tevens een reactie op het vervolgadvies van de SER.

Een belangrijk element in het advies van de SER is dat hij emissiehandel nadrukkelijk in een Europees kader plaatst. Hierbij geeft de SER de voorkeur aan coördinatie vanuit de Europese Unie van de introductie van een binnenlands handelssysteem. De SER geeft voorts aan dat idealiter een Nederlands systeem van emissiehandel wordt gebaseerd op een raamwerk dat door de Europese Unie aan de lidstaten wordt aangereikt. De SER verzoekt het kabinet in dat verband in de Europese Unie actief te bevorderen dat een aantal minimumeisen voor nationale emissiehandel wordt opgesteld. De SER geeft in dat verband aan dat recent door de Europese Commissie een Groenboek is uitgebracht. Ook geeft de SER aan dat Nederland moet bevorderen dat dit Groenboek binnen afzienbare tijd tot daadwerkelijke besluitvorming leidt.

Bijlagen:

Verzoek bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.

Ik onderschrijf de zienswijze van de SER dat de totstandkoming van een Europees systeem wenselijk is. Ik steun de Europese Commissie dan ook in haar streven met het "Groenboek over handel in broeikasgassenemissierechten binnen de Europese Unie" de discussie ter zake op gang te willen brengen en daarbij tevens de relatie te willen leggen tussen emissiehandel en andere beleidsplannen en maatregelen met betrekking tot klimaatverandering. De Europese Commissie vraagt aan van belang zijnde partijen een reactie op het Groenboek. Ik zal samen met mijn ambtgenoot van Economische Zaken een actieve rol gaan vervullen in de daarmee gestarte discussie over emissiehandel in Europees verband. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie van het Tweede Kamer lid Klein Molekamp c.s. (Kamerstukken II, 1999-2000 26.603, nr. 7) met betrekking tot de ontwikkeling van een systeem van verhandelbare emissies op Europees vlak. Een en ander in lijn met de benadering zoals neergelegd in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 2: Samenwerking met het buitenland.
Hoewel ik de ontwikkeling van een Europees systeem toejuich en ondersteun, meen ik dat dit een aanvulling is op de ontwikkeling van een nationaal systeem van verhandelbaarheid. Zulks heb ik in reactie op de eerder genoemde motie ook aangegeven. Om de overgang naar een Europees systeem te vergemakkelijken, is het van belang dat de nationale systemen die nu worden ontwikkeld van identieke principes uitgaan. Ik zal mij daarom met mijn ambtgenoot van Economische Zaken inzetten voor een 'framework of principles' in EU-verband dat het kader kan bieden voor nationale systemen.
Ik wil onderzoek met betrekking tot de ontwikkeling van een nationaal systeem niet laten wachten op de eventuele totstandkoming van een Europees systeem. Bij de ontwikkeling van een nationaal systeem speelt de instelling van de Adviescommissie Plafonnering CO_2-emissies een cruciale rol. In de opdracht aan deze Adviescommissie (het Instellingsbesluit) is als randvoorwaarde aangegeven dat de voorstellen van die Adviescommissie zodanig vormgegeven dienen te zijn dat op termijn aansluiting mogelijk is bij eventueel in andere lidstaten van de Europese Unie ontstane systemen van verhandelbaarheid. Hieronder begrijp ik tevens een eventueel door de Europese Unie te ontwikkelen systeem. Het Instellingsbesluit Adviescommissie Plafonnering CO_2-emissie heb ik u recent doen toekomen.

De SER beveelt aan om pas na onderzoek naar de belangrijkste voorwaarden voor binnenlandse emissiehandel een experiment op te zetten. De instelling van een onafhankelijke, breed samengestelde commissie die onderzoek zal doen naar de voorwaarden waaronder handel in emissierechten in Nederland kan worden geïntroduceerd wordt door de SER gesteund. De commissie kan ook een voorstel met betrekking tot het experiment doen. De SER acht voorts het concept van verhandelbare reductiecertificaten minder aantrekkelijk dan verhandelbare emissierechten. Dit onder meer vanwege mogelijke desinteresse van bedrijven om extra reducties bovenop afgesproken reducties in het kader van convenanten te realiseren alsmede vanwege de complexiteit van de certificering ter zake. Hoewel de SER in het algemeen experimenten met emissiehandel ondersteunt, acht de SER het in de Uitvoeringsnota aangegeven experiment te beperkt van opzet. Voor het experiment stelt de SER een alternatief voor, zijnde emissiehandel op internationaal niveau.

Het systeem dat met de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid wordt geschetst, betreft plafonnering van op de binnenlandse markt gerichte of energie-extensieve sectoren met gebruikmaking van reductiemogelijkheden vanuit de overige, niet-geplafonneerde, sectoren. Deze zogenoemde centrale variant is gebaseerd op een advies van de VROM-Raad (Advies 010, Transitie naar een koolstofarme Energiehuishouding, 23 december 1998). Het systeem in de Uitvoeringsnota is gesplitst in een experiment met reducties en nader onderzoek door een breed samengestelde commissie naar plafonnering.
Het verheugt mij dat de Raad de instelling van een dergelijke commissie steunt. Verder ben ik van mening dat het signaal van de SER met betrekking tot het experiment dat in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid wordt bedoeld, belangrijk is. Na een inmiddels afgeronde oriënterende studie laat ik de advisering over al dan niet verdere uitwerking van het experiment met betrekking tot de verhandelbare reductiecertificaten, zoals aangegeven in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, dan ook over aan de eerdergenoemde Adviescommissie. Op deze wijze kan een experiment passend worden gemaakt in het totale onderzoek van de Adviescommissie. Waar de SER aangeeft de verhandelbare reducties minder aantrekkelijk te vinden, pleit hij voor een ander systeem dan de in de Uitvoeringsnota bedoelde centrale variant. Anticiperend op het advies van de SER, heb ik dan ook gemeend de Adviescommissie Plafonnering CO_2-emissies de ruimte te moeten geven andere varianten dan deze centrale variant te onderzoeken. Andere varianten vind ik echter alleen interessant indien ik deze qua haalbaarheid en implementeerbaarheid met die centrale variant kan vergelijken. In de opdracht aan de Adviescommissie heb ik dan ook om een dergelijke vergelijking gevraagd. Op het alternatief dat de SER met betrekking tot het experiment geeft ben ik al eerder ingegaan waar ik mijn zienswijze ten opzichte van het Groenboek van de Europese Commissie heb beschreven.

Pas als er serieus zicht is op emissiehandel op het niveau van de Europese Unie, zou volgens de SER de complexe operatie van de introductie van een Nederlands systeem moeten worden ingezet. De complexiteit wordt hierbij, aldus de SER, bepaald doordat rekening gehouden moet worden met lopende meerjarenafspraken en convenanten tussen overheid en bedrijven. De SER geeft voorts aan dat op Europees niveau nog geen gemeenschappelijk klimaatbeleidspraktijk bestaat, waardoor er minder inpassingsproblemen zouden zijn.

De taak van eerdergenoemde Adviescommissie is mij te adviseren omtrent de haalbaarheid van het instellen van CO_2-emissieplafonds. Daarmee behoort het element dat de SER hier naar voren brengt tot het taakveld van de Adviescommissie. Alvorens ik hierop zelf kan ingaan, wacht ik het advies van die commissie af.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J. P. Pronk

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Beschikking

Centrale Directie
Juridische Zaken
Afdeling Wetgeving
nr. MJZ2000085040

betreft: Instellingsbesluit Adviescommissie plafonnering CO_2 -emissies

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

BESLUITEN:

Artikel 1
In dit besluit wordt verstaan onder:
a. afgeschermde sector: sector van het economisch leven waarvan de internationale concurrentiepositie door maatregelen ter beperking van CO_2-emissies niet structureel wordt verstoord;
b. CO_2-emissieplafond: de maximaal toegestane hoeveelheid emissies van koolstofdioxide in een bepaald gebied of voor een bepaalde sector van het economisch leven;
c. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2;
d. minister: Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Artikel 2
Er is een Adviescommissie plafonnering CO_2-emissies.

Artikel 3
1. De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over de haalbaarheid van het instellen van CO_2-emissieplafonds. Het advies van de commissie bevat in ieder geval voorstellen met betrekking tot:
   a. de haalbaarheid van het vaststellen van CO_2-emissieplafonds voor huishoudens en afgeschermde sectoren;
   b. concreet implementeerbare varianten van CO_2-emissieplafonds;

c. afgeschermde sectoren die zich lenen voor het vaststellen van CO_2-emissieplafonds;
d. de mogelijke rol van intermediairen bij het vaststellen van CO_2-emissieplafonds voor huishoudens en afgeschermde sectoren;
e. de vast te stellen CO_2-emissieplafonds en de initiële verdeling van de emissies;
f. de relatie met gerealiseerde emissiereducties die als zodanig zijn gewaarmerkt en die kunnen worden verhandeld, afkomstig uit sectoren van het economisch leven waarin geen CO_2-emissieplafond bestaat;
g. de positie van toe- en uittreders;
h. de relatie met bestaande wettelijke regelingen, zoals de Wet milieubeheer, subsidieregelingen en convenanten;
i. de relatie van een systeem van CO_2-emissieplafonds tot de handhaving.

2. Bij de uitoefening van haar taak neemt de commissie de volgende randvoorwaarden in acht:
   a. de voorstellen zijn gericht op het instellen van een nationaal systeem van verhandelbaarheid van CO_2-emissies, doch zijn tevens zodanig vormgegeven dat op termijn aansluiting mogelijk is bij eventueel in andere lidstaten van de Europese Unie ontstane systemen van verhandelbaarheid van emissies, in het bijzonder van CO_2-emissies;
   b. de commissie houdt in haar voorstellen rekening met de liberalisering van de energiemarkt in Nederland en met ontwikkelingen ten aanzien van duurzame energie;
   c. de voorstellen worden onderbouwd met behulp van berekeningen, uitgevoerd door een algemeen erkende onderzoeksinstelling.
3. Indien haar in het eerste lid omschreven taak de commissie naar haar oordeel onvoldoende mogelijkheden biedt om met inachtneming van de in het tweede lid bedoelde randvoorwaarden te komen tot voorstellen als bedoeld in het eerste lid, kan zij andere voorstellen ontwikkelen om te komen tot een systeem van verhandelbaarheid van CO_2-emissies. De commissie vergelijkt deze voorstellen met binnen haar taakomschrijving mogelijke voorstellen op aspecten van haalbaarheid en concrete implementeerbaarheid.

Artikel 4
De commissie bestaat uit elf leden. De voorzitter en de overige leden worden benoemd en ontslagen door de minister.

Artikel 5
De commissie brengt uiterlijk 1 oktober 2001 advies uit.

Artikel 6
De archiefbescheiden van de commissie worden na opheffing van de commissie overgedragen aan het archief van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Artikel 7
1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 juli 2000.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 31 december 2001.

Artikel 8
Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Adviescommissie plafonnering CO_2-emissies.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.P. Pronk

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.G. de Vries

Toelichting

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges wordt door middel van het onderhavige besluit de Adviescommissie plafonnering CO_2-emissies ingesteld. Deze commissie heeft tot taak te komen met een advies inzake de haalbaarheid van het vaststellen van CO_2-emissieplafonds voor huishoudens en afgeschermde sectoren. De instelling van deze commissie is door het kabinet reeds aangekondigd in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1 (kamerstukken II 1998/99, 26 603, nr. 1).

In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid is tevens gesteld dat met betrekking tot het voeren van klimaatbeleid een instrumentarium noodzakelijk is dat optimaal gebruik maakt van het zelfsturend vermogen van de maatschappij en van de economie. Vooral bij aanscherping van het klimaatbeleid kan een systeem van verhandelbare emissies met een emissieplafond voor afgeschermde sectoren ('sheltered sectoren') en huishoudens mogelijk kostenvoordelen bieden ten opzichte van de huidige situatie, waarbij 25 tot 30 verschillende instrumenten in werking of in voorbereiding zijn. Afgeschermde sectoren zijn sectoren van het economisch leven, zoals dienstverlenende bedrijven, waarbij maatregelen ter beperking van CO_2-emissies geen structurele verstoring van de internationale concurrentiepositie betekenen (zie artikel 1, onderdeel a).

Het kabinet heeft in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid gesteld het advies van de VROM-Raad (advies 010, Transitie naar een Koolstofarme Energiehuishouding, 23 december 1998) met betrekking tot CO_2-emissieplafonnering als uitgangspunt te kiezen. Daarin is ten aanzien van de eerste budgetperiode (die loopt van 2008 tot en met 2012) onder meer ervoor gekozen te beginnen met de ontwikkeling van een binnenlands systeem van verhandelbare emissies voor de afgeschermde sectoren en de huishoudens, met de mogelijkheid gebruik te maken van gerealiseerde emissiereducties binnen niet-deelnemende sectoren.

Over de verschillende artikelen van het besluit kan ter toelichting het volgende worden opgemerkt.

Artikel 3, eerste lid, bevat de taakomschrijving van de commissie. Ingevolge onderdeel a, heeft de commissie tot taak onderzoek te doen naar de haalbaarheid van het vaststellen van CO_2-emissieplafonds voor afgeschermde sectoren en huishoudens. Voor de afgeschermde sectoren geldt dat prijsverhogingen van maatregelen ter beperking van hun CO_2-emissie geen concurrentienadelen brengen omdat zij alleen concurreren met bedrijven die onderhevig zijn aan dezelfde maatregelen of waar de maatregelen slechts beperkt van invloed zijn. Bij het onderzoek naar de afgeschermde sectoren die zich lenen voor plafonnering (onderdeel c) kunnen ook niet-stationaire, mobiele bronnen worden betrokken.

De commissie dient in haar onderzoek ook de rol van intermediairen te betrekken (onderdeel d). Hierbij valt te denken aan energiedistributiebedrijven, in verband met een eventuele plafonnering van afgeschermde sectoren en huishoudens via de energiedistributie. Met betrekking tot de reducties in onderdeel f, is een voorstudie uitgevoerd die uitwijst dat een systeem met gecertificeerde reducties van niet-geplafonneerde sectoren weliswaar mogelijk is, maar dat er mogelijk ook belemmeringen zijn. Desgewenst kan de commissie het verdere onderzoek naar de reducties ter hand nemen. Met de begrippen toe- en uittreders in onderdeel g, wordt het volgende bedoeld. Bij het instellen van een systeem van verhandelbare emissies wordt een hoeveelheidsbeperking ten aanzien van het totaal aan emissies van betrokken sectoren gespecificeerd. Het totaal aan toegestane emissies wordt verdeeld of verkocht onder partijen die onder het CO_2-emissieplafond vallen. Toetreders zijn partijen die na de initiële verdeling van toegestane emissies onder het CO_2-emissieplafond vallen en die daarom toegestane emissies moeten verwerven om activiteiten te kunnen ontplooien. De term uittreders verwijst naar partijen die niet langer onder het CO_2-emissieplafond vallen, bijvoorbeeld als gevolg van beëindiging van de relevante activiteiten. De voorstellen die de commissie zal ontwikkelen inzake de relatie van een systeem van CO_2-emissieplafonds tot de handhaving (onderdeel i) dienen aan te sluiten bij de bevindingen van de commissie Geelhoed (MDW-traject). De commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft voorstellen gedaan ter verbetering van de wetgevingskwaliteit, waarin begrepen de rechtshandhaving, verbetering van de marktwerking (afschaffing concurrentiebeperkende maatregelen) en vermindering van uit wet- en regelgeving voortvloeiende onevenredig zware lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.

Artikel 3, tweede lid, bevat een aantal randvoorwaarden die de commissie bij de uitoefening van haar taak in acht dient te nemen. In onderdeel a is aangegeven dat, hoewel het advies van de commissie zich in eerste instantie zal richten op een nationaal systeem van verhandelbaarheid, de commissie bij de ontwikkeling van een nationaal systeem rekening dient te houden met aansluiting bij een mogelijk toekomstig internationaal systeem van verhandelbare CO_2-emissies. Dit mede in het licht van de wens van de Tweede Kamer om met andere Europese lidstaten te overleggen over een systeem van verhandelbare emissies op Europees vlak (motie Klein Molekamp c.s., kamerstukken II, 1999/2000 26.603, nr 7). In dat verband speelt het Groenboek (8 maart 2000) dat de Europese Commissie heeft gepubliceerd over een Europees systeem van emissiehandel, een rol. In verband met het voorgaande neemt de commissie ook de spelregels met betrekking tot emissiehandel in acht, voorzover die volgen uit het Kyoto-protocol en de uitwerking daarvan door de Conferentie van Partijen. Dit betreft de spelregels van de drie zogenoemde 'Kyoto instrumenten' Joint Implementation (JI), het Clean Development Mechanism (CDM) en internationale Emission Trading (ET). JI en CDM maken het mogelijk om via projecten emissiereducties daar te laten plaatsvinden waar dat tegen de laagste kosten mogelijk is. Door de gerealiseerde reducties over te dragen kan het investerende land deze gebruiken om aan de eigen verplichting te voldoen. ET geeft dezelfde mogelijkheid emissies over te dragen, maar deze hoeven niet uit specifieke projecten voort te komen. De commissie dient rekening te houden met eventuele wijzigingen in de structuur van de energiemarkt die optreden als gevolg van de liberalisering van die markt (onderdeel b). Als gevolg van de liberalisering worden gebruikers op termijn vrij hun eigen energieleverancier te kiezen. Ook dient rekening te worden gehouden met ontwikkelingen ten aanzien van duurzame energie. In dat verband is van belang dat de liberalisering van de markt voor duurzame energie in een hoger tempo verloopt dan de markt voor energie opgewekt uit

fossiele bronnen. De berekeningen waarmee de voorstellen moeten worden onderbouwd (onderdeel c), moeten afkomstig zijn van een algemeen erkende onderzoeksinstelling. Hiermee wordt gedoeld op instellingen als het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM), Energie Centrum Nederland (ECN) en het Centraal Plan Bureau (CPB). In onderdeel d, is aangegeven dat de commissie desgewenst ook andere varianten dan de centrale variant (een systeem van verhandelbare emissies voor de afgeschermde sectoren en de huishoudens, met de mogelijkheid gebruik te maken van emissiereducties die binnen niet-deelnemende sectoren zijn gerealiseerd) kan beschouwen; deze varianten dienen dan te worden vergeleken met de uitwerking van genoemde centrale variant.

De commissie bestaat uit elf leden (artikel 4). De leden van de commissie zijn afkomstig uit het bedrijfsleven, de energiesector, de wetenschap en de milieubeweging. Bij een afzonderlijk besluit zal de benoeming van de leden worden geregeld. Tevens zal met dat besluit, met inachtneming van het Vergoedingenbesluit adviescolleges, de vergoeding worden vastgesteld die de leden van de commissie voor hun werkzaamheden ontvangen.

Met inachtneming van de Kaderwet Adviescolleges regelt de commissie haar werkzaamheden voor het overige naar eigen inzicht. De commissie kan bij de uitvoering van haar taakopdracht in overleg treden met deskundigen of belanghebbende partijen. De commissie wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door het secretariaat van de commissie en door de interdepartementale Werkgroep verhandelbaarheid CO_2-emissies.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.P. Pronk

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.G. de Vries