

Vergaderjaar 2007–2008

**29 565**

**Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten ten behoeve van de implementatie van 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 en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275) en de instelling van een emissieautoriteit (Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)**

**30 694**

**Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met verduidelijking en verbetering van de regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO<sub>x</sub>-emissierechten (Aanpassingswet handel in emissierechten)**

**Nr. 22**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 januari 2008

Hierbij stuur ik u de in november 2006 (Kamerstuk 29 565/30 694, nr. 21) door mijn voorganger, staatssecretaris van Geel, toegezegde Beleidsbrief met betrekking tot de evaluatie van de systemen voor CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>-emissiehandel.

### **Algemene conclusie**

De onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd, hebben na twee jaar ervaring met de emissiehandelssystemen geconcludeerd dat deze werken zoals ze bedoeld waren, nl. om de voor CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> gestelde doelen te behalen. De betrokken partijen, de overheid en het bedrijfsleven, staan na de invoering van emissiehandel positief tegenover het instrument van emissiehandel. De onderzoekers hebben geconcludeerd dat de bedrijven volledig «in compliance» zijn met de eisen op het gebied van monitoring, rapportage en verificatie.

Dankzij het systeem van emissiehandel beschikken we over meer nauw-

keurige emissiecijfers van individuele bedrijven en sectoren, hetgeen anders niet mogelijk was geweest.

Verder hebben de onderzoekers geconstateerd dat de nog jonge organisatie, de Nederlandse emissieautoriteit (NEa), functioneert als een professionele organisatie die met succes de grote projecten als de eerste ronden van vergunningverlening voor CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> en het beoordelen van de emissiejaarverslagen over 2005 heeft afgerond. De onderzoekers concluderen verder dat de NEa zich in korte tijd heeft ontwikkeld tot een kenniscentrum over monitoring van NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub>-emissies.

In deze brief zal ik verder ingaan op de toezeggingen die door mijn voorganger, staatssecretaris van Geel, zijn gedaan.

Belangrijk onderwerp van onderzoek in de evaluatie was de status van de Nederlandse emissieautoriteit (NEa) en of deze zou moeten worden ondergebracht bij een andere zbo, zoals de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma).

### **De status van de Nederlandse emissieautoriteit (NEa)**

In juli 2004 is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de toekenning van de zbo (zelfstandig bestuursorgaan)-status aan de Nederlandse emissieautoriteit. In december 2004 heeft staatssecretaris van Geel dit, onder druk van de Kamer, uitgesteld, door aan te geven dat hij het besluit om de NEa de zbo-status te verlenen uit zou stellen tot na de evaluatie van de beide emissiehandelssystemen. De evaluatie geeft aan dat de argumenten uit 2004 om de NEa om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan nog steeds valide zijn.

Daarom heb ik besloten om de NEa de status van zbo te verlenen. Het eerste argument om de NEa de status van zbo te verlenen is dat individuele beslissingen niet meer door de politiek kunnen worden beïnvloed. Hiermee samen hangt het onafhankelijkheidsmotief. Nederland wordt per 1 januari 2008 actief op de handelsmarkt, terwijl zij tegelijkertijd toegang heeft tot het Register waarin alle transacties zijn vastgelegd. Dit is een belangrijke reden om de NEa de zbo-status te verlenen. Hiermee zijn de toezeggingen 4, 7 en 9 uit de bijlage nagekomen.

### **Review van de Europese richtlijn**

De Europese Commissie zal naar verwachting op 23 januari 2008 haar voorstel presenteren tot herziening van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (richtlijn nr. 2003/87/EG). Het herziene systeem zal met ingang van de derde planperiode op 1 januari 2013 van toepassing moeten zijn.

In mijn brief van 23 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007–2008, 28 240, nr. 89) heb ik u op de hoogte gebracht van de voorlopige inzet van de Nederlandse overheid. Kortgezegd ziet het kabinet EU ETS als een belangrijk instrument om CO<sub>2</sub> en mogelijke andere broeikasgassen op een kosteneffectieve manier te reduceren. Het kabinet is ook voorstander van uitbreiding van het EU ETS met andere broeikasgassen en sectoren (naast de luchtvaart). In de inzet staat verder centraal het streven om voor de deelnemers aan ETS zo goed mogelijk een level playing field te bereiken c.q. te handhaven. Voor de toedeling van rechten zet het kabinet in op zoveel mogelijk veilen. Ten slotte vindt het kabinet de uitvoering en handhaving een essentieel onderdeel en vraagt daarom ook aan de Europese Commissie om hieraan meer aandacht te besteden.

## Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Naast deze evaluatie liep tevens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) over de toepassing van het systeem van broeikasgasemissiehandel en dan met name hoe de beleidskeuzes die de Nederlandse regering heeft gemaakt, hebben bijgedragen aan de afspraken uit het Verdrag van Kyoto. Op 1 november jl. heeft u het rapport van de AR ontvangen. Hierin heeft u ook de reactie van de minister van Economische Zaken en mij op het rapport kunnen lezen.

De belangrijkste acties zijn dat:

- Nederland zal pleiten voor een zo groot mogelijke harmonisatie van het handelssysteem bij vaststelling van de totaalhoeveelheden voor de Lidstaten.
- Nederland zal blijven streven naar een nog transparantere toewijzing; een toets op de kwaliteit van de toewijzing over de tweede periode wordt uitgevoerd.
- In het programma «Schoon en Zuinig» is emissiehandel het leidend instrument. De bestaande en aanvullende afspraken in het duurzame energiebeleid worden hierop afgestemd.
- Verder zullen de monitoringplannen grondiger worden gevalideerd.

## Werking van de wetgeving

De wet- en regelgeving voor beide emissiehandelssystemen is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Inmiddels is een aantal wijzigingen doorgevoerd waardoor het systeem is verbeterd en een aantal onduidelijkheden zijn weggenomen. De conclusie van de onderzoekers is dat de kwaliteit van de wetgeving zodanig goed is dat er prima mee gewerkt kan worden.

Ik ga nu verder in op een aantal specifieke onderwerpen.

Het is niet wenselijk op grond van inhoudelijke, organisatorische, procedurele en praktische gronden om de CO<sub>2</sub> en de NO<sub>x</sub>-vergunning te integreren in de (omgevings)vergunning die verleend wordt op grond van de wet Milieubeheer. Reden hiervoor is dat er geen sprake is van inhoudelijke integratie omdat het bij de emissievergunning niet gaat om een vergunning die materiële eisen stelt. De emissievergunning is er om een adequate emissiehandel te bewerkstelligen. Ik zal wel, op advies van de onderzoekers, de procedure van de gecombineerde CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>-vergunning vereenvoudigen door de verplichting van de openbare voorbereidingsprocedure te schrappen. Door in artikel 16.7 Wet milieubeheer artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht te vervangen door artikel 4:8 Awb (eenvoudige procedure) kan de procedure sneller verlopen.

De onderzoekers adviseren verder om met de bestuurlijke lus, de versnelde, gecombineerde afhandeling van beroepszaken in het kader van het toewijzingsbesluit door de Raad van State, door te gaan. Wel wordt geadviseerd om de voor de bestuurlijke lus gestelde eerste 18 weken termijn met vier weken te verlengen. Ik zal ervoor zorgen dat de verlenging van de eerste 18 weken termijn in wetgeving zal worden geïmplementeerd. Deze wijziging van de wet Milieubeheer zal waarschijnlijk na de zomer van 2009 in werking treden.

## Administratieve lasten

Uit de evaluatie is gebleken dat de administratieve lastendruk voor CO<sub>2</sub>-emissiehandel overeen komt met de raming uit de ACTAL-onderzoeken die zijn uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van het systeem van emissiehandel.

De administratieve lastendruk voor NO<sub>x</sub>-emissiehandel is in de praktijk hoger dan aanvankelijk was ingeschat. De onderzoekers adviseren om,

zeker ook voor de kleinere bedrijven, de monitoring-verplichtingen voor NO<sub>x</sub> te verminderen, en de administratieve verplichtingen bij wijziging van het monitoringprotocol te vereenvoudigen. Verder adviseren zij om de reikwijdte van emissiehandel te beperken.

Ik kom aan dit advies tegemoet en neem onderstaande maatregelen om de administratieve lastendruk voor zowel CO<sub>2</sub> als NO<sub>x</sub>-emissiehandel verder te verlichten.

In de praktijk zal er nog een verlichting van administratieve lasten optreden die samenhangt met de vernieuwde toezichtstrategie van de NEa waarbij bedrijven die hun zaken op orde hebben in het vervolg minder toezicht zullen krijgen van de NEa.

### **Vermindering administratieve lasten CO<sub>2</sub>-emissiehandel**

Met ingang van de tweede handelsperiode zal er een verlichting van administratieve lasten optreden voor de kleinere bedrijven. Voor de kleinere bedrijven zullen er beperktere monitoringseisen gelden. Ook worden er voor deze groep bedrijven minder eisen gesteld aan het monitoringsplan. Dit betekent een vereenvoudiging van diverse informatieverplichtingen voor de kleine bedrijven. Het opstellen van het monitoringsplan zal nog slechts de helft van de tijd gaan kosten en ook de verificatiekosten worden gehalveerd.

### **Vermindering administratieve lasten NO<sub>x</sub>-emissiehandel**

Onderzoek is gedaan naar de vereenvoudiging van monitoringsregels voor NO<sub>x</sub>-emissies teneinde de kosten van NO<sub>x</sub>-monitoring omlaag te brengen. Dit onderzoek heeft een tiental vereenvoudigingen opgeleverd die begin 2008 zullen worden geïmplementeerd zodat bedrijven al op korte termijn van de kostenvermindering kunnen profiteren. Enkele voorbeelden daarvan zijn een halvering van de meetfrequentie voor kleinere installaties en het afschaffen meetverplichting voor reserveketels en huurketels. De halvering van de meetverplichting voor de kleinere installaties zal naar schatting zo'n € 300 000 lagere administratieve lasten per jaar opleveren.

De vereenvoudiging van de monitoring zal ik opnemen in de Regeling monitoring handel in emissierechten. Deze zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2008 in werking treden.

Verder onderzoek ik de mogelijkheden om vergunningvoorschriften om te zetten in algemene regels, zodat bij een wijziging van een vergunningvoorschrift niet telkens alle vergunningen hoeven te worden aangepast. Dit zorgt voor een aanzienlijke lastenverlichting voor de NEa. Bovendien werken wijzigingen op deze manier sneller door en wordt meer duidelijkheid geschapen voor bedrijven indien alle voorschriften in algemene regels worden vervat.

Daarnaast bereid ik voor het NO<sub>x</sub>-emissiehandelssysteem de volgende aanpassing voor:

*Verminderen van de interferentie tussen de IPPC-richtlijn en de NO<sub>x</sub>-handel.* Het Nederlandse standpunt bij de review van de IPPC-richtlijn was dat de gereviewde IPPC-richtlijn zoveel mogelijk flexibiliteit voor emissiehandel zou moeten geven. Deze review zal naar verwachting eind 2007 of begin 2008 worden gepubliceerd. Op basis van beschikbare informatie weet ik dat de Commissie het Nederlandse voorstel voor een betere afstemming tussen de IPPC-richtlijn en emissiehandel serieus in overweging neemt.

## **Toezeggingen**

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen met betrekking tot broeikasgasemissiehandel en NO<sub>x</sub>-emissiehandel heeft mijn voorganger een aantal toezeggingen gedaan. Deze vindt u in de bijlage bij deze brief. De toezeggingen waar ik hierboven nog niet op ben ingegaan, zijn:

- *toezegging nr. 1 over de gevolgen voor de rechterlijke macht:* Voor de tweede planperiode die loopt van 2008 tot en met 2012 wordt het totaal aantal beroepen voorlopig geschat op 150. Het gaat om 60 (gevoegde) beroepen tegen het nationale toewijzingsbesluit, 6 tegen individuele beschikkingen voor toewijzing aan nieuwkomers, 5 beroepen over vergunningverlening, opt-out en meldingen, 52 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan de voorschriften, 18 beroepen tegen opleggen van last onder dwangsom en 9 gevallen van hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank. In de periode van 2005 tot en met 2007 waren dat 73 beroepen. In het bijzonder ging het om 40 gevoegde beroepen tegen het nationale toewijzingsbesluit en 4 beroepen tegen nieuwkomersbeschikkingen. Tevens is in 2004 door 16 bedrijven beroep ingesteld tegen het nationale toewijzingsplan. Deze beroepen werden overigens niet ontvankelijk verklaard. Daarnaast zijn 12 beroepen ingesteld tegen emissievergunningen, waarvan 5 ingetrokken en is één beroep ingesteld in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur.
- *Toezegging nr. 3. over pooling:* Conform de aanbeveling van de evaluatie zal ik laten onderzoeken in hoeverre kleinere bedrijven die onder het systeem van CO<sub>2</sub>-emissiehandel vallen voor een pooling-systeem zijn. De huidige richtlijn staat pooling alleen in de eerste en tweede planperiode toe. Indien er een behoefte aan pooling blijkt te bestaan, zal het kabinet bekijken hoe deze in de herziening van de richtlijn kan worden meegenomen.
- *Toezegging nr. 6 over de effecten van NO<sub>x</sub> op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven:* Uit interviews met bedrijven is gebleken dat de huidige lage prijs van NO<sub>x</sub>-emissiehandel nog geen invloed heeft op de concurrentieverhoudingen. De administratieve lasten zijn wel een factor maar niet van dusdanig belang dat er significante concurrentieverschillen ontstaan.
- *Toezegging nr. 8 over de opt-out:* De «ruimhartige toepassing» heeft in het ontwerp van het aangepaste Besluit handel in emissierechten de volgende vorm gekregen: bedrijven die qua vermogensgrens onder de 50 MWth blijven (..) en ten genoegen van de NEa aantonen beter te presteren dan de PSR van 2010 kunnen tot en met 2010 buiten het systeem van NO<sub>x</sub>-emissiehandel blijven. Deze opt-out gaat in per 1 januari 2009.

Op grond van het voorgaande kunt u concluderen dat aan alle toezeggingen tegemoet is gekomen.

### **De evaluatie**

Zoals is toegezegd, heeft deze eerste evaluatie van de emissiehandelsystemen van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> twee jaar na de inwerkingtreding van het systeem plaatsgevonden. De volgende evaluaties zullen zoals mijn voorganger heeft toegezegd telkens na vier jaar worden uitgevoerd en wederom worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

**Overzicht van de toezeggingen en moties gedaan in de Eerste en Tweede Kamer door Staatssecretaris van Geel tijdens de behandeling van de implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en het wetsvoorstel handel in NO<sub>x</sub> emissierechten in 2003 en 2004.**

1. «De gevolgen voor de rechterlijke macht zijn op dit moment nog niet volledig te overzien.  
De verwachting is dat de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke procedures beperkt zullen zijn. Er is een analyse gemaakt voor de komende vier jaar. Twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet wordt een evaluatie van het systeem verricht en op basis hiervan vindt ook een schatting plaats van het aantal procedures na 2009 en zal de schatting over de jaren na 2007, 2008 en 2009 nader worden geconcretiseerd op basis van de inmiddels opgedane ervaringen».  
**Kamerstukken II, 2003–2004, 29 565, nr. 3, p. 69.**
2. «De leden van de CDA-fractie vragen de regering nadrukkelijk het aspect van de administratieve lasten in de evaluatie te betrekken waar mogelijk gedurende de uitvoering steeds voldoende flexibel te kunnen zijn om de administratieve lasten tot een minimum te kunnen beperken.»  
(heeft de Stas toegezegd in TK II 2003–2004, 29 565, nr. 15, p. 4)  
**Kamerstukken II, 2003–2004, 29 565, nr. 6, p. 8.**
3. «De discussie over «pooling» raakt het hart van de Wet milieubeheer enz. De kern is dat in de Wm vergunninghouders verplichtingen krijgen en vergunninghouders directe zeggenschap hebben over inrichtingen. Een beheerder van een pool heeft dat niet.» De Staatssecretaris zegt toe dit te koppelen aan de evaluatie.  
**Kamerstukken II, 2003–2004, 29 565, nr 15, p. 18.**
4. «De Nea na twee jaar nadat zij van start is gegaan, te evalueren.»  
«De medewerkers van de NEa zijn niet werkzaam bij het Inspectoraat-Generaal van VROM. Er zijn geen andere onderdelen van mijn departement belast met het eerstelijns handhaving. Deze taak berust volledig bij de Nea. De door mij aan de Nea ter beschikking gestelde ambtenaren staan onder gezag van het bestuur van de NEa en functioneren onafhankelijk van mijn ministerie. Deze ambtenaren vormen het ondersteunend apparaat van de NEa. Bij de evaluatie van het systeem van handel in emissierechten zal ik ook specifiek aandacht besteden aan de meerwaarde van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM)»  
**Kamerstukken II, 2003–2004, 29 565, nr. 7, p. 20 en 21.**
5. (onder 11. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets): «Twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet wordt een evaluatie verricht».  
**Memorie van toelichting bij wijziging Wm en Wed tbv NO<sub>x</sub>-emissiehandel, Kamerstukken II, 2004–2005, 29 766, nr. 3.**
6. «Er is reeds besloten tot een tussentijdse evaluatie in 2006. Daarin wordt het gehele systeem doorgelicht: de werking van de wet- en regelgeving rond de handel in broeikasgas- en NO<sub>x</sub>-emissierechten, de monitoring, de controle en het toezicht. Daarbij zullen ook de effecten van het NO<sub>x</sub>-handelssysteem op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven worden bekeken».  
**Nota naar aanleiding van het verslag, 18 november 2004, Kamerstukken II, 2004–2005, 29 766, nr. 6.**
7. «Verzoekt de regering om de artikelen waarmee de ZBO-status wordt geregeld niet eerder in werking te laten treden dan na de evaluatie van het functioneren van emissiehandel en de NEa».  
**Motie van de leden de Krom en Samsom, Kamerstukken II, 29 766, nr. 10.**

8. «Bij de evaluatie van het systeem handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten en het formuleren van de criteria voor een opt-out zal ik de te bereiken NEC-doelstelling in ieder geval in het oog houden».  
**Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2004–2005, 29 766, C, p. 7.**
9. **Evaluatiekader** «Twee jaar na de inwerkingtreding van de wet zal het systeem geëvalueerd worden. Deze evaluatie zal zich zowel op het systeem van handel in broeikasgasemissierechten als op het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten richten. Deze evaluatie zal ook gericht zijn op het functioneren van de emissieautoriteit. Daarbij zullen dan tevens de mogelijkheden worden verkend om de emissieautoriteit de status van agentschap te geven of onder te brengen bij de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma). De startnotitie voor deze evaluatie zal ik in 2006 aan de Eerste en Tweede Kamer sturen. Ik zal hierin ook aandacht besteden aan de wijze waarop de regeldruk zich in de beginfase van deze nieuwe instrumenten ontwikkelt. Ik zal verder bekijken of wij de systemen kunnen verbeteren en eventueel vereenvoudigen, zodat onze doelstellingen zo simpel mogelijk kunnen worden gehaald. De evaluatie is alleen gericht op die aspecten die de Nederlandse overheid ook daadwerkelijk kan beïnvloeden. Overige zaken zullen eerst in EU-verband besproken moeten worden.»  
**Memorie van Antwoord, Kamerstukken I, 2004–2005, 29 766, C, onder kopje 9.**