

Werkgroep Moons brengt advies uit

Ruimte voor NO_x-emissiehandel, maar...

De handel in stikstofoxiden (NO_x) is een kosteneffectieve manier om de uitstoot van verzurend gas naar beneden te brengen. Bedrijven kunnen immers zelf kiezen of ze investeren in schone technologie óf emissierechten kopen van ondernemingen die dat al hebben gedaan. Maar wil de handel slagen, moet er nog wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan, stelt consultant Jan van der Kolk. Adriaan van Hooijdonk Foto: Casper Rila

Emissiehandel was in eind jaren '90 nog een vies woord bij overheid en milieubeweging. Handel en milieu, dat kon eigenlijk niet. Daarom werd er in die tijd over 'kostenverevening' gesproken', zegt consultant Jan van der Kolk. Hij heeft de werkgroep Moons, vernoemd naar VROM-topambtenaar Cees Moons en samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken en VROM, DCMR Milieudienst Rijnmond en het bedrijfsleven (waaronder de VNCI), bijgestaan als adviseur in het onderzoek naar de vraag of het NO_x-emissiehandelsysteem toekomst heeft in Nederland.

Wat veel partijen volgens hem vergeten zijn, is dat de handel in NO_x eind jaren '90 mede in gang is gezet door de chemische industrie. 'Toen heeft de chemie met de overheid afgesproken de mogelijkheid voor NO_x-emissiehandel te verkennen. De betrokken partijen dachten dat de bestaande wet- en regelgeving daarvoor ruimte bood. Maar dat pakte anders uit... Door de invoering van Europese wet- en regelgeving op milieugebied, de zogeheten IPPC-richtlijn, is de handel in Nederland nauwelijks van de grond gekomen', aldus Van der Kolk.

Weinig ruimte voor handel
De IPPC-richtlijn schrijft immers voor dat bedrijven de best beschikbare technieken moeten toepassen in hun productieproces. En dat wordt in Nederland streng geïnterpreteerd. Bedrijven hebben amper de keuze om te investeren in reductiemaatregelen waarmee ze rechten kunnen genereren. En omdat alle bedrijven aan de streng(st)e best beschikbare technieken moeten voldoen, is er in de praktijk vrijwel geen ruimte meer over voor handel. De prijs van stikstofoxide bevond zich de afgelopen jaren dan ook op zo'n laag niveau dat

handel niet of nauwelijks van de grond kwam. Van der Kolk:

'Reden voor de werkgroep Moons om te onderzoeken of er binnen de bestaande Nederlandse en Europese wet- en regelgeving ruimte kon worden gecreëerd om de emissiehandel wél goed te laten functioneren. De afgelopen maanden hebben we er hard aan gewerkt en volgens ons moet het mogelijk zijn. Het komt er op neer dat de overheid in een *Algemene Maatregel van Bestuur* eisen voor NO_x-emissies opneemt. Die moeten echter zo ruim mogelijk zijn als binnen bestaande Europese wetgeving denkbaar is, zodat bedrijven er gemakkelijk aan kunnen voldoen. Door vervolgens in de emissiehandel de prestatienorm voor bedrijven wat lager te leggen, kan de emissiehandel als sturingsinstrument werken. Bedrijven die meer uitstoten dan de prestatienorm hebben twee keuzen: óf ze investeren in maatregelen om hun emissie te verminderen óf ze kopen via emissiehandel extra rechten van bedrijven die hun prestatienorm ruimschoots halen.'

Drie voorwaarden

Het klinkt eenvoudig, maar volgens Van der Kolk moet er nog aan drie belangrijke voorwaarden worden voldaan. 'In de eerste plaats moet VROM de juridische details nog uitwerken. Dat wil overigens niet zeggen dat we over één nacht ijs zijn gegaan. Een juridische sub-werkgroep heeft goed onderzocht of deze weg begaanbaar kan zijn. Maar bij de uitwerking van de juridische details moet blijken of het écht kan.'

Ten tweede is het essentieel dat de ruimte tussen de emissie-eisen uit de *Algemene Maatregel van Bestuur* en de prestatienormen van de bedrijven die aan de handel deelnemen minimaal 15 kton bedraagt. Alleen dan is emissiehandel volgens de werk-

groep een zinvolle aangelegenheid.

Tot slot moeten de betrokken ministeries nog een oplossing vinden voor de ongewenste samenloop met de Europese natuurbeschermingswet (Natura 2000). Als gevolg van deze wet- en regelgeving kan het namelijk gebeuren dat een bedrijf een extra vergunning nodig heeft om de NO_x-uitstoot te reduceren als die invloed heeft op een nabijgelegen natuurgebied.

Meer flexibiliteit

Maar als deze uitdagingen zijn overwonnen, spinnen de bedrijven daar garen bij, stelt Van der Kolk. 'Als we op deze manier met NO_x-emissiehandel doorgaan, zijn de bedrijven af van eventuele beroepsprocedures tegen NO_x-emissie-eisen en de bijbehorende hoge juridische kosten. Want door de ruime eisen in de AMvB, kun je niet meer via een vergunning met scherpere emissie-eisen worden geconfronteerd. Daar komt bij dat het bedrijven meer flexibiliteit geeft. Stel dat een onderneming voor een grote revisie van een fabriek staat. Dan kan het management bijvoorbeeld beslissen om voor

twee jaar rechten te kopen om vervolgens bij de revisie maatregelen te nemen om de uitstoot te reduceren. En voor alle bedrijven samen is het uiteindelijk ook de beste optie; je treft uiteindelijk de maatregelen daar waar ze het goedkoopst zijn. En dat is toch de kern van emissiehandel.'

Van der Kolk benadrukt dat het om breedgedragen advies gaat. 'Daarom kan er volgens mij binnen een paar maanden bestuurlijke overeenstemming zijn. Voor de definitieve uitwerking en afronding, zijn we echter zo twee jaar verder. Dat is op zich geen probleem, omdat Brussel in 2012 naar verwachting met nationale emissieplafonds komt, die aangeven hoeveel een land van een bepaalde stof, zoals NO_x, maximaal mag uitstoten. Het blijft echter aan de lidstaten zelf om het over de verschillende sectoren te verdelen. En dan begint het gevecht pas echt...

Ik zie overigens wel een Europese tendens om de plafonds steeds scherper te stellen. En dat betekent dat bedrijven op een gegeven moment toch kostbare maatregelen moeten gaan nemen om de uitstoot naar beneden te brengen.' ■

'Emissiehandel geen doel op zich'

De chemische industrie staat in beginsel positief tegenover emissiehandel, benadrukt VNCI-beleidsmedewerker Leantine Mulder-Boeve. 'Het is immers een manier om op een kosteneffectieve manier de uitstoot van NO_x naar beneden te brengen. Maar handel kan nooit een doel op zichzelf zijn. Daarom moet VROM zich inzetten voor een redelijk Europees emissieplafond voor NO_x in 2020. En bij de verdeling van het plafond over de verschillende maatschappelijke sectoren, zoals de industrie en het verkeer, is gelijke behandeling essentieel. De alternatieve route die VROM aangeeft wanneer emissiehandel niet door zou gaan, is voor de VNCI niet aanvaardbaar. Het ministerie heeft immers aangegeven dat in de *Algemene Maatregel van Bestuur* die dan van kracht zou worden, de normen strenger zullen zijn dan die van de Europees vastgestelde best beschikbare technieken. Bovendien vindt de VNCI het belangrijk dat het NO_x-handelssysteem zo is ingericht dat alle deelnemers de mogelijkheid hebben om te kopen of te verkopen. Als bedrijven langjarig alleen rechten kunnen kopen, klopt het systeem niet.'