



Besluit van ..., tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) [ONTWERPTEKST ZOALS AANGEBODEN AAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE]

Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 4 oktober 2011, nr. IenM/BSK-2011/128244, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU 2009, L 140) en de artikelen 16.1, tweede lid, 16.6, eerste lid, 16.14, derde lid, en 16.21 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De volgende begrippen en daarbij behorende begripsomschrijvingen vervallen:

- CO₂-emissiefactor;
- CO₂-installatie;
- CO₂-procesemissie;
- CO₂-verbrandingsemisatie.

2. De begripsomschrijving van verbrandingseenheid komt te luiden: vaste technische eenheid waarin activiteiten als bedoeld in artikel 3, onder t, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten plaatsvinden;.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen a en b van het eerste lid komen te luiden:

- a. de categorieën van activiteiten die in de bij dit besluit behorende bijlage I zijn genoemd en die een emissie van een in die bijlage bij de betrokken activiteit aangeduid broeikasgas veroorzaken;
- b. op grond van artikel 24 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten opgenomen:
 - 1°. combinaties van activiteiten en broeikasgassen alsmede
 - 2°. combinaties van inrichtingen en broeikasgassen,met ingang van de in de beschikking van de Europese Commissie tot goedkeuring van die opneming genoemde datum.



2. Het tweede lid vervalt.

3. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot tweede en derde lid.

4. Het tweede lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt 'het eerste en tweede lid' vervangen door: het eerste lid, onder a.

b. In onderdeel a vervalt: onder A, categorieën 2 tot en met 4,.

c. In de onderdelen b en c wordt 'CO₂-installatie' vervangen door: broeikasgasinstallatie.

d. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, wordt na onderdeel c een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. in de broeikasgasinstallatie uitsluitend biomassa wordt gebruikt.

5. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. Indien in een broeikasgasinstallatie meerdere activiteiten als genoemd in de bij dit besluit behorende bijlage I worden uitgeoefend, blijft bij de toepassing van het eerste lid, onder a, de activiteit met een drempelwaarde uitgedrukt in totaal nominaal thermisch ingangsvermogen buiten beschouwing, indien de drempelwaarde van de andere activiteit of activiteiten is uitgedrukt in een ander criterium dan totaal nominaal thermisch ingangsvermogen en deze drempelwaarde wordt bereikt of overschreden.

6. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Indien een inrichting op grond van artikel 27 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is uitgesloten van het systeem van handel in broeikasgasemissierechten, ziet de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, met betrekking tot de betrokken handelsperiode niet op activiteiten die in de broeikasgasinstallaties binnen die inrichting worden verricht.

C

De artikelen 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12a, 12e en 12f vervallen.

D

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'CO₂' telkens vervangen door: een met betrekking tot die activiteit aangegeven broeikasgas.

2. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot derde lid.

E

In artikel 12, eerste lid, vervalt: onder c,.

F

In artikel 16, eerste en tweede lid, wordt 'de artikelen 5 tot en met 12' vervangen door: de artikelen 5, 6 en 12.

G

Bijlage I komt te luiden:



Bijlage I behorende bij het Besluit handel in emissierechten

Categorieën van activiteiten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a:

Activiteiten	Broeikasgassen
Categorie A	
1. Verbranden van brandstof in verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 megawatt per inrichting	CO ₂
2. Raffineren van aardoliën	CO ₂
3. Productie van cokes	CO ₂
Categorie B	
4. Roosteren en sinteren, met inbegrip van pelletiseren, van ertsen (met inbegrip van zwavelhoudend erts)	CO ₂
5. Productie van ruwijzer of staal (primaire of secundaire smelting) inclusief continugieten, met een capaciteit van meer dan 2,5 ton per uur	CO ₂
6. Productie of bewerking van ferrometalen (inclusief ferrolegeringen) waarbij verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen per inrichting van meer dan 20 megawatt worden gebruikt. Onder bewerking wordt onder andere verstaan: behandeling in een walserij, herverhitter, gloeioven, smederij of gieterij dan wel coating of beitsen	CO ₂
7. Productie van primair aluminium	CO ₂ en perfluorkoolstoffen
8. Productie van secundair aluminium waarbij verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen per inrichting van meer dan 20 megawatt worden gebruikt	CO ₂
9. Productie of bewerking van non-ferrometalen, met inbegrip van de productie van legeringen, raffinage, gieterijen en dergelijke, waarbij verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen per inrichting (met inbegrip van brandstoffen die als reductoren worden ingezet) van meer dan 20 megawatt worden gebruikt	CO ₂
Categorie C	
10. Productie van cementklinkers in draaiovens met een productiecapaciteit van meer dan 500 ton per dag of in andere ovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag	CO ₂
11. Productie van kalk of het calcineren van dolomiet of magnesiet in draaiovens of in andere ovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag	CO ₂
12. Fabricage van glas, met inbegrip van de fabricage van glasvezels, met een smeltcapaciteit van meer dan 20 ton per dag	CO ₂
13. Fabricage van keramische producten door middel van verhitting, met name dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein, met een productiecapaciteit van meer dan 75 ton per dag	CO ₂
14. Fabricage van isolatiemateriaal uit minerale wol met gebruikmaking van glas, steen of slakken met een smeltcapaciteit van meer dan 20 ton per dag	CO ₂
15. Drogen of calcineren van gips of het produceren van gipsplaten en andere gipsproducten, waarbij verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen per inrichting van meer dan 20 megawatt worden gebruikt	CO ₂
Categorie D	
16. Productie van pulp uit hout of andere vezelhoudende materialen	CO ₂
17. Productie van papier of karton met een productiecapaciteit van meer dan 20 ton per dag	CO ₂
18. Productie van roet waarbij organische stoffen zoals olie, teer en kraak- en destillatieresiduen worden verkoold, waarbij verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen per inrichting van meer dan 20 megawatt worden gebruikt	CO ₂
19. Productie van salpeterzuur	CO ₂ en N ₂ O
20. Productie van adipinezuur	CO ₂ en N ₂ O
21. Productie van glyoxal en glyoxylzuur	CO ₂ en N ₂ O
22. Productie van ammoniak	CO ₂
23. Productie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen, met een productiecapaciteit van meer dan 100 ton per dag	CO ₂
24. Productie van waterstof (H ₂) en synthesesgas door reforming of gedeeltelijke oxidatie met een productiecapaciteit van meer dan 25 ton per dag	CO ₂
25. Productie van natriumcarbonaat (Na ₂ CO ₃) en natriumbicarbonaat (NaHCO ₃)	CO ₂
26. Afvangen van broeikasgassen van broeikasgasinstallaties die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vallen met het oog op transport en geologische opslag op een opslaglocatie als bedoeld in artikel 3, onder 3, van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van koolstofdioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 140) waarvoor op grond van hoofdstuk 3 van die richtlijn vergunning is verleend	CO ₂
27. Transport van broeikasgassen via pijpleidingen met het oog op geologische opslag op een opslaglocatie als bedoeld onder 26	CO ₂
28. Geologische opslag van broeikasgassen op een opslaglocatie als bedoeld onder 26	CO ₂



Rekenregel:

Voor het bepalen of het totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van verbrandingseenheden per inrichting meer dan 20 megawatt thermisch bedraagt, worden eenheden met een vermogen van minder dan 3 megawatt thermisch en eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken buiten beschouwing gelaten.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten. Aanleiding hiervoor vormt de wet van [...] tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder andere richtlijn nr. 2009/29/EG (hierna: de wijzigingswet).¹ Richtlijn 2009/29 strekt tot verbetering en uitbreiding van het Europese systeem voor handel in broeikasgas-emissierechten (hierna: emissierechten), ook wel bekend als het ETS.² De werking van het ETS en de belangrijkste aanpassingen die volgen uit richtlijn 2009/29 zijn beschreven in de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.³

Richtlijn 2009/29 is een wijziging van de oorspronkelijke ETS-richtlijn uit 2003 (hierna: richtlijn 2003/87).⁴ Richtlijn 2003/87 is destijds in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.⁵ Het ETS is op 1 januari 2005 van start gegaan. Genoemde implementatiewet heeft in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) een regeling van handel in emissierechten ingevoegd. Met de wijzigingswet is dat hoofdstuk aangepast aan richtlijn 2009/29. Het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten strekken ter uitvoering van hoofdstuk 16 van de Wm. Het onderhavige besluit heeft ten doel het Besluit handel in emissierechten aan te passen in verband met de implementatie van richtlijn 2009/29. Ook de Regeling monitoring handel in emissierechten wordt in verband hiermee aangepast. Zie voor de transponeringstabel de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.⁶

In de wijzigingswet is uitgegaan van de tekst van de Wm zoals die komt te luiden ingevolge de Aanpassingswet handel in emissierechten II⁷ (hierna: Aanpassingswet II)⁸. Aanpassingswet II wijzigt hoofdstuk 16 van de Wm met het oog op aanvulling, verduidelijking en vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot handel in emissierechten. De wijzigingen van hoofdstuk 16 van de Wm uit Aanpassingswet II treden voor een deel tegelijk met de wijzigingswet in werking.

2. Inhoud van het besluit

De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de reikwijdte van het ETS. Tevens wordt, conform de in hoofdstuk 16 van de Wm neergelegde delegatiestructuur, in het besluit een aantal artikelen geschrapt omdat de daarin geregelde onderwerpen zijn verplaatst naar het niveau van een ministeriële regeling.

2.1. Verbreding van de reikwijdte

In bijlage I bij richtlijn 2003/87 is de reikwijdte van het ETS vastgelegd. Uit die bijlage volgt op welke activiteiten binnen een broeikasgasinstallatie het ETS van toepassing is. Richtlijn 2009/29 breidt de

¹ Wet van [...] tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van 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 binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140) en de uitvoering van verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302) en verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270) (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) (Stb. ...).

² Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU 2009, L 140).

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 5–7.

⁴ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

⁵ Stb. 2004, 511.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 53–63.

⁷ Wet van 12 mei 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer, houdende aanpassing van hoofdstuk 2 aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en aanvulling, verduidelijking en vereenvoudiging van de in hoofdstuk 16 opgenomen regeling van de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten in verband met aanbevelingen uit het project Evaluatie Emissiehandel, proefprojecten voor de opslag van CO₂ en wijzigingen van verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 386) (Aanpassingswet handel in emissierechten II) (Stb. 2011, 278). Zie ook: Kamerstukken 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 7.

⁸ Zie: Kamerstukken 2010/11, 32 667, nr. 3 blz. 7.



reikwijdte van het ETS uit met nieuwe activiteiten en broeikasgassen. Dit gebeurt onder meer door het opnemen van nieuwe sectoractiviteiten (zoals de productie van aluminium) en verbreding van het begrip verbrandingseenheid. Verder wordt het broeikasgas N_2O opgenomen. Met dit laatste wordt aangesloten bij een opt-in van Nederland in fase II van het ETS (2008–2012). Daarnaast wordt Carbon Capture & Storage (hierna: CCS) onder de reikwijdte van het ETS gebracht. Dit geschiedt door opname van de activiteiten afvang, transport en opslag van CO_2 in bijlage I bij de richtlijn. Een inrichting krijgt een emissievergunning voor het uitvoeren van (één van) deze activiteiten indien voor de opslaglocatie een vergunning krachtens de CCS-richtlijn richtlijn⁹ is verleend. In de Nederlandse wetgeving is de opslagvergunning uit de CCS-richtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk 3 van de Mijnbouwwet.¹⁰ Bijlage I bij het Besluit handel in emissierechten verwijst naar een opslagvergunning krachtens de CCS-richtlijn omdat deze activiteiten grensoverschrijdend kunnen worden uitgevoerd. Een Nederlandse inrichting kan immers CO_2 afvangen met het oog op geologische opslag in een opslaglocatie in het buitenland. De verbreding van de reikwijdte van het ETS is beschreven in de hoofdstukken 7 en 10 van de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.¹¹

In de Nederlandse wet- en regelgeving is de reikwijdte van het ETS neergelegd in de artikelen 16.1 en 16.2 van de Wm en artikel 2 van, en bijlage I bij, het Besluit handel in emissierechten. Uit bijlage I volgt op welke activiteiten binnen een broeikasgasinstallatie het ETS van toepassing is.

2.2. 3-MWth en biomassa bij verbrandingseenheden

Sommige uitzonderingen op de reikwijdte van het ETS die in fase II golden, blijven ook in fase III (2013–2020) bestaan. Broeikasgasinstallaties waarin activiteiten worden verricht, bestemd voor onderzoek, ontwikkeling of beproeving van nieuwe processen of producten, vallen niet onder de reikwijdte van het ETS.¹² In fase III geldt dit ook voor broeikasgasinstallaties die uitsluitend biomassa gebruiken.¹³

Daarnaast blijft ook de rekenregel uit fase II voor het bepalen van het nominaal thermisch ingangsvermogen van toepassing. Inrichtingen die een activiteit verrichten waarvoor een drempelwaarde is opgenomen die is uitgedrukt als totaal nominaal thermisch ingangsvermogen, vallen onder het ETS als het totale thermische ingangsvermogen meer dan 20 MW bedraagt (bijlage I, categorie A, onder 1, bij het Besluit handel in emissierechten). Om te bepalen of een inrichting deze drempel overschrijdt, worden alle verbrandingseenheden bij elkaar opgeteld. Hierbij worden verbrandingseenheden met een thermisch ingangsvermogen van minder dan 3 MW buiten beschouwing gelaten. Indien een inrichting onder de reikwijdte van het ETS valt, doen vervolgens ook alle verbrandingseenheden met een thermisch vermogen van minder dan 3 MW en eenheden die uitsluitend gebruik maken van biomassa, mee. In het monitoringsplan en het emissieverlag moeten dan ook alle in de inrichting aanwezige emissiebronnen worden beschreven.

Bijlage I bevat ook een aantal activiteiten met een drempelwaarde die niet is uitgedrukt als nominaal thermisch ingangsvermogen. Zo is bijvoorbeeld voor de fabricage van glas een drempelwaarde opgenomen, uitgedrukt als een smeltcapaciteit van meer dan 20 ton per dag. In sommige gevallen kunnen aan één inrichting twee verschillende in bijlage I genoemde activiteiten worden toegeschreven. Zo kan bijvoorbeeld een oven worden beschouwd als een verbrandingseenheid of als een eenheid die gebruikt wordt voor de vervaardiging van glas. In het geval er twee drempelwaarden van toepassing zijn op één eenheid en beide drempelwaarden worden bereikt of overschreden, dan valt de inrichting waarin deze eenheid zich bevindt onder het ETS op basis van de activiteit waarvan de drempelwaarde niet is uitgedrukt als nominaal thermisch ingangsvermogen. Dit is geregeld in artikel 2, derde lid, van het besluit. In de emissievergunning van de inrichting wordt dan de activiteit 'fabricage van glas' vermeld.

2.3. Opt-in en opt-out

De reikwijdte van het ETS kan door een lidstaat worden uitgebreid dan wel worden ingeperkt door respectievelijk een opt-in en een opt-out. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

⁹ Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140).

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 343, A.

¹¹ Kamerstukken 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 35–36, 42–44 en 65.

¹² Zie artikel 2, tweede lid (nieuw), onder c, van het Besluit handel in emissierechten.

¹³ Zie artikel 2, tweede lid, onder d (nieuw), van het Besluit handel in emissierechten.



2.3.1. Opt-in

In fase III van het ETS blijft het voor Nederland mogelijk om de werking van het systeem uit te breiden door middel van een opt-in procedure. Combinaties van activiteiten en broeikasgassen of combinaties van inrichtingen en broeikasgassen ten aanzien waarvan de opt-in door de Europese Commissie is goedgekeurd, vallen op grond van artikel 2, eerste lid, onder b, (nieuw) van het Besluit handel in emissierechten onder het ETS. Artikel 16.1, tweede lid, van de Wm biedt de grondslag voor een dergelijke opt-in systematiek. Zo heeft Nederland in 2008 als eerste lidstaat de emissies van lachgas (distikstofoxide; N₂O) bij de productie van salpeterzuur via een opt-in onder het ETS gebracht. Emissies van lachgas die optreden bij de productie van salpeterzuur en voor enkele andere industriële activiteiten zijn in bijlage I bij de gewijzigde richtlijn 2003/87 met ingang van 1 januari 2013 standaard onder de werking van het ETS gebracht. Daarnaast konden bepaalde inrichtingen op vrijwillige basis ervoor kiezen om door middel van een opt-in onder het ETS te vallen. Deze specifieke mogelijkheid bestond in fase II op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit handel in emissierechten (oud) voor inrichtingen die op grond van de rekenregel uit bijlage I buiten de reikwijdte van het ETS vielen, maar, indien deze rekenregel buiten beschouwing werd gelaten, wel een gezamenlijk thermisch ingangvermogen van meer dan 20 MW hadden. Deze mogelijkheid om in afwijking van de rekenregel onder het ETS te vallen, vervalt met ingang van fase III. De behaalde milieuwinst is zeer gering. Er zijn slechts zeer weinig inrichtingen die van deze mogelijkheid gebruikmaken. Wel blijft in fase III een generieke mogelijkheid bestaan om via opt-in onder het ETS te vallen.

2.3.2. Opt-out

Met richtlijn 2009/29 is de mogelijkheid teruggekeerd om inrichtingen uit te sluiten van de reikwijdte van het ETS. Indien de Europese Commissie geen bezwaar maakt tegen een aangemelde opt-out, valt een inrichting op grond van artikel 2, vierde lid (nieuw), van het Besluit handel in emissierechten niet onder het ETS. Deze inrichting hoeft dan niet te beschikken over een emissievergunning. Ook de verplichting om emissierechten in te leveren geldt niet. De inrichting dient wel op grond van artikel 16.2b van de Wm te voldoen aan de monitoringsvereisten voor ETS-inrichtingen. De achtergrond van de opt-out is beschreven in de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.¹⁴

Welke inrichtingen precies onder een opt-out vallen, blijkt uit het nationale toewijzingsbesluit dat wordt vastgesteld op grond van artikel 16.24 van de Wm. In hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting bij de wijzigingswet is aangegeven dat Nederland een opt-out in principe op sectoraal niveau zal toepassen.¹⁵

2.4. Delegatiestructuur

In de wijzigingswet is er omwille van de flexibiliteit en het veelal technische karakter van de eisen met betrekking tot monitoring voor gekozen om waar mogelijk te delegeren naar het niveau van een ministeriële regeling. Dit betekent dat er geen wettelijke grondslag meer is voor de artikelen 7, 8, 9, 10, 11 en 12a van het Besluit handel in emissierechten. Deze artikelen worden daarom geschrapt. De inhoud van deze artikelen wordt opgenomen in de Regeling monitoring handel in emissierechten. Het onderwerp monitoring wordt op grond van de gewijzigde richtlijn 2003/87 niet langer in een beschikking geregeld, maar in een verordening. De artikelen 12e en 12f zijn de pendant van de artikelen 9 en 10 voor luchtvaartactiviteiten en worden daarom ook geschrapt.

3. Administratieve lasten, bedrijfseffecten en milieueffecten

Dit wijzigingsbesluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten. De gevolgen voor de administratieve lasten naar aanleiding van de uitbreiding van de reikwijdte van het ETS met nieuwe activiteiten en gassen zijn beschreven in hoofdstuk 15 van de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.¹⁶ Ook de bedrijfseffecten en milieueffecten zijn daar beschreven. Deze ondergaan evenmin wijziging als gevolg van dit wijzigingsbesluit. De inhoud van de geschrapte artikelen wordt opgenomen in de Regeling monitoring handel in emissierechten.

4. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Het onderhavige besluit heeft geen directe gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het ETS. Verwezen wordt naar hoofdstuk 16 van de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.

¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 45–48.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 46.

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3, blz. 63–70.



Artikelen

Hieronder is per onderdeel van dit wijzigingsbesluit een toelichting opgenomen voor zover dat nog nodig is na hetgeen in het algemeen deel van deze nota van toelichting is opgenomen.

Artikel I

Onderdeel A

De definities van CO₂-emissiefactor, CO₂-installatie, CO₂-procesemissie en CO₂-verbrandingsemis­sie komen te vervallen, omdat deze begrippen niet langer worden gebruikt in het Besluit handel in emissierechten. Waar nodig zullen de definities worden opgenomen in de Regeling monitoring handel in emissierechten.

De definitie van 'verbrandingseenheid' in artikel 1, eerste lid, is aangepast. In de gewijzigde begrips­omschrijving wordt verwezen naar een vaste technische eenheid waarin activiteiten als bedoeld in artikel 3, onder t, van richtlijn 2003/87 plaatsvinden. In die richtlijn­bepaling wordt onder 'verbranden' verstaan: het oxideren van brandstoffen, ongeacht de wijze waarop de warmte, de elektrische of de mechanische energie die tijdens dit proces vrijkomt wordt gebruikt, en andere rechtstreeks daarmee verband houdende activiteiten, met inbegrip van rookgasreiniging. In de definitie zijn de woorden 'vaste technische' toegevoegd vanwege afstemming op de definitie van 'installatie' in artikel 3, onder e, van de richtlijn. Het begrip 'verbrandingseenheid' wordt in bijlage I op meerdere plaatsen gehanteerd.

Onderdeel B

Artikel 2 van het Besluit handel in emissierechten regelt de reikwijdte van het ETS in Nederland voor zover het gaat om stationaire bronnen (inrichtingen). Artikel 2 is op verschillende onderdelen aangepast.

Onderdeel 1

De onderdelen a en b van het eerste lid zijn opnieuw uitgeschreven. In onderdeel a is de verwijzing naar het broeikasgas CO₂ vervangen door een bredere verwijzing, namelijk naar de broeikasgassen die in bijlage I bij het besluit bij de betrokken activiteit zijn aangeduid. Onderdeel b heeft een nieuwe inhoud gekregen. Het oude onderdeel b had betrekking op de opt-in van de emissies van lachgas bij de productie van salpeterzuur. Die bepaling kan komen te vervallen om redenen die zijn genoemd in paragraaf 2.3.1 van deze nota van toelichting.

Het nieuwe onderdeel b ziet op de opt-in, zoals geregeld in artikel 24 van de gewijzigde richtlijn 2003/87.

Onderdeel 2

Het oude tweede lid van artikel 2 kan komen te vervallen. Deze bepaling had betrekking op de opt-in in fase II van het ETS. Ingevolge het overgangsrecht van de wijzigingswet (artikel IV) blijft het oude recht van toepassing op reeds toegestane opt-ins in fase II.

Onderdeel 4

Dit onderdeel bevat enkele wijzigingen van het nieuwe tweede lid (voorheen het derde lid). De vervanging van het begrip 'CO₂-installatie' door 'broeikasgasinstallatie' houdt verband met het feit dat het ETS ook kan zien op installaties die andere broeikasgassen uitstoten dan CO₂. Het nieuwe onderdeel d (biomassa) strekt ter implementatie van onderdeel 1 van bijlage I bij de richtlijn. Deze uitzondering bestond niet in fase II van het ETS.

Onderdelen 5 en 6

Deze onderdelen hebben betrekking op de toepassing van drempelwaarden respectievelijk de opt-out. Een toelichting hierop is opgenomen in het algemeen deel van deze nota van toelichting (zie de paragrafen 2.2 en 2.3.2).

Onderdeel C

De artikelen 3 en 4 van het Besluit handel in emissierechten worden geschrapt. Deze artikelen hebben betrekking op de opt-in in fase II van het ETS (2008–2012). De bepalingen hebben hun relevantie verloren omdat de daarin opgenomen termijn inmiddels is verstreken.



Onderdeel E

Deze aanpassing van een verwijzing houdt verband met artikel 16.12 van de Wm zoals herschreven in Aanpassingswet II.

Onderdeel F

Dit betreft een wetstechnische verduidelijking van enkele verwijzingen.

Artikel II

Evenals in de wijzigingswet is hier gekozen voor de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Het deel van dit wijzigingsbesluit dat betrekking heeft op de reikwijdte van het ETS ziet op fase III en treedt in werking met ingang van 1 januari 2013. Dit is tevens een van de vaste verandermomenten voor de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving. Voor sommige andere onderdelen geldt dat eerdere inwerkingtreding gewenst is. Dit geldt onder meer voor onderdelen die betrekking hebben op emissievergunningen en monitoring en voor onderdelen die verband houden met de kosteloze toewijzing van emissierechten voorafgaand aan de start van fase III (zoals het melden van een capaciteitswijziging). Artikel II maakt het mogelijk om de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit goed af te stemmen op de inwerkingtreding van de wijzigingswet.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



Advies Raad van State

No. W14.11.0419/IV
's-Gravenhage, 9 december 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 11 oktober 2011, no.11.002419, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten. Aanleiding hiervoor is het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder andere richtlijn nr. 2009/29/EG (hierna: de wijzigingswet).¹ De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Wel maakt de Afdeling de volgende kanttekening.

De Afdeling merkt op dat de wijzigingswet thans in behandeling is bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en nog niet door haar is aanvaard. In beginsel wordt een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur niet eerder ter advisering aan de Afdeling advisering voorgelegd, dan nadat het wetsvoorstel dat aan de algemene maatregel van bestuur ten grondslag ligt, door de Tweede Kamer is aanvaard.² In spoedeisende gevallen kan het wenselijk zijn om van deze regel af te wijken, maar spoedeisendheid lijkt in het onderhavige geval niet aanwezig.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit opnieuw aan haar ter advisering voor te leggen indien bij de behandeling in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel wijzigingen worden aangebracht, die aanleiding geven tot substantiële, inhoudelijke aanpassing van het ontwerpbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van 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 binnen de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140) en de uitvoering van verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU L 302) en verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 270) (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten), Kamerstukken II 2010/11, 32 667.

² Zie tevens Aanwijzing 280 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Nader Rapport

10 mei 2012

Nr. IenM/BSK-2012/42309

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 oktober 2011, nr. 11.002419, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 december 2011, nr. W14.11.0419/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Wel maakt de Afdeling de kanttekening dat het wetsvoorstel dat aan het ontwerpbesluit ten grondslag ligt, ten tijde dat het ontwerpbesluit ter advisering aan haar werd voorgelegd, nog niet door de Tweede Kamer was aanvaard. Het advies van de Afdeling om het ontwerpbesluit opnieuw ter advisering aan haar voor te leggen behoeft niet te worden opgevolgd. De door de Afdeling genoemde omstandigheid, te weten dat bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer in het wetsvoorstel wijzigingen zijn aangebracht, die aanleiding geven tot substantiële, inhoudelijke aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft zich niet voorgedaan.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J.J. Atsma.*