

Vergaderjaar 2005–2006

30 247

Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PbEU L 338) en de uitvoering van de op de goedkeuring van projectactiviteiten betrekking hebbende onderdelen van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110) (Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2005

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD hun belangstelling tonen voor het gebruik van rechten, ontstaan door de projectgebonden Kyoto-mechanismen, ter voldoening aan de emissienorm die geldt voor inrichtingen in het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten en voor de instemmingsprocedure voor Kyoto-projecten. De door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen worden hieronder beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reden waarom het voorliggende wetsvoorstel relatief laat aan de Tweede Kamer is aangeboden, gelet op het feit dat de implementatietermijn van de EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen (richtlijn nr. 2004/101/EG, PbEU L 338; hierna: Linking Directive) op 13 november 2005 is verstreken. Ik wijs erop dat een implementatietermijn van twaalf maanden voor een richtlijn relatief kort is. Daarbij komt dat de koppeling van de projectgebonden mechanismen aan het Europese systeem beleidsmatig en juridisch complex van aard is. Materieel heeft de verlate implementatie overigens geen effect, omdat het Independent Transaction Log (hierna: ITL) van de Verenigde Naties nog niet gereed is. Hiervoor verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3.1. Overigens

beschouwt de Europese Commissie de Nederlandse implementatie dermate gevorderd, dat zij Nederland heeft genoemd onder de landen die de richtlijn al hebben geïmplementeerd.¹

2. Inhoud en aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het bevorderen van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen² zich verhoudt tot het uitgangspunt dat geen extra eisen worden gesteld bovenop de op grond van de Linking Directive gestelde eisen en welke aanvullende punten in die richtlijnen zijn opgenomen. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de OESO-richtlijnen richtsnoeren bevatten over belangrijke onderwerpen als het tegengaan van kinderarbeid, dwangarbeid en corruptie, bescherming van de mensenrechten en consumentenbescherming. Hierover zijn geen richtsnoeren opgenomen in de Modaliteiten en procedures voor een mechanisme van schone ontwikkeling (hierna: CDM-richtlijnen)³ of de Richtlijnen voor de implementatie van artikel 6 van het Kyoto-Protocol (hierna: JI-richtlijnen).⁴ Voor CDM geldt enkel dat het gastland moet verklaren dat het project bijdraagt aan het bereiken van duurzame ontwikkeling (artikel 12, tweede lid, Kyoto-Protocol). Ten aanzien van de OESO-richtlijnen is geen sprake van extra juridische eisen naast de eisen die volgen uit de Linking Directive. Het wetsvoorstel zelf noemt de OESO-richtlijnen dan ook niet. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2004/05, 30 247, nr. 3, blz. 10) is wel het voornemen opgenomen om bij het verlenen van instemming met deelname aan projecten het *op vrijwillige basis* toepassen van de OESO-richtlijnen te stimuleren. Dit gebeurt door middel van informatievoorziening over het bestaan, het nut en de inhoud van die richtlijnen. Het gaat hierbij dus om aanbevelingen van de overheid aan ondernemingen over hun gedrag in het buitenland.

3. Limiet op het gebruik van CER's en ERU's

De leden van de PvdA-fractie vragen of wordt vastgehouden aan de 50%-50% verdeling voor binnen- en buitenlandse reducties, en hoe dat zich verhoudt tot de Linking Directive. Deze vraag kan als volgt worden beantwoord. De 50%-50% verdeling is in de eerste Evaluatienota klimaatbeleid in 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 240, nr. 2) gebruikt als uitgangspunt voor het besluit om 20 Megaton (Mton) CO₂-equivalenten per jaar aan reducties in het buitenland aan te kopen in de periode 2008–2012. Dit was op dat moment namelijk 50% van het geraamde beleidsstekort in 2010 (40 Mton). Het Kyoto-doel voor Nederland is voorlopig vastgesteld op ongeveer 200 Mton in de periode 2008–2012. Dit betekent dat het doel voor binnenlandse broeikasgasemissies ongeveer 220 Mton is in de periode 2008–2012 (namelijk 200 Mton + 20 Mton). Bij de vaststelling in 2002 betekende deze verdeling een binnenlandse reductie van 20 Mton per jaar, namelijk 50% van het beleidstekort van 40 Mton, maar door de inwerkingtreding van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten en de Linking Directive kunnen Nederlandse bedrijven de benodigde reducties in plaats van in het binnenland ook in het buitenland aankopen. Hierdoor kan niet meer op voorhand worden gezegd dat de 50%-50% verdeling zal worden gerealiseerd. Pas achteraf in 2013 zal blijken hoe de daadwerkelijke verdeling is geweest.

Deze leden vragen verder of de regering bereid is de 100 Mton, die Nederland heeft toegezegd in het binnenland te reduceren, te garanderen. Zoals hierboven aangegeven, zijn de prestaties voor het klimaatbeleid vastgesteld op aankoop in het buitenland van 20 Mton per jaar in de periode 2008–2012 en een binnenlands doel voor broeikasgasemissies van ongeveer 220 Mton in de periode 2008–2012. Gezien mijn antwoord hierboven

¹ Mededeling van Europees Commissaris Stavros Dimas, in een nieuwsbericht op <http://www.pointcarbon.com>, 14 november 2005.

² Bijlage I bij de Verklaring inzake internationale investeringen en multinationale ondernemingen, DAFFE/IME(2000)20 van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

³ *Modalities and procedures for a clean development mechanism*, bijlage bij COP-besluit 17/CP.7.

⁴ *Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto-Protocol*, bijlage bij COP-besluit 16/CP.7.

is dit geen garantie voor een binnenlandse reductie van 100 Mton in de periode 2008–2012. In de Evaluatienota klimaatbeleid 2005 (bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 28 240, nr. 37) is aangegeven tot welke reducties in het binnenland het gevoerde beleid heeft geleid en naar verwachting zal leiden.

3.1. Standpuntbepaling ten aanzien van limietstelling

De leden van de CDA-fractie vragen wat de achtergrond is van de voorlopige limiet van 8% op het gebruik van gecertificeerde emissie-reducties (*Certified Emission Reductions*, hierna: CER's) en emissiereductie-eenheden (*Emission Reduction Units*, hierna: ERU's). Zoals ik reeds heb vermeld in mijn brief van 22 februari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 28 240, nr. 18, blz. 6), werd het voorgestelde percentage van acht door de Europese Commissie genoemd in de toelichting op het ontwerp van de Linking Directive. Dit was een voorstel voor een maximumpercentage voor de Europese Unie (hierna: EU) als totaliteit. De Europese Commissie gaf in de toelichting aan dat indien bedrijven emissiereducties via projecten binnen Joint Implementation (hierna: JI) en het Clean Development Mechanism (hierna: CDM) zouden realiseren tot een maximum van 8% van de aan hen toegewezen rechten, dit overeen zou komen met 2,7% van de basisjaaremmissies (1990) voor de EU als geheel. Dat zou dan weer overeenkomen met eenderde van de Kyoto-reductiedoelstelling voor de EU van 8% voor de periode 2008–2012 ten opzichte van 1990. De Europese Commissie achtte dit getal een goede invulling van de supplementariteitsdoelstelling voor de EU als geheel. Nederland kon bij de discussies over de Linking Directive instemmen met dit voorstel van de Commissie. Door nu op nationaal niveau hetzelfde percentage per inrichting te kiezen als het oorspronkelijke commissievoorstel, ontstaat een consistente lijn en kan Nederland alsnog een bijdrage leveren aan een harmonisatie binnen de EU.

Deze leden vragen daarnaast of een overzicht kan worden gegeven van voorlopige limieten zoals die in andere landen worden gehanteerd. Tot op heden heeft, voorzover mij bekend, geen enkele andere lidstaat een voorlopige limiet voor de tweede handelsperiode bepaald. Van Spanje, Italië, Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland is bekend dat zij hun limiet pas zullen bekendmaken in het tweede nationale toewijzingsplan. Slechts in Zweden en Oostenrijk zijn indicaties over de limiet afgegeven. In Zweden spreekt men over een percentage tussen 10 en 20, in Oostenrijk denkt men ook aan 8%. Genoemde plannen moeten voor 1 juni 2006 aan de Europese Commissie worden aangeboden. Tot die tijd zal het onduidelijk zijn welke limieten gehanteerd worden. Naar verwachting zullen rond maart-april 2006 de concept-toewijzingsplannen bekend worden en kunnen daar indicaties van de door de verschillende lidstaten gehanteerde limieten uit worden afgeleid. Met het bovenstaande is tevens de vraag van de leden van de VVD-fractie over de limiet in andere Europese landen beantwoord.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie wat de kans is op succes van een afspraak over een in Europees verband vastgestelde limiet en wat de procedure is om in Nederland en binnen de EU tot een definitieve limiet te komen. Ik antwoord hierop als volgt. De Linking Directive schrijft voor dat lidstaten de limiet vaststellen in hun nationale toewijzingsplannen. In Nederland komt het plan tot stand volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Het ontwerpplan wordt tevens aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Zoals gezegd, hebben veel lidstaten informeel aangegeven dat zij niet voorafgaand aan het vaststellen van het nationale toewijzingsplan een voorlopige limiet bekend zullen maken. Op dit moment is onduidelijk

hoe groot de kans is dat een geharmoniseerde limiet wordt afgesproken. Het lijkt niet waarschijnlijk dat er in Europees verband een afspraak komt over de nationale limiet. Wel is te verwachten dat de verschillen tussen de limieten in de praktijk beperkt zullen zijn, omdat de Europese Commissie richtsnoeren zal geven voor de toepassing van het complementariteitscriterium dat volgens bijlage III bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (richtlijn nr. 2003/87/EG, PbEU L 275) moet worden gehanteerd bij het opstellen van nationale toewijzingsplannen (criterium 12).

Verder vragen deze leden naar de consequenties voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, als blijkt dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten een laag percentage hanteert. Ik merk hierover het volgende op. De gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven zullen in dat geval naar verwachting minimaal zijn. Daarvoor is een aantal redenen aan te geven. Om te beginnen zal de algehele prijs op de EU-markt dalen door het toelaten van het gebruik van CER's en ERU's, die naar verwachting goedkoper zijn dan broeikasgasemissierechten. Daar profiteren alle bedrijven in gelijke mate van. Daarnaast biedt het voor Nederland voorgestelde percentage van 8% van de toegewezen emissierechten de bedrijven de mogelijkheid om voor de periode 2008–2012 naar schatting globaal 8% van $5 \times 100 \text{ Mton} = 40 \text{ Mton}$ aan CER's en ERU's in te leveren. Dat is een aanzienlijk deel van het aantal naar verwachting benodigde reducties die bedrijven moeten aankopen. Bedrijven krijgen immers, afhankelijk van diverse criteria en factoren, het overgrote deel van hun benodigde rechten om niet door de overheid toegewezen. Tenslotte zal naar verwachting het aanbod van CER's en ERU's in de aanloopfase beperkt zijn, waardoor een eventuele hogere limiet in andere landen niet snel zal worden bereikt.

In antwoord op de betreffende vraag van deze leden merk ik verder op dat het op dit moment nog niet mogelijk is om aan te geven hoe Nederland gaat reageren voor de periode na 2012 als andere landen een hoger percentage hanteren dan acht. Dit hangt sterk samen met de afspraken die nog moeten worden gemaakt over een internationaal klimaatregime na 2012.

De leden van de VVD-fractie stellen voorts enkele vragen over het ontbreken van een limiet in de eerste periode, terwijl het ITL op zijn vroegst begin 2007 operationeel is. In antwoord op deze vragen wijs ik erop dat een inrichting aan haar inleverplicht met betrekking tot de eerste planperiode (2005–2007) grotendeels zal kunnen voldoen met behulp van door de overheid aan haar toegewezen broeikasgasemissierechten, eventueel aangevuld met op de markt gekochte rechten. Het is dus feitelijk niet noodzakelijk dat inrichtingen voorafgaand aan het jaar 2007 CER's moeten kunnen gebruiken om aan hun verplichtingen te voldoen. Het is op zich afdoende als inrichtingen bij het afrekenen over het laatste jaar van de eerste planperiode (uiterlijk 30 april 2008) de opgebouwde CER's kunnen gebruiken. Dit geschiedt dan ter dekking van de emissies in 2007. Hoewel er dus wel een tijdelijke beperking is, zal het ITL naar verwachting tijdig genoeg gereed zijn om het gebruik van CER's ter voldoening aan de emissienorm tijdens de eerste planperiode nog voldoende mogelijk te maken. Ondanks de verwachting dat de CER's met name in het laatste jaar van de huidige planperiode zullen worden gebruikt, heeft Nederland wel steeds aangedrongen op een spoedige implementatie van het ITL. Het is immers in het belang van het systeem van handel in broeikasgasemissierechten dat alle noodzakelijke onderdelen spoedig en optimaal functioneren.

3.2. *Supplementariteit*

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de effectiviteit van de wijze van monitoren en rapporteren met betrekking tot complementariteit. Het Kyoto-Protocol en daaropvolgende besluiten schrijven voor dat over complementariteit moet worden gerapporteerd, maar laten Partijen daarbij vrij. De Nederlandse regering heeft daarmee ingestemd. Invulling van het begrip complementariteit is lastig. Dit blijkt uit de analyse over complementariteit in de Voortgangsrapportage klimaatbeleid (bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 28 240 en 29 465, nr. 35, paragraaf 1.9). Hierin geeft Nederland aan dat voor het bepalen van complementariteit verschillende uitgangspunten mogelijk zijn. In de analyse worden de resultaten voor diverse uitgangspunten gepresenteerd. Met deze analyse geeft Nederland aan dat nog veel interpretatie mogelijk is rond het begrip «complementariteit» en maakt ze transparant waarin verschillende uitgangspunten voor de Nederlandse situatie resulteren. In hoeverre de rapportageverplichting invloed uitoefent op lidstaten om een lage norm te stellen binnen de Linking Directive is niet bekend. Hoe lidstaten rapporteren, zal pas duidelijk worden na 1 januari 2006, de deadline voor het toezenden van de eerste rapportages over complementariteit aan het secretariaat van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (VN-Raamverdrag).¹ De Linking Directive zelf verplicht de lidstaten om een limiet te kiezen in overeenstemming met de complementariteitsverplichting. De Europese Commissie ziet hierop toe en kan een nationaal toewijzingsplan verwerpen indien hieraan niet wordt voldaan.

3.3. *Controleprocedure limiet*

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de oorzaak van de vertraging van het ITL en over de nog te treffen voorzieningen. Een belangrijke oorzaak voor de trage gang van zaken is het gebrek aan capaciteit en financiering bij het secretariaat van het VN-Raamverdrag. Nederland heeft steeds haar deel betaald en heeft ook de andere landen aangespoord hun deel te betalen. De grootste problemen zijn ondertussen opgelost en het proces tot ontwikkeling van het ITL is gestart. Naast het ITL heeft het secretariaat een CDM-register gebouwd dat inmiddels operationeel is. Zolang het ITL er nog niet is, worden CER's opgeslagen op interim-rekeningen binnen dit CDM-register. Op het moment dat het ITL operationeel is, worden de verbindingen met de nationale registers tot stand gebracht, evenals de verbinding tussen het ITL en het CDM-register. Alle verbindingen dienen vervolgens getest te worden. Er zijn momenteel geen aanwijzingen dat het secretariaat niet aan het tijdschema kan voldoen. Begin 2007 zullen naar alle waarschijnlijkheid alle verbindingen klaar zijn en zullen de verschillende testen zijn afgerond, waarna het gehele systeem operationeel zal zijn. CER's kunnen dan vanuit het CDM-register overgeboekt worden naar een nationaal register. Vervolgens kunnen bedrijven binnen dat nationale register CER's verkopen of inleveren. Voor verkoop aan het buitenland moeten bedrijven wachten tot 2008. Internationale transacties kunnen namelijk pas plaatsvinden indien alle landen van de EU voldaan hebben aan de entreevoorwaarden van het Kyoto-Protocol.² Het verzoek hiertoe wordt niet later ingediend dan 1 januari 2007 vanuit de EU als één geheel. De verwachting van de Europese Commissie is dat internationale transacties van CER's vanaf 1 januari 2008 mogelijk zullen zijn.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de nadelige gevolgen van de vertraging van het ITL voor het bedrijfsleven merk ik het volgende op. De Linking Directive maakt het mogelijk dat tijdens de eerste periode gebruik gemaakt kan worden van CER's, mits ook het internationale systeem klaar is. Indien het ITL in ieder geval vóór 30 april 2008 in werking

¹ Trb. 1998, 170, en 1999, 110.

² Zie over entreevoorwaarden paragraaf 2.5.1 van bijlage 1 bij de memorie van toelichting (blz. 37).

treedt, zullen de financiële gevolgen van de late start voor het bedrijfsleven zeer beperkt zijn. De bedrijven kunnen immers tot die datum hun CER's inleveren om te voldoen aan de emissienorm van 2007. Voor het geval dat het ITL niet op tijd klaar zou zijn, zijn de financiële gevolgen moeilijk aan te geven. Die gevolgen zijn vooral afhankelijk van het prijsverschil tussen EU-emissierechten en CER's. Indien er weinig verschil in prijs is tussen deze twee rechten, zal een late start van het ITL weinig nadelige gevolgen hebben.

3.4. Uitzonderingen voor sinks en nucleaire energie

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen onder welke voorwaarden sinksprojecten eventueel wel toegestaan zouden kunnen worden. Rechten uit sinksprojecten zijn tijdelijk, waardoor ze aan het eind van de periode volgend op de periode waarin ze gecreëerd zijn óf na afloop van het project vervangen moeten worden door andere rechten. In de evaluatie van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten in 2006 wordt bekeken welke technische voorzieningen nodig zijn (onder andere met betrekking tot deze tijdelijkheid van de rechten) om sinks vanaf 2008 toe te laten. Nederland ziet geen principiële redenen om sinksprojecten uit te sluiten van het systeem, mits het probleem rond de verantwoordelijkheid voor de verplichte vervanging van de rechten is opgelost. Zodra een oplossing is gevonden voor deze tijdelijkheid, kan wat Nederland betreft de uitzondering worden ingetrokken. Dit is echter een discussie die in het kader van de EU-brede evaluatie zal worden gevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het moeilijk zal zijn een oplossing te vinden voor het probleem van de verplichte vervanging.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de overwegingen bij de Linking Directive om kernenergie- en sinksprojecten uit te zonderen. Ten aanzien van de kernenergieprojecten verwijs ik naar de CDM- en JI-richtlijnen onder het Kyoto-Protocol, die expliciet bepalen dat Partijen zich zullen onthouden van het gebruik van projecten voor stimulering van nucleaire energie. Sinksprojecten zijn onder andere uitgezonderd omdat er geen politieke overeenstemming mogelijk was over de vraag hoe met de tijdelijke rechten uit deze projecten moet worden omgegaan binnen het emissiehandelssysteem. Op het moment dat de Europese Commissie het voorstel voor de Linking Directive deed (juli 2003), moesten de regels met betrekking tot sinks in het CDM nog worden vastgesteld in de onderhandelingen onder het Kyoto-Protocol. Dit is gebeurd tijdens de Conference of the Parties (COP9) eind 2003 in Milaan. Er is sindsdien nog geen oplossing gevonden voor het omgaan met de tijdelijkheid. Een andere reden was dat het Europees Parlement op ideologische gronden niet kon instemmen met de mogelijkheid emissies van fossiele brandstoffen te compenseren door de aanplant van bos.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het vrijwel uitgesloten is dat er CDM- of JI-projecten zullen ontstaan met betrekking tot nucleaire installaties. Dit is het geval omdat de CDM- en JI-richtlijnen expliciet bepalen dat Partijen zich zullen onthouden van het gebruik van rechten voortvloeiend uit nucleaire installaties in CDM- of JI-projecten. Daarnaast beperken bestaande non-proliferatie-afspraken de export van nucleaire goederen en technologie. De Marrakesh-akkoorden staan overigens wel de mogelijkheid toe dat vermeden broeikasgasemissies als gevolg van dergelijke installaties gebruikt worden als binnenlandse maatregel. Dit houdt echter inhoudelijk geen verband met het ontstaan van rechten uit nucleaire projecten in CDM- of JI-verband en het gebruik van die rechten.

4. Instemming met deelname aan projecten en machtiging van projectdeelnemers

De leden van de VVD-fractie vragen of de instemming voor deelname aan een CDM- of JI-project aan natuurlijke personen of aan rechtspersonen wordt verleend. Ik wijs erop dat het voorgestelde artikel 16.46a van de Wet milieubeheer spreekt van «personen». Dit begrip omvat zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Desgewenst kan dus een particulier, ook zonder een bedrijf op te richten, een project beginnen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de oorzaak van de moeizame procedures voor het tot stand brengen van een project en of dit voor alle landen geldt. Ik bevestig dat het tot stand brengen van CDM- en JI-projecten relatief veel inspanning vergt. De betreffende afspraken en regels zijn in de Marrakesh-akkoorden na moeizame onderhandelingen vastgelegd. De achterliggende reden voor het vastleggen van deze procedures is het kunnen waarborgen dat alleen emissiereducties die werkelijk hebben plaatsgevonden tot uitgifte van rechten leiden onder JI en CDM. Met de verkoop van CER's en ERU's kunnen grote financiële voordelen worden behaald. Dit maakt het noodzakelijk om voldoende waarborgen over de werkelijke milieuprestaties van een project in te bouwen. Bij JI bestaat in sommige gastlanden gebrek aan institutionele capaciteit om regels vast te stellen voor de beoordeling en goedkeuring van JI-projecten. Dit geldt bijvoorbeeld voor Rusland en Oekraïne die nog steeds geen goedkeuringsprocedures voor JI hebben vastgesteld. Positieve uitzonderingen zijn landen zoals Bulgarije, Roemenië, Tsjechië en Slowakije waar Nederland veel JI-overeenkomsten mee heeft afgesloten. CDM-projecten zijn in het algemeen gemakkelijker te ontwikkelen in landen waarmee Nederland een overeenkomst heeft gesloten voor samenwerking op lange termijn met betrekking tot CDM, zoals Argentinië, Belize, Bolivia, Brazilië, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Indonesië, Mexico, Nicaragua en Panama. De goedkeuring van projecten in de genoemde landen verloopt voorspoedig.

Deze leden vragen verder wat kan worden gedaan om het proces te vergemakkelijken en wat de Nederlandse regering op dit punt al doet. In antwoord hierop stel ik vast dat het veranderen van de spelregels voor JI en CDM geen haalbare optie is. Wel is het zo dat, op basis van ervaringen opgedaan met de implementatie van JI en CDM, het proces onder toezicht van de internationale gemeenschap wel steeds sneller en beter wordt. Zo krijgt de CDM-raad meer capaciteit voor ondersteuning en wordt een managementplan ter goedkeuring gepresenteerd aan de COP/MOP in Montreal. Nederland heeft bij de implementatie van JI en CDM destijds in Europees en internationaal verband een actieve rol gespeeld en zodoende bijgedragen aan het totstandkomen van een zo goed mogelijk systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Nederland heeft veel gastlanden aangespoord om aan de voorwaarden voor deelname aan CDM te voldoen door middel van Memoranda of Understanding en kennisuitwisseling.

Deze leden vragen ook of het rekening houden met de OESO-richtlijnen niet als een extra last zou worden ervaren. Voor deze vraag verwijs ik naar het in paragraaf 2 gegeven antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. In antwoord op de vraag of het rekening houden met de OESO-richtlijnen niet overbodig is, gelet op de overige eisen die voor CDM- en JI-projecten gelden, merk ik op dat Nederland het van belang acht bedrijven te wijzen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, gezien het in het Kyoto-Protocol neergelegde streven naar duurzame ontwikkeling en de beschermenswaardige belangen die in het geding zijn (zie paragraaf 2).

Verder vragen deze leden naar een overzicht van projecten die al gestart zijn, en of er in deze planperiode nog projecten van start zullen gaan. In reactie daarop meld ik dat ongeveer 450 CDM-projecten zich in de validatiefase bevinden. Het is niet aan te geven hoeveel projecten hiervan feitelijk zullen starten. De CDM-raad heeft nu 35 projecten geregistreerd. Hiervan zijn 32 projecten reeds begonnen met reducties die recht geven op de uitgifte van CER's. De overige drie projecten starten nog gedurende deze planperiode. Voor een actueel overzicht van de projecten verwijs ik verder naar de website van het VN-Raamverdrag, waarbij per geregistreerd project de geschatte reducties worden weergegeven.¹ In de huidige planperiode zal globaal 80 Mton aan CER's worden uitgegeven, in de periode 2008–2012 zou dat volgens de CDM-raad kunnen oplopen tot circa 1000 Mton.

De ontwikkeling van JI verloopt zoals bekend wat trager. Ongeveer 120 projecten bevinden zich nu in de voorbereidende fase, waarbij een zogenaamd projectontwerpdocument is opgesteld. Indien al deze JI-projecten starten, zouden deze globaal 100 Mton aan reducties kunnen opleveren in de planperiode 2008–2012.

4.1. Grondslag en procedure van instemming en machtiging

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de achtergrond van de keuze om JI en CDM bij twee afzonderlijke ministeries onder te brengen, merk ik het volgende op. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is hoofdverantwoordelijk voor de uitvoering van het klimaatbeleid. Andere departementen kunnen daaraan bijdragen door een onderdeel van het klimaatbeleid dat goed bij hun beleid aansluit, zelf uit te voeren.

Er is voor gekozen om de uitvoering van JI bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) onder te brengen. Het potentieel van JI-projecten ligt vooral in Midden- en Oost-Europa. Dat ministerie was al verantwoordelijk voor de projecten in Midden en Oost-Europa van het programma Activities Implemented Jointly. Tevens was dat ministerie al in 1990 gestart met diverse economische ondersteuningsprogramma's ten aanzien van Midden- en Oost-Europa. Via genoemde programma's werden Nederlandse bedrijven gestimuleerd te investeren in, en te exporteren naar deze landen. Het JI-programma sloot goed aan bij deze activiteiten.

5. Handhaving, uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de toepassing van de criteria voor het onthouden van instemming met deelname aan projectactiviteiten. In antwoord daarop merk ik het volgende op. Als een projectdeelnemer één keer onjuist heeft gehandeld, is het voor betrokkene niet voorgoed onmogelijk om aan de emissie-eisen te voldoen door (onder meer) in te zetten op CDM- en JI-projecten. In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen deelname aan een projectactiviteit (die CER's of ERU's genereert), en het gebruik van CER's en ERU's ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.37, eerste lid, Wm (de verplichting om voldoende emissierechten in te leveren ter dekking van de feitelijke emissies in dat jaar). Het *gebruik* van CER's en ERU's ter voldoening aan de emissienorm staat op zich – feitelijk en juridisch – los van deelname aan een Kyoto-projectactiviteit. Een inrichting kan immers ook op de markt CER's en ERU's kopen die afkomstig zijn van door andere personen opgezette projectactiviteiten. Aankoop van deze rechten kan plaatsvinden ook wanneer betrokkene zelf geen instemming heeft verkregen voor deelname aan een bepaald project. Het wetsvoorstel maakt het wel mogelijk om in eerdergenoemd geval instemming te weigeren met *deelname* aan een volgend project. Dit is echter een bevoegdheid, geen verplichte weigeringsgrond. Bij de toepassing van dit

¹ <http://cdm.unfccc.int/Projects>

criterium zullen de rechtstreeks bij de instemming betrokken belangen worden afgewogen en zal het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen (artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht). Een relevante factor is onder andere de aard van de eisen waar de projectdeelnemer niet aan heeft voldaan. Het is niet ondenkbaar dat als een projectdeelnemer eenmaal in zeer ernstige mate de betreffende richtlijnen overtreedt, deze projectdeelnemer dan voor zeer lange tijd uitgesloten blijft van de mogelijkheid van instemming. Het ligt voor de hand dat als betrokkene ten genoegen van de Minister van VROM (in het geval van CDM) of de Minister van EZ (in het geval van JI) aannemelijk heeft gemaakt dat hij afdoende maatregelen heeft getroffen (of zal treffen) ter waarborging van een correcte uitvoering van het aangevraagde project, er geen aanleiding zal zijn om instemming te weigeren. Is een keer instemming geweigerd, maar heeft de projectdeelnemer bij latere gelegenheden aangetoond projecten wel volgens de daaraan gestelde eisen uit te kunnen voeren, dan zal die eerdere weigering betrokkene in beginsel niet worden tegen- geworpen.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot naar de indicatoren die gehanteerd zullen worden bij de mogelijkheid om instemming met deelname aan een Kyoto-projectactiviteit te onthouden indien er gereede twijfel bestaat omtrent de betrouwbaarheid van de projectdeelnemer (artikel 16.46b, vijfde lid, onder c, Wm). In antwoord hierop merk ik het volgende op. In de memorie van toelichting (blz. 27–28) is aangegeven dat als criterium wordt gehanteerd of er duidelijke aanwijzingen zijn dat de betrouwbaarheid van de projectdeelnemer in het geding is, en dat daarvoor inhoudelijk aansluiting zal worden gezocht bij artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). Mede naar aanleiding van de vraag van deze leden is nader onderzocht hoe deze aansluiting bij de Wet BIBOB tot stand gebracht zou kunnen worden, en welke praktische consequenties dit zou meebrengen. Uit dit onderzoek is enerzijds gebleken dat toetsing van de betrouwbaarheid juridisch niet sluitend kan plaatsvinden zonder dat de Wet BIBOB wettelijk van toepassing wordt verklaard. Anderzijds is echter gebleken dat de feitelijke uitvoering van de BIBOB-toets in het onderhavige geval problemen zou opleveren, omdat het juist met betrekking tot buitenlandse bedrijven in de praktijk lastig is (betrouwbare) informatie te verkrijgen. Daarbij komt dat het bij buitenlandse bedrijven lastig is om aan de gegevens die bij de aanvraag worden verstrekt, indicaties te ontlenen inzake een mogelijk gebrek aan integriteit van de projectdeelnemer. Gezien deze overwegingen wordt thans voorgesteld om de bepaling omtrent de betrouwbaarheid te laten vervallen. Een daartoe strekkende nota van wijziging is gelijktijdig met deze nota bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorgaande wordt hieronder nader toegelicht.

Voor aansluiting bij de Wet BIBOB zou een wettelijke koppeling moeten worden aangebracht door enkele aanvullingen van afdeling 16.2.7 Wm en artikel 1 van de Wet BIBOB. Vervolgens zou op grond van de Wet BIBOB in het kader van het besluit tot het verlenen van instemming een toetsing op betrouwbaarheid kunnen worden uitgevoerd. Deze wet zou een juridisch handvat bieden, onder meer door inschakeling van het Bureau BIBOB, om in gevallen waarin gerechtvaardigde, ernstige twijfels bestaan omtrent de integriteit van een projectdeelnemer, het verzoek om instemming met deelname aan een Kyoto-projectactiviteit te kunnen afwijzen. Bij het verzoek om instemming zouden bedrijven een aantal gegevens hebben moeten verschaffen (artikel 30, tweede lid, Wet BIBOB). Aangezien te verwachten is dat veel verzoeken uit het buitenland afkomstig zullen zijn, en de projectactiviteiten in elk geval aldaar worden verricht, zouden de meeste gegevens aan de hand waarvan de betrouwbaarheid zou moeten worden beoordeeld, uit het buitenland afkomstig zijn. Betwijfeld moet worden of op basis van dergelijke gegevens kan worden vastgesteld of er

ernstige twijfel bestaat omtrent de integriteit van de desbetreffende projectdeelnemer. Daarbij komt dat is gebleken dat het inwinnen van informatie door het Bureau BIBOB in het geval van buitenlandse verzoekers in de praktijk moeizaam verloopt. Het Bureau BIBOB kan op zich beschikken over informatie uit het buitenland die duidelijkheid kan verschaffen over onder meer de reputatie van een buitenlands bedrijf. Echter, de bevraging van gesloten bronnen in het buitenland is, nu het gaat om een bestuursrechtelijk instrumentarium, thans nog afhankelijk van de nationale wetgeving van de aangezochte staat (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 48–51). Dit is een belangrijke beperking die maakt dat de BIBOB-toets in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen rol van wezenlijke betekenis kan vervullen bij het achterhalen van misbruik of criminele betrokkenheid. Er lopen overigens in EU-kader diverse discussies over uitwisseling van politieke en justitiële gegevens. Ook het verstrekken voor bestuurlijke doeleinden zal bij deze discussie betrokken kunnen gaan worden. Mocht dit op termijn leiden tot een verbetering vergeleken met de huidige situatie, dan zal dit aanleiding kunnen zijn om aansluiting bij de Wet BIBOB alsnog in overweging te nemen. Tot slot merk ik nog op dat de procedures in VN-verband voor het opzetten van Kyoto-projectactiviteiten met dermate veel waarborgen zijn omgeven, zoals al eerder in deze nota vastgesteld, dat deze in zichzelf reeds een drempel bevatten tegen oneigenlijk gebruik.

6. Uitvoeringskosten

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven welk bedrag per verzoek om instemming gevraagd zal worden. Gezien de aard van de werkzaamheden overwegen de Ministeries van VROM en EZ deze uit te besteden. Bij het vaststellen van het bedrag gaat het slechts om de daadwerkelijke kosten voor het verlenen van instemming. Er is nog geen uitsluitsel over de hoogte van een eventuele vergoeding voor instemming. De werkelijke kosten worden nu onderzocht. Het definitieve bedrag zal tevens afhankelijk zijn van de offertes van de uitvoerende organisaties. Zoals vermeld in de memorie van toelichting (blz. 28) is het vragen van een vergoeding voor het verlenen van instemming in lijn met de wens om de overheid meer kostendekkend te laten werken. Het past bovendien binnen het toetsingskader «Maat houden» van de desbetreffende MDW-werkgroep. De regering verwacht dat naast Nederlandse ook veel buitenlandse bedrijven een verzoek om instemming zullen indienen. Op deze manier kan tevens worden bevorderd dat alleen serieuze aanvragen bij de Nederlandse overheid worden ingediend.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. B. L. A. van Geel