

Vergaderjaar 2005–2006

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_x-emissierechten (Aanpassingswet handel in emissierechten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding en inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal verduidelijkingen en verbeteringen van de wetgeving voor de bestaande systemen van handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten. Daartoe worden bepalingen uit de hoofdstukken 2, 16, 18 en 20 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) gewijzigd en aangevuld.

Het EU-systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten bestaat op grond van richtlijn nr. 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 (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).¹ Dit systeem is op 1 januari 2005 van start gegaan op basis van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, die in de Wm een nieuw hoofdstuk 16 (Handel in emissierechten) heeft ingevoegd.² Naast een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten is vervolgens op 1 juni 2005 een nationaal systeem voor de handel in NO_x-emissierechten ingevoerd.³ Op basis hiervan zijn vastgesteld het Besluit handel in emissierechten,⁴ de Regeling monitoring handel in emissierechten⁵, de Regeling vergoedingen register handel in emissierechten en de Regeling register voor handel in NO_x-emissierechten.

Beide systemen zijn destijds onder grote tijdsdruk totstandgekomen. Aan de Eerste Kamer is destijds meegedeeld dat latere aanpassingen waarschijnlijk nodig zouden zijn.⁶ Het is na inwerkingtreding inderdaad gebleken dat de wetgeving over deze handelssystemen op een aantal onderdelen aanpassing behoeft. Daartoe strekt dit wetsvoorstel.

De voorgestelde wijzigingen betreffen verschillende onderdelen van de beide systemen en van de Wet milieubeheer. De belangrijkste onderwerpen zijn:

¹ PbEU L 275.

² Stb. 2004, 511.

³ Stb. 2005, 233.

⁴ Stb. 2004, nr. 737, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 31 mei 2005, Stb. 284.

⁵ Stcrt. 2004, nr. 250, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 10 november 2005, Stcrt. 229.

⁶ Handelingen I, 28 september 2004, blz. 4.

- het aanpassen van de systematiek inzake goedkeuring en melding van veranderingen binnen de inrichting;
- het opnemen van de mogelijkheid voor het intrekken van de emissievergunning;
- het aanbrengen van een koppeling tussen de verlening van broeikasgasemissierechten en het beschikken over een emissievergunning;
- het creëren van een basis voor een opt-in voor lachgas;
- het schrappen van de mogelijkheid om broeikasgasemissierechten die overblijven in het emissierechtendepot te verdelen over de bedrijven die al eerder broeikasgasemissierechten toegewezen hebben gekregen;
- aanpassingen in verband met de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb;¹
- het aanpassen van de termijn voor het indienen van verzoeken door nieuwkomers en van de termijn voor besluitvorming inzake de toewijzing van broeikasgasemissierechten aan nieuwkomers;
- het opnemen van de mogelijkheid om in het eerste jaar van de nieuwe planperiode broeikasgasemissierechten te verlenen aan nieuwkomers voor die planperiode;
- het treffen van een voorziening indien degene die emissierechten overdraagt, onbevoegd blijkt te zijn;
- aanpassing van de systematiek voor het ambtshalve vaststellen van opgebouwde NO_x-emissierechten.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt een aantal zuiver redactionele wijzigingen voor te stellen om de leesbaarheid van de diverse artikelen te bevorderen of met het oog op de uniformiteit. Voorts wordt een kleine omissie bij de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen² hersteld (artikel I, onderdeel B).

Tenslotte wordt voorgesteld een aantal verwijzingen naar EG-afvalregeling in de artikelen 1.1, eerste lid, en 8.12, derde lid, Wm aan te passen aan twee onlangs in werking getreden codificatierichtlijnen. Deze louter wetstechnische wijzigingen zijn bij nader rapport in dit wetsvoorstel meegenomen (artikel I, onderdelen A en D) om ze zo spoedig mogelijk door te kunnen voeren, maar hebben inhoudelijk geen relatie met de overige onderdelen van dit wetsvoorstel.

Een overzicht van de voorgestelde wijzigingen is opgenomen in een tabel, die als bijlage bij de artikelsgewijze toelichting is gevoegd.

Naast het onderhavige wetsvoorstel is onlangs een ander wetsvoorstel met betrekking tot de systemen voor de handel in emissierechten ingediend bij de Tweede Kamer. Het betreft het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten.³ Dat wetsvoorstel strekt ertoe de op de handel in broeikasgasemissierechten betrekking hebbende bepalingen van de Wm waar nodig aan te passen aan 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 (hierna: EG-registerverordening) en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad.⁴

Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen technische maatregelen in de zin van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Ook bevat het wetsvoorstel geen steunmaatregelen in de zin van de artikelen 87 of 88 van het EG-verdrag.⁵

¹ Stb. 2005, 282.

² Stb. 2006, 189.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 639, nrs. 1-4.

⁴ PbEU L 386.

⁵ PbEG L 204.

2. Wijzigingen van het monitoringsplan

Inrichtingen die onder de reikwijdte van de systemen van handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten vallen, moeten over een emissievergunning beschikken. Het belangrijkste onderdeel van de emissievergunning vormt het monitoringsprotocol of -plan. In het vervolg wordt in plaats van het «monitoringsprotocol» gebruik gemaakt van het nieuwe begrip «monitoringsplan». Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel F, G en H.

Alleen veranderingen binnen de inrichting die gevolgen hebben voor het monitoringsplan zijn relevant voor het systeem van handel in emissierechten (bijvoorbeeld het opstellen van een nieuwe installatie met als gevolg extra emissie van broeikasgassen). Een uitbreiding of andere verandering van de inrichting die geen gevolgen heeft voor de monitoring, is dat dus niet. Artikel 16.5 Wm wordt op dit punt aangepast. Dit betekent dat alleen veranderingen van de inrichting (waaronder ook uitbreidingen worden verstaan) of van de werking van de inrichting die een significante toename van de emissie van broeikasgassen in de lucht tot gevolg hebben, nopen tot een wijziging van de emissievergunning. Veranderingen in de inrichting, die niet tot een een significante toename van de emissie van broeikasgassen in de lucht leiden, maar wel gevolgen hebben voor het monitoringsplan, nopen niet tot aanpassing van de emissievergunning. Dergelijke veranderingen dienen wel vooraf te worden gemeld aan en (zo nodig) goedgekeurd door de emissieautoriteit. Dergelijke veranderingen worden ook altijd verwerkt in het monitoringsplan (zie artikel 16.13 Wm). De vergunninghouder heeft namelijk de plicht het monitoringsplan up-to-date te houden.

In het huidige artikel 16.12, eerste lid, de onderdelen e en f, Wm is de meldingsplicht opgenomen. In die bepaling blijken enkele onvolkomenheden te staan. Dit betreft met name het bijhouden en het melden van diverse soorten veranderingen binnen de inrichting en in het monitoringsplan door degene die de inrichting drijft. Het letterlijk volgen van de wetgeving zou een onevenredig groot aantal meldingen per jaar kunnen opleveren en daarmee tot hoge administratieve lasten en een moeilijk uitvoerbare situatie leiden voor zowel het bedrijfsleven als de emissieautoriteit. Bij het verlenen van de emissievergunningen is daarom al op de onderhavige vereenvoudiging van de meldingsystematiek in de Wm geanticipeerd. In de verleende emissievergunningen zijn beter uitvoerbare voorschriften opgenomen met betrekking tot het melden van veranderingen en afwijkingen, zodat overbodige meldingen achterwege kunnen blijven. In het onderhavige wetsvoorstel worden de onvolkomenheden in de wetgeving dus afgestemd op het in de vergunningen vastgelegde meldingenregiem. Hiertoe worden in artikel 16.12, eerste lid, Wm de onderdelen e en f geschrapt. Op grond van het nieuwe vierde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de meldingen. Die meldingen hebben uitsluitend betrekking op bepaalde (niet significante, dus niet tot wijziging van de emissievergunning leidende) veranderingen binnen de inrichting, die gevolgen hebben voor het monitoringsplan en op bepaalde (niet significante) veranderingen en tijdelijke afwijkingen van dat monitoringsplan zelf. In de op grond van het vierde lid vast te stellen nadere regels zullen de criteria voor de verschillende typen meldingsplichtige veranderingen en tijdelijke afwijkingen helder en duidelijk worden vastgelegd.

In het onderstaande overzicht worden voor de verschillende categorieën wijzigingen aangegeven wat de consequenties hiervan zijn en wordt van elk type een voorbeeld gegeven.

Overzicht van categorieën wijzigingen en bijbehorende consequenties

Type wijziging	Consequentie
<p>A. Een permanente ingrijpende verandering van het monitoringsplan.</p> <p><i>Bijvoorbeeld: een nieuwe broeikasgasinstallatie waardoor de jaaremissie van CO₂ ingrijpend toeneemt of een wijziging van de klasse van de CO₂-installatie waarbij tegelijkertijd de jaaremissie van CO₂ ingrijpend toeneemt.</i></p>	<ol style="list-style-type: none">1. Indienen van een aanvraag voor een wijziging van de emissievergunning (artikel 16.5, eerste lid, onder b en c, Wm).2. Verwerken in het emissieverslag (artikel 16.12, eerste lid, onder b, sub 2° en 3°, Wm).
<p>B. Een permanente, niet-ingrijpende verandering van het monitoringsplan.</p> <p><i>Bijvoorbeeld: een nieuwe brandstofstroom waarbij de toename van de jaaremissie van CO₂ beperkt is, een wijziging van de onderbouwing of beschrijving van de monitoringsmethodiek of het sluiten van een deel van de inrichting, voorzover het resterende deel van de inrichting onder de reikwijdte het systeem van handel in broeikasgasemissierechten blijft vallen.</i></p>	<ol style="list-style-type: none">1. Verwerken in het monitoringsplan (artikel 16.13 Wm).2. Verwerken in het emissieverslag (artikel 16.12, eerste lid, onder b, sub 2° en 3°, Wm).3. Mogelijk een meldingsplicht op grond van de emissievergunning (artikel 16.12, vierde lid, Wm).4. Mogelijk een goedkeuringsplicht op grond van de emissievergunning (artikel 16.12, zesde lid, Wm).
<p>C. Een tijdelijke afwijking van het monitoringsprotocol.</p> <p><i>Bijvoorbeeld: de tijdelijke uitval van een weegbrug.</i></p>	<ol style="list-style-type: none">1. Verwerken in het emissieverslag (artikel 16.12, eerste lid, onder b, sub 3°, Wm).2. Mogelijk een meldingsplicht op grond van de emissievergunning (artikel 16.12, vierde lid Wm).3. Mogelijk een goedkeuringsplicht op grond van de emissievergunning (artikel 16.12, zesde lid, Wm).
<p>D. Een verandering van de naam of het adres van de vergunninghouder.</p>	<p>De verandering vooraf of achteraf melden (artikel 16.12, eerste lid, onder d, Wm).</p>

Ten aanzien van het monitoringsplan geldt dat dit altijd actueel moet zijn (zie artikel 16.13, tweede lid, onder a, Wm). Ook kan het bestuur van de emissieautoriteit degene die de inrichting drijft, verzoeken het monitoringsprotocol aan te passen (artikel 16.13, tweede lid, onder b, Wm). Indien zo'n verzoek zou leiden tot een ingrijpende verandering van het monitoringsplan, dient een wijziging van de emissievergunning te worden aangevraagd onder overlegging van een actueel monitoringsplan (artikel 16.5, eerste lid, onder c, Wm). Alle veranderingen en afwijkingen worden na afloop van het emissiejaar in het emissieverslag verwerkt (zie artikel 16.12, eerste lid, onder b, sub 2° en 3°, Wm).

3. Intrekken van de emissievergunning en koppeling met verlening

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de emissievergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken (artikel 16.20b Wm). Tot op heden heeft die mogelijk in de wetgeving ontbroken. Het is wenselijk dat de emissievergunning in een tweetal gevallen kan worden ingetrokken.

Het *eerste* geval betreft de situatie waarin de milieuvergunning wordt ingetrokken. De gronden voor intrekking zijn geregeld in artikel 8.25 Wm: de inrichting veroorzaakt ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu, of gedurende drie jaar zijn geen handelingen verricht met gebruikmaking van de milieuvergunning of de inrichting is geheel of gedeeltelijk verwoest. In deze gevallen betekent intrekking van de milieuvergunning feitelijk dat het bedrijf geen activiteiten meer verricht of mag verrichten, die een emissie in de lucht veroorzaken. Daarom is de koppeling met de intrekking van de emissievergunning gelegd.

Het *tweede* geval betreft een inrichting die op enig moment niet meer

onder de reikwijdte van titel 16.2 of 16.3 Wm valt, bijvoorbeeld als gevolg van sluiting van dat deel van de inrichting waar zich een of meer broeikasgas- of NO_x-installaties bevinden. Ook in een dergelijke situatie kan de emissievergunning (geheel of gedeeltelijk) worden ingetrokken. Dit kan het bestuur van de emissieautoriteit zowel op eigen initiatief doen als op verzoek van de vergunninghouder.

Het wetsvoorstel verbindt aan het intrekken van de emissievergunning gevolgen voor de verlening van broeikasgasemissierechten (artikel 16.35, eerste lid, Wm). In de eerste planperiode (2005–2007) ontbreekt die koppeling. In tegenstelling tot NO_x-emissierechten worden broeikasgasemissierechten voorafgaand aan een planperiode toegewezen en aan het begin van ieder emissiejaar verleend; NO_x-emissierechten worden gedurende het emissiejaar opgebouwd. In de praktijk is het mogelijk dat een inrichting die gedurende die planperiode bijvoorbeeld buiten werking wordt gesteld, haar broeikasgasemissierechten behoudt. Dit is gelet op de achtergrond en doelstelling van het systeem onwenselijk. Broeikasgasemissierechten worden immers verleend ter dekking van emissies. Deze inrichting emitteert echter niet meer. Voorgesteld wordt met ingang van de tweede planperiode (2008–2012) te regelen dat degene die de inrichting drijft, over een emissievergunning dient te beschikken op het moment dat de broeikasgasemissierechten worden verleend. Indien degene die de inrichting drijft, niet of niet meer over een emissievergunning beschikt, worden geen broeikasgasemissierechten verleend ook al staat de inrichting vermeld op de lijst in het nationale toewijzingsbesluit. In het voorbeeld dat de inrichting gedurende de planperiode buiten werking wordt gesteld, zal ook de emissievergunning worden ingetrokken (zie artikel 16.20b Wm) en krijgt degene die de inrichting drijft, dus geen broeikasgasemissierechten meer verleend. De koppeling tussen emissievergunning en verlening geldt met ingang van de tweede planperiode ook voor nieuwkomers (artikel 16.35, tweede lid, Wm). De koppeling van het verlenen van de broeikasgasemissierechten aan het beschikken over een emissievergunning sluit ook aan bij de EG-registerverordening (artikel 15). Eerst indien degene die een inrichting drijft over een emissievergunning beschikt, wordt een exploitanttegoedrekening geopend. Het verlenen van de broeikasgasemissierechten vindt plaats door de broeikasgasemissierechten op de exploitanttegoedrekening te storten. Als degene die de inrichting drijft dus niet over zo'n rekening beschikt, kunnen de broeikasgasemissierechten niet worden verleend voor dat betreffende emissiejaar.

4. Ambtshalve inleveren van NO_x-emissierechten

Een inrichting moet voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar voldoende NO_x-emissierechten hebben ingeleverd (de emissienorm, neergelegd in artikel 16.51 Wm). Een inrichting krijgt deze emissierechten pas na afloop van het emissiejaar op haar rekening in het register voor handel in NO_x-emissierechten gestort. Om het bestuur van de emissieautoriteit in staat te stellen deze NO_x-emissierechten te storten dient door het bestuur van de emissieautoriteit vastgesteld te kunnen worden hoeveel NO_x-emissierechten de inrichting heeft opgebouwd. Dit gebeurt aan de hand van het geverifieerde emissieverslag en de invoer van de jaarlijkse gegevens in het register voor handel in NO_x-emissierechten. Wanneer deze gegevens niet worden verstrekt door degene die de inrichting drijft, kan het bestuur van de emissieautoriteit de opgebouwde NO_x-emissierechten niet tijdig storten. Dan is de inrichting evenmin in staat om de opgebouwde NO_x-emissierechten tijdig in te leveren. Dit heeft vergaande consequenties voor degene die de inrichting drijft, in de vorm van mogelijk forse sancties. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld in de artikelen 16.49 en 16.51 Wm een voorziening op te nemen om die

vergaande consequenties in bepaalde gevallen te kunnen beperken. Deze voorziening houdt in dat het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve vastgestelde emissiegegevens in bepaalde gevallen aanmerkt als te gelden op 30 april van het jaar volgend op het emissiejaar. Ook de opgebouwde NO_x-emissierechten worden ten behoeve van het afrekenen over het achterliggende emissiejaar aangemerkt als geldend op 30 april. Vervolgens kan het bestuur van de emissieautoriteit (in plaats en op naam van degene die de inrichting drijft) de vastgestelde NO_x-emissierechten inleveren. Ook dit inleveren wordt dan geacht per 30 april, dus tijdig, te hebben plaatsgevonden.

Ten overvloede zij opgemerkt dat deze problematiek niet speelt bij het systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Inrichtingen beschikken daar al aan het begin van het emissiejaar over broeikasgasemissierechten. Degene die een inrichting drijft, kan dus in principe altijd voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar voldoen aan de emissienorm, ook als hij nog geen geverifieerd emissieverlag heeft ingediend of geen emissiecijfer in het register heeft laten bevestigen.

5. Opt-in voor andere broeikasgassen

De Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten beoogde een voldoende ruim kader te bieden voor de unilaterale opname van activiteiten en gassen als bedoeld in artikel 24 van de richtlijn (de zogenaamde opt-in).¹ Daarbij werd er vanuit gegaan dat de regeling omtrent de toewijzing van broeikasgasemissierechten hierbij aansloot. Die veronderstelling blijkt echter niet geheel juist te zijn. De bepalingen omtrent de toewijzing verwijzen namelijk alleen naar de activiteiten genoemd in bijlage I bij de richtlijn. Deze bijlage dekt niet alle activiteiten die onder een opt-in zouden moeten kunnen vallen, zoals bijvoorbeeld de salpeterzuurindustrie die lachgas (hierna: N₂O) emitteert. De salpeterzuurindustrie heeft het Ministerie van VROM verzocht om aansluiting bij het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten mogelijk te maken. De Evaluatienota Klimaatbeleid, die in oktober 2005 is uitgekomen, maakt hier ook melding van.²

Nederland is voornemens om voor N₂O een opt-in vast te stellen. Om deze opt-in mogelijk te maken, worden wijzigingen van de artikelen 16.23, eerste lid, en 16.29, eerste lid, Wm voorgesteld.

6. Lasten en voordelen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, milieutoets

6.1. Administratieve lasten

Toetsing van de administratieve lasten van de systemen voor handel in emissierechten is reeds uitgevoerd bij de voorbereiding van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en het wetsvoorstel ten behoeve van de handel in NO_x-emissierechten. Verwezen wordt naar respectievelijk paragraaf 11 en paragraaf 10 van het algemeen deel van de betreffende memories van toelichting.³ Het wetsvoorstel bevat grotendeels (wets)technische en redactionele aanpassingen van hoofdstuk 16 Wm. De meeste aanpassingen hebben dan ook geen gevolgen voor de administratieve lasten; een enkele wijziging vermindert deze lasten zelfs. Dit betreft de aanpassing van de systematiek inzake goedkeuring en melding van allerlei veranderingen binnen de inrichting en van de systematiek voor het ambtshalve vaststellen van NO_x-emissierechten.

De verbeterde regeling voor een opt-in van andere activiteiten en broeikasgassen levert zelf geen extra lasten op. Het reeds bestaande kader

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 6 en blz. 93.

² Evaluatienota Klimaatbeleid 2005, blz. 54.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 65–68; Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3, blz. 37–40.

voor opt-in wordt enkel geoptimaliseerd. De voorgenumen opt-in voor lachgas moet nog worden gerealiseerd door wijziging van het Besluit handel in emissierechten en toewijzing in het nationale toewijzingsbesluit (zie verder paragraaf 5).

Om deze redenen is dit wetsvoorstel niet meer afzonderlijk voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

6.2. *Uitvoerbaarheids-, handhaafbaarheids- en milieutoets*

Een uitvoerbaarheids-, handhaafbaarheids- en milieutoets is eveneens uitgevoerd bij de voorbereiding van Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en het wetsvoorstel ten behoeve van de handel in NO_x-emissierechten.¹ Het onderhavige wetsvoorstel heeft wat dit betreft beperkte gevolgen. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zullen enigszins toenemen, met name door de voorgenomen herziene regeling van de meldingen aan de emissieautoriteit. Enkele overbodige verplichtingen vervallen immers (zie paragraaf 4.1). Voor de bescherming van milieubelangen hebben de wijzigingen zelf geen gevolgen.

II. ARTIKELEN

ARTIKEL I

Onderdelen A en D

Richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen² en richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd³ zijn beide herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigd. Ter wille van de duidelijkheid en een rationele ordening van de tekst zijn het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen tot codificatie van deze richtlijnen overgegaan. De gecodificeerde teksten zijn vastgelegd in respectievelijk richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006⁴ en richtlijn nr. 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006.⁵ Richtlijnen 75/442/EEG en 76/442/EEG zijn door die richtlijnen ingetrokken. Voor verwijzingen naar (bepalingen van) de ingetrokken richtlijnen die voorkomen in het Europese recht voorzien de gecodificeerde richtlijnen zelf in een correcte doorverwijzing. Voor het nationale recht dienen verwijzingen naar richtlijnen 75/442/EEG en 76/464/EEG omgezet te worden in verwijzingen naar de gecodificeerde richtlijnen. De voorgestelde wijzigingen bewerkstelligen deze omzetting voor de verwijzingen in de Wet milieubeheer:

- in de definities van afvalstoffen, nuttige toepassing en verwijdering in artikel 1.1, eerste lid, worden de verwijzingen naar richtlijn 75/442/EEG omgezet in verwijzingen naar de gecodificeerde richtlijn 2006/12/EG (onderdeel A);
- in artikel 8.12, derde lid, wordt de verwijzing naar richtlijn 76/464/EEG omgezet in een verwijzing naar de gecodificeerde richtlijn nr. 2006/11/EG.

De zinsnede «de ter toepassing daarvan geldende richtlijnen» in de huidige tekst van het derde lid verwijst naar de richtlijnen op basis van artikel 6 van richtlijn 76/464/EEG, waarbij emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld voor verschillende gevaarlijke stoffen die vallen onder lijst I van de bijlage bij de richtlijn. Bijlage IX bij de kader-richtlijn water, waarnaar in de nieuwe tekst wordt verwezen, geeft een

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 68–71; Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 3, blz. 40–42.

² PbEG L 194.

³ PbEG L 129.

⁴ PbEU L 114.

⁵ PbEU L 64.

opsomming van de hier bedoelde dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464 (onderdeel D).

Aan de inhoud van het Europeesrechtelijk regime is door de codificaties niets veranderd.

Onderdeel B

Artikel 2.5 Wm bepaalt dat bestuursleden en medewerkers van de emissieautoriteit noch direct noch indirect betrokken mogen zijn bij de overdracht van emissierechten, behoudens voorzover zulks nodig is voor de uitoefening van hun taak. De werking van artikel 2.5 Wm wordt uitgebreid tot emissiereductie-eenheden (ERU's) en gecertificeerde emissiereducties (CER's), Kyoto-eenheden die sinds 1 mei 2006 in het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten overgedragen kunnen worden ingevolge de Implementatiewet EG-richtlijn projectgebonden Kyoto-mechanismen. Bij laatstgenoemde wijzigingswet is verzuimd eerdergenoemd artikel 2.5 Wm aan te passen conform de in die wet gehanteerde standaardaanpassing.

Onderdeel C

Artikel 2.16a

De redactie van dit artikel is aangepast om de leesbaarheid ervan te bevorderen. De strekking van het artikel is ongewijzigd. Artikel 2.16a Wm is al wel in werking getreden, artikel 2.16 Wm nog niet. Omdat de redactie van de voorgestelde wijziging verwijst naar en aansluit op de nieuwe tekst van artikel 2.16, eerste lid, Wm (zie artikel II van dit wetsvoorstel), wordt artikel 2.16a Wm eerst gewijzigd gelijktijdig met de in werkingtreding van artikel 2.16 Wm.

Onderdeel E

Artikel 8.13a

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bevat in artikel 26 tevens een wijziging van richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna IPPC-richtlijn).¹ Hierin is bepaald dat in de milieuvergunning geen emissiegrenswaarden voor broeikasgassen worden opgenomen op het moment dat een inrichting onder de handel in broeikasgasemissierechten valt, tenzij dat noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt (artikel 9, derde lid). Deze uitzondering in de IPPC-richtlijn is uiteraard alleen gericht op broeikasgassen die vallen onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten. Om in de formulering van artikel 8.13a Wm nog duidelijker de bedoeling van de IPPC-richtlijn en van de wetgever uit te drukken, worden de woorden «waarop de in artikel 16.5, eerste lid, vervatte verboden betrekking hebben» uit de aanhef van het tweede lid ook nog eens nadrukkelijk vermeld in de bepaling van onderdeel a.²

Onderdelen F, G en H

In de Wm zijn enkele bepalingen aangepast in verband met de wijziging van de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: wijziging van de richtsnoeren inzake monitoring), die naar verwachting in oktober 2006 zal worden vastgesteld.

Om aan te sluiten bij een eenduidige en uniforme terminologie in Europa

¹ PbEU L 257/

² Zie memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, Kamerstukken II 2003/2004, 29 565, nr. 3, blz. 15 en 51.

is het wenselijk om de term «monitoringsprotocol» te vervangen door «monitoringsplan». Binnen Europa heeft het monitoringsplan feitelijk dezelfde inhoud als het Nederlandse monitoringsprotocol. Voorts is in artikel 16.6, derde lid, Wm verduidelijkt: de richtsnoeren worden vastgesteld in een beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie), die vervolgens wordt gepubliceerd. Een verwijzing naar zo'n beschikking is duidelijker dan een verwijzing naar «vastgestelde richtsnoeren».

Onderdeel H

Artikel 16.5

In het *eerste lid* wordt voorgesteld onderdeel b inzake het verbod een inrichting uit te breiden zonder emissievergunning, te schrappen. Dit onderdeel is overbodig gebleken (zie verder paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Voorts is de tekst van het onderdeel c (na verlettering onderdeel b) versoerd. De ingrijpende gevolgen voor het monitoringsplan zijn al afzonderlijk benoemd in onderdeel d (na verlettering onderdeel c) en behoeven dus geen afzonderlijke vermelding in dit voorgaande onderdeel. Het spreekt bovendien vanzelf dat een verandering van de inrichting, die significante gevolgen heeft voor de emissie van broeikasgassen in de lucht ook ingrijpende gevolgen zal hebben voor het monitoringsplan. Het gaat hier uitsluitend om gevallen dat sprake is van een significante toename van de emissie van broeikasgassen. Wanneer sprake is van zo'n significante verandering, zal degene die de inrichting drijft bij de aanvraag tot wijziging van de emissievergunning een volledig en actueel monitoringsplan moeten overleggen. De voorgestelde aanpassing van het *tweede lid* betreft een puur tekstuele aanpassing: de verwijzing naar het eerste lid is niet nodig gelet op artikel 16.2, eerste lid, Wm.

In het huidige *derde lid* wordt artikel 8.4 Wm inzake de revisievergunning van overeenkomstig toepassing verklaard. De achtergrond van de revisievergunning in hoofdstuk 8 Wm is het voorkomen van het ontstaan van een onoverzichtelijk vergunningenbestand door een opeenstapeling van vergunningswijzigingen. Ook geeft deze bepaling het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm gelegenheid om de aan de milieuvergunning verbonden voorschriften aan te passen of op te schonen. De emissievergunning voor een inrichting is evenwel veel minder omvangrijk dan de milieuvergunning. Het belangrijkste bestanddeel van de emissievergunning vormt het monitoringsplan. Ten aanzien van het monitoringsplan heeft het bestuur van de emissieautoriteit al mogelijkheden om dit op verzoek te laten wijzigen (zie artikel 16.13, tweede lid, onder c, Wm). Indien een verandering van of binnen de inrichting tot een ingrijpende wijziging van het monitoringsplan zou leiden, dient de vergunninghouder een wijziging van de emissievergunning aan te vragen (artikel 16.5, eerste lid, onder c, Wm). Voorts heeft het bestuur van de emissieautoriteit de mogelijkheid de voorschriften die aan de emissievergunning zijn verbonden te wijzigen, aan te vullen of in te trekken (artikel 16.20, eerste lid, Wm). Hoofdstuk 16 Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit dus al voldoende handvatten om zowel het monitoringsprotocol als de aan de emissievergunning verbonden voorschriften te (laten) actualiseren. Daarom kan het derde lid van artikel 16.5 Wm komen te vervallen. Het *vijfde lid* van dit artikel dient te worden aangepast om de verwijzing naar de Wet op de Raad van State te verduidelijken en om een goede afstemming te bereiken op een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State dat eveneens een wijziging aanbrengt in genoemd lid.¹ Op deze manier wordt voorkomen dat na inwerkingtreding van dat wetsvoorstel een onjuiste verwijzing in dit artikel is opgenomen.

¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (Kamerstukken II 2005/06, 30 585, nr. 2).

Onderdeel J

Artikel 16.7

De voorgestelde aanpassing van dit artikel is louter van tekstuele aard. De redactie wordt hiermee identiek aan artikel 8.6 Wm.

Onderdeel K

Artikel 16.8

Het *eerste lid* wordt in lijn gebracht met de gangbare redactie elders in de Wm, zie bijvoorbeeld artikel 2.16, artikel 2.16a uit artikel II van dit wetsvoorstel, of artikel 16.15 Wm.

Voorgesteld wordt het *tweede lid* van dit artikel in te korten ter bevordering van de leesbaarheid ervan.

Onderdeel L

Artikel 16.12

Dit artikel regelt welke voorschriften in ieder geval aan de emissievergunning worden verbonden. Op grond van het eerste lid, onder b, worden eisen gesteld waaraan het emissieverslag ten minste moet voldoen.

In de aanhef van dit *eerste lid, onderdeel b*, is een overbodige verwijzing naar de emissievergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, Wm opgenomen. Voorgesteld wordt deze verwijzing te schrappen.

Volgens het *eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 2°*, moeten ook uitbreidingen en veranderingen van de inrichting die geen invloed hebben op het monitoringsplan in het emissieverslag worden opgenomen. Aangezien deze informatie niet van belang is voor het systeem van handel in emissierechten wordt voorgesteld dit subonderdeel te schrappen (zie ook paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). In de *onderdelen e en f van het eerste lid* is een meldingsplicht opgenomen. De na inwerkingtreding van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten gebleken onvolkomenheden inzake het meldingenregiem worden hiermee gerepareerd, zie de uitgebreide toelichting in paragraaf 2 van het algemeen deel. Daarmee wordt beoogd dat alleen relevante informatie behoeft te worden gemeld. Hiertoe wordt voorgesteld de onderdelen e en f te schrappen. Daarvoor in de plaats komen het nieuwe *vierde en vijfde lid*. Ingevolge het voorgestelde *vierde lid* (nieuw) kunnen de vergunningvoorschriften eisen bevatten inzake meldingen.

De meldingen hebben uitsluitend betrekking op:

- a. (niet significante) veranderingen binnen de inrichting die gevolgen hebben voor het monitoringsplan (bijvoorbeeld een nieuwe brandstroom waarbij de toename van de het plaatsen van de CO₂-emissies beperkt is);
- b. (niet significante) veranderingen van het monitoringsplan zelf (bijvoorbeeld een wijziging in de monitoringsmethodiek);
- c. tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan (bijvoorbeeld als gevolg van het tijdelijk uitvallen van een meter).

Zie voor een toelichting op het onderscheid tussen de begrippen (significante) veranderingen en tijdelijke afwijkingen paragraaf 2 van het algemeen deel.

In het *vijfde lid* wordt voorzien in de mogelijkheid dat aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels met betrekking tot het melden van veranderingen terugwerkende kracht kan worden toegekend tot 1 januari 2005. De reden hiervoor is dat, zoals toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel, in de reeds verleende vergunningen al is geanticipeerd op een vereenvoudigd meldingenregiem om onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de emissieautoriteit te

voorkomen. Aan deze anticiperende werkwijze wordt nu met terugwerkende kracht een juridische grondslag geboden. In het nieuwe *zesde en zevende lid* wordt bepaald dat voor bepaalde veranderingen of tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan vooraf de goedkeuring van het bestuur van de emissieautoriteit is vereist. De gronden voor het onthouden van de goedkeuring worden genoemd in het zevende lid en zijn gelijk gebleven ten opzichte van het huidige tweede lid. Ten overvloede zij opgemerkt dat voor veranderingen (waarbij sprake is van een significante toename van de emissies) een wijziging van de emissievergunning moet worden aangevraagd. Tenslotte is in het derde lid verduidelijkt dat de richtsnoeren inzake de monitoring bij beschikking van de Commissie worden vastgesteld.¹

Onderdeel N

Artikel 16.14

In het *eerste lid* van dit artikel is geregeld dat de verificateur het emissieverslag afkeurt indien dit niet aan de eisen voldoet. Deze formulering blijkt niet te corresponderen met de methodiek bij verificatie. Alleen indien het emissieverslag aan de eisen voldoet geeft de verificateur een verklaring af; voldoet het emissieverslag niet dan wordt geen verklaring afgegeven. Voorgesteld wordt het eerste lid dienovereenkomstig aan te passen. Ten overvloede zij opgemerkt dat indien een verificatieverklaring ontbreekt, het bestuur van de emissieautoriteit de benodigde emissiegegevens ambtshalve kan vaststellen op grond van artikel 16.17 Wm. Voorts is conform onderdeel L in het *derde lid* verduidelijkt dat de richtsnoeren inzake de monitoring bij beschikking van de Commissie worden vastgesteld.

Onderdeel O

Artikel 16.15

In het huidige artikel staat dat *ieder* emissieverslag aan het bevoegd gezag voor de milieuvergunning of voor de mijnbouwvergunning wordt toegestuurd. Indien bij het emissieverslag echter een verklaring van de verificateur ontbreekt, heeft het doorsturen van het emissieverslag geen meerwaarde. Voorgesteld wordt deze nuancering in het artikel op te nemen. Indien de verklaring van de verificateur alleen betrekking heeft op ofwel het CO₂-deel ofwel het NO_x-deel zal het emissieverslag wel worden doorgestuurd aan het betrokken bevoegd gezag. Overigens is de redactie van het artikel ingekort ter bevordering van de leesbaarheid.

Onderdeel P

Artikel 16.16

De huidige terminologie van dit artikel gebruikt het werkwoord «verklaren». Dit kan mogelijk tot verwarring leiden met de verklaring van de verificateur. Om elk misverstand uit te sluiten wordt daarom voorgesteld te kiezen voor het werkwoord «vaststellen».

Onderdeel Q

Artikel 16.17

Gelet op de consequenties die aan het ambtshalve vaststellen van de hier bedoelde gegevens verbonden kunnen zijn, met name het inleveren van een op basis van de inschatting van de emissieautoriteit vastgesteld aantal emissierechten, wordt – alvorens ambtshalve de benodigde gegevens worden vastgesteld – de betrokken persoon in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven. In vergelijking met de regeling van artikel 4:8, tweede

¹ Beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 januari 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bewaking en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 59).

lid, Awb is de in het wetsvoorstel geformuleerde regeling ruimer: betrokkene kan een zienswijze indienen ook als hij zelf niet heeft voldaan aan de wettelijke verplichting de benodigde gegevens in een emissieverslag (tijdig) te verstrekken. De reden voor deze verruiming is gelegen in het belang van een adequate vaststelling van de emissie en van de hoeveelheid emissierechten, niet slechts voor de betrokken inrichting of de emissieautoriteit, maar voor de betrouwbaarheid van dit handelssysteem.

Onderdeel R

Artikel 16.20

Voorgesteld wordt het *eerste lid* aan te passen omdat de oorspronkelijke tekst de suggestie zou kunnen wekken dat het mogelijk zou zijn om geen voorschriften aan een emissievergunning te verbinden. Dit zou in strijd zijn met artikel 16.12 Wm. Daarom wordt de zinsnede «dan wel alsnog voorschriften aan de vergunning te verbinden» geschrapt.

Het *tweede lid* betreft een tekstuele aanpassing: de redactie van dit voorgestelde lid wordt daarmee gelijklozend aan artikel 8.26, tweede lid, Wm. Nu in dit wetsvoorstel artikel 16.5, derde lid, Wm komt te vervallen, wordt de verwijzing in het *vierde en vijfde lid* naar dit lid vervangen door een verwijzing naar artikel 16.6 Wm.

Onderdeel S

Artikel 16.20a

Het *eerste lid* van dit nieuw voorgestelde artikel biedt de vergunninghouder de mogelijkheid het bestuur van de emissieautoriteit te verzoeken de emissievergunning aan te passen of in te trekken (zie voor de intrekking van de vergunning de toelichting bij artikel 16.20b). Op grond van artikel 16.5, eerste lid, onder c, Wm is voor een ingrijpende wijziging van het monitoringsplan een wijziging van de emissievergunning nodig. Ook in andere omstandigheden kan er voor de vergunninghouder aanleiding bestaan de emissievergunning te willen wijzigen. Deze nieuwe bepaling voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om wijziging van de emissievergunning te verzoeken. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in hoofdstuk 8 Wm met betrekking tot de milieuvergunning.

In het *tweede lid* is een aantal bepalingen met betrekking tot de procedure tot verlening van een emissievergunning van overeenkomstige toepassing verklaard op de procedure tot wijziging van deze vergunning. De uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3:4 van de Awb is van toepassing. Advies wordt gevraagd aan het betrokken bevoegd gezag voor de inrichting, indien de aanvraag een wijziging van het monitoringsplan inhoudt. Uiteraard zijn ook de inhoudelijke criteria voor vergunningverlening van toepassing op de wijzigingsvergunning. Zo dient bij de besluitvorming ermee rekening te worden gehouden dat geen strijd ontstaat met de regels die al voor de inrichting gelden op grond van de handel in emissierechten of op grond van hoofdstuk 8 Wm. Ook wordt de emissievergunning niet conform de aanvraag gewijzigd, indien bijvoorbeeld het gewijzigde monitoringsplan niet aan de gestelde eisen voldoet of naar het oordeel van het bestuur van de emissieautoriteit onvoldoende gewaarborgd is dat de vergunninghouder het gewijzigde monitoringsplan naar behoren kan uitvoeren.

Artikel 16.20b

Dit nieuw voorgestelde artikel (*eerste lid*) maakt het evenals artikel 16.20a, eerste lid, Wm mogelijk de emissievergunning in te trekken. In de huidige wetgeving ontbreekt die mogelijkheid (zie verder paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Intrekking van de emissievergunning kan zowel plaatsvinden op initiatief van het bestuur van de emissieautoriteit als op verzoek van de vergunninghouder. Bij (de

formulering van) deze regeling is aangesloten bij de regeling in hoofdstuk 8 Wm met betrekking tot intrekking van de milieuvergunning. Indien het bestuur van de emissieautoriteit besluit de emissievergunning in te trekken, kan worden bepaald dat een of meer aan de emissievergunning verbonden voorschriften nog enige tijd blijven gelden (*tweede lid*). Indien een deel van de inrichting bijvoorbeeld op 1 augustus 2008 sluit en de emissievergunning dientengevolge wordt ingetrokken, is het nog wel wenselijk dat voor 1 april 2009 een emissieverslag wordt ingediend over de periode tot de sluiting en dat voor 1 mei 2009 voldoende emissierechten worden ingeleverd ter dekking van de emissies die in 2008 (in de periode tot de sluiting van de inrichting) veroorzaakt zijn. In het *derde lid* wordt de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure expliciet uitgesloten op een besluit tot intrekking van de emissievergunning. Indien de emissievergunning wordt ingetrokken wegens de intrekking van de voor de betrokken inrichting verleende milieuvergunning, is de uniforme voorbereidingsprocedure al een keer gevolgd in het kader van de besluitvorming tot intrekking van de milieuvergunning. In geval de inrichting niet meer onder titel 16.2 van de Wm valt, wordt niet verwacht dat de intrekking van de emissievergunning aanleiding tot enige discussie kan geven. Het volgen van de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure heeft dan geen meerwaarde en zou slechts tot onnodige vertraging en administratieve lasten leiden.

Onderdeel T

Artikel 16.23

Voorgesteld wordt in dit artikel de verwijzing naar bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten te laten vervallen. Deze bijlage bepaalt welke activiteiten onder de reikwijdte van het systeem van de handel in broeikasgasemissierechten vallen. Deze activiteiten zijn beperkt tot activiteiten die CO₂-emissies veroorzaken. Om nationaal de mogelijkheid te creëren het systeem ook te benutten voor andere broeikasgassen, dient deze verwijzing te worden gewijzigd (zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Voorts is de redactie van dit artikel ingekort om de leesbaarheid te bevorderen.

Onderdeel U

Artikel 16.25

In verband met de voorgestelde wijziging van artikel 16.5, eerste lid, Wm dient ook artikel 16.25, tweede lid, onder a, Wm te worden aangepast. Naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie wordt voorgesteld het tweede lid, onder c, te schrappen.¹ De mogelijkheid om broeikasgasemissierechten die overblijven in het emissierechtendepot te verdelen over de inrichtingen die al eerder broeikasgasemissierechten toegewezen hebben gekregen, komt daarmee te vervallen. In verband hiermee komen ook artikel 16.34 (zie onderdeel AA) en artikel 16.35, tweede lid, Wm (zie onderdeel BB) te vervallen. Het derde lid komt te vervallen. Deze bepaling blijkt overbodig te zijn, gelet op de algehele systematiek van hoofdstuk 16 (de koppeling tussen toewijzing, verlening en vergunning).

Onderdeel W

Artikel 16.29

De redactie is aangepast conform de toelichting bij onderdeel T (artikel 16.23, eerste lid, Wm). De voorgestelde overige wijzigingen zijn louter van redactionele aard. Verduidelijkt wordt dat het nationale toewijzingsbesluit een aanduiding bevat van het totaal aantal broeikasgasemissierechten dat

¹ Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de beschikkingen van de Commissies van 7 juli 2004 betreffende de nationale toewijzingsplannen voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten welke Denemarken, Duitsland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG hebben meegeedeeld, van 7 juli 2004, COM(2004) 500 definitief, blz. 10 en Beschikking C(2004)25 151 .

wordt toegewezen. Dit sluit ook aan bij de gebruikte terminologie in artikel 16.25 Wm inzake het nationale toewijzingsplan.

Onderdeel X

Artikel 16.31

Bij de wijziging van het nationale toewijzingsbesluit na de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de zogenaamde «bestuurlijke lus»), wordt bij de voorbereiding van dat besluit niet (opnieuw) de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb gevolgd. In verband met de systematiek van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure is het noodzakelijk afdeling 3.4 Awb uitdrukkelijk buiten toepassing te verklaren.

Deze voorgestelde wijziging van het eerste lid is geheel in lijn met de op 1 juli 2005 in werking getreden Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb.¹ In deze wet is de wijziging van een besluit in aantal gevallen uitgezonderd van afdeling 3.4 Awb.

Overigens bestaat voor belanghebbenden bij de voorbereiding van de wijziging van het nationale toewijzingsbesluit wel gelegenheid hun zienswijze naar voren te brengen. Bij de voorbereiding van het te wijzigen besluit is artikel 4:8 Awb onverkort van toepassing.

Onderdeel Y

Artikel 16.32

Door de voorgestelde wijziging van artikel 16.35, derde lid, Wm is het noodzakelijk de terminologie van artikel 16.32 Wm *derde, vierde en vijfde lid* aan te passen. Er kan niet meer over het *geldende* nationale toewijzingsplan of toewijzingsbesluit worden gesproken, omdat het verzoek om toewijzing ook betrekking kan hebben op het voor de volgende planperiode vastgestelde nationale toewijzingsplan of toewijzingsbesluit. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.35 Wm (onderdeel BB).

In artikel 16.33, eerste lid, Wm (onderdeel Z) wordt voorgesteld de uiterste datum voor het indienen van verzoeken voor nieuwkomers te verschuiven van 1 juli naar 1 september. Dit is conform de oorspronkelijke opzet van de wetgever om aan te sluiten bij de termijnen voor het nationale toewijzingsbesluit. Gelet hierop is de afwijzingsgrond in het *vijfde lid, onder a*, op gelijke wijze aangepast. Indien voor een inrichting op 1 september (in plaats van 1 juli) geen emissievergunning is verleend, kan dat een grond zijn om het verzoek om toewijzing van broeikasgasemissierechten af te wijzen.

Ook het *zesde lid* behoeft door de wijziging van artikel 16.35, derde lid, Wm aanpassing. Op grond van deze wijziging wordt het mogelijk al in het eerste jaar van de nieuwe planperiode broeikasgasemissierechten voor die planperiode te verlenen aan nieuwkomers op basis van een toewijzingsbesluit dat is genomen in het laatste jaar van de vorige planperiode. Daarom kan niet meer van «resterende gedeelte van de planperiode» worden gesproken. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.35 Wm.

Onderdeel Z

Artikel 16.33

In de huidige te hanteren termijnen voor besluitvorming inzake de toewijzing aan nieuwkomers is aangesloten bij de termijnregeling die geldt voor het nationale toewijzingsbesluit. In de eerste planperiode diende vóór 1 oktober 2004 een nationaal toewijzingsbesluit te zijn vastgesteld. Door het hanteren van de uiterste datum van 1 juli voor het indienen van een verzoek om toewijzing van broeikasgasemissierechten als nieuwkomer

¹ Stb. 2005, 282.

kan de besluitvorming voor 1 oktober van ieder jaar in de resterende planperiode worden afgerond. Vanaf de tweede planperiode dient het nationale toewijzingsbesluit voor 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan deze nieuwe planperiode te zijn vastgesteld. Om opnieuw aan te kunnen sluiten bij deze termijnregeling wordt voorgesteld de datum van 1 juli in het *eerste lid* te verschuiven naar 1 september. Op die manier wordt bewerkstelligd dat de toewijzing van broeikasgasemissierechten aan nieuwkomers voor 1 januari afgerond kan zijn. Hiertoe wordt ook het *vijfde lid* aangepast.

Tenslotte is in lijn met de systematiek van de Awb uitdrukkelijk bepaald dat de termijn voor het in behandeling nemen van een verzoek afwijkt van de door de Awb voorgeschreven termijn (*derde lid*). De ingevolge artikel 3:18 gangbare termijn om te beslissen op een aanvraag bedraagt immers zes maanden.

Onderdeel AA

Artikel 16.34

Naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie wordt voorgesteld dit artikel te laten vervallen (zie onderdeel U). In verband hiermee vervallen ook artikel 16.25, tweede lid, onder c, en 16.35, tweede lid, Wm.

Onderdeel BB

Artikel 16.35

Voorgesteld wordt het *eerste lid* te vervangen door een nieuw geformuleerde bepaling, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de regeling in de EG-registerverordening met betrekking tot de verlening van broeikasgasemissierechten. Inhoudelijk verschilt de voorgestelde bepaling niet van de huidige tekst: verlening van broeikasgasemissierechten geschiedt jaarlijks uiterlijk per 28 februari (aldus de EG-registerverordening), ofwel jaarlijks voor 1 maart (aldus de tekst van het huidige artikellid). Voorts regelt dit eerste lid de koppeling van verlening van de broeikasgasemissierechten aan het beschikken over een emissievergunning. Zie hierover paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het *tweede lid* van dit artikel dient te vervallen omdat het niet is toegestaan om broeikasgasemissierechten die overblijven in het emissierechtendepot te verdelen over de inrichtingen die al eerder broeikasgasemissierechten toegewezen hebben gekregen (zie de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 16.25 en 16.34 Wm).

Voor nieuwkomers in het laatste jaar van de planperiode werkt het huidige systeem onnodig omslachtig. Dit laat de nieuwkomer in onzekerheid of hij voor de nieuwe planperiode aanspraak kan maken op broeikasgasemissierechten. Het systeem gaat namelijk uit van toewijzing in twee fasen: eerst een nieuwkomersbesluit in het laatste jaar van de lopende planperiode, gevolgd door een nieuwkomersbesluit in het eerste jaar van de volgende periode. Voor een nieuwkomer die bijvoorbeeld in 2007 start, zou ten behoeve van 2007 broeikasgasemissierechten worden toegewezen voor de lopende planperiode 2005–2007. Aangezien het nationale toewijzingsplan voor de volgende planperiode 2008–2012 al anderhalf jaar voor aanvang van die periode bij de Commissie ligt, geldt een dergelijke inrichting ook als nieuwkomer in de planperiode 2008–2012. Voor het eerste jaar van deze planperiode zou de nieuwkomer pas broeikasemissierechten verleend krijgen vanaf het tweede emissiejaar in de nieuwe planperiode, dus in 2009. In 2008 zou aan de nieuwkomer dus geen broeikasgasemissierechten verleend kunnen worden, terwijl hij al wel aan het systeem van emissiehandel deelneemt. Om aan deze ongerijmdheid tegemoet te komen wordt het geldende *derde lid* (in het wetsvoorstel vernummerd tot tweede lid) gewijzigd.

Daarnaast wordt in dit voorgestelde nieuwe *tweede lid* verduidelijkt dat jaarlijks een deel van het totale aantal toegewezen broeikasgasemissierechten over de planperiode wordt verleend. Het huidige lid is beperkt tot de eerste planperiode (zoals blijkt uit de tekst: «tweede en volgende kalenderjaar»). De voorgestelde wijziging verlengt de bruikbaarheid van deze bepaling tot de volgende planperiodes. Voorts regelt dit tweede lid ook voor nieuwkomers de koppeling van de verlening van de broeikasgasemissierechten aan het beschikken over een emissievergunning. Zie hierover paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel CC

Artikel 16.42

Het huidige eerste lid beoogt een stelsel voor de handel in emissierechten te introduceren waarbij de koper altijd goederenrechtelijk beschermd wordt. De reden hiervoor is dat bij een vernietiging van de koopovereenkomst geen verschil mag optreden tussen het register voor de handel in emissierechten en de werkelijk situatie. Zonder de bepaling van artikel 16.42 Wm geldt namelijk de regel van het burgerlijk recht dat bij vernietiging het emissierecht weer toevalt aan de koper, zonder dat dit zichtbaar is in het register voor handel in emissierechten. De strekking van het eerste lid is dat de koper van emissierechten geen risico loopt als de koopovereenkomst achteraf nietig blijkt te zijn of vernietigd of ontbonden wordt. Artikel 16.42 Wm heeft overigens pas werking nadat de levering, het sluitstuk van de overdracht, voltooid is. Alleen indien de overdracht van de emissierechten al voltooid is blijft deze op grond van deze bepaling in stand. Als er iets mis gaat in de levering is er geen sprake van overdracht. Abusievelijk is in dit lid de onbevoegdheid van degene die overdraagt niet afgedekt. Door de voorgestelde wijziging van dit eerste lid wordt deze omissie hersteld. Redenen om de koper ook ten aanzien van de onbevoegdheid van degene die overdraagt te beschermen zijn de rechtszekerheid, de goede werking van het systeem en de internationale consequenties.¹ Indien een emissierecht wordt geleverd door een beschikkingsonbevoegde en de overdracht is tot stand gekomen, is er sprake van een geldige overdracht. Er bestaat voor de verkoper van het emissierecht geen goederenrechtelijk aanspraak op het goed meer. Dit laat onverlet dat er wel een verbintenisrechtelijke aanspraak op teruglevering van het emissierecht kan bestaan.

Daarnaast geldt het eerste lid ook bij ontbinding van de overeenkomst. Dit behoeft echter niet geregeld te worden, omdat bij ontbinding altijd slechts een verbintenisrechtelijke aanspraak bestaat en geen goederenrechtelijke. Het eerste lid is hierop aangepast.

Op grond van artikel 16.57, derde lid, Wm is dit artikel van overeenkomstige toepassing op NO_x-emissierechten.

Onderdeel DD

Artikel 16.49

Gelet op onderdeel H (artikel 16.5, eerste lid, Wm) dat ziet op broeikasgassen, wordt voorgesteld artikel 16.49, *eerste lid*, Wm aan te passen voor NO_x (zie verder paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.5, eerste lid, Wm). In verband met enkele aanpassingen in de artikelen voor broeikasgasemissierechten waarnaar in het *tweede lid* wordt verwezen wordt voorgesteld enkele verwijzingen aan te passen.

Ook worden in de voorgestelde wijziging de nieuwe artikelen 16.20a en 16.20b Wm van overeenkomstige toepassing verklaard voor NO_x. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij deze artikelen (zie onderdeel S). Nieuw is de bepaling voorgesteld in *onderdeel c* met betrekking tot het ambtshalve vaststellen van gegevens geldend met ingang van 30 april

¹ Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 73–74.

van het volgende jaar. De reden van deze aanvulling op de huidige regeling wordt aan de hand van een tweetal voorbeelden geïllustreerd.

Voorbeeld 1

Bedrijf A heeft in 2005 NO_x geëmitteerd. Op 30 maart 2006 levert bedrijf A een geverifieerd emissieverslag in. Op basis van de gegevens in dit emissieverslag stelt het bestuur van de emissieautoriteit vast hoeveel NO_x-emissierechten bedrijf A heeft opgebouwd. Dit zijn er 100. Deze 100 NO_x-emissierechten worden op 3 april 2006 op de rekening in het register voor handel in NO_x-emissierechten van bedrijf A gestort. Bedrijf A dient gelet op zijn emissies in 2005 voor 1 mei 2006 100 NO_x-emissierechten in te leveren. Op 30 april 2006 levert bedrijf A die 100 NO_x-emissierechten in. Het bedrijf heeft hiermee voldaan aan de emissienorm.

Voorbeeld 2

Bedrijf B heeft in 2005 NO_x geëmitteerd. Bedrijf B levert geen geverifieerd emissieverslag in vóór 1 april 2006. Het bestuur van de emissieautoriteit legt na vergeefse aanmaning een last onder dwangsom op om bedrijf B alsnog te bewegen een emissieverslag in te dienen vóór 20 april 2006. Desondanks blijft bedrijf B in gebreke. Omdat het bestuur van de emissieautoriteit op 1 mei 2006 niet beschikt over het emissieverslag kan vóór 1 mei 2006 niet worden vastgesteld hoeveel NO_x-emissierechten bedrijf B heeft opgebouwd. Er worden daarom voor 1 mei 2006 geen opgebouwde NO_x-emissierechten op de rekening van bedrijf B gestort. Bedrijf B kan dus voor 1 mei 2006 ook geen NO_x-emissierechten inleveren om aan de emissienorm te voldoen.

Het bestuur van de emissieautoriteit zal bij gebreke aan een geverifieerd emissieverslag de NO_x-emissies over 2005 dus achteraf ambtshalve moeten vaststellen. Dit lukt uiteraard niet meer voor 1 mei 2006. Voor bedrijf B zou dat betekenen dat het naast een boete voor het niet indienen van het emissieverslag en een compensatieplicht voor het volgende jaar (ter hoogte van de volledige emissies van 2005), het ook nog een boete zou kunnen krijgen voor het niet voldoen aan de emissienorm. Het bedrijf heeft immers voor 1 mei 2006 geen NO_x-emissierechten ingeleverd. Bedrijf B heeft in 2005 wel NO_x-emissierechten opgebouwd, maar deze kunnen niet tijdig op zijn rekening gestort worden. Het kan in voorkomende situaties in strijd met de redelijkheid en billijkheid zijn om bedrijf B hiervoor te straffen zonder rekening te houden met de feitelijk opgebouwde NO_x-emissierechten. Daarom wordt het bestuur van de emissieautoriteit via dit nieuwe onderdeel de mogelijkheid geboden in bepaalde gevallen de ambtshalve vastgestelde NO_x-emissies aan te merken als geldend per 30 april van het jaar volgend op het betrokken emissiejaar. In dit voorbeeld betekent dit concreet dat de gegevens van bedrijf B waaronder de in 2005 opgebouwde NO_x-emissierechten op of na 1 mei 2006 worden vastgesteld door de emissieautoriteit en worden ingevoerd in het register voor handel in NO_x-emissierechten (inclusief het verlenen van de opgebouwde NO_x-emissierechten). De ambtshalve vaststelling wordt geacht op 30 april van het jaar (in het voorbeeld: 2006) volgend op het betrokken emissiejaar (in het voorbeeld: 2005) te gelden en het bestuur van de emissieautoriteit levert (tijdig, namelijk geldend op 30 april 2006) namens bedrijf B NO_x-emissierechten in indien het saldo op de rekening nul of meer bedraagt.

Hierna wordt beoordeeld of er te weinig NO_x-emissierechten zijn ingeleverd in verband met de compensatieplicht en het opleggen van een mogelijke boete voor het eventuele tekort. Bedrijf B kan dus alsnog een boete krijgen voor het niet (tijdig) indienen van een geverifieerd emissieverslag en bij een negatief saldo een boete krijgen en de plicht tot

compensatie, maar daarbij is dan rekening gehouden met de ambtshalve ingeschatte hoeveelheid opgebouwde NO_x-emissierechten.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de voorgestelde mogelijkheid van het ambtshalve vaststellen van gegevens per 30 april van het jaar volgend op het betrokken emissiejaar uitsluitend geldt voor NO_x-emissierechten, aangezien de opgebouwde NO_x-emissierechten pas achteraf (na afloop van het emissiejaar) kunnen worden vastgesteld en verleend. Bij broeikasgasemissierechten worden de rechten vooraf (aan het begin van het emissiejaar) verleend en speelt dit probleem niet. Daarom wordt een specifieke bepaling voor de ambtshalve vaststelling van NO_x-gegevens in titel 16.3 Wm opgenomen (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Onderdeel EE

Artikel 16.51

Ten behoeve van de uniformiteit wordt voorgesteld in het *derde lid* «de betrokken persoon» te vervangen door «degene die de inrichting drijft». Het voorgestelde nieuwe *vierde lid* creëert de mogelijkheid dat het bestuur van de emissieautoriteit in plaats van degene die de inrichting drijft NO_x-emissierechten inlevert. Voor de achtergrond van deze bepaling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.49, onderdeel c, Wm en paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het gaat om situaties waarin het bestuur van de emissieautoriteit bepaalde gegevens die ambtshalve zijn vastgesteld, aanmerkt te gelden op 30 april van het betrokken kalenderjaar. Van deze mogelijkheid kan uitsluitend gebruik worden gemaakt indien het saldo op de rekening van degene die de inrichting drijft nul of meer NO_x-emissierechten bedraagt. Is het saldo negatief dan kan het bestuur van de emissieautoriteit geen NO_x-emissierechten inleveren en zal degene die de inrichting drijft (kunnen) worden beboet wegens overtreding van dit tweede lid (zie artikel 18.16a Wm).

Indien het bestuur van de emissieautoriteit op grond van dit voorgestelde vierde lid NO_x-emissierechten inlevert, wordt dit voor de toepassing van artikel 16.54, eerste en tweede lid, Wm aangemerkt als een handeling die wordt verricht door de degene die de inrichting drijft ter voldoening aan het bepaalde in artikel 16.51, eerste lid, Wm.

Onderdeel FF

Artikel 16.58

Door de voorgestelde wijziging van het *vierde lid* wordt een basis gecreëerd voor het stellen van nadere regels voor het opheffen van rekeningen in het register voor handel in NO_x-emissierechten. Dit is noodzakelijk nu ook voorzien wordt in de mogelijkheid de emissievergunning in te trekken (zie artikel 16.20b in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Als de emissievergunning wordt ingetrokken zal de rekening in het register voor handel in NO_x-emissierechten worden opgeheven.

Onderdelen GG en II

Artikelen 18.6a, 18.16a en 21.6

In verband met de wijziging van diverse artikelen dienen ook de verwijzingen in de artikelen 18.6a, 18.16a en 21.6 Wm te worden aangepast.

Onderdeel HH

Artikel 20.5a

Het *vijfde lid* van dit artikel dient te worden aangepast in verband met een

wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State.¹ Op deze manier wordt voorkomen dat na inwerkingtreding van dat wetsvoorstel een onjuiste verwijzing in dit artikel is opgenomen.

ARTIKEL II

Aangezien artikel 2.16 Wm nog niet in werking is getreden, en ook niet op korte termijn in werking zal treden, wordt voorgesteld deze bepaling via een wijziging van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten aan te passen. De redactie van zowel het eerste als tweede lid van artikel 2.16 Wm wordt aangepast om de leesbaarheid ervan te bevorderen. De strekking van het artikel is ongewijzigd.

In artikel I, onderdeel A, wordt artikel 2.16a Wm, dat al wel in werking is getreden, op dezelfde wijze redactioneel gewijzigd.

ARTIKEL III

Artikel III voorziet in de technische afstemming van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel Uitvoeringswet EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten. Dit houdt verband met het feit dat de artikelen 16.35 en 16.49 Wm door beide wetsvoorstellen worden gewijzigd.

ARTIKEL IV

Er is voor gekozen een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk te maken.

Voorgesteld wordt aan de inwerkingtreding van enkele bepalingen terugwerkende kracht te kunnen verlenen. Dit betreft het hele meldingenstelsel (zie paragraaf 2 van het algemeen deel) en de ambtshalve vaststelling van NO_x-gegevens (zie paragraaf 4 van het algemeen deel). De terugwerkende kracht is niet belastend voor het bestuur van de emissieautoriteit en de betrokken bedrijven. Bij het verlenen van de emissievergunningen is geanticipeerd op deze noodzakelijke vereenvoudiging van het meldingenregiem.

Terugwerkende kracht wordt ook verleend aan de ruimere bevoegdheidsgrondslag tot vaststelling van het nationale toewijzingsplan, aangezien in het in juni 2006 vast te stellen plan voor de nieuwe planperiode reeds wordt geanticipeerd op de opt-in voor lachgas (zie paragraaf 5 van het algemeen deel).

Artikel I onderdeel C treedt in werking als artikel 2.16 Wm in werking treedt en is gewijzigd door artikel II van dit wetsvoorstel.

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

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 585, nr. 2.