

Vergaderjaar 2004–2005

29 766

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten)

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2004

Tijdens de plenaire behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel op 8 december 2004 heb ik toegezegd Uw Kamer nader te informeren over de inwerkingtreding van de wettelijke bepalingen waarin aan de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: emissieautoriteit) de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) wordt toegekend. Tevens heb ik toegezegd dat ik daarbij mijn eindoordeel zou voegen over de door de leden De Krom en Samsom ingediende motie over de ZBO-status van de emissieautoriteit (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 10).

Ik maak van de gelegenheid gebruik om enkele opmerkingen te maken over de hoofdlijnen waarlangs ik voornemens ben mijn tijdens die plenaire behandeling gedane toezegging inzake een «opt out» voor kleinere bedrijven in het systeem van handel in NO_x-emissierechten uit te werken.

De ZBO-status van de emissieautoriteit en de datum van inwerkingtreding

De motie van de leden De Krom en Samsom over de ZBO-status van de emissieautoriteit (Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 10) verzoekt de regering de wetsartikelen waarmee de ZBO-status wordt geïmplementeerd niet eerder in werking te laten treden dan nadat met emissiehandel en het functioneren van de emissieautoriteit geruime tijd ervaring is opgedaan, bij voorkeur niet eerder dan nadat de eerste evaluatie heeft plaatsgehad. Tevens wordt de regering verzocht de Kamer vooraf te berichten op welke datum de ZBO-status wordt geïmplementeerd.

Naar aanleiding van deze motie merk ik het volgende op. Mijn eindoordeel over de motie wordt in belangrijke mate bepaald door de inhoudelijke argumenten voor het oprichten van een ZBO en door de – in de Wet milieubeheer neergelegde – regeling inzake de emissieautoriteit en de

eerder gemaakte afspraken over de inwerkingtreding van de desbetreffende wetsartikelen.

Allereerst is van belang op te merken dat de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (hierna: de Implementatiewet), waarin de emissieautoriteit als ZBO is ingesteld, eerder dit jaar door de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal is aanvaard, op 19 oktober 2004 in het Staatsblad is gepubliceerd (Stb. 511) en grotendeels op 1 januari 2005 in werking zal treden. In de Implementatiewet is een overgangsregime neergelegd met betrekking tot de artikelen die betrekking hebben op de instelling van de emissieautoriteit als ZBO.

Dit regime houdt in dat de emissieautoriteit in het begin als dienstonderdeel van het Ministerie van VROM zal functioneren en op het moment dat is gebleken dat de emissieautoriteit organisatorisch en financieel op orde is, als ZBO zal worden ingesteld. De verwachting is dat dit op 1 januari 2006 kan plaatsvinden. Bij koninklijk besluit zullen de bepalingen van de Implementatiewet in werking treden.

De inhoudelijke redenen waarom in dit geval voor een ZBO is gekozen, zijn tijdens de parlementaire behandeling van de Implementatiewet uitgebreid aan de orde zijn gekomen. Zoals ik tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel handel in NO_x-emissierechten op 8 december 2004 heb aangegeven, geldt deze argumentatie voor mij nog steeds onverkort.

In het wetgevingsoverleg met de vaste commissie van VROM van Uw Kamer op 21 juni 2004 over de Implementatiewet is uitgebreid stilgestaan bij de vormgeving van de emissieautoriteit als ZBO en het terzake geldende overgangsregime. Met genoemde commissie heb ik geconcludeerd dat de emissieautoriteit op 1 januari 2006 als ZBO van start gaat. Daarbij is afgesproken dat twee jaar na dit startmoment zal worden geëvalueerd of de gekozen structuur past in een meer algemene discussie over ZBO's zowel binnen het kabinet als met Uw Kamer.

Sindsdien heeft zich nog een aantal relevante ontwikkelingen voorgedaan.

Zo heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 9 juli 2004 het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau aan Uw Kamer aangeboden. In dit rapport wordt in algemene zin een lans gebroken voor het terugdraaien van een zeer groot aantal verzelfstandigde bestuursorganen en het herstellen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens het rapport zijn er echter uitzonderingen die taken betreffen die bij uitstek onafhankelijk van politieke beïnvloeding uitgevoerd moeten worden. Het gaat om het houden van toezicht waarbij de overheid zelf partij is, zoals in het geval van de OPTA. De ZBO-status van de emissieautoriteit past binnen de kaders van dat rapport.

Daarnaast is op 13 november 2004 de zogenaamde Linking Directive gepubliceerd¹. Deze EG-richtlijn dient op 13 november 2005 in nationale wet- en regelgeving te zijn geïmplementeerd. Voor het goed functioneren van handel in emissierechten is het van belang dat alle spelers gelijk worden behandeld. Voor het waarborgen van een «level playing field» is daarom een deskundige, onpartijdige en onafhankelijke oordeelsvorming door een bevoegd gezag noodzakelijk. Ook de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft bij de introductie van de handel in broeikasgasemissierechten hierop nadrukkelijk aangedrongen. Het feit dat de overheid zelf als handelende partij bij handel in CO₂-emissierechten optreedt, is voor het kabinet het doorslaggevende argument om voor de ZBO-vorm te kiezen. Op grond van de EG-richtlijn

¹ Richtlijn nr. 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad 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).

handel in broeikasgasemissierechten kan de overheid namelijk aan de handel deelnemen¹. Ook is het Rijk al actief op de markt van Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM). Met de eerdergenoemde Linking Directive worden beide handelssystemen aan elkaar gekoppeld. Het Rijk wordt dan nog nadrukkelijker een handelende partij. Daarmee zijn er bij de handel in emissierechten specifieke banden mogelijk tussen de rijksoverheid en marktpartijen die deelnemen aan deze handelssystemen.

Indien de emissieautoriteit als agentschap zou worden vormgegeven, blijft het Ministerie van VROM direct inhoudelijk en politiek eindverantwoordelijk voor individuele beslissingen. Een onafhankelijk optreden van de emissieautoriteit zou in dat geval twijfelachtig worden. Een dergelijke afweging voor externe verzelfstandiging heeft ook gespeeld bij de OPTA omdat de staat daar grootaandeelhouder is van KPN.

Tijdens de plenaire behandeling is ook de vraag naar voren gekomen in hoeverre de Minister van VROM nog voor de emissieautoriteit verantwoordelijk is en daarop door Uw kamer kan worden aangesproken. Naar mijn mening beschikt de Minister van VROM over voldoende bevoegdheden jegens het bestuur van de emissieautoriteit op basis van de Implementatiewet. Volledigheidshalve zijn de verschillende bevoegdheden genoemd in de bij deze brief behorende bijlage.

In het licht van vorenstaande zie ik geen enkele aanleiding om terug te komen op de tijdens het wetgevingsoverleg van 21 juni 2004 gemaakte afspraken over de externe verzelfstandiging van de emissieautoriteit en het daarbij behorende evaluatiemoment en op het in de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten neergelegde kader voor de emissieautoriteit. Ik ontraad de motie van de leden De Krom en Samsom dan ook ten sterkste.

Uitwerking opt out voor kleinere bedrijven

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel handel in NO_x-emissierechten op 8 december 2004 is ook de mogelijkheid van een zogenaamde opt out voor kleinere bedrijven aan de orde geweest. Daarbij is van Uw zijde aangegeven dat het die kleinere bedrijven betreft die bij elkaar maximaal 2% van de NO_x-uitstoot veroorzaken. Ik heb reeds aangegeven dat ik hier positief tegenover sta. Het gaat immers om kleinere bedrijven waarvoor, als zij goed hebben gepresteerd, het kostenvoordeel van het NO_x-handelssysteem nauwelijks tot niet opweegt tegen de administratieve lasten.

In lijn met hetgeen ik tijdens die behandeling hierover heb toegezegd, ben ik voornemens deze mogelijkheid langs de volgende lijnen uit te werken:

- Uitgangspunt is dat deze mogelijkheid niet leidt tot het ondergraven van het systeem.
- Het betreft kleinere bedrijven die evident de noodzakelijke reducties bereiken en die, gelet op de administratieve verplichtingen, geen baat hebben bij deelname aan het systeem.
- De opt-out is op vrijwillige basis en geldt tot en met 2010.

De wijze waarop deze mogelijkheid zo goed mogelijk vormgegeven en uitgevoerd kan worden, zal ik de komende periode nog nader bekijken.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

P. L. B. A. van Geel

¹ Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275).

In de Aanwijzingen van de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen is nadrukkelijk aangegeven dat een zelfstandig bestuursorgaan alleen aan de orde als:

1. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming;
2. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of
3. participatie van maatschappelijke organisaties gewenst is.

Vooraf het eerste criterium is bij de emissieautoriteit bepalend geweest voor de keuze voor de ZBO-vorm, zoals in de brief nader is onderbouwd.

Politieke controle en verantwoordelijkheden

In algemene zin is de Minister van VROM verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van handel in emissierechten in het algemeen. Het gaat daarbij om de voorbereiding en vaststelling van regelgeving en het toezicht op de uitvoering van de hoofdstukken 16 en 18 van de Wet milieubeheer door de emissieautoriteit. In verband met dat laatste zijn in de Implementatiewet bepalingen opgenomen voor wat betreft de verhouding tussen de Minister van VROM en de emissieautoriteit. Deze bepalingen vullen de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid in en bepalen zodoende de controlemogelijkheden die het parlement jegens de Minister van VROM heeft. In de Implementatiewet, die grotendeels per 1 januari 2005 in werking treedt, zijn diverse bevoegdheden voor de Minister van VROM neergelegd om invulling te geven aan zijn politieke verantwoordingsverplichtingen jegens het parlement. De specifieke instrumenten zijn onder meer: het opstellen van beleidsregels van de Minister van VROM voor de emissieautoriteit over de wijze waarop het bestuur van de emissieautoriteit zijn taken dient uit te voeren (artikel 2.13 Wet milieubeheer (Wm)), het aanstellen, schorsen of ontslaan van bestuursleden (artikel 2.3 Wm), het goedkeuren van het bestuursreglement (artikel 2.8 Wm), het toesturen van het jaarverslag aan de Minister van VROM en de Tweede Kamer (artikel 2.9 Wm), het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM (artikel 18.4, Wm), in uitzonderlijke gevallen een besluit te vernietigen (artikel 2.14 Wm), de informatieplicht van het bestuur van de emissieautoriteit richting de minister (artikel 2.11, deze informatie kan uiteraard ook aan de Tweede Kamer worden verstrekt indien hierom wordt verzocht), de regeling inzake de taakverwaarlozing toe te passen (artikel 2.15 Wm) en de toezending aan de Tweede Kamer iedere vijf jaar van een verslag over het functioneren van de emissieautoriteit (artikel 2.16c).

Met de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is dus door middel van een scheiding van verantwoordelijkheden in het beleid enerzijds en het toezicht en de handhaving anderzijds, een stelsel van «checks and balances» gerealiseerd. De verantwoordelijkheid voor het beleid berust politiek en inhoudelijk bij mijn departement (opsteller van spelregels), en de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving in individuele situaties berust bij de emissieautoriteit (de scheidsrechter in uitvoeringszaken). Hierdoor zijn de bevoegdheden evenwichtig verdeeld. Deze scheiding is voor een goede werking van een systeem van handel in emissierechten essentieel. Daarbij zijn de discretionaire bevoegdheden voor het bestuur van de emissieautoriteit tot een minimum beperkt.

Overgangsregime en inwerkingtreding

De emissieautoriteit zal niet onmiddellijk als zelfstandig bestuursorgaan starten, maar zal in eerste instantie als dienstonderdeel van het Ministerie van VROM functioneren. Op grond van het in artikel VIII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten voorziene overgangsrecht zal de emissieautoriteit eerst een ZBO worden, indien zij voldoet aan een aantal organisatorische kwaliteitseisen. Tot die tijd zal de emissieautoriteit als onderdeel van het Ministerie van VROM fungeren en werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de Minister van VROM. De vorenbedoelde eisen waaraan de emissieautoriteit dient te voldoen, zijn verwoord in het (ontwerp)Referentiekader voor de instelling van batenlastendienst. Het gaat hier met name om voorwaarden op het gebied van financiën en de organisatie.

Op grond van de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan met ZBO's, wordt verwacht dat de onderdelen van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten houdende de instelling van de emissieautoriteit met ingang van 1 januari 2006 in werking zullen kunnen treden. De wet- en regelgeving inzake de handel in emissierechten, zoals neergelegd in die wet (het nieuwe hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer), is reeds gereed en treedt met ingang van 1 januari 2005 in werking. Dit is dus eerder dan het bestuur van de emissieautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan kan functioneren. Daarom zal tot die tijd een overgangsregime van kracht zijn (artikel VIII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Bij koninklijk besluit wordt bepaald wanneer artikel I, onderdeel B, en de artikelen 2.1, 2.3 tot en met 2.16, en 2.16c in onderdeel C van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten in werking treden.

Door het overgangsregime te richten op 1 januari 2006, wordt in organisatorische zin gewaarborgd dat een vrijwel naadloze overgang van dienstonderdeel naar ZBO plaatsvindt. Het uitoefenen van de toezichts- en handhavingstaken van de emissieautoriteit zal met name na 1 januari 2006 worden geïntensiveerd. De externe verzelfstandiging van de emissieautoriteit dient dan wel een feit te zijn. Immers, uiterlijk 1 april 2006 dienen de bedrijven hun emissieverslag over 2005 in te leveren. Op grond hiervan zal de emissieautoriteit vervolgens vaststellen of de bedrijven aan de emissienorm van 2005 hebben voldaan en eventueel handhavend optreden.