

Vergaderjaar 2004–2005

29 766

## Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten)

Nr. 3

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## Inhoudsopgave

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>3</b>	<b>8.</b>	<b>Het ontstaan van NO<sub>x</sub>-emissierechten, de emissievergunning, het emissieverslag, de registratie en de rechtsbescherming</b>	<b>22</b>
1.	Inleiding: aanleiding voor het wetsvoorstel	3	8.1.	Ontstaan en geldigheid van NO <sub>x</sub> -emissierechten en het verkoopplafond	22
2.	Beleidsmatige achtergrond van het instrument handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten	3	8.2.	Emissievergunning en emissieverslag	24
2.1.	NMP4	3	8.3.	Registratie	25
2.2.	Aboluut en relatief plafond	4	8.4.	Rechtsbescherming bij vergunningverlening	26
			8.5.	Overgangsregime bij vergunningverlening	27
3.	Internationale verplichtingen tot reductie van de emissies van NO <sub>x</sub>	7	<b>9.</b>	<b>Handhaving</b>	<b>28</b>
3.1.	Inleiding	7	9.1.	Keuze sancties	28
3.2.	NEC-richtlijn	7	9.1.1.	Beschikken over een emissievergunning	29
			9.1.2.	Emissieverslag	29
4.	De werking van een systeem van handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten	9	9.1.3.	Overschrijding van de emissienorm en saldotekort	29
4.1.	Algemeen	9	9.1.4.	Meetverplichtingen en overige verplichtingen	30
4.2.	Werkings sfeer	9	9.2.	Verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht	30
4.3.	Beschrijving van de werking van het systeem van handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten	10	9.3.	Waarborgen ter voorkoming van fraude	31
			9.4.	Overgangssituatie	35
			9.5.	Overzicht handhaving	35
5.	Beperkingen van het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer	13	<b>10.</b>	<b>Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven</b>	<b>37</b>
			10.1.	Inleiding	37
6.	Verhouding tot relevante Europese regelgeving	15	10.2.	Administratieve lasten van een systeem van handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten	37
6.1.	Inleiding	15	10.3.	Kostenvoordelen voor de industrie van handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten	40
6.2.	IPPC-richtlijn	15	10.4.	Actal	40
6.2.1.	Inleiding	15	<b>11.</b>	<b>Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets</b>	<b>40</b>
6.2.2.	Handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten	15	<b>12.</b>	<b>Milieutoets</b>	<b>42</b>
6.2.3.	Effectiviteit van handel in NO <sub>x</sub> -emissierechten ten opzichte van de IPPC-richtlijn	17	<b>13.</b>	<b>Privaatrechtelijke en fiscale aspecten</b>	<b>42</b>
6.2.4.	Rekening houden met specifieke omstandigheden van de inrichting	19	13.1.	Rechtskarakter van een NO <sub>x</sub> -emissierecht	42
6.2.5.	Integrale benadering van de milieugevolgen van de inrichting	19	13.2.	Overgang onder bijzondere titel: overdracht	43
6.3.	LCP-richtlijn	19	13.3.	Registratie	43
6.4.	Afvalverbrandingsrichtlijn	20	13.4.	Overgang onder algemene titel	44
6.5.	Staatssteun en notificatie als technische maatregel	21	13.5.	Kopersbescherming	44
7.	Verhouding bestuur emissieautoriteit en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer	21	13.6.	Geldigheid van de NO <sub>x</sub> -emissierechten	44
			13.7.	Beperkte overdraagbaarheid NO <sub>x</sub> -emissierechten	44

13.8.	Pand, beslag en vruchtgebruik	45	<b>15</b>	<b>Ingrijpen in een stelsel van verhandelbare emissie-rechten en de eventuele compensatie van de nadelige gevolge</b>	<b>49</b>
13.9.	Wet toezicht effectenverkeer 1995	45			
13.10	Fiscale aspecten	45			
<b>14.</b>	<b>Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten</b>	<b>46</b>			
14.1.	Inleiding	46			
14.2.	Actieve openbaarheid	46	<b>16.</b>	<b>Reacties op het voorontwerp</b>	<b>52</b>
14.3.	Vertrouwelijkheid van milieu-informatie	47	16.1.	Algemeen	52
14.3.1.	Relativering uitzonderingsgrond bedrijfs- en fabricage-gegevens	47	16.2.	Hoofdlijnen reacties	52
14.3.2.	Aan emissiegegevens ten grondslag liggende gegevens	47	<b>II.</b>	<b>ARTIKELEN</b>	<b>55</b>
14.3.3.	Het bedrijfsbelang in de belangenafweging nader toegelicht	47	<b>III.</b>	<b>BIJLAGE BIJ MEMORIE VAN TOELICHTING</b>	<b>73</b>
		48		<b>Voorgeschiedenis wetsvoorstel</b>	<b>73</b>

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding: aanleiding voor het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de invoering van een systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden. Dit systeem is nodig om de emissies van stikstofoxiden (hierna: NO<sub>x</sub>) te kunnen reduceren bij grote industriële inrichtingen met het oog op het bereiken van het emissieplafond voor NO<sub>x</sub> op grond van richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (hierna: NEC-richtlijn).<sup>1</sup> Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Aangesloten is bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten,<sup>2</sup> dat de basis vormt voor de implementatie van richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) in de Wm.<sup>3</sup> De Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten voorziet in de invoering van het nieuwe instrument handel in broeikasgasemissierechten. Hiertoe wordt een nieuw hoofdstuk 16 in de Wm ingevoegd. Daarnaast bevat de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wijzigingen van de hoofdstukken 2, 8, 18, 19 en 20 Wm. Feitelijk vallen voorlopig alleen inrichtingen met broeikasgasinstallaties die emissies van koolstofdioxide (hierna: CO<sub>2</sub>) veroorzaken en die staan opgesteld in inrichtingen in de zin van de Wm onder de reikwijdte van deze implementatiewet en de daarop gebaseerde regelgeving.

Met dit wetsvoorstel wordt het eerdergenoemde hoofdstuk 16 Wm aangevuld met een regeling voor nationale handel in emissierechten voor NO<sub>x</sub>. Het wetsvoorstel bevat daarnaast wijzigingen van de hoofdstukken 2 (inzake de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, de Nederlandse emissieautoriteit) en 18 Wm, waarin het benodigde handhavingsinstrumentarium wordt geregeld. Bovendien bevat het een wijziging van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed).

Zoals hierboven vermeld dient het wetsvoorstel er toe eisen op te leggen om aan de internationale NO<sub>x</sub>-taakstelling te kunnen voldoen. Bedrijven worden hiertoe, om dit kosteneffectief mogelijk te kunnen maken, in staat gesteld om de verdeling van de kosten van de maatregelen via de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten te verevenen. Het gaat om inrichtingen met installaties, zijnde vaste technische eenheden die een emissie van NO<sub>x</sub> veroorzaken (hierna: NO<sub>x</sub>-installaties). Hoofdstuk 16 Wm richt zich, net als hoofdstuk 8 Wm, tot degene die de inrichting drijft (hierna ook wel aangeduid als emittent).

In het kader van het opstellen van dit wetsvoorstel heeft de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) begin 2003 een voorontwerp gepubliceerd, dat voor commentaar is toegezonden aan een groot aantal instanties en personen.<sup>4</sup> In paragraaf 16 wordt een overzicht van de ontvangen commentaren gegeven.

### 2. Beleidsmatige achtergrond van het instrument handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten

#### 2.1. NMP4

De beleidsmatige achtergronden van de introductie van het instrument

<sup>1</sup> PbEG L 309.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nrs. 1–3.

<sup>3</sup> PbEU L 275.

<sup>4</sup> Stcrt. 2003, 47.

handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in bredere zin zijn omschreven in het NMP4 en de daarbij behorende «Notitie Milieubeleid 2002–2006, Vaste waarden, nieuwe vormen».<sup>1</sup> De overwegingen waarom tot de invoering van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is besloten zijn neergelegd in de brief van 19 februari 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de afspraken die in december 2000 met de industrie over de invoering van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn gemaakt, en waarin concreet is aangegeven welke taakstelling met de industrie is afgesproken.<sup>2</sup>

De context waarin deze afspraken zijn gemaakt is dat Nederland moet voldoen aan de taakstelling inzake de reductie van NO<sub>x</sub>-emissies, die voortvloeit uit de NEC-richtlijn. De reducties die resulteren uit de NEC-richtlijn zijn vervolgens aan de belangrijkste economische sectoren toegewezen.<sup>3</sup> Op grond van dit nationale NO<sub>x</sub>-plafond en in lijn met de afspraken die in december 2000 zijn gemaakt, is het aandeel van de industrie in die nationale taakstelling vastgesteld op 55 kiloton. Die taakstelling moet in 2010 zijn bereikt. De afspraak van december 2000 hield onder andere in dat deze taakstelling op een kosteneffectieve wijze zou worden bereikt door invoering van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Anders dan bij de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten berust de uitvoering van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten niet op een internationaal dwingende regeling. De NEC-richtlijn schrijft niet het instrument handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten als zodanig voor om daarmee de afgesproken reductiedoelstelling te realiseren. Al bij het NMP3 in 1998, en daarna bij het NMP4 en opnieuw bij de «Notitie Milieubeleid 2002–2006, Vaste waarden, nieuwe vormen», hebben verschillende kabinetten hun voornemens tot de invoering van dit systeem kenbaar gemaakt. Verschillende studies hebben namelijk aangegeven dat de andere beschikbare instrumenten tekortschieten om de taakstelling inzake de reductie van NO<sub>x</sub>-emissies te kunnen verwezenlijken. Met de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is dit naar verwachting wel mogelijk en kan de realisatie van de taakstelling bovendien worden bewerkstelligd tegen lagere kosten.

In het NMP4 is reeds aangekondigd dat op termijn zal worden bekeken of het mogelijk is om de binnenvaart ook onderdeel van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten te laten zijn. Ook loopt op mondiaal en Europees niveau al enige tijd de discussie op welke wijze de betrokkenheid van de luchtvaartsector bij de aanpak van NO<sub>x</sub> kan worden versterkt. Een positie van deze sector binnen het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is daarbij één van de opties. Beide voorbeelden van mobiele bronnen vallen nu buiten de reikwijdte van hoofdstuk 16 Wm. Ten overvloede wordt er op gewezen dat de infrastructuur, zoals een weg, voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten niet als een inrichting of NO<sub>x</sub>-installatie wordt gezien.

## *2.2. Absoluut en relatief plafond*

Aan een systeem van handel in emissierechten ligt de vraag ten grondslag hoe de benodigde reducties (of rechten) zo effectief, rechtvaardig en eenduidig mogelijk kunnen worden verdeeld over de bedrijven. Hierbij kan gekozen worden voor een absoluut plafond zoals dit voor het systeem van handel in broeikasgasemissierechten geldt, waarbij een maximum gesteld wordt aan de totale hoeveelheid emissies, of voor een relatief plafond, waarbij een maximum gesteld wordt aan de emissies als percentage van het energieverbruik of de productie. Bij de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is voor een relatief plafond gekozen. Verschillende argumenten en overwegingen hebben een rol gespeeld bij deze keuze voor een relatief plafond. Hierbij zijn niet slechts de overwegingen vanuit de overheid bepalend geweest, maar ook de mate waarin die overwe-

<sup>1</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 4 november 2002, Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 26 578, nr. 3.

<sup>3</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 24 december 2003, Kamerstukken II 2003/04, 28 663, nr. 12.

gingen door andere partijen konden worden gedeeld. Immers bij de invoering van een nieuw instrument bepaalt de mate waarin daarvoor draagvlak wordt verkregen in belangrijke mate ook de kans op een succesvolle invoering ervan. De belangrijkste bij de uitvoering betrokken partijen, zij het met enkele uitzonderingen, staan sinds eind jaren negentig al achter deze beleidskeuze.

Een eerste belangrijk element om bij NO<sub>x</sub> voor een relatief plafond te kiezen, zijn de aanzienlijk reducties die van de industrie worden gevraagd. In vergelijking met CO<sub>2</sub>, zijn bij NO<sub>x</sub> veel hogere reductiepercentages aan de orde. De hogere reductiepercentages stellen heel andere eisen aan de verdeling van de benodigde reducties dan in het geval van de nu nog relatief beperkte reducties van CO<sub>2</sub>-emissies. Hiermee komt het accent nog meer te liggen op het vinden van voldoende draagvlak voor het instrument. Bovendien maakt een dergelijke ambitieuze reductiedoelstelling als bij NO<sub>x</sub> het geval is het onderhandelingsproces ingewikkelder hetgeen eveneens van invloed is op, en een belangrijke overweging vormt bij de keuze voor een bepaald verdelingssysteem.

Een ander belangrijk element dat heeft meegewogen bij de keuze voor een relatief plafond is, dat sommige bedrijven in het verleden voorop hebben gelopen bij het reduceren van NO<sub>x</sub>-emissies ten opzichte van andere bedrijven in dezelfde sector. Hierbij hebben sommige bedrijven al heel vroeg in de jaren negentig of zelfs daarvoor al beslissingen genomen waardoor zij relatief veel minder NO<sub>x</sub> emitteren dan andere bedrijven in dezelfde sector. Er zijn dus grote verschillen in de NO<sub>x</sub>-emissies van vergelijkbare bedrijven. Bij CO<sub>2</sub>-emissies daarentegen zijn de verschillen niet zo groot. De achtergrond daarvan is dat het reduceren van CO<sub>2</sub>-emissies zich veelal terugverdient, aangezien de reducties in CO<sub>2</sub>-emissies als gevolg van efficiëncymaatregelen in belangrijke mate gerelateerd zijn aan het brandstofgebruik. Dat betekent dat het verschil in toewijzing van broeikasgasemissierechten bij de bedrijven veel kleiner is, dan bij de toewijzing van NO<sub>x</sub>-emissierechten op basis van historische rechten het geval zou zijn geweest. Dit gegeven zou het proces van verdeling van NO<sub>x</sub>-emissierechten in een systeem met een absoluut plafond zwaar belasten. Indien de keuze zou zijn gemaakt om de toewijzing van de NO<sub>x</sub>-emissierechten binnen een absoluut plafond te baseren op historische emissies – zoals dat bij CO<sub>2</sub> is gedaan om de emissierechten te kunnen verdelen – zou dat gepaard zijn gegaan met een aantal complicerende elementen. Een eerste vraag zou zijn geweest welk basisjaar of welke basisjaren als referentie zouden hebben moeten dienen. Bij elke keuze voor het bepaald basisjaar zouden steeds de meer pro-actieve bedrijven die al in een vroeg stadium emissiereducties hadden gerealiseerd duidelijk worden benadeeld ten opzichte van de bedrijven die hun reductiemaatregelen hadden uitgesteld. Daarvoor zouden dan allerlei correcties kunnen worden doorgevoerd of rekenregels kunnen worden gehanteerd om de onredelijk geachte verschillen in behandeling of de onredelijke voor- of nadelen tussen de bedrijven weg te nemen. Hierbij had dan ook nog moeten blijken of de correctie zelf niet weer opnieuw onrechtvaardigheden met zich mee zou brengen. Ook moet hierbij worden bedacht dat na de overeengekomen handelsperiode eenzelfde, complexe onderhandelingstraject opnieuw zou moeten worden doorlopen. Een overweging bij de keuze voor een relatief plafond is dan ook dat het aansluit bij de ervaringen en perceptie van rechtvaardigheid bij overheid en bedrijven, doordat de pro-actieve bedrijven in staat worden gesteld hun pro-actieve opstelling via de verkoop van rechten «te gelde» te maken en de bedrijven die achter zijn gebleven met het nemen van maatregelen rechten moeten kopen. Bovendien maakt elke correctie op het verdelings-schema binnen een absoluut systeem, die verdeling opnieuw complexer en minder transparant, met als mogelijk gevolg dat het eindresultaat zo

ondoorzichtig wordt dat het door andere partijen niet wordt vertrouwd of aanvaard. Gelet hierop is een verdelingsschema dus gebaat bij betrekkelijk eenduidige rekenregels. Deze zouden echter door sommige bedrijven als onrechtvaardig worden beschouwd met als gevolg dat die bedrijven zich dan tot de rechter zouden wenden om alsnog «hun recht» te halen. Het grote voordeel van het onderhavige systeem met een relatief plafond is dan ook dat de reeks van hierboven vermelde problemen, die gerelateerd zijn aan de verdeling van de emissierechten, zich niet zullen voordoen. Hooguit kunnen bij de totstandkoming van de prestatienormen (een bepaalde hoeveelheid NO<sub>x</sub> per verbruikte hoeveelheid energie) zelf, een belangrijk element van dit systeem met een relatief plafond, bezwaren naar boven komen. Dat zullen echter bezwaren zijn die gericht zijn op de hoogte van de prestatienormen zelf, en niet zo zeer op een onrechtvaardige uitwerking daarvan ten opzichte van vergelijkbare bedrijven. Daarnaast vloeit het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat de bedrijven krijgen per eenheid verbruikte energie of vervaardigd product rechtstreeks voort uit de wet, zodat ingewikkelde rechtsbeschermingsvraagstukken zich niet voordoen. Kortom een relatief plafond is voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten veel beter uitvoerbaar dan een absoluut plafond, hetgeen uiteraard van groot belang is voor de effectiviteit van het instrument handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Voorts heeft bij de keuze voor een systeem met een relatief plafond in de vorm van prestatienormen meegewogen dat dit systeem aansluit bij de bestaande wet- en regelgeving in het kader van hoofdstuk 8 Wm (hierin zijn de concentratiewaarden van een maximaal toegestane hoeveelheid NO<sub>x</sub> per kubieke meter rookgas vastgelegd). Prestatienormen sluiten onder meer aan op het Besluit emissie-eisen stookinstallaties: milieubeheer A (hierna: BEES A).<sup>1</sup>

Een andere reden is dat met de prestatienorm tegemoet wordt gekomen aan de wens van het bedrijfsleven om in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten rekening te houden met productiegroei van individuele bedrijven. Groei maakt het op zich niet noodzakelijk NO<sub>x</sub>-emissierechten aan te kopen, zolang het bedrijf aan de prestatienorm voldoet en daartoe voldoende emissiereducerende maatregelen worden genomen.

Als nadeel van een systeem met een relatief plafond ten opzichte van een systeem met een absoluut plafond wordt wel naar voren gebracht, dat er in een systeem met prestatienormen en relatieve plafonds geen zekerheid bestaat over het halen van de taakstellingen, omdat het afhankelijk is van het energieverbruik bij de betrokken bedrijven. Op zich zelf gezien is dat juist. In theorie staat de beoogde uitkomst in een systeem met een absoluut plafond immers vast. Echter, het is maar de vraag of de doelstelling, gelet op het zeer complexe onderhandelingsproces, *in de praktijk* uiteindelijk scherper en effectiever kan worden behaald in een systeem met een absoluut plafond dan in een systeem met een relatief plafond. Bij diverse systemen met een absoluut plafond blijkt steevast dat veel tijd en energie besteed wordt aan het vaststellen van de plafonds per bedrijf, aan het verzamelen van de benodigde basisgegevens, aan het onderling vergelijkbaar maken van die gegevens en om het komen tot een eindresultaat dat door alle betrokken partijen wordt aanvaard. In het geval van de zeer ambitieuze reductiedoelstellingen die bij NO<sub>x</sub> aan de orde zijn, moet de vraag worden gesteld wat de uitkomst van het onderhandelingsproces geweest zou zijn bij een systeem met een absoluut plafond. In het kader van de effectiviteit van het systeem is voorts van belang te vermelden dat de prestatienormen tot het jaar 2010 op een zodanig niveau zijn vastgesteld dat daarmee de reductietaakstelling kan worden verwezenlijkt. Aangezien bij een relatief systeem de uitkomst inderdaad afhankelijk is

---

<sup>1</sup> Stb. 1998, 167, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 2 oktober 2000, Stb. 443.

van de ontwikkeling van met name het energieverbruik en de productie-groei van de bedrijven met procesemissies, is getracht deze onzekerheid zo veel mogelijk te beperken door bij de vaststelling van de prestatie-normen uit te gaan van reële inschattingen van deze factoren. De vraag is wat de marges van onzekerheid in de praktijk feitelijk zijn, en of de onze-kerheid over dit aspect zo bepalend moet zijn voor het oordeel over de effectiviteit van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Per emissie dient gezocht te worden naar het meest effectieve, en dus ook het best uitvoerbare, systeem. Op voorhand is niet te zeggen dat per definitie één bepaald systeem het meest effectief is. Geconcludeerd wordt dat in het geval van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, het systeem met prestatienormen duidelijke voordelen biedt tegenover het beperkte nadeel van onzekerheid over het precieze eindresultaat. Dit geldt temeer daar de taakstelling voor 2010 moet worden gezien als een tussenstap op de weg naar duurzame emissieniveaus in 2020 en 2030. De prestatienormen zullen naar verwachting na 2010 worden bijgesteld om aan de verwachte herziening van de NEC-richtlijn te kunnen voldoen. De discussie over de hoogte van de NEC-plafonds zal in 2006 worden afgerond. Overleg over het niveau van de prestatienorm zal ruim voordien starten.

### **3. Internationale verplichtingen tot reductie van de emissies van NO<sub>x</sub>**

#### *3.1. Inleiding*

Hoewel de afgelopen tien jaar bij de bestrijding van NO<sub>x</sub>-emissies grote vooruitgang is geboekt, zijn aanzienlijk verdergaande emissiereducties nodig om te kunnen voldoen aan de door Nederland aangegane internationale verplichtingen en met het oog op het bereiken van duurzame emissieniveaus op de langere termijn, die ook internationaal zullen worden vastgesteld. Deze internationale verplichtingen vloeien voort uit afspraken over plafonds die in het kader van de Verenigde Naties en de Europese Unie zijn gemaakt ter bestrijding van grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Een van deze emissieplafonds heeft betrekking op de emissie van NO<sub>x</sub>. In het Göteborg-protocol is bepaald dat Nederland in 2010 niet meer dan 266 kton NO<sub>x</sub> mag emitteren.<sup>1</sup> Dit nationale plafond is in de NEC-richtlijn aangescherpt tot 260 kton. De Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) heeft thans het initiatief genomen om te onderzoeken welke reductiedoelstellingen nodig zijn om aan de luchtkwaliteitsdoelstellingen op de lange termijn te voldoen. Dit gebeurt in het kader van het zogeheten CAFE-programma (CAFE: Clean Air For Europe).

#### *3.2. NEC-richtlijn*

Doel van de NEC-richtlijn is de emissies van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), NO<sub>x</sub>, vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH<sub>3</sub>) voldoende te verminderen om de neerslag van verzurende stoffen en de concentraties in de lucht tot onder de kritische niveaus te brengen. Dat is nodig om de effecten van deze stoffen op de verzuring, eutrofiëring en vorming van ozon op leefniveau tegen te gaan of te beperken.

Aan het nationale plafond van 260 kton NO<sub>x</sub> moet uiterlijk in 2010 zijn voldaan. De lidstaten moeten programma's vaststellen waarin wordt aangegeven op welke wijze zij aan hun verplichting zullen voldoen. Van het nationale plafond is voor 2010 voor het geheel van de industriële bronnen een taakstelling van 65 kiloton afgeleid. Voor de grote industriële emittenten is de taakstelling bepaald op 55 kton in 2010. Ook andere sectoren die NO<sub>x</sub>-emissies veroorzaken, zoals verkeer en vervoer, zullen

---

<sup>1</sup> Protocol van Göteborg van 1 december 1999 bij het Verdrag van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau.

de emissies van NO<sub>x</sub> moeten verminderen wil Nederland in 2010 beneden het nationale plafond van 260 kton blijven.

De lidstaten zijn vrij in de keuze van de noodzakelijke maatregelen. De NEC-richtlijn sluit handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten niet uit, maar doet ook niets af aan richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: IPPC-richtlijn) en het daarin vervatte beginsel dat elke inrichting zelf de op de best beschikbare technieken (hierna: BBT) gebaseerde emissiereduce-rende maatregelen moet nemen.<sup>1</sup>

Van de taakstelling van 55 kton in 2010 zijn voor de grote industriële emit-tenten prestatie-normen afgeleid (zie de paragrafen 4.3 en 8.1). De «prestatienorm» is in het kader van hoofdstuk 16 Wm geen norm in de strikte zin van het woord, maar een verhoudingsgetal dat aangeeft hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten het bedrijf per eenheid energie of product in een emissiejaar opbouwt. Een bedrijf mag grotere NO<sub>x</sub>-emissies dan deze prestatienorm veroorzaken, mits daar voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten tegenover staan. Dit kan een bedrijf realiseren door NO<sub>x</sub>-emissierechten bij te kopen. Veroorzaakt een bedrijf in een emissiejaar minder NO<sub>x</sub>-emissies dan het bedrijf aan NO<sub>x</sub>-emissierechten opbouwt, dan kan het bedrijf dit verschil in de vorm van NO<sub>x</sub>-emissierechten verkopen.

De prestatienorm wordt van 2005 tot en met 2010 jaarlijks scherper. Zoals in de brief van 19 februari 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gemeld, is in december 2000 al over de meest belangrijke uitgangs-punten met de industrie overeenstemming bereikt. Daarna is met de indu-strie intensief overlegd over de verdere uitwerking van die uitgangs-punten. Onderdeel van de afspraak van 2000 en vervolgens de uitwerkingen met het bedrijfsleven was dat met het oog op de vaststelling van de prestatienormen voor de periode 2007–2010 in 2006 een evaluatie zou plaatsvinden. Indien bij de evaluatie in 2006 zou blijken dat de emissiesituatie, afgeleid van het brandstofverbruik in 2005, zodanig zou zijn dat daaruit de conclusie getrokken zou moeten worden dat het plafond van 55 kton in 2010 met de vooraf bepaalde prestatienorm van 50 g/GJ<sup>2</sup> niet gehaald zou worden, zouden, zo was afgesproken, de prestatie-normen voor de periode 2007–2010 worden aangescherpt. Onderdeel van die afspraak was dat de prestatienormen in dat geval maximaal 20% ten opzichte van de prestatienorm van 50 g/GJ in 2010 zouden worden aange-scherpt om het realiseren van de taakstelling in 2010 alsnog veilig te stellen.

In het kader van de implementatie van de NEC-richtlijn maar ook in het kader van het streefwaardenproject zijn in de tweede helft van 2003 echter nieuwe verwachtingen naar voren gekomen over het energieverbruik van de industrie.<sup>3</sup> Op grond van deze verkenningen is in overleg met de indu-strie begin 2004 vastgesteld dat met de voorgestelde prestatienorm van 50 g/GJ voor de verbrandingsemissies en de daarmee in lijn zijnde prestatienorm voor de procesemissies, de taakstelling van de industrie in 2010 zou worden overschreden. Op basis van de beschikbare gegevens is de conclusie getrokken dat een prestatienorm van 40 g/GJ in 2010 onver-mijdelijk is om het realiseren van de taakstelling van 55 kiloton veilig te stellen. Zowel de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven als die van de overheid kwamen gezamenlijk tot de conclusie dat het niet verantwoord was om met die vaststelling te wachten tot de oorspronkelijk geplande evaluatie in 2006 zou zijn uitgevoerd. Immers, de uitkomst van die evaluatie kan nu al grotendeels worden bepaald. Het is dan ook onge-wenst daarover bij partijen nog langer onzekerheid te laten bestaan. Tegen die achtergrond is overeengekomen dat de prestatienorm zodanig moet worden aangescherpt dat deze in 2010 uitkomt op 40 g/GJ. Conse-

<sup>1</sup> PbEG L 257.

<sup>2</sup> Gram per gigajoule.

<sup>3</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2004, Kamerstukken II 2003/04, 28 240, nr. 4.



quantie hiervan is dat de evaluatie – die twee jaar na de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving plaatsvindt – niet langer in de eerste plaats gericht zal zijn op de vraag of met de voorgestelde prestatienormen de taakstelling van 2010 gerealiseerd wordt. De evaluatie zal worden gericht op de werking van de wet- en regelgeving rond de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, de monitoring, de controle en het toezicht, het functioneren van de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: emissieautoriteit)<sup>1</sup> en de relatie met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm. De evaluatie is ook van belang met het oog op het vaststellen van prestatienormen na 2010. Het is namelijk de bedoeling dat het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten ook na 2010 blijft bestaan, omdat voor Nederland ook na dat jaar internationale verplichtingen tot reductie van de emissie van NO<sub>x</sub> blijven gelden. Voor de periode 2011–2020 wordt verwacht dat de nationale plafonds in de NEC-richtlijn verder aangescherpt zullen worden teneinde op termijn (2020) duurzame emissieniveaus in Europa te bereiken.

#### **4. De werking van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten**

##### *4.1. Algemeen*

De emissienorm (de plicht van de emittent om na afloop van elk kalenderjaar een aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten in te leveren, dat ten minste gelijk is aan de NO<sub>x</sub>-emissie die hij gedurende dat kalenderjaar (hierna: emissiejaar) heeft veroorzaakt) op basis van prestatienormen is de kern van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Om te weten of het bedrijf aan de emissienorm heeft voldaan, zijn de NO<sub>x</sub>-emissies enerzijds en de NO<sub>x</sub>-emissierechten anderzijds de bepalende elementen in het systeem. De NO<sub>x</sub>-emissie is de feitelijke uitworp van NO<sub>x</sub> die installaties binnen een inrichting veroorzaken. Een NO<sub>x</sub>-emissierecht is het recht om een bepaalde hoeveelheid van een NO<sub>x</sub>-emissie te mogen veroorzaken. Aan de emissienorm kan worden voldaan doordat het bedrijf óf de NO<sub>x</sub>-emissies beperkt of NO<sub>x</sub>-emissierechten koopt.

Aangezien NO<sub>x</sub>-emissierechten verhandelbaar zijn (en daarmee impliciet de «maatregelen» op basis waarvan die rechten zijn ontstaan, tussen bedrijven kunnen worden uitgewisseld), zullen emissiebeperkende maatregelen daar genomen worden waar ze het goedkoopst zijn. Immers, een emittent zal zelf emissiebeperkende maatregelen treffen als de prijs van zijn maatregel lager is dan de prijs van de NO<sub>x</sub>-emissierechten die hij moet kopen. Indien de emittent door verdergaande maatregelen te treffen NO<sub>x</sub>-emissierechten overhoudt, kan hij die verkopen. Daarmee bevat het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten financiële prikkels om verdergaande maatregelen te nemen. Als de kosten voor emissiebeperking van de emittent hoger zijn dan de marktprijs van NO<sub>x</sub>-emissierechten, kan de emittent NO<sub>x</sub>-emissierechten bijkopen in plaats van zelf emissiebeperkende maatregelen te treffen. In deze situatie betaalt de emittent mee aan het nemen van emissiebeperkende maatregelen bij een andere emittent. Door dit mechanisme zullen steeds die emissiebeperkende maatregelen worden getroffen die op de meest kosteneffectieve wijze bijdragen aan het behalen van de totale emissiedoelstelling.

Kenmerk van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is dat het emissierecht verhandelbaar is om de beoogde kosteneffectieve reducties voor de gehele industrie mogelijk te maken.

##### *4.2. Werkingsfeer*

Inrichtingen met NO<sub>x</sub>-installaties die vallen onder een categorie die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur vallen onder de reik-

<sup>1</sup> De emissieautoriteit wordt nu opgericht en maakt tot het moment dat het een zelfstandig bestuursorgaan is, onderdeel uit van het Ministerie van VROM.

wijdte van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in NO<sub>x</sub>-verbrandingsinstallaties en NO<sub>x</sub>-procesinstallaties. Voor NO<sub>x</sub>-verbrandingsinstallaties geldt als eis dat het totale vermogen van deze installaties in de inrichting gezamenlijk 20 MWth<sup>1</sup> of meer bedraagt. De keramische industrie is buiten het systeem gelaten. De reden hiervoor is dat de bedrijfs-karakteristieken van de bedrijven in de keramische industrie dusdanig afwijken van de overige sectoren dat op deze bedrijfstak de reguliere criteria niet van toepassing zijn. Ook in de glasindustrie zullen bepaalde NO<sub>x</sub>-procesinstallatie worden uitgezonderd van de werkingssfeer van de op deze wet gebaseerde regelgeving. Het betreft bepaalde ovens binnen deze sector. Tijdelijke stillegging van deze ovens voor het treffen van emissiereducerende maatregelen zou grote schade veroorzaken aan de betrokken ovens.

#### *4.3. Beschrijving van de werking van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten*

De emittent is verplicht een vergunning (hierna: emissievergunning) aan te vragen indien hij binnen een inrichting een of meer NO<sub>x</sub>-installaties exploiteert die behoren tot een categorie die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen (artikel 16.1, derde lid, 16.47, eerste lid, en artikel 16.49, eerste lid, Wm). Hij mag zonder emissievergunning geen NO<sub>x</sub>-installaties binnen de inrichting in werking hebben. De aard van de emissievergunning is heel anders dan die van de vergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm (hierna: milieuvergunning). Een emissievergunning is in feite een bewijs dat de inrichting in staat is de emissies goed te meten en te registreren.

De vergunningaanvraag moet worden gericht tot het bestuur van de emissieautoriteit. Bij de vergunningaanvraag moet een monitoringsprotocol worden overgelegd, waarin wordt aangegeven op welke wijze de monitoring en rapportage van NO<sub>x</sub>-emissies worden uitgevoerd (artikel 16.6, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm).

Indien de inrichting tevens onder het systeem van handel in broeikasgas-emissierechten valt, wordt een gecombineerde emissievergunning aangevraagd, die zowel betrekking heeft op de CO<sub>2</sub>-emissies als op de NO<sub>x</sub>-emissies (artikel 16.5, tweede lid, Wm). Ook het monitoringsprotocol heeft dan op beide emissies betrekking. Indien de emissievergunning wel voor CO<sub>2</sub> verleend kan worden, maar niet voor NO<sub>x</sub>, wordt de emissievergunning slechts verleend voor CO<sub>2</sub> (artikel 16.10, tweede lid Wm). Omgekeerd geldt hetzelfde.

Een emissievergunning wordt geweigerd als het bestuur van de emissieautoriteit er niet van overtuigd is dat de emittent in staat is de emissies te bewaken (monitoren) en deze te rapporteren volgens de regels bij of krachtens de Wm (artikel 16.10, eerste lid, Wm, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Aan de emissievergunning zijn voorschriften verbonden. Het monitoringsprotocol maakt deel uit van de emissievergunning. Het brandstofverbruik per individuele NO<sub>x</sub>-installatie of de productie per proces en de brandstofkarakteristieken dienen gemonitord te worden. Tevens dienen de emissies van de inrichting en de daaraan gerelateerde gegevens met de vereiste nauwkeurigheid te worden vastgesteld. Op basis van het brandstofverbruik en de productie kan het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten worden vastgesteld, dat de emittent op grond van de prestatienorm heeft opgebouwd.

Een emittent moet na afloop van elk jaar waarin de inrichting NO<sub>x</sub> heeft geëmitteerd voor 1 mei van het daarop volgende jaar bij het bestuur van de emissieautoriteit een voldoende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten inleveren

---

<sup>1</sup> Megawatt thermisch.

ter dekking van zijn NO<sub>x</sub>-emissies in het emissiejaar (artikel 16.51, eerste lid, Wm). Bovendien dient het saldo van NO<sub>x</sub>-emissierechten op de rekening van de emittent in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten nul of positief te zijn. Eventuele tekorten dienen dus voor die tijd te worden aangezuiverd (artikel 16.51, tweede lid, Wm).

Voor elk emissiejaar is er voor NO<sub>x</sub> een prestatienorm van kracht (artikel 16.50 Wm). De prestatienorm dient als rekeneenheid bij de vaststelling van het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat de emittent voor elk emissiejaar opbouwt. De prestatienorm houdt in dat de emittent elk emissiejaar een bepaald aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten opbouwt per eenheid verbruikte energie (verbrandingsemissies) of vervaardigd product (procesemissies). De prestatienorm is afgeleid van de ter zake vastgestelde reductie voor de jaren 2005 tot en met 2010. Het aantal opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten vloeit rechtstreeks uit de wet voort. Deze reductie houdt in dat de prestatienormen in de loop van deze periode elk jaar «strenger» worden. Dat wil zeggen: ieder volgend jaar bouwt een bedrijf minder NO<sub>x</sub>-emissierechten op per eenheid verbruikte energie of vervaardigd product. Voor de berekening moet dus bekend zijn hoeveel brandstof de NO<sub>x</sub>-installatie gedurende het emissiejaar heeft verbruikt, of hoeveel de NO<sub>x</sub>-installatie gedurende het emissiejaar heeft geproduceerd. Het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat de emittent in een emissiejaar op grond van de prestatienorm heeft opgebouwd, is dus na afloop van het emissiejaar definitief bekend. Uiteraard kan een emittent gedurende het emissiejaar aan de hand van de tot dusver verbruikte hoeveelheid brandstof en vervaardigd product of de verwachtingen daaromtrent in de gaten houden hoeveel hij mag emitteren of hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten hij mag verkopen of moet kopen.

Per emittent wordt in de emissievergunning aan de hand van uniforme, objectieve criteria een zogenaamd verkoopplafond vastgesteld (artikel 16.49, derde lid, Wm). Dat betekent dat het verkoopplafond in beginsel een eenmalig vastgesteld, specifiek getal zal zijn, dat per inrichting zal verschillen. Aan de hand van het verkoopplafond wordt het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten bepaald dat een emittent ten hoogste mag overdragen. Pas op 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar is precies bekend hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten er daadwerkelijk zijn opgebouwd. Indien zou blijken dat het aantal verkochte NO<sub>x</sub>-emissierechten vele malen de werkelijk opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten overstijgt dan zou de situatie kunnen ontstaan dat de emittent er niet meer in slaagt het tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten tijdig aan te vullen waardoor deze verkochte en geregistreerde NO<sub>x</sub>-emissierechten als het ware ongedekt zouden blijven. Daarmee zou de milieudoelstelling kunnen worden ondergraven. Ook zou het onbeperkt kunnen verkopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten effect kunnen hebben op het functioneren van de markt, door bijvoorbeeld één partij met een zeer groot aanbod van NO<sub>x</sub>-emissierechten. Het verkoopplafond dient ertoe dergelijke situaties te voorkomen. Anderzijds moet het verkoopplafond niet te laag worden vastgesteld zodat de mogelijkheid voor het verkopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten niet te zeer wordt belemmerd, hetgeen tot een krapte van de markt zou kunnen leiden. Het verkoopplafond zal derhalve voldoende ruim worden vastgesteld. In de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 16.49, vierde lid, Wm zal hiermee rekening worden gehouden. In de algemene maatregel van bestuur voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt het verkoopplafond verder uitgewerkt aan de hand van het totaal thermisch vermogen van de inrichting of de productiecapaciteit, een bepaald aantal draaiuren en de prestatienorm van het jaar 2005 (artikel 16.49, vierde lid, Wm).

De emittent moet gedurende het emissiejaar de NO<sub>x</sub>-emissies meten overeenkomstig het voor hem geldenden monitoringsprotocol (artikel

16.12, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Aan de emissievergunning wordt het voorschrift verbonden dat de emittent ertoe verplicht na afloop van het emissiejaar een emissieverslag op te stellen, waarin de emissies, het brandstofverbruik en de productie in het geval van procesemissies en het aantal opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten moeten worden verantwoord. Het emissieverslag dient te zijn opgesteld aan de hand van de gegevens die zijn verkregen conform de voorschriften die zijn opgenomen in het door het bestuur van de emissieautoriteit gevalideerde monitoringsprotocol en de aan de emissievergunning verbonden voorschriften (artikel 16.12, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Het emissieverslag bevat de emissiegegevens van het emissiejaar alsmede de onderbouwing van die gegevens. De emittent dient het emissieverslag te laten verifiëren door een onafhankelijke deskundige (verificateur) voordat hij het emissieverslag voor 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar bij de emissieautoriteit indient (artikel 16.12, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Deze datum is direct ontleend aan het systeem van handel in broeikasgas-emissierechten.

De emittent krijgt na afloop van het emissiejaar nog vier maanden, dus van 1 januari tot 1 mei, de tijd om NO<sub>x</sub>-emissierechten te kopen en te verkopen. Daarnaast heeft de emittent in beperkte mate de mogelijkheid om NO<sub>x</sub>-emissierechten, die hij niet nodig heeft om aan de emissienorm te voldoen, achter de hand te houden («sparen») en in het jaar volgend op het emissiejaar in te leveren (artikel 16.53, eerste lid, onder a, Wm). Indien de emittent daarentegen extra NO<sub>x</sub>-emissierechten nodig heeft om alsnog aan de emissienorm te voldoen, kan hij eveneens in beperkte mate NO<sub>x</sub>-emissierechten gebruiken («lenen») die hij pas in het jaar volgend op het emissiejaar opbouwt (artikel 16.53, eerste lid, onder b, Wm). Emittenten zullen ook bij een goede bedrijfsplanning steeds kleine overschotten of tekorten in NO<sub>x</sub>-emissierechten hebben. Door de spaar- en leenfaciliteit worden bedrijven niet gedwongen deze beperkte overschotten of tekorten via ver- of aankoop op de markt te verevenen. Dat zou anders tot onnodige kosten kunnen leiden. Aan de mogelijkheid van sparen en lenen moet echter wel een grens worden gesteld, omdat voorkomen moet worden dat de emittent het nemen van maatregelen of het kopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten jaar voor jaar voor zich uit kan schuiven. Dat zou het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten uiteindelijk onder druk zetten en de effectiviteit nadelig beïnvloeden. Bovendien zou een onbeperkte of te hoge leenfaciliteit het functioneren van de NO<sub>x</sub>-markt zeer nadelig kunnen beïnvloeden, doordat te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten zouden worden aangeboden. Bij algemene maatregel van bestuur zal daarom het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat kan worden gespaard of geleend, aan een maximum worden gebonden.

Indien de emittent op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar over onvoldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten beschikt, moet hij de te veel veroorzaakte emissie in het jaar volgend op het emissiejaar compenseren (artikel 16.54 Wm). Dit geldt ook indien de emittent op 1 mei een negatief saldo van NO<sub>x</sub>-emissierechten op zijn rekening heeft staan. Deze compensatieplicht is erop gericht de nadelige gevolgen voor het milieu die door het inleveren van te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn ontstaan dan wel door het «rood» staan, weer ongedaan te maken. Deze compensatieplicht vloeit rechtsstreeks voort uit de wet. Naast de compensatieplicht heeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid, indien daartoe aanleiding bestaat, een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 18.16a, eerste lid, Wm). Feitelijk is de compensatieplicht het inlossen van een schuld. Het achterwege laten van deze compensatieplicht zou een vrijbrief zijn voor die bedrijven die niet tijdig handelen door het treffen van maatregelen binnen de inrichting of het kopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten.

De werkelijk geëmitteerde jaarvracht (dat wil zeggen de door de inrichting in een emissiejaar geëmitteerde absolute hoeveelheid NO<sub>x</sub>) moet worden gerapporteerd in het geverifieerde emissieverslag dat voor 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar bij de emissieautoriteit moet zijn ingediend (artikel 16.12, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). In het geverifieerde emissieverslag staat het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten weergegeven zoals berekend op basis van de prestatienorm, het gerealiseerde brandstofverbruik of de gerealiseerde productie in het geval van een verbrandingsemis­sie onderscheidelijk een procesemissie in het bedrijf. Daarnaast kan de emittent beschikken over gekochte, gespaarde of geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten. Het totaal aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten waarover een emittent voor een emissiejaar kan beschikken, is derhalve het saldo van de onderstaande elementen (artikel 16.52 Wm):

- het op basis van de prestatienorm opgebouwde aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten;
- vermeerderd met de van anderen verkregen of op andere wijze op de betrokken emittent overge­gane NO<sub>x</sub>-emissierechten;
- vermeerderd met de door de emittent gespaarde NO<sub>x</sub>-emissierechten afkomstig van het jaar voorafgaand aan het emissiejaar;
- vermeerderd met de door de emittent geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten van het jaar volgend op het emissiejaar;
- verminderd met aan anderen overgedragen of anderszins overge­gane NO<sub>x</sub>-emissierechten;
- verminderd met de door de emittent gespaarde NO<sub>x</sub>-emissierechten voor het jaar volgend op het emissiejaar;
- verminderd met de door de emittent geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten voor het jaar voorafgaand aan het emissiejaar;
- verminderd met het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat door de emittent in het emissiejaar moet worden gecompenseerd.

Een emittent kan overigens alleen over NO<sub>x</sub>-emissierechten voor een emissiejaar beschikken voorzover deze vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar in het register (hierna: register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten) zijn geregistreerd. Deze geregistreerde NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen door de emittent worden aangewend om vóór de eerdervermelde datum van 1 mei aan de emissienorm te voldoen.

## **5. Beperkingen van het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer**

In deze paragraaf zal worden toegelicht om welke redenen het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm onvoldoende mogelijkheden biedt om voor NO<sub>x</sub> aan de internationale reductieverplichtingen te voldoen.

In de eerste plaats moet in het kader van hoofdstuk 8 Wm het Alara-beginsel (Alara: as low as reasonably achievable) worden toegepast, inhoudende dat ter bescherming van het milieu de maatregelen moeten worden getroffen, die de grootst mogelijke bescherming bieden, tenzij deze redelijkerwijs niet kunnen worden ge­vergd (artikel 8.11, derde lid, Wm). Als gevolg van de werking van het alara-beginsel kunnen de noodzakelijke emissiereducerende maatregelen op grond van de huidige Wm niet altijd worden opgelegd.

In bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of in bepaalde bedrijven kunnen namelijk makkelijker verdergaande emissiereducerende maatregelen getroffen worden dan in andere sectoren. Een reden hiervoor is dat in sommige sectoren of sommige bedrijven de kosten van het treffen van technische maatregelen in verhouding tot de opbrengst in reductie van NO<sub>x</sub> niet als redelijk kunnen worden aangemerkt, en in andere sectoren of

bedrijven wel. Verder loopt het tempo waarin investeringen worden gedaan tussen bedrijfssectoren en bedrijven nogal uiteen. Bij de toepassing van het instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm moet worden aangesloten bij het investeringsritme van het bedrijf. Dit betekent dat in het algemeen pas verdergaande emissiereducerende maatregelen kunnen worden vereist indien de afschrijvingstermijn van eerdere investeringen voorbij is of het bedrijf, om wat voor reden dan ook, zelf het initiatief neemt om in nieuwe NO<sub>x</sub>-installaties of in aanpassing van oude NO<sub>x</sub>-installaties te investeren. Door het verschil in investeringsritme zijn sommige bedrijfssectoren en bedrijven veel verder gevorderd met het treffen van emissiereducerende maatregelen dan andere, zonder dat hier binnen het huidige wettelijke kader direct iets aan gedaan kan worden.

Hierbij moet worden bedacht dat investeringen in de grote NO<sub>x</sub>-installaties een lange termijn van afschrijving kennen, waardoor de doeltreffendheid van het instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm voor deze NO<sub>x</sub>-installaties wordt beperkt. Hoewel het volgens hoofdstuk 8 Wm niet onmogelijk is om binnen de termijn van afschrijving van investeringen nieuwe eisen te stellen die tot het nemen van nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn, is dit in de praktijk toch niet eenvoudig. Bovendien kan voor de overheid een verplichting tot financiële compensatie ontstaan indien de afschrijvingstermijn van gedane investeringen niet wordt gerespecteerd en de investeringen vervroegd moeten worden afgeschreven. Ook de actualiseringsplicht ingevolge artikel 8.22 Wm en de bevoegdheid tot ambtshalve wijziging of intrekking van milieuvergunningen ingevolge artikel 8.23 Wm en artikel 8.25 Wm bieden hierdoor voor de grote NO<sub>x</sub>-installaties onvoldoende soelaas om in de praktijk de benodigde emissiereducties te bereiken.

De afgelopen 15 jaar hebben ontwikkelingen in goedkopere technieken plaatsgevonden, waardoor in een aantal gevallen grote emissiereducties konden worden gerealiseerd, die ook in de milieuvergunningen zijn vastgelegd. Verwacht wordt echter dat de volgende noodzakelijke stappen niet meer door het volgen van de «automatische» ontwikkeling van nieuwe technieken kunnen worden gezet, omdat bij deze stappen het veelal om grote investeringen in nieuwe voorzieningen zal gaan. De meeste kosten-effectieve en de meer goedkope maatregelen zijn de afgelopen 15 jaar successievelijk al opgenomen. De aanpassing aan de stand der techniek via de milieuvergunning en algemene regels op grond van artikel 8.44 Wm zal bijgevolg onvoldoende dynamiek kennen.

In de tweede plaats kent het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm de beperking dat in een milieuvergunning geen eisen kunnen worden gesteld aan het type brandstof dat wordt gebruikt. Juist door een NO<sub>x</sub>-installatie over te laten schakelen op een ander type brandstof kunnen grote emissiereducties worden verwezenlijkt, zoals bij de ombouw van oliegestookte naar gasgestookte NO<sub>x</sub>-installaties. Vooral hierdoor zijn de emissies uit raffinaderijen tussen 1990 en 2000 verminderd van 18 kton tot 10 kton per jaar. Het nog aanwezige potentieel aan emissiereductie dat via brandstofomschakeling gerealiseerd zou kunnen worden, kan met het instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm echter niet worden aangesproken. Blijkens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het op dit moment in het kader van hoofdstuk 8 Wm niet mogelijk dat eisen worden gesteld aan de (aard van) het energie- en grondstofgebruik. Handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geeft daarentegen een stimulans aan bedrijven om over te schakelen op een brandstof die minder NO<sub>x</sub>-emissies veroorzaakt.

In de derde plaats is het doelmatiger indien de overheid zich voor emissies in de lucht beperkt tot het stellen van de doelen die moeten worden

bereikt, en bedrijven de ruimte geeft zelf te bepalen op welke wijze en op welk moment dit gebeurt. Hoewel het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm de nodige deskundigheid heeft opgebouwd, zijn het toch de bedrijven zelf die de grootste kennis over de NO<sub>x</sub>-installaties en de procesmatige samenhang tussen die NO<sub>x</sub>-installaties in huis hebben.

In de vierde plaats zouden bij toepassing van het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm als gevolg van de in het voorgaande geschetste beperkingen van dit instrumentarium de concentratiewaarden soms op verschillende tijdstippen voor de betrokken inrichtingen gaan gelden. Bovendien zou beroep kunnen worden ingesteld, hetgeen tot verder uitstel zou kunnen leiden. Dit zou vervolgens kunnen leiden tot beloning van een niet-coöperatieve opstelling van bedrijven en kan het draagvlak bij de wel-coöperatieve bedrijven aantasten. Hierdoor zou een groot risico bestaan dat Nederland in 2010 niet aan zijn Europese NO<sub>x</sub>-verplichtingen zou voldoen.

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat met toepassing van het huidige instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm niet alle mogelijkheden van verandering van brandstofkeuze en andere methoden van emissiereductie ten volle kunnen worden benut, waardoor de technisch en economisch haalbare NO<sub>x</sub>-emissiereducties niet kunnen worden gerealiseerd. Met het instrument van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is dit naar verwachting wel mogelijk.

## **6. Verhouding tot relevante Europese regelgeving**

### *6.1. Inleiding*

Naast de Europese regelgeving die verplicht tot het terugdringen van emissies (zie paragraaf 3) zijn voor de onderhavige regeling van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten ook andere Europese regels relevant. In deze paragraaf komen achtereenvolgens de volgende Europese aspecten aan de orde:

- IPPC-richtlijn;
- richtlijn nr. 2001/80/EG (hierna: LCP-richtlijn);<sup>1</sup>
- richtlijn nr. 2000/76/EG (hierna: Afvalverbrandingsrichtlijn);<sup>2</sup>
- staatssteun en notificatie als technische maatregel.

### *6.2. IPPC-richtlijn*

#### *6.2.1. Inleiding*

Ingevolge de IPPC-richtlijn is, kort gezegd, voor inrichtingen met installaties die in een bijlage bij deze richtlijn zijn genoemd, een integrale milieuvergunning verplicht. De richtlijn is in het Nederlandse recht omgezet via hoofdstuk 8 Wm. Artikel 8.1 Wm bevat de grondslag voor de milieuvergunning. Onder de vergunningplicht op grond van hoofdstuk 8 Wm vallen veel meer inrichtingen dan alleen de installaties waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is.

#### *6.2.2. Handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten*

De IPPC-richtlijn en hoofdstuk 8 Wm blijven onverkort van toepassing op inrichtingen die onder het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vallen. Er moeten voor NO<sub>x</sub> emissiegrenswaarden in de milieuvergunning worden opgenomen. Dit betekent dat de emittent voor NO<sub>x</sub>-emissies zowel moet voldoen aan de eisen die in het kader van hoofdstuk 16 Wm worden gesteld, als aan de eisen die voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen die ter implementatie van de IPPC-richtlijn in hoofdstuk 8

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG L 309).

<sup>2</sup> Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PbEG L 332).

Wm zijn opgenomen. Bij dit laatste moet met name worden gedacht aan de concentratiewaarden die zijn opgenomen in het BEES A en het Besluit verbranden afvalstoffen<sup>1</sup> (hierna: BVA) en eventueel aanvullende eisen in de milieuvergunning, bijvoorbeeld terzake van de monitoring van de emissies. Deze eisen moeten in overeenstemming zijn met artikel 9, derde lid, IPPC-richtlijn, en met de Nederlandse vertaling daarvan in artikel 8.11, derde lid, Wm.

Ingevolge artikel 9, derde lid, IPPC-richtlijn moeten in de milieuvergunning concentratiewaarden worden opgenomen voor een aantal in bijlage III bij de richtlijn genoemde stoffen. In artikel 9, vierde lid, IPPC-richtlijn is bepaald dat de concentratie-waarden moeten zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT). NO<sub>x</sub> wordt in bijlage III bij de IPPC-richtlijn genoemd. Dit betekent dat in de milieuvergunning op grond van de IPPC-richtlijn voor emissies van NO<sub>x</sub> op BBT gebaseerde concentratiewaarden moeten worden opgenomen. De emittent zal met het oog op het voldoen aan de concentratiewaarden die ingevolge de IPPC-richtlijn moeten worden gesteld, altijd een minimum aan emissiereducerende maatregelen in de eigen inrichting moeten nemen. Dit minimum komt overeen met de minimumeisen die uit de toepassing van de bepalingen van de IPPC-richtlijn, met name artikel 9, derde lid, voortvloeien.

Een emittent mag een overschrijding van de op BBT gebaseerde concentratiewaarden niet compenseren door van andere emittenten NO<sub>x</sub>-emissierechten te kopen. Als gevolg hiervan heeft de emittent een minder grote keuzevrijheid dan hij zou hebben in de situatie dat uitsluitend hoofdstuk 16 Wm van toepassing zou zijn. In dat laatste geval zou hij namelijk volledige vrijheid hebben om te besluiten of hij binnen de eigen inrichting emissiereducerende maatregelen zou moeten nemen, en zo ja, voor welke NO<sub>x</sub>-installaties.

In artikel 8.11, derde lid, Wm is bepaald dat aan een milieuvergunning voor een inrichting op grond van artikel 8.1 Wm die voorschriften worden verbonden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de milieuvergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, moeten aan de milieuvergunning de voorschriften worden verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd (Alara-beginsel). Het Alara-beginsel geldt ook voor algemene regels die voor vergunningplichtige inrichtingen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 of 8.44 Wm (waaronder het BEES A en het BVA). In dit verband is relevant te melden dat onlangs bij de Tweede Kamer der Staten Generaal is ingediend het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/ vergunning op maat).<sup>2</sup> In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het alara-beginsel in hoofdstuk 8 Wm te schrappen en te vervangen door een toetsingscriterium dat beter aansluit bij de Europese begrippen. Het alara-beginsel is namelijk in de Europese gremia betrekkelijk onbekend. Daartoe worden in artikel 8.11, derde lid, Wm de volgende elementen opgenomen:

- aan de Wm-vergunning worden voorschriften verbonden ter bereiking van een hoog niveau van bescherming van het milieu,
- de vergunningvoorschriften moeten zijn gericht op preventie of – als dat technisch niet mogelijk is – het minimaliseren van nadelige milieugevolgen, en
- met het oog daarop moet tenminste BBT worden toegepast.

<sup>1</sup> Stb. 2004, nr. 97.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 2.



Met het gewijzigde toetsingskader wordt geen principiële koerswijziging beoogd.

Het streven van het kabinet is er op gericht dat de IPPC-richtlijn zodanig wordt gewijzigd dat het in een situatie van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten niet langer noodzakelijk is dat in de milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm voor NO<sub>x</sub>-concentratiewaarden worden opgenomen, tenzij de lokale leefomgeving dit noodzakelijk maakt (op de lokale aspecten wordt in het hiernavolgende ingegaan). Daartoe zijn in het kader van het ENAP-project (ENAP: exploring new approaches for regulating industrial installations) al belangrijke stappen gezet. Het ENAP-project is er onder andere op gericht om handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten een volwaardige plaats in de Europese regelgeving te geven, zodat de meest kosteneffectieve oplossingen gerealiseerd kunnen worden.

Het zou theoretisch mogelijk zijn dat NO<sub>x</sub> op eenzelfde manier buiten de IPPC-richtlijn zou worden gehouden als nu het geval is bij broeikasgassen (zie artikel 26 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Het voordeel van deze aanpak zou zijn dat de emittent voor de NO<sub>x</sub>-emissies vanuit zijn inrichting slechts aan één emissienorm zou behoeven te voldoen in plaats van aan twee normen, te weten de concentratiewaarden voor afzonderlijke NO<sub>x</sub>-installaties in het kader van hoofdstuk 8 Wm en de emissienorm voor de gehele inrichting in het kader van hoofdstuk 16 Wm. Een ander voordeel van het hanteren van één emissienorm zou zijn dat niet twee verschillende instanties voor dezelfde soort emissie als bevoegd gezag optreden.

Op korte termijn is het kabinet echter gedwongen het Nederlandse systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in de IPPC-richtlijn in te passen. Het wetsvoorstel doet wat betreft NO<sub>x</sub>-emissies in verband met de toepasselijkheid van de IPPC-richtlijn dan ook niets af aan de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm. De taakverdeling tussen het bestuur van de emissieautoriteit in het kader van hoofdstuk 16 Wm en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm houdt in dat de emissieautoriteit verantwoordelijk is voor handhaving van de jaarvracht, dat wil zeggen de door de inrichting in een emissiejaar geëmitteerde absolute hoeveelheid NO<sub>x</sub>. Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm richt zich op de concentratiewaarden, dat wil zeggen de emissie die op elk moment in relatie tot de hoeveelheid rookgassen of per tijdseenheid (uur/dag) vanuit de inrichting wordt veroorzaakt.

Indien een emittent niet voldoende emissiereducerende maatregelen binnen de eigen inrichting heeft genomen om te voldoen aan de concentratiewaarden die in het kader van hoofdstuk 8 Wm zijn gesteld, kan het bestuur van de emissieautoriteit niet handhavend optreden. Alleen het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm kan in dat geval handhavend optreden. Dit gezag blijft ervoor verantwoordelijk dat de IPPC-richtlijn in Nederland voor NO<sub>x</sub> goed wordt geïmplementeerd en gehandhaafd.

### *6.2.3. Effectiviteit van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten ten opzichte van de IPPC-richtlijn*

De reductie die de Nederlandse industrie als geheel (macrobenadering) via de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten met de daarbij behorende prestatienormen vanaf 2005 tot en met 2010 zal moeten realiseren, bedraagt in 2010 ongeveer 35% ten opzichte van 2005. De gemiddelde uitstoot van NO<sub>x</sub> in 2003 was 63 g/GJ.<sup>1</sup> Op grond van het voorgestelde systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geldt een verplichting voor de bedrijven om

<sup>1</sup> In 1995, dat als basisjaar is gehanteerd in de diverse onderliggende berekeningen, was dat 95 g/GJ.

hun uitstoot terug te brengen naar 40 g/GJ in 2010. De 40 g/GJ in 2010 is, internationaal vergeleken, een zeer ambitieuze normstelling, zeker wanneer dit wordt vergeleken met de concentratiewaarden voor nieuwe en bestaande stookinstallaties die zijn opgenomen in de LCP-richtlijn. De IPPC-richtlijn schrijft, zoals gezegd, voor dat het beginsel van BBT moet worden toegepast. Dit beginsel kan het duidelijkst in technische stand-aarden worden vertaald, indien het wordt betrokken op nieuwe installaties of nieuwe proceseenheden. Daar is veelal helder wat de nieuwe installatie technisch en economisch kan realiseren om de laagste milieu-belasting te veroorzaken. Bij bestaande installaties is dit veelal niet helder en niet eenduidig te bepalen. Daarbij wordt veelal over het hoofd gezien dat jaarlijks slechts enkele nieuwe installaties worden gebouwd, en dat de bijdrage aan de benodigde nationale emissiereductie van nieuwe installaties slechts marginaal is. Praktisch alle reducties zullen dus gerealiseerd moeten worden bij de bestaande installaties waar het eenduidig bepalen van BBT verre van eenduidig is. Dat houdt tevens in dat voor een reële vergelijking de prestatienorm in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten moet worden vergeleken met de «gemiddelde» normstelling voor de bestaande installaties. Bij de verlening van de milieuvergunningen is het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm gehouden om bij bestaande installaties op het moment van de revisie van de milieuvergunning een momentopname te maken van wat hij op dat moment als concentratiewaarde vaststelt overeenkomend met BBT die voor die (bestaande) installatie het meest in aanmerking komt. Het is derhalve veeleer een norm op basis van een statische analyse die nadat de revisievergunning eenmaal is verleend gedurende langere tijd (vijf à tien jaar) zal blijven gelden. Dit is dus te statisch en te installatiespecifiek om te kunnen garanderen dat het emissieplafond van de NEC-richtlijn in 2010 niet wordt overschreden.

De prestatienorm van 68 g/GJ in 2005 is gekozen om de invoering van de handel te vergemakkelijken. Niet de norm op basis van BBT, die immers installatiespecifiek geldt en niet als algemene norm, was daarbij zozeer bepalend maar de vraag welke norm bij de start van het systeem het beste was voor een zo soepel mogelijke invoering van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Bedrijven die op dit moment ruim boven de 68 g/GJ emitteren, krijgen de gelegenheid de noodzakelijke voorbereidingsmaatregelen te nemen en kunnen de afweging maken alsnog de emissies in de eigen inrichting te reduceren of besluiten tot aankoop van voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten. Daarbij is zeer zorgvuldig gekeken naar de emissiesituatie in 2000, het effect van de bestrijdingsmaatregelen die bedrijven sedertdien hebben genomen en de maatregelen die vooruitlopend op de situatie in 2005 genomen zijn of genomen gaan worden. Op basis daarvan wordt de gemiddelde emissie in 2004/2005 geschat op 63 g/GJ. Tegen deze achtergrond is de prestatienorm in 2005 op 68 g/GJ gesteld, zodat er een «ruimte» van 5 g/GJ is tussen de prestatienormen en de gemiddelde emissie. Deze ruimte, die overeenkomt met een emissieruimte van ruim 5 kton, wordt bij de start van het systeem gewenst geacht, omdat bij de start van zo'n nieuw systeem het risico vermeden moet worden dat bedrijven die nu duidelijk meer dan 68 g/GJ emitteren onvoldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten zouden kunnen kopen door een te laag aanbod hiervan. Door bij de aanvang te kiezen voor een ruime prestatienorm is dit risico zeer beperkt.

De verwachting is dus dat de prestatienorm voor NO<sub>x</sub> die in het kader van hoofdstuk 16 Wm zal worden gesteld, in het algemeen strenger zal zijn dan de op BBT gebaseerde concentratiewaarden die in het kader van hoofdstuk 8 Wm wordt gehanteerd. Dit is ook logisch, omdat de reden van de invoering van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten juist is, dat hierdoor van bedrijven in totaal een grotere emissiereductie kan worden gevergd dan

met toepassing van het bestaande instrumentarium (hoofdstuk 8 Wm) bij individuele NO<sub>x</sub>-installaties binnen de inrichting haalbaar is.

#### *6.2.4. Rekening houden met specifieke omstandigheden van de inrichting*

Ingevolge artikel 10 IPPC-richtlijn moet rekening worden gehouden met de lokale geografische omstandigheden en de lokale milieugevolgen die de inrichting veroorzaakt, ook indien dit leidt tot het opleggen van verdergaande eisen dan uit het BBT-beginsel voortvloeit. Het gaat daarbij zowel om de specifieke omstandigheden van de inrichting zelf als om de specifieke omstandigheden van haar omgeving.

In het kader van hoofdstuk 16 Wm wordt geen rekening gehouden met specifieke omstandigheden van de inrichting of haar omgeving. Daartoe is het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm verplicht toe te zien. Van belang is daarbij de overweging dat de NO<sub>x</sub>-emissies van de industriële inrichtingen in het merendeel van de gevallen maar in beperkte mate bijdragen aan de lokale concentratie van NO<sub>x</sub>. Recentelijk uitgevoerd onderzoek heeft uitgewezen dat in 2010 de bijdrage van de industriële emissies aan de concentraties van NO<sub>x</sub> op lokaal niveau is gereduceerd naar 1–5 µg/m.<sup>1</sup> Het is daardoor zeer onwaarschijnlijk dat de NO<sub>x</sub>-emissies van industriële inrichtingen lokaal nog een zodanige bijdrage leveren aan de overschrijding van de luchtkwaliteitsgrenswaarde dat het verplicht opleggen van maatregelen gerechtvaardigd kan worden<sup>2</sup>. In het geval zich tegen de verwachting in toch een zodanige situatie zal voordoen, is het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm gehouden in de milieuvergunning beperkende maatregelen op te nemen.

#### *6.2.5. Integrale benadering van de milieugevolgen van de inrichting*

Een uitgangspunt van hoofdstuk 8 Wm is dat de door de inrichting veroorzaakte milieuproblematiek integraal wordt aangepakt. Dit houdt in dat de milieugevolgen van activiteiten van de inrichting in hun onderlinge samenhang dienen te worden beoordeeld en dat nadelige gevolgen voor het milieu niet door het treffen van milieumaatregelen in het ene milieucompartiment mogen worden afgewenteld op een ander milieucompartiment. Er mogen ook geen tegenstrijdige eisen aan de inrichting worden gesteld. Door deze aandacht voor het geheel van de door inrichtingen veroorzaakte milieuproblematiek onderscheidt hoofdstuk 8 Wm zich van wet- en regelgeving die zich tot specifieke milieucompartimenten of milieuaspecten beperkt. Ook de IPPC-richtlijn gaat uit van een integrale benadering.

De regeling inzake handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in hoofdstuk 16 Wm doet daarbij niets af aan de toepassing van het vereiste van een integrale aanpak van de milieuproblematiek in het kader van hoofdstuk 8 Wm. Bovendien leiden de maatregelen die in verband met de reductie van de NO<sub>x</sub>-emissie moeten worden genomen, er niet toe dat de mogelijkheden voor het treffen van maatregelen ter beperking van andere nadelige gevolgen voor het milieu dan de emissie van NO<sub>x</sub> worden verminderd. Er worden voor de NO<sub>x</sub>-installatie geen tegenstrijdige technische eisen gesteld. Het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten leidt er evenmin toe dat voor andere milieugevolgen dan NO<sub>x</sub>-emissie soepeler eisen mogen worden gehanteerd, bijvoorbeeld omdat al hoge kosten moeten worden gemaakt om te voldoen aan de emissienorm die op grond van hoofdstuk 16 Wm voor de inrichting geldt.

### *6.3. LCP-richtlijn*

De LCP-richtlijn vervangt richtlijn nr. 88/609/EEG van de Raad van de Euro-

<sup>1</sup> Microgram.

<sup>2</sup> Air quality effects of NO<sub>x</sub>-emissions trading in the Netherlands, TNO-MEP, 7 oktober 2002.

pese Gemeenschappen van 24 november 1988 inzake de beperking van stoffen in de lucht door grote stookinstallaties. De bedoeling van de LCP-richtlijn is de SO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies en de emissies van stof van de grootste emissiebronnen, namelijk grote stookinstallaties, zodanig te verminderen dat de depositie van verzurende stoffen en de concentraties van die stoffen in de lucht tot onder de kritische niveaus worden verlaagd.

Teneinde de door de LCP-richtlijn beoogde emissiereducties te verwezenlijken, moeten de lidstaten ingevolge artikel 4, eerste en tweede lid, LCP-richtlijn voor nieuwe installaties (installaties waarvoor na 28 november 2002 een milieuvergunning is aangevraagd) concentratiewaarden voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en stof vaststellen, die overeenkomen met de waarden die in de bijlagen bij de LCP-richtlijn worden genoemd.

Voor bestaande grote stookinstallaties wordt onderscheid gemaakt tussen installaties waarvoor de eerste milieuvergunning voor 1 juli 1987 is verleend, en installaties waarvoor dit na 1 juli 1987 is gebeurd. De lidstaten moeten uiterlijk op 1 januari 2008 passende maatregelen hebben genomen om te bewerkstelligen dat alle milieuvergunningen voorschriften bevatten voor het voldoen aan de voor bestaande stookinstallaties genoemde vastgestelde concentratiewaarden. Het wordt de lidstaten toegestaan om als alternatief voor het vaststellen van deze concentratiewaarden, installaties gebouwd voor 1 juli 1987 op te nemen in een zogenaamd nationaal emissiereductieplan. Dit is mogelijk op voorwaarde dat de reducties die daaruit resulteren tenminste gelijk zijn aan de reducties die worden bereikt als per installatie de concentratiewaarden van de LCP-richtlijn zouden worden voorgeschreven. Dit is bepaald in artikel 4, derde lid, LCP-richtlijn. Het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten kan worden gebruikt ter invulling van dat nationale emissiereductieplan.

De LCP-richtlijn doet niets af aan de IPPC-richtlijn. Dit blijkt uit artikel 4, vierde en zesde lid, LCP-richtlijn. De concentratiewaarden die ingevolge de LCP-richtlijn gelden, zijn minimum-normen. Uit de toepassing van BBT in het kader van de IPPC-richtlijn kunnen strengere concentratiewaarden voortvloeien.

#### *6.4. Afvalverbrandingsrichtlijn*

De afvalverbrandingsrichtlijn zal met ingang van 28 december 2005 een aantal eerdere richtlijnen vervangen, waaronder richtlijn nr. 89/369/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging,<sup>1</sup> en richtlijn nr. 89/429/EEG van de Raad ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging.<sup>2</sup> De bedoeling van de afvalverbrandingsrichtlijn is onder meer de verontreiniging door emissies in de lucht als gevolg van de verbranding van afval te voorkomen of te beperken. Daartoe moeten ingevolge de afvalverbrandingsrichtlijn voor verbrandingsinstallaties voor afvalstoffen strenge exploitatievoorwaarden, technische voorschriften en concentratiewaarden worden vastgesteld.

Teneinde de door de richtlijn beoogde emissiereducties te verwezenlijken moeten de lidstaten ingevolge artikel 7, eerste lid, voor afvalverbrandingsinstallaties voor onder meer NO<sub>x</sub> concentratiewaarden in het rookgas vaststellen. Deze concentratiewaarden worden genoemd bij bijlage V bij de afvalverbrandingsrichtlijn. De concentratiewaarden die ingevolge de afvalverbrandingsrichtlijn gelden, zijn minimumnormen. Strengere concentratiewaarden kunnen onder meer voortvloeien uit de toepassing van BBT in het kader van de IPPC-richtlijn. Een afvalverbrandings-

---

<sup>1</sup> PbEG L 163.

<sup>2</sup> PbEG L 203.

installatie waarop de afvalverbrandingsrichtlijn van toepassing is, moet in elk geval voldoen aan de concentratiewaarden die in deze richtlijn voor NO<sub>x</sub> zijn vastgesteld. Dit vereiste kan niet opzij worden gezet door het invoeren van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Het wetsvoorstel draagt wat betreft de afvalverbrandingsinstallaties weliswaar bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de afvalverbrandingsrichtlijn, maar is niet bedoeld ter implementatie van die richtlijn. Het betreft naar schatting tien NO<sub>x</sub>-installaties die moeten voldoen aan de concentratiewaarden die voortvloeien uit de afvalverbrandingsrichtlijn.

#### *6.5. Staatssteun en notificatie als technische maatregel*

In artikel 87, eerste lid, EG-Verdrag is bepaald dat steunmaatregelen van de lidstaten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. In artikel 87, tweede en derde lid, wordt aangegeven welke steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt of als zodanig kunnen worden beschouwd. Artikel 88, derde lid, EG-Verdrag bepaalt dat de Commissie tijdig op de hoogte moet worden gebracht («notificatie») door de lidstaten van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen, zodat zij haar opmerkingen kan maken.

De notificatie voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft reeds plaatsgevonden. De Commissie heeft de regeling in haar besluit van 26 juni 2003 aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-Verdrag. Het Nederlandse kabinet is het hiermee niet eens en heeft bij het Hof van Justitie van de EG een verzoekschrift ingediend op basis van artikel 230 EG-Verdrag, strekkende tot vernietiging van het besluit van de Commissie. Dit geschil heeft overigens voor de invoering van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geen gevolgen, aangezien de Commissie in haar besluit van 26 juni 2003 geen bezwaar tegen de steunmaatregel heeft gemaakt. De Commissie is van oordeel dat de Nederlandse regeling inzake handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten een waardevolle bijdrage levert aan het communautaire milieubeleid zonder dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Het wetsvoorstel zelf bevat geen technische maatregelen in de zin van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.<sup>1</sup> De op het wetsvoorstel gebaseerde algemene maatregel van bestuur zal daarentegen wel technische maatregelen bevatten en zal daarom worden genotificeerd.

### **7. Verhouding bestuur emissieautoriteit en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer**

De emissieautoriteit is het bevoegd gezag in het kader van hoofdstuk 16 Wm en verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Door het onderhavige wetsvoorstel zal de emissieautoriteit zich naast de handel in broeikasgasemissierechten ook richten op de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. In tegenstelling tot de handel in broeikasgasemissierechten zullen er twee instanties bevoegd zijn op het gebied van NO<sub>x</sub>.

---

<sup>1</sup> PbEG L 204.

Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm richt zich op de integrale milieutaakstelling die direct aan de inrichting is gerelateerd en die betrekking heeft op de bescherming van de lokale en regionale milieukwaliteit. Wat betreft NO<sub>x</sub> gaat het hierbij om het stellen en handhaven van NO<sub>x</sub>-concentratiewaarden als onderdeel van de integrale milieutaakstelling van de inrichting.

Het bestuur van de emissieautoriteit houdt toezicht op en handhaaft de uitvoering van hoofdstuk 16 Wm. Het instrument handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten richt zich op de bescherming van de bovenregionale, veelal internationale milieukwaliteit. De te realiseren milieuprestatie is bovendien niet specifiek inrichtingsgebonden. Het maakt niet uit waar de emissiereductie worden geleverd als deze maar wordt gerealiseerd. De emissienorm houdt dan ook in dat de totale jaarvracht door een voldoende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten moet zijn afgedekt. Deze norm wordt door de emissieautoriteit gehandhaafd.

Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm richt zich inhoudelijk dus op andere aspecten van het milieubeleid dan de emissieautoriteit. Hierin is een duidelijke scheiding aangebracht; ook de bevoegdheden zijn daarmee samenhangend gescheiden.

Inrichtingen hebben op het gebied van NO<sub>x</sub> dus met twee bevoegde gezagen te maken: enerzijds in het kader van de emissievergunning op grond van hoofdstuk 16 Wm en anderzijds vooralsnog in het kader van de milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm. Het kabinet verwacht dat dit een tijdelijke situatie zal zijn, mede gezien de goede voortgang van het project ENAP (zie ook paragraaf 6.2.2).

Vanuit de praktijk is aandacht gevraagd voor het feit dat er twee bevoegde gezagen zijn. Om helderheid te creëren en overlap te voorkomen is daarom in het wetsvoorstel een strikte scheiding aangebracht tussen de taken van het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en die van het bestuur van de emissieautoriteit. De emissieautoriteit zal bij het uitvoeren van controles overigens wel nauw samenwerken met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm. De werkzaamheden zullen goed op elkaar worden afgestemd en ter zake zullen afspraken worden gemaakt om een zo eenduidig mogelijke controle van de bedrijven te creëren en om dubbelingen in toezicht te voorkomen (zie ook artikel 2.16a Wm). Dit wordt vastgelegd in afspraken tussen het Ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg en het bestuur van de emissieautoriteit. De afspraken zullen worden vastgelegd in een bestuurlijk akkoord dat thans in voorbereiding is. Hierin wordt onder andere geregeld dat het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en de emissieautoriteit voorafgaand aan elk jaar hun jaarlijkse toezichtsprogramma op elkaar afstemmen. De inzet is hierbij onder meer dat toezichtsbezoeken aan inrichtingen zoveel mogelijk gecombineerd worden afgelegd.

Op de boven geschetste wijze is afdoende gewaarborgd dat de emittent zo min mogelijk wordt belast door de samenloop van het toezicht en wordt een adequate en heldere afstemming van de handhaving in het kader van de hoofdstukken 8 en 16 Wm gewaarborgd.

## **8. Het ontstaan van NO<sub>x</sub>-emissierechten, de emissievergunning, het emissieverslag, de registratie en de rechtsbescherming**

### *8.1. Ontstaan en geldigheid van NO<sub>x</sub>-emissierechten en het verkoopplafond*

In het systeem van handel in broeikasgasemissierechten (zoals neerge-

legd in het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) worden emissierechten vooraf toegewezen, terwijl in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten het aantal rechten achteraf wordt berekend.

Het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt berekend door de hoeveelheid verbruikte brandstof of vervaardigd product van de NO<sub>x</sub>-installaties in het emissiejaar te vermenigvuldigen met de voor dat jaar vastgestelde prestatienorm. De prestatienorm is een bij wet aangegeven verhoudingsgetal op grond waarvan is vast te stellen het aantal op te bouwen NO<sub>x</sub>-emissierechten per hoeveelheid verbruikte brandstof of vervaardigd product van de NO<sub>x</sub>-installaties in een emissiejaar. Dit wordt in artikel 16.50 Wm geregeld.

Voor energie-efficiency is handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten «neutraal»: het aantal opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten stijgt of daalt immers met het energieverbruik of de productie. Een emittent die meer energie verbruikt, heeft na afloop van het emissiejaar ook meer NO<sub>x</sub>-emissierechten opgebouwd. Anderzijds heeft de emittent dan ook een hogere feitelijke NO<sub>x</sub>-emissie. Bij de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is er dus wel een directe stimulans om emissiereducerende maatregelen te nemen, omdat er daardoor feitelijk minder NO<sub>x</sub> wordt geëmitteerd gegeven het aantal opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten. In het meest gunstige geval is de feitelijke NO<sub>x</sub>-emissie door het nemen van reducerende maatregelen dermate laag geworden, dat de emittent opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten «overhoudt» die dan kunnen worden verkocht. De beoogde reductie van NO<sub>x</sub>-emissies wordt daarom in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vooral gerealiseerd door het verbeteren van NO<sub>x</sub>-efficiëntie van het brandstofverbruik of de productie van het bedrijf.

De prestatienormen zullen voor een tijdvak tot en met 2010 worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Voor de jaren na 2010 zullen via een wijziging van de algemene maatregel van bestuur nieuwe prestatienormen worden vastgesteld. Uit de productiegegevens en de gegevens uit het brandstofverbruik van de inrichting kan dus het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten worden bepaald dat gedurende het emissiejaar is opgebouwd. Bedrijven kunnen op elk moment gedurende het emissiejaar en na afloop van het emissiejaar de balans opmaken van het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten in relatie tot hun feitelijke emissie (zie ook de artikels-gewijze toelichting bij artikel 16.50 Wm).

NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn alleen geldig ten behoeve van het emissiejaar waarin ze zijn opgebouwd. De emittent kan de NO<sub>x</sub>-emissierechten daarom alleen gebruiken om te voldoen aan de emissienorm van dat emissiejaar. De emissienorm houdt in dat een emittent voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar bij het bestuur van de emissieautoriteit een voldoende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dient in te leveren ter dekking van zijn NO<sub>x</sub>-emissies van het emissiejaar (artikel 16.51, eerste lid, Wm). In het onderhavig wetsvoorstel worden steeds de woorden «ten behoeve van» een kalenderjaar gehanteerd waar sprake is van geldigheid van NO<sub>x</sub>-emissierechten in een bepaald kalenderjaar of van het inleveren van NO<sub>x</sub>-emissierechten ter voldoening aan de emissienorm in een bepaald kalenderjaar. Vanuit taalkundig opzicht is in andere gevallen de aanduiding «met betrekking tot» een kalenderjaar gebruikt. Hiermee wordt echter hetzelfde bedoeld.

De emittent kan ook NO<sub>x</sub>-emissierechten met betrekking tot toekomstige emissiejaren overdragen aan een andere emittent. Het is bijvoorbeeld mogelijk om in 2006 NO<sub>x</sub>-emissierechten te kopen met betrekking tot het emissiejaar 2008. Deze NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen echter pas ten behoeve van het emissiejaar 2008 gebruikt worden om aan de emissie-

norm voor 2008 te voldoen. De verkoper verkoopt dus al in 2006 een deel van zijn toekomstige rechten met betrekking tot het jaar 2008. Deze transactie wordt dan in 2006 al voor het jaar 2008 in in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geregistreerd voor zowel de koper als de verkoper. Juridisch vindt de levering dan plaats in 2006, maar de NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen slechts worden gebruikt om te voldoen aan de emissienorm van 2008. Tussentijds kan de koper de gekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten weer verkopen aan een andere emittent.

Het verhandelen van NO<sub>x</sub>-emissierechten is wel aan bepaalde beperkingen gebonden om speculatie tegen te gaan die het vertrouwen in de werking van het systeem zou kunnen ondermijnen en om onverantwoord grote aantallen te verkopen NO<sub>x</sub>-emissierechten te voorkomen (zie ook paragraaf 4.3 en 8.1). Daarom krijgt elke inrichting een verkoopplafond opgelegd, dat limiteert hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten een bedrijf in elk emissiejaar mag overdragen (artikel 16.49, derde lid, Wm). De wijze waarop dit wordt geregeld gebeurt per overdracht. Het verkoopplafond is in beginsel een eenmalig vastgesteld, specifiek (dat wil zeggen per inrichting verschillend) getal, waarmee per overdracht wordt berekend of de toegestane limiet niet wordt overschreden. Artikel 16.49, derde lid, Wm bepaalt dat in de emissievergunning het verkoopplafond wordt opgenomen. Elke overdracht van NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten bij- of afgeboekt op de rekening van het bedrijf. De rekening geeft voor elk emissiejaar het saldo weer van het totaal aantal gekochte en verkochte NO<sub>x</sub>-emissierechten in relatie tot het totaal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat het bedrijf op basis van het verkoopplafond mag verkopen. Bij de overdracht dient naar het saldo te worden gekeken van het jaar waarin de over te dragen NO<sub>x</sub>-emissierechten geldig zijn. Indien bijvoorbeeld in 2006 NO<sub>x</sub>-emissierechten worden verkocht die geldig zijn in 2008, dan geldt dat aan de hand van het saldo van reeds met betrekking tot 2008 gekochte en verkochte NO<sub>x</sub>-emissierechten, bekeken moet worden of het verkoopplafond niet wordt overschreden (artikel 16.56, tweede lid, Wm).

## *8.2. Emissievergunning en emissieverslag*

De emissievergunning is van heel andere aard dan de milieuvergunning. De emissievergunning is in de kern de garantie dat een inrichting in staat is om op een verantwoorde en transparante wijze de feitelijke NO<sub>x</sub>-emissies te meten en te registreren. Vandaar dat het monitoringsprotocol het belangrijkste bestanddeel vormt van de emissievergunning.

In de ministeriële regeling inzake de monitoring worden de algemene structuur en de operationale en technische eisen voor een juiste monitoring van zowel de emissies van CO<sub>2</sub> als van NO<sub>x</sub> binnen de inrichting vastgelegd. Deze ministeriële regeling inzake de monitoring is de basis voor het opstellen van het bedrijfsspecifieke monitoringsprotocol. Het monitoringsprotocol moet een zelfstandig leesbaar document zijn. Er zijn grote overeenkomsten in de eisen voor de monitoring van de CO<sub>2</sub>-emissies en die voor de monitoring van NO<sub>x</sub>. Vandaar dat in de ministeriële regeling inzake de monitoring wordt voorzien in een zo groot mogelijke synergie tussen de monitoring van beide stoffen.

Het monitoringsprotocol wordt bij de aanvraag voor een emissievergunning ingediend bij het bestuur van de emissieautoriteit. Feitelijk vormt het monitoringsprotocol de vergunningaanvraag. Het bestuur van de emissieautoriteit valideert het monitoringsprotocol vervolgens, dat wil zeggen controleert en beoordeelt of het monitoringsprotocol van de betrokken inrichting voldoet aan de inhoudelijke, procedurele en technische eisen en voorzieningen die in de ministeriële regeling inzake de



monitoring zijn opgenomen. Aan een inrichting kan geen emissievergunning verleend worden zonder een gevalideerd monitoringsprotocol. En zonder een emissievergunning mag de inrichting geen NO<sub>x</sub> emitteren. De inrichting moet de emissies monitoren conform de eisen in het gevalideerde monitoringsprotocol. Eenmaal gevalideerd door het bestuur van de emissieautoriteit is het monitoringsprotocol voor de inrichting de basis waarop de emissies gemeten worden en de gegevens verzameld, bewerkt, opgeslagen en samengevoegd worden tot het emissieverslag. Het monitoringsprotocol bevat waarborgen die erop gericht zijn dat de inrichting de emissies ook daadwerkelijk meet conform het monitoringsprotocol. In het monitoringsprotocol wordt ook beschreven welke interne controles door het bedrijf zelf of door een meetbureau worden uitgevoerd gedurende het emissiejaar om eventuele fouten tijdig aan het licht te brengen. Daarnaast controleert het bestuur van de emissieautoriteit of het bedrijf aan de monitoringsverplichtingen voldoet en wordt het emissieverslag door een verificateur geverifieerd. Aldus dienen de interne borging via kwaliteitscontroles en bedrijfsinterne audits, en de externe borging door de verificatie door de verificateur en ook door controle van de emissieautoriteit zelf, ervoor te zorgen dat alle bedrijven zich ook daadwerkelijk houden aan de eisen en procedures die vastgelegd zijn in het gevalideerde monitoringsprotocol.

Na afloop van elk emissiejaar moet de inrichting een emissieverslag opstellen. Hierin zijn de gegevens voor het emissiejaar, de emissies, het brandstofverbruik en de productie opgegeven. Dit moet in lijn zijn met de gegevens die via de monitoring op basis van het gevalideerde monitoringsprotocol zijn verkregen. Het emissieverslag van elk emissiejaar moet, vergezeld van een ondertekende verklaring van de verificateur, voor 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar zijn ingediend bij de emissieautoriteit.

### *8.3. Registratie*

De registratie van NO<sub>x</sub>-emissierechten is cruciaal in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. De NO<sub>x</sub>-emissierechten en de overdracht tussen emittenten dienen nauwkeurig te worden geregistreerd in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Op basis van deze registratie kunnen de NO<sub>x</sub>-emissierechten worden vergeleken met de daadwerkelijk gemeten emissies, zodat het bestuur van de emissieautoriteit kan beoordelen of de emittent aan de emissienorm heeft voldaan.

De basis voor de instelling, de inhoud, de werking en het beheer van het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is in hoofdstuk 16 Wm vastgelegd. Indien een emittent NO<sub>x</sub>-emissierechten wil overdragen aan een andere emittent, dient de vervreemder daartoe in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten de NO<sub>x</sub>-emissierechten vanaf de eigen rekening in het register over te boeken naar de rekening van de ontvangende partij. Alleen emittenten kunnen een rekening openen, omdat alleen zij NO<sub>x</sub>-emissierechten «zelfstandig», dat wil zeggen zonder overdracht, kunnen verwerven en mogen overdragen (zie artikel 16.56, tweede lid, onder a, Wm). Uiteraard dient er een goede controle plaats te vinden door de emissieautoriteit of aan alle vereisten voor registratie van de overdracht is voldaan, zodat alleen geldige overdrachten tot mutaties in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen leiden. Om deze reden wordt er, vergelijkbaar met het register voor handel in broeikasgasemissierechten, een aantal waarborgen in het register ingebouwd om ervoor te zorgen dat er geen ongeoorloofde transacties in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen plaatsvinden.

Voor de inrichtingen waarvoor op grond van artikel 16.49, eerste lid, Wm een emissievergunning is vereist, worden na de vergunningverlening afzonderlijke rekeningen geopend in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Met de opzet en inrichting van dit register is zo veel mogelijk aangesloten bij het register voor handel in broeikasgasemissierechten. Op de rekeningen wordt per inrichting en per emissiejaar het saldo bijgehouden dat deze inrichting aan NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft. Ook elke mutatie in het saldo wordt bijgehouden en verwerkt. Als een inrichting NO<sub>x</sub>-emissierechten koopt, verkoopt, leent, spaart of inlevert, moet hij die handelingen via het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten uitvoeren. Het is de bedoeling deze handelingen uitsluitend elektronisch te laten plaatsvinden. Dit zal worden geregeld bij de een ministeriële regeling op grond van artikel 16.58 Wm. Die handelingen zijn pas rechtsgeldig als ze in dit register zijn geregistreerd.

De rekeninghouder kan de emissieautoriteit verzoeken om één of meer deelrekeningen te openen; daarop kunnen NO<sub>x</sub>-emissierechten op de rekening worden gestort. De rekeninghouder kan een derde, zoals een handelsplatform of een persoon binnen de inrichting, machtigen om te beschikken over de NO<sub>x</sub>-emissierechten op een deelrekening. Deze blijven eigendom van de inrichting. Zowel de rekeningen als de deelrekeningen hebben een eigen, unieke nummeraanduiding.

NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen alleen worden overgedragen of overgaan naar rekeningen van andere inrichtingen of deelrekeningen van die inrichtingen. Bij een voorgenomen verkooptransactie wordt via het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten gecontroleerd of deze, gezien het verkoopplafond van de inrichting, kan doorgaan. Zo niet, dan wordt de transactie geblokkeerd en wordt de rekeninghouder daarvan automatisch in kennis gesteld. Hetzelfde geldt voor het leen- en spaarplafond waaraan de inrichtingen gebonden zijn. De opzet en indeling van het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten worden uitgewerkt bij ministeriële regeling.

#### *8.4. Rechtsbescherming bij vergunningverlening*

Op de aanvraag voor de emissievergunning is ingevolge artikel 16.7 Wm in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Dit betreft de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarvan de inwerkingtreding is voorzien begin 2005.

De procedure van afdeling 3.4 Awb verloopt in hoofdlijnen als volgt. Het ontwerpbesluit wordt ter inzage gelegd (artikel 3:11 Awb). Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in ieder geval in de Staatscourant kennisgegeven van het ontwerp van het besluit (artikel 3:12, tweede lid, Awb). Ook wordt het ontwerpbesluit toegezonden aan de aanvrager (artikel 3:13, eerste lid, Awb). Vervolgens kunnen door een ieder gedurende zes weken zienswijzen naar voren worden gebracht over het ontwerp (artikelen 3:15, 3:16 Awb en 13.3 (nieuw)<sup>1</sup> Wm). Het besluit wordt zo spoedig genomen, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag (artikel 3:18, eerste lid, Awb).

Tegen het genomen besluit kan ingevolge artikel 20.1 Wm beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de vergunningprocedure is zoveel mogelijk aangesloten bij de procedure voor de milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm.

---

<sup>1</sup> Het nieuwe artikel 13.3 Wm wordt ingevoegd via de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb teneinde de huidige kring van inspraakgerechtigden voort te zetten (Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nrs. 1–2).

In verband met het halen van de doelstelling ingevolge de NEC-richtlijn (zie paragraaf 3.2), is het van belang dat het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zo spoedig mogelijk in werking treedt. Gelet hierop is

dus zaak dat de emissievergunningen snel kunnen worden verleend en in werking kunnen treden.

Op grond van artikel 20.3 Wm zal een besluit inzake het verlenen van een emissievergunning in beginsel pas in werking treden na afloop van de termijn waarbinnen een beroepschrift kan worden ingediend. Indien gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan bij de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, treedt het besluit bovendien niet in werking voordat op dat verzoek is beslist. Echter, in gevallen waarin het onverwijld in werking treden van het besluit noodzakelijk is, kan de emissie-autoriteit in het besluit zelf expliciet bepalen dat het onmiddellijk in werking treedt (artikel 20.5 Wm). Op deze wijze wordt de schorsende werking van artikel 20.3 Wm voorkomen. De emissieautoriteit zal daarom bij de verlening van de emissievergunning standaard bepalen, dat deze onmiddellijk in werking treedt. In beleidsregels van de Minister van VROM zal dit worden neergelegd.

#### *8.5. Overgangsregime bij vergunningverlening*

Zoals hiervoor is benadrukt, is het van belang dat het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissie-rechten zo spoedig mogelijk in werking treedt. In dit licht bevat artikel III van het wetsvoorstel een voorziening die beoogt de verlening van de emissievergunningen zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van deze wet te laten plaatsvinden. De periode tussen de bekendmaking van de wet in het Staatsblad en de inwerkingtreding zal relatief kort zijn. De betreffende bedrijven zijn steeds goed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen omtrent de invoering van het systeem. Eerst nadat het aangepaste hoofdstuk 16 Wm, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, in werking is getreden, kunnen de emissievergunningen voor NO<sub>x</sub> worden verleend. Van de zijde van het Ministerie van VROM zijn de inrichtingen die onder het nieuwe systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten komen te vallen al aangeschreven. Daarbij zijn zij geïnformeerd over de mogelijkheid hun monitoringsprotocol, dat onderdeel uitmaakt van de aanvraag, vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wet in te dienen en te laten beoordelen door de emissieautoriteit in oprichting, zodat de emissievergunningen voor NO<sub>x</sub> te zijner tijd sneller kunnen worden verleend. Voor die bedrijven die dan al over een CO<sub>2</sub>-emissievergunning beschikken, betekent dit feitelijk een aanvulling van de oorspronkelijk verleende vergunning (artikel 16.20, vierde lid, Wm). De bedrijven zullen in verband met het verloop van de wetgevingsprocedure van dit wetsvoorstel, op een later tijdstip concreet worden geïnformeerd wanneer en op welke wijze zij een emissievergunning dienen aan te vragen.

Om te bewerkstelligen dat de emissievergunningen zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de wet verleend kunnen worden, is het zaak dat de emissieautoriteit in oprichting de vóór de inwerkingtreding van de wet reeds formeel ontvangen aanvragen voor een emissievergunning in behandeling kan nemen. Met het oog op de vergunningplicht zoals die zal gelden na de inwerkingtreding van deze wet, rust op de bedrijven die onder het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vallen, de feitelijke verplichting om vóór de inwerkingtreding van de wet een aanvraag om een emissievergunning in te dienen bij het bestuur van de emissieautoriteit in oprichting.

Gelet hierop is bepaald (artikel III, eerste lid), dat aanvragen om een emissievergunning die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van deze wet, worden aangemerkt als zijnde aanvragen om een emissievergunning als bedoeld in artikel 16.49, eerste lid, of 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, Wm, zoals die artikelen komen te luiden na de inwerkingtreding van deze wet. Dit is geregeld om te voorkomen dat in

deze gevallen deze aanvragen niet rechtsgeldig zouden zijn ingediend. Artikel III, tweede lid, bevat een soortgelijke voorziening met betrekking tot de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om de emissievergunning. Met deze voorzieningen wordt bewerkstelligd dat de procedure omtrent de emissievergunning zo snel mogelijk kan worden afgerond.

Een inrichting die niet over een emissievergunning voor NO<sub>x</sub> beschikt, kan in die tijd niet de emissies meten overeenkomstig de daarvoor geldende wet- en regelgeving. De inrichting beschikt dan immers nog niet over het vereiste monitoringsprotocol. Het wetsvoorstel bevat een voorziening voor het geval een inrichting haar emissies niet overeenkomstig het monitoringsprotocol heeft gemeten en daarmee een emissieverslag heeft ingediend dat niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm worden gesteld. De emissies kunnen dan ambtshalve krachtens artikel 16.17, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm, worden ingeschat.

Overigens geldt ten algemene bij het gebruik maken van de handhavingsbevoegdheden dat het bestuur van de emissieautoriteit enerzijds de redelijkheid en anderzijds de doeltreffendheid van de sancties in ogenschouw zal nemen. Hierbij speelt de verwijtbaarheid van de overtreder een belangrijke rol. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van een bedrijf dat in de aanvangsfase nog niet over de vereiste emissievergunning beschikt en dat feit niet aan het bedrijf kan worden tegengeworpen.

## **9. Handhaving**

### *9.1. Keuze sancties*

Onafhankelijkheid van de sanctionerende instantie is in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten essentieel. Daarom is de emissieautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan met de handhaving belast. Het bestuur van de emissieautoriteit heeft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen wegens een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten (artikel 18.16a Wm). Dat dient objectief, transparant, rechtvaardig, effectief en efficiënt te gebeuren. Om dit zo helder en eenduidig mogelijk te laten plaatsvinden wordt het boetebedrag per geval bepaald aan de hand van beleidsregels die de Minister van VROM daaromtrent vaststelt. De hoogte van de boete zal voldoende hoog zijn om het overtreden van de emissienorm onaantrekkelijk te maken. Voor andersoortige overtredingen dan overschrijding van de emissienorm kan ook een boete worden opgelegd. Ook hiervoor zal de Minister van VROM strikte beleidsregels vaststellen.

Naast het betalen van een boete dient de overtreder de teveel uitgestoten emissie in het jaar volgend op het emissiejaar te compenseren (artikel 16.54, eerste lid, Wm). Dit is feitelijk het corrigeren van een tekort. Compensatie vindt plaats door het tekort in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in mindering te brengen op de rekening van de emitent voor het jaar volgend op het emissiejaar. De compensatieplicht geldt ook indien de emitent een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten op zijn rekening heeft staan (artikel 16.54, tweede lid, Wm).

Het beschikken over en handelen overeenkomstig bedoelde emissievergunning en het niet overschrijden van de emissienorm (inclusief een saldo dat 0 of meer is op de rekening in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten) zijn de belangrijkste verplichtingen in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Om na te kunnen gaan of een inrichting aan haar emissienorm heeft voldaan, moet zij een emissieverslag hebben ingediend waarin de emissie wordt opgegeven die zij in het

betreffende emissiejaar heeft veroorzaakt. Hierbij is het van belang dat de opgegeven emissies juist zijn. Zonder monitoringsprotocol en het meten overeenkomstig de meetvoorschriften kan de emissie niet eenduidig worden vastgesteld. Er kan dan geen juist en volledig emissieverslag worden ingediend en er kan dan dus ook niet worden nagegaan of aan de emissienorm is voldaan.

#### *9.1.1. Beschikken over een emissievergunning*

Het is verboden NO<sub>x</sub> te emitteren zonder te beschikken over een emissievergunning (artikel 16.49, eerste lid, Wm). In de emissievergunning zijn voorschriften opgenomen voor het emitteren van NO<sub>x</sub>. Het is verboden in strijd met de vergunningvoorschriften te handelen (artikel 18.18 Wm). Indien wordt geëmitteerd zonder dat de inrichting beschikt over de emissievergunning, kan dat uiteindelijk zelfs leiden tot (tijdelijke) sluiting van het bedrijf (artikel 1a, onder 1°, Wed in verbinding met 16.49, eerste lid, Wm en artikel 7, onder c, Wed).

Het belangrijkste onderdeel van de emissievergunning is het monitoringsprotocol. Het is van groot belang voor een goede werking van het systeem dat ieder bedrijf op tijd een vergunningaanvraag indient met een volledig en juist monitoringsprotocol. In het geval een bedrijf niet meewerkt, moet er dus een sanctie kunnen worden opgelegd die het snelst tot indiening van dit monitoringsprotocol leidt. Gelet hierop is de keuze wat betreft het niet indienen van een volledig monitoringsprotocol op de sanctie dwangsom gevallen. Met deze sanctie wordt beoogd dat er zo snel mogelijk alsnog een monitoringsprotocol wordt opgesteld dat door de emissieautoriteit kan worden gevalideerd. Dit geldt ook voor een wijziging van een monitoringsprotocol die door de emissieautoriteit eventueel noodzakelijk wordt geacht (artikel 16.6 Wm in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm).

#### *9.1.2. Emissieverslag*

Voor het niet indienen van een emissieverslag of indien het emissieverslag niet voldoet aan titel 16.3 Wm geldt in eerste instantie hetzelfde als voor het monitoringsprotocol. Er kan dan een dwangsom worden opgelegd om af te dwingen dat alsnog een geverifieerd emissieverslag wordt ingediend respectievelijk het emissieverslag alsnog in overeenstemming wordt gebracht met titel 16.3 Wm. Bij het uitblijven van het geverifieerd emissieverslag of indien het bestuur van de emissieautoriteit heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens titel 16.3 Wm zijn gesteld (artikel 16.16 Wm in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm), kan het bestuur van de emissieautoriteit de betrokken gegevens ambtshalve vaststellen (artikel 16.17 Wm in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Deze schatting zal onder meer plaatsvinden aan de hand van gegevens die in het monitoringsprotocol zijn opgenomen voor de emissie per NO<sub>x</sub>-installatie.

#### *9.1.3. Overschrijding van de emissienorm en saldotekort*

Met overschrijding van de emissienorm wordt bedoeld dat de feitelijke emissie niet wordt gedekt door een voldoende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten. Dat houdt het overtreden in van artikel 16.51, eerste lid, Wm. Dit artikel schrijft voor dat de emittent jaarlijks voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten moet inleveren om zijn emissies af te dekken. Deze staan op de nalevingsrekening van de emittent in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de prestatienorm in het kader van hoofdstuk 16 Wm geen norm is die als zodanig wordt gehandhaafd. De prestatienorm is

immers een op basis van de wet vastgesteld verhoudingsgetal op grond waarvan een emittent de NO<sub>x</sub>-emissierechten kan opbouwen. Voorts dient de emittent ervoor zorg te dragen dat hij vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar geen negatief saldo op zijn rekening in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft staan (artikel 16.51, tweede lid, Wm).

Indien niet aan de emissienorm wordt voldaan of wanneer er sprake is van een saldotekort, geldt een compensatieplicht (artikel 16.54 Wm). De plicht tot compensatie van overmatige emissies vloeit rechtstreeks uit de wet voort zonder dat hiervoor een beschikking nodig is. De compensatieplicht is de verplichting om in het jaar volgend op het emissiejaar alsnog het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten in te leveren dat de emittent in het emissiejaar tekort is gekomen of «rood» staat. In feite is er sprake van een verlate aflossing van schuld. De overtreder weet hierdoor vooraf precies wat hem te wachten staat als hij over te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten beschikt. Aangezien er verschillende mogelijkheden zijn (of zijn geweest) om aan de emissienorm te voldoen, heeft een inrichting het in beginsel zelf in de hand of zij wel of niet aan deze norm voldoet. Een emittent kan door het kopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten een eventueel tekort aanzuiveren of ervoor zorgen dat de inrichting minder emissies veroorzaakt. Indien dit niet of niet tijdig genoeg is gebeurd, is dat een onderdeel van het normale ondernemersrisico. Immers, het bedrijf kan tevoren een inschatting maken of en hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten het bedrijf moet bijkopen. Overigens kan de precieze afstemming tussen het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten en de hoeveelheid emissies door middel van sparen en lenen plaatsvinden (artikel 16.53 Wm). Indien de emittent in een te laat stadium stappen onderneemt om het eigen, voorzienbare tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten in te dekken, ontstaat er het risico dat er op dat moment onvoldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten op de markt worden aangeboden. Dat is dan voor risico van de emittent. Een aldus ontstaan tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten kan, naast het corrigeren van het tekort door compensatie in het jaar volgend op het emissiejaar, tot een bestuurlijke boete leiden (artikel 18.16a Wm).

#### *9.1.4. Meetverplichtingen en overige verplichtingen*

Voor het niet voldoen aan de meetverplichtingen en de andere verplichtingen die voortvloeien uit hoofdstuk 16 Wm, is het mogelijk dat het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete of een dwangsom oplegt. Indien wijzigingen in de inrichting bijvoorbeeld worden verzwegen, is sprake van een ernstige overtreding, vooral als daardoor van een te lage emissie wordt uitgegaan. Het bedrijf zou dan voordeel van de overtreding hebben. Hiertegen moet kunnen worden opgetreden met een voldoende zware sanctie. Opzettelijk begane delicten worden in beginsel strafrechtelijk afgedaan.

#### *9.2. Verhouding bestuursrecht en strafrecht*

In het wetsvoorstel staat – net als bij de handhaving van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten – de bestuursrechtelijke handhaving voorop. De strafrechtelijke handhaving dient als sluitstuk te worden gezien. Strafrechtelijke sancties spelen in dit kader dus een aanvullende rol zodat het «handhavingsnet» zich sluit. Bestuursrechtelijke handhaving vindt plaats door de emissieautoriteit, strafrechtelijke handhaving onder leiding van het openbaar ministerie. Er is voor gekozen bij handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten de overtredingen in beginsel allemaal bestuursrechtelijk af te doen, maar strafbaar te laten zijn indien zij worden gepleegd onder verzwarende omstandigheden. Fraude zal in beginsel altijd strafrechtelijk worden afgedaan evenals het emitteren

zonder emissievergunning. Daarbij wordt opgemerkt dat de strafrechtelijke handhaving van alle zwaardere milieuzaken met ingang van 1 januari 2005 een taak wordt van het functioneel parket. Over de afbakening zullen het bestuur van de emissieautoriteit en het openbaar ministerie onderling afspraken maken over de criteria voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening.

### *9.3. Waarborgen ter voorkoming van fraude*

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is in enkele overleggen met het openbaar ministerie uitvoerig stilgestaan bij de opzet van de monitoring in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, de stappen tot borging van een goede monitoring en de risico's van mogelijke fraude. De monitoring en de stappen van borging zijn erop gericht te waarborgen dat er juiste emissiegegevens worden aangeleverd. Het voorkomen van het aanleveren van onjuiste gegevens heeft bij elk van die stappen veel aandacht gehad. Hierdoor wordt een mogelijke kwade opzet van meet af aan zoveel mogelijk ontmoedigd. Daarnaast is ervoor gezorgd dat het bestuur van de emissieautoriteit over voldoende en adequate bevoegdheden beschikt om sanctionerend te kunnen optreden in geval een bedrijf zich desondanks niet aan de regels houdt. Het bestuur van de emissieautoriteit zal in het kader van het bestuursrecht de bevoegdheden hebben op grond van afdeling 5.2 Awb.

De ambtenaren van de emissieautoriteit zullen ook bevoegd zijn om strafbare feiten op te sporen die in artikel 1a, onder 1°, Wed als economisch delict zijn aangewezen. Ook zullen de ambtenaren van de emissieautoriteit de bevoegdheid krijgen om in het kader van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten bepaalde strafbare feiten op te sporen die krachtens het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld. Hierbij wordt met name gedacht aan valsheid in geschrifte (artikel 225).

Ter voorkoming van fraude zijn met name de voorschriften van belang die tot doel hebben de juiste emissiegegevens van bedrijven te verkrijgen. De bedrijven zullen het emissieverslag door een verificateur moeten laten verifiëren. Een onderdeel van deze externe verificatie is een risicoanalyse van mogelijke fouten en onjuistheden in de rapportage. Essentieel in de gehele systematiek van verantwoording van de eigen emissies door de emittent is een goede structuur, procedures, eisen en waarborgen voor de monitoring in het bedrijf. Om deze structuur en systematiek goed te laten functioneren, is een aantal waarborgen in de wet- en regelgeving neergelegd.

#### *Monitoring*

Om tot een goede systematiek van monitoring te komen, is absolute helderheid over de monitoringsverplichtingen van bedrijven in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten essentieel. Daartoe is er, als onderdeel van de ministeriële regeling inzake de monitoring, allereerst een klasse-indeling van installaties binnen de inrichting gemaakt. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar de grootte van de installaties. Op deze manier vindt de meest nauwkeurige monitoring daar plaats waar de milieurisico's het grootst zijn. Vanuit die overweging zijn per categorie van installaties de meetverplichtingen gespecificeerd.

De grootste installaties (klasse 1: verbrandingsinstallaties vanaf 100 MWth vermogen of procesinstallaties vanaf 150 ton NO<sub>x</sub>-emissies per jaar) moeten meetvoorzieningen installeren waarmee de emissies continu worden gemeten. Deze categorie is verantwoordelijk voor 80% van de totale NO<sub>x</sub>-emissies in de industrie. De continue meetverplichting voor NO<sub>x</sub> moet voldoen aan EN-NEN 14181 en de kwaliteitsborging behorend

bij deze norm. Elk jaar dient bij de continu gemeten NO<sub>x</sub>-installaties een verificatietest te worden uitgevoerd door een daartoe geaccrediteerd meetbureau. Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm dient er op toe te zien dat meetvoorzieningen aan de gestelde normen voldoen.

Voor de installaties van klasse 2 (verbrandingsinstallaties vanaf 50 MWth tot 100 MWth vermogen of procesinstallaties vanaf 75 ton tot 150 ton NO<sub>x</sub>-emissies per jaar) worden de emissies bepaald aan de hand van een kental dat is vastgesteld op basis van een in drievoud uitgevoerde meting die elke zes maanden door een geaccrediteerd meetbureau moet worden uitgevoerd. Indien bij de betrokken NO<sub>x</sub>-installatie de emissie sterk fluctueert, moet ofwel gebruik gemaakt worden van meerdere kentallen behorend bij de verschillende emissie-profielen en belastingen, of dienen de metingen plaats te vinden door middel van een continue meting of een daarmee vergelijkbare meetsystematiek. De klasse 2-installaties zijn verantwoordelijk voor ongeveer 8% van de totale NO<sub>x</sub>-emissie in de industrie.

Bij installaties uit klasse 3 (verbrandingsinstallaties vanaf 20 MWth tot 50 MWth vermogen of procesinstallaties vanaf 30 ton tot 75 ton NO<sub>x</sub>-emissies per jaar), verantwoordelijk voor eveneens circa 8% van de emissies, dient de controlemeting door een geaccrediteerd meetbureau eens per twee jaar plaats te vinden.

Bij installaties uit klasse 4 (verbrandingsinstallaties vanaf 1 MWth tot 20 MWth vermogen of procesinstallaties vanaf 1 ton tot 30 ton NO<sub>x</sub>-emissies per jaar), verantwoordelijk voor 4% van de totale NO<sub>x</sub>-emissies van de industrie, dient het kental te worden gebaseerd op een meting door een geaccrediteerd meetbureau. Deze meting en daarmee de bepaling van het kental moet elke vier jaar worden herhaald.

De hierboven omschreven meetverplichtingen voor NO<sub>x</sub> moeten worden gekoppeld aan de meetverplichtingen voor het rookgasvolume of de brandstofhoeveelheid of, in het geval van procesemissies, aan de productie. In de meeste gevallen betreft dat dezelfde brandstofhoeveelheid of productiehoeveelheid die ook moet worden bepaald conform de eisen die gelden op basis van de beschikking nr. 2004/156/EG 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 nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (hierna: richtsnoeren inzake de monitoring).<sup>1</sup> In die gevallen vereist deze samenloop van brandstof- of productiegegevens een koppeling van de verschillende informatiesystemen binnen het bedrijf. In de ministeriële regeling inzake de monitoring worden gedetailleerde voorschriften en handleidingen gegeven aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of voldaan wordt aan de zeer strenge nauwkeurigheidseisen voor de CO<sub>2</sub>-monitoring. Die eisen zijn tegelijkertijd ook van invloed op de nauwkeurigheid van de brandstofmetingen en rookgasvolumes voor het vaststellen van de jaarlijkse NO<sub>x</sub>-vracht. Door het geheel van eisen, de onderlinge samenhang ervan en de verbanden tussen de verschillende informatiestromen binnen het bedrijf wordt bewerkstelligd dat het plegen van fraude sterk wordt ontmoedigd en dat de kans op het in een vroeg stadium ontdekken van frauduleuze handelingen groot is. Bovendien dient elk emissieverslag door een verificateur te worden geverifieerd. Ook de verificateur weet dat hij ingeval van overtreding van de eisen achteraf door de emissieautoriteit kan worden gecontroleerd (en bestraft). Dat is een extra aansporing om de verificatie goed en conform de procedures en eisen uit te voeren. De laatste stap in het voorkomen van frauduleus handelen is de controle door het bestuur van de emissieautoriteit zelf, die aan de hand van een

---

<sup>1</sup> PbEU L 59.



toezichts- en handhavingsstrategie een analyse opstelt van de mogelijke risico's van frauduleus handelen door bedrijven. In de praktijk zal dit in nauwe samenwerking met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm gebeuren. Het bestuur van de emissieautoriteit zal daarbij bepalen bij welke bedrijven extra waakzaamheid en alert handelen gewenst en noodzakelijk is.

Ook aan de meetapparatuur zullen stringente eisen worden gesteld. Zo dient de juiste werking van meetapparatuur te zijn geborgd onder andere door de verzegeling van meters en door kalibratie van elektronische bewerking- en vergaringsstappen in de apparatuur. Dit om te voorkomen dat kan worden gemanipuleerd met de emissiemetingen en de vervolgstappen om tot een juiste rapportage te komen.

Indien een bedrijf de metingen laat verrichten door een meetbureau, kan niet alleen het bedrijf maar ook het meetbureau bij onregelmatigheden een boete of zelfs een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. In de op hoofdstuk 16 Wm gebaseerde regelgeving zal worden voorzien in regels waarin eisen worden gesteld aan de kwaliteit en integriteit waaraan meetbureaus en verificateurs moeten voldoen.

De emissieautoriteit zal veelal in samenwerking met het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm gedurende het jaar steekproefsgewijze controles (laten) uitvoeren om na te gaan of de bedrijven overeenkomstig de monitoringsvoorschriften meten en registreren. De bezoeken zullen plaatsvinden mede aan de hand van de risicoanalyse waarin is onderzocht in welke sector of binnen welke groep van bedrijven de kans op overtreding het grootst is. De medewerkers van de emissieautoriteit hebben hierbij de bevoegdheden op grond van afdeling 5.2 van de Awb. Bedrijven zijn op grond van artikel 5:20 Awb verplicht hun medewerking te verlenen aan de emissieautoriteit. Bij een vermoeden van overtreding kan de emissieautoriteit nader onderzoek verrichten. Het nader onderzoek kan resulteren in het opleggen van een boete of zelfs een strafrechtelijk sanctie.

#### *Emissieverslag*

De emissiegegevens en de productie- en brandstofgegevens moeten door elk bedrijf ieder jaar worden neergelegd in een emissieverslag. Deze cijfers moeten eerst door een verificateur worden beoordeeld. De precieze werkzaamheden en de omvang van deze zogenaamde verificatie zullen worden neergelegd in de ministeriële regeling inzake de monitoring. Ook de verificateur kan bij door hem gepleegde onregelmatigheden een boete of een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. Vanuit de overheid zullen, mede op basis van de geverifieerde emissieverslagen, wat betreft de jaarvrachten controles worden uitgevoerd door de emissieautoriteit en wat betreft de concentratiewaarden, uitgedrukt in de concentratie NO<sub>x</sub> in rookgassen, door het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm.

Indien blijkt dat de emissiegegevens niet juist zijn opgegeven, de verklaring van de verificateur ontbreekt of het emissieverslag anderszins niet voldoet aan titel 16.3 kan het bestuur van de emissieautoriteit sanctionerend optreden door het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien er sprake is van opzet overtreedt de emittent bovendien artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte). In dat geval kan de emissieautoriteit de zaak ook voorleggen aan het openbaar ministerie.

#### *Toezihtsstrategie*

De vorenvermelde elementen worden thans door de emissieautoriteit in

oprichting met onder andere het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en het openbaar ministerie in een samenhangend handhaving-regime nader uitgewerkt.

#### *Voorlichting en betrokkenheid bedrijfsleven, verificateurs en meetbureaus*

Naast het zorgdragen voor voldoende waarborgen tegen fraude, is het bedrijfsleven de afgelopen jaren ook intensief betrokken geweest bij de voorbereiding van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Een van de overwegingen was daarbij dat daarmee een tijdige en een optimale naleving zou worden gestimuleerd. Zo werd het bedrijfsleven betrokken bij diverse werkgroepen om voldoende draagvlak onder de betrokken sectoren en uitvoerbare resultaten te verkrijgen. Met name de tussen- en eindproducten met betrekking tot het monitoren, het registreren en het verslagleggen zijn door middel van een groot aantal workshops en experimenten getoetst en afgestemd met de bredere groep van betrokkenen.

Ook is er veel aandacht besteed aan voorlichting. Er zijn over de handel in emissierechten diverse congressen georganiseerd. Daarnaast hebben er in 2003 en 2004 diverse workshops plaatsgevonden over de monitoringsverplichtingen. Bovendien is er sedert medio 2004 een telefonische en digitale helpdesk bij de emissieautoriteit. Via de VROM-website die voor een ieder toegankelijk is, wordt informatie verstrekt omtrent de wet- en regelgeving inzake de handel in emissierechten.<sup>1</sup> Daarnaast is een afzonderlijke website van de emissieautoriteit geopend waar alle relevante rapporten ter beschikking worden gesteld en documentatie over vragen en antwoorden beschikbaar is.<sup>2</sup>

Behalve op de inrichtingen zelf is de voorlichting de afgelopen jaren ook gericht op adviesbureaus, meetbureaus en verificateurs. De eerste ondersteunen bedrijven bij het opstellen van hun monitoringsprotocollen. De meetbureaus hebben een grote rol bij het uitvoeren van de metingen en het vaststellen van de kentallen en het kalibreren van de meetvoorzieningen binnen de bedrijven. Ook over de beoogde rol van de verificateur bij de verificatie van het emissieverslag zijn voorlichtingsbijeenkomsten geweest onder meer met het oog op de samenloop tussen de verificatie van de NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub>-gegevens in het emissieverslag.

#### *Grootschalige proef*

Van mei tot en met september 2004 wordt een grootschalige proef uitgevoerd waarin alle betrokken partijen kunnen participeren. Op deze wijze kunnen zowel de bedrijven als de emissieautoriteit ervaring opdoen met de handel in emissierechten. De centrale doelstelling van deze grootschalige proef is om de verschillende eisen, procedures en afspraken binnen de handel in emissierechten in een zo vroeg mogelijk stadium en onder praktijkomstandigheden te toetsen, zodat er nog voor de start van het systeem verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

Bij aanvang van de grootschalige proef hebben de 25 deelnemende inrichtingen hun monitoringsprotocollen ter validatie ingeleverd bij de emissieautoriteit in oprichting. Vervolgens hebben zij twee maanden lang hun CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies conform het monitoringsprotocol gemonitord. Daarbij hebben de inrichtingen voor de handel CO<sub>2</sub>-demonstratierechten en een NO<sub>x</sub>-verkoopplafond op hun rekeningen in het proefregister toegevoerd. Hiermee kunnen zij gedurende de hele proef broeikasgas- en NO<sub>x</sub>-emissierecht verhandelen met de andere deelnemende inrichtingen. Na de monitoringsperiode stellen de bedrijven een emissieverslag op, laten dat verifiëren en dienen de gegevens in bij de

---

<sup>1</sup> [www.vrom.nl/emissiehandel](http://www.vrom.nl/emissiehandel).

<sup>2</sup> [www.vrom.nl/NEa](http://www.vrom.nl/NEa).

emissieautoriteit in oprichting ten behoeve van registratie in het proefregister. Vervolgens maken zij voor de naleving van de emissienorm het benodigde aantal emissierechten van hun rekening in het proefregister naar de emissieautoriteit in oprichting over.

Tijdens de proef worden door toezichthouders van de emissieautoriteit in oprichting bedrijfsbezoeken afgelegd om te toetsen welke elementen kritisch zijn bij de implementatie van het monitoringsprotocol. Nagegaan wordt hoe de onderliggende data van de emissieverslagen effectief kunnen worden gecontroleerd. Parallel aan de proef heeft de emissieautoriteit in oprichting de ingediende monitoringsprotocollen, als onderdeel van het werkelijke vergunningverleningproces, ook inhoudelijk gevalideerd. Zowel tijdens als na de grootschalige proef vindt met de betrokken partijen evaluatie van de verschillende aspecten van de handel in emissierechten plaats. De resultaten hiervan zijn betrokken in de verdere voorbereiding van het systeem.

#### *9.4. Overgangssituatie*

Bij de handhaving in de aanvangsfase van het systeem zal rekening worden gehouden met het feit dat bedrijven mogelijk nog niet over de vereiste emissievergunning beschikken en dit mogelijk niet aan het bedrijf kan worden tegengeworpen. Verwezen wordt ter zake naar paragraaf 8.5.

#### *9.5. Overzicht handhaving*

In het hierna volgende overzicht zijn de stappen die worden gezet alvorens compensatie plaatsvindt of een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd, schematisch weergegeven.

Na afloop van elk emissiejaar dient voor 1 april aan de emissieautoriteit gerapporteerd te worden over de hoeveelheid emissies die het bedrijf heeft veroorzaakt in het voorafgaande emissiejaar. Indien op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar blijkt dat een emittent voor het emissiejaar te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft ingeleverd, dient hij dit tekort in het jaar volgend op het emissiejaar te compenseren. Een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten treedt op als het bedrijf minder NO<sub>x</sub>-emissierechten bezit – zoals deze in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn geregistreerd – dan het bedrijf feitelijk heeft geëmitteerd, zoals vastgelegd in het geverifieerde emissieverslag of in voorkomend geval ambthalf door de emissieautoriteit is vastgesteld. Bovendien kan een bestuurlijke boete als gevolg van dit tekort worden opgelegd. Indien naderhand blijkt dat de emittent onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt en het tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten veel groter is dan eerder vastgesteld, kan hem in dat geval ook een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens onjuist of onvolledig verstrekte informatie. De bestuurlijke boete wordt ook opgelegd indien het bedrijf op 1 mei te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft ingeleverd of indien er sprake is van een saldotekort op zijn rekening.

**voor 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar**

inleveren geverifieerd emissieverslag door de emittent over het emissiejaar (art. 16.12, eerste lid, onder b, in verbinding met art. 16.49, tweede lid, Wm)



mogelijke overtreding: emissieverslag wordt niet ingeleverd of is niet geverifieerd voor 1 april van het jaar volgend op het emissiejaar of voldoet anderszins niet aan de daaraan gestelde eisen (art. 18.18 in verbinding met 16.12, eerste lid, en derde lid, in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.14 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.21 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, Wm)



*sanctie bij overtreding*

*last onder dwangsom (art. 18.6a, eerste lid, Wm)*

*indien geen emissieverslag wordt ingediend of het emissieverslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen:*

*zo nodig: ambtshalve vaststellen van de betrokken gegevens door het bestuur*

*van de emissieautoriteit (art. 16.17 Wm in verbinding met art. 16.49, tweede lid, Wm)*

*zo nodig een bestuurlijke boete (art. 18.16a, eerste lid, Wm) of*

*zo nodig een strafrechtelijke sanctie (art. 1a, onder 1°, Wed)*

*bij recidive: zo nodig intrekken van de emissievergunning (art. 18.12, derde lid, Wm)*

**voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar**



de emittent beschikt over voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten ten behoeve van het emissiejaar (art. 16.51, eerste en tweede lid, Wm)



mogelijke overtreding: tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten of saldotekort (art. 16.51, eerste of tweede lid, Wm)



*sanctie bij overtreding*

*compensatie: het jaar na het emissiejaar (art. 16.54 Wm)*

*zonodig: een bestuurlijke boete wegens een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten (art. 18.16a, eerste lid, Wm)*

*bij recidive: zo nodig intrekken van de emissievergunning (art. 18.12, derde lid, Wm)*

mogelijke overtreding: naderhand gebleken onjuiste of onvolledige informatie in emissieverslag, andersoortige overtredingen dan een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten in het kader van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten (art. 16.5, eerste lid, in verbinding met art. 16.5, tweede lid, art. 16.6, eerste, tweede of derde lid, in verbinding met art. 16.5, tweede lid, art. 16.12, derde lid, in verbinding met art. 16.49, tweede lid, art. 16.13 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, art. 16.14 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.21 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, art. 16.49, eerste lid, en art. 18.18)



*sancties bij overtreding:*

*last onder dwangsom (art. 18.6a, eerste lid, Wm)*

*zo nodig een bestuurlijke boete (art. 18.16a, eerste lid, Wm) of*

*zo nodig een strafrechtelijke sanctie (art. 1a, onder 1°, Wed)*

*bij recidive: zo nodig intrekken van de emissievergunning (art. 18.12, derde lid, Wm)*

## 10. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven

### 10.1. Inleiding

De administratieve lasten *direct* voortvloeiend uit dit wetsvoorstel zijn zeer beperkt. Deze lasten bestaan uit het kennisnemen van de wet en het treffen van eventuele voorbereidingen daarop. De daadwerkelijke administratieve lasten van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vloeien hoofdzakelijk voort uit de ministeriële regeling inzake de monitoring. De administratieve lasten zullen met name bestaan uit het kunnen voldoen aan de monitoringsvereisten en het laten verifiëren van het emissieverslag. De administratieve lasten als gevolg van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn voor een groot deel bekend en gekwantificeerd.

In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur en de toelichting bij de ministeriële regeling inzake de monitoring zullen de administratieve lasten verder worden uitgewerkt en toegelicht. Hier wordt volstaan met een globale kwantificering van de administratieve lasten.

### 10.2. Administratieve lasten van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten

De administratieve lasten van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten bestaan uit de volgende verplichtingen:

- algemene informatieverplichtingen en het aanmelden bij de emissieautoriteit;
- het opstellen van een monitoringsprotocol en het indienen van de vergunningaanvraag;
- het meten en monitoren van de emissies conform het gevalideerde monitoringsprotocol, het intern organiseren van de gegevensverwerking en -opslag, het opstellen en het extern laten verifiëren van het emissieverslag en het indienen ervan bij de emissieautoriteit
- het inleveren van voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten en bij een tekort of overschot deelnemen aan de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Bij NO<sub>x</sub> gaat het om circa 240 inrichtingen. De meeste bedrijven die aan het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten meedoen, zullen ook aan het systeem van handel in broeikasgasemissierechten meedoen.

Bij NO<sub>x</sub> vallen die bedrijven binnen het systeem, indien zich in de inrichting:

- *verbrandingsinstallaties* bevinden die tezamen een vermogen van 20 MWth of meer hebben, of;
- *procesinstallaties* voor de productie van
  - ijzer en staal;
  - elektrostaal;
  - aluminium;
  - zink;
  - anodes;
  - cement;
  - salpeterzuur;
  - caprolactam;
  - magnesiumoxide;
  - carbon black;
  - siliciumcarbide;
  - actieve kool;
  - fosfaat (te weten fosfor, fosforzuur en natriumtripolyphosfaat);
  - emailleer/glasfritten (te weten continuovens en trommelovens);
  - glas (te weten vlakglas, verpakkingsglas en speciaal glas);
  - steenwol.

Er is de afgelopen twee jaar in drie stappen onderzoek gedaan naar de administratieve lasten van bedrijven in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Aangezien de administratieve lasten voor de bedrijven vooral voortvloeien uit de monitorings- en rapportageverplichtingen van de betrokken bedrijven en die verplichtingen op lager niveau van regelgeving worden voorgeschreven, zullen bij de toelichting op de ministeriële regeling inzake de monitoring de verplichtingen en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten in detail worden besproken. Op hoofdlijnen zijn de volgende punten van belang. Al in een vroeg stadium van de besluitvorming over de monitoring, op een moment dat elementen van de monitoring nog in discussie en ontwikkeling waren, is een eerste onderzoek (Actal I) gestart om een beeld van de administratieve lasten in het kader van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten te krijgen. Vervolgens zijn de administratieve lasten verbijzonderd in Actal II door in kaart te brengen wat naast de kosten in het kader van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten de kosten zijn van de huidige monitoringsverplichtingen c.q. -voorzieningen en die welke het gevolg zullen zijn van de implementatie van de LCP-richtlijn en de daarin opgenomen verplichtingen voor de monitoring van NO<sub>x</sub>-emissies bij grote stookinstallaties. Na afronding van Actal II zijn de verschillende elementen van de monitoring verder ontwikkeld en ingevuld, zodat een grotere duidelijkheid ontstond over de concrete verplichtingen die aan bedrijven opgelegd gaan worden. Vervolgens is begin 2003 gestart met Actal III dat in juni 2003 is afgerond. Dit onderzoek leidde tot de conclusie dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven die het gevolg zijn van de monitoringsverplichtingen op grond van de wet- en regelgeving in NO<sub>x</sub>-emissierechten zouden stijgen met € 4,2 miljoen per jaar, ten opzichte van € 5,6 miljoen per jaar voor de huidige regelgeving voor NO<sub>x</sub>.<sup>1</sup> De feitelijke toename van de lasten per bedrijf werd onder meer bepaald door de grootte en complexiteit van de betrokken NO<sub>x</sub>-installaties.

Sedertdien hebben de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden. In november 2004 vond in Brussel besluitvorming plaats over de richtsnoeren inzake de monitoring in het kader van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Omdat het voor een groot deel dezelfde installaties en inrichtingen betreft werd besloten de eisen aan de monitoring voor CO<sub>2</sub> en voor NO<sub>x</sub> zoveel mogelijk in één monitoringsprotocol te laten integreren om daarmee ook richting bedrijven een maximum aan efficiency en synergie te bewerkstelligen. Begin maart 2004 werd een nieuw vervolgonderzoek (Actal IV) gestart en in juni 2004 afgerond dat specifiek gericht was op het vaststellen van de administratieve lasten van de monitoring van de CO<sub>2</sub>-emissies.<sup>2</sup> In dit onderzoek is ook gezien of de aannames die in de eerdere Actal-studies voor NO<sub>x</sub> zijn gedaan nog steeds valide waren.<sup>3</sup> Daaruit kwam naar voren dat bij de onderzochte bedrijven de administratieve lasten voor NO<sub>x</sub> nu hoger worden ingeschat dan bij het eerdere Actal III-onderzoek, en dat de eerdere schatting van € 4,2 miljoen per jaar beperkt naar boven zou moeten worden bijgesteld. Dat wordt met name veroorzaakt door hogere initiële kosten en investeringen in het eerste jaar in meetapparatuur en voorzieningen in kwaliteitsborging. Anderzijds bestaat een belangrijk deel van de geschatte jaarlijkse kosten ad € 4,2 miljoen uit lasten voor de middelgrote en kleinere, niet-complexe inrichtingen waar een beperkt aantal installaties staan die met aardgas worden gestookt. Juist voor die bedrijven is een elektronisch monitoringsprotocol ontwikkeld, waarmee de betrokken bedrijven de kosten voor het opstellen van het monitoringsprotocol voor het eigen bedrijf, het intern beheer van de benodigde emissiegegevens en ook de rapportage van de emissies aan de emissieautoriteit aanzienlijk kunnen reduceren. Bovendien is veel inspanning gericht geweest om de administratieve lasten te reduceren door ook het emissieverslag voor NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub> zoveel mogelijk te integreren en te vereenvoudigen. Zodoende treden

---

<sup>1</sup> Onderzoek naar de administratieve lasten van de NO<sub>x</sub>-regelgeving, de NO<sub>x</sub>-emissiehandel en een doorkijk naar de verwachte administratieve lasten voor CO<sub>2</sub>-emissiehandel, Sira Consulting, 3 juli 2003.

<sup>2</sup> Onderzoek naar de administratieve lasten van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>-emissiehandel Sira Consulting, juni 2004.

<sup>3</sup> Onderzoek naar de administratieve lasten van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>-emissiehandel Sira Consulting, juni 2004.

er zowel bij het opstellen van de monitoringsprotocollen, het feitelijk monitoren als de interne controle belangrijke synergie-effecten op. In de toelichting op de ministeriële regeling inzake de monitoring zal in detail worden ingegaan op de verschillende informatieverplichtingen die uit die regeling voor de bedrijven voortvloeien.

Teneinde bedrijven optimaal te informeren over de nieuwe regelgeving zijn de afgelopen drie jaar diverse voorlichtingsbijeenkomsten en pilotprojecten voor het bedrijfsleven georganiseerd. In een twintigtal pilotprojecten is door de betrokken bedrijven intensief geëxperimenteerd met het opstellen van en werken met monitoringsprotocollen. Het bedrijfsleven is nauw betrokken bij het invullen van het beleid en de monitoringsverplichtingen en er wordt en er is veel aandacht besteed aan het in beeld brengen van mogelijke alternatieven en vereenvoudiging van de verplichtingen. Met de inbreng vanuit het bedrijfsleven is zoveel mogelijk rekening gehouden bij het uitwerken van de structuur en operationale eisen aan de monitoring. Doel was te bewerkstelligen dat al in de beginfase de in aanmerking komende varianten en alternatieven werden besproken zodat zoveel mogelijk praktische oplossingen konden worden gevonden die de administratieve lasten zouden beperken en problemen bij de implementatie zouden kunnen voorkomen. Teneinde de verplichtingen als gevolg van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten (en daarmee de administratieve lasten) voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken, is aansluiting gezocht bij de nieuwe gewijzigde LCP-richtlijn. Dat neemt niet weg dat voor de kleinere NO<sub>x</sub>-installaties op het gebied van monitoring en rapportage aanvullende verplichtingen zullen gaan gelden, welke in de Actal-studies zijn meegenomen.

Omdat de benodigde monitoringsvoorzieningen en de meetvereisten alsmede de wijze waarop de meetgegevens in het bedrijf worden verzameld en opgeslagen, sterk afhankelijk zijn van de specifieke situatie van het betrokken bedrijf is er voor gekozen om bedrijven een op de eigen inrichting toegesneden monitoringsprotocol te laten opstellen. Daarmee worden bedrijven in staat gesteld het monitoringsprotocol zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande procedures binnen het eigen bedrijf en de beschrijvingen uit de aanwezige kwaliteits- en milieumanagementsystemen. Daarnaast wordt gewerkt met voorbeelden van monitoringsprotocollen.

Verificatie door een verificateur is onlosmakelijk verbonden met het verantwoording afleggen van de eigen emissies in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten en de externe borging daarvan. Het is het logische complement van het feit dat bedrijven zelf keuzes kunnen maken over het nemen van maatregelen, of ervoor kunnen kiezen die maatregelen niet te nemen maar in de plaats daarvan NO<sub>x</sub>-emissierechten van anderen te kopen. Vanuit twee richtingen wordt er naar gestreefd om de administratieve lasten te beperken. In de eerste plaats door in de ministeriële regeling inzake de monitoring bedrijven te verplichten om bij het opstellen van de monitoringsprotocollen gebruik te maken van de structuur die is afgesproken met het bedrijfsleven. Door een eenduidige structuur voor te schrijven wordt bewerkstelligd dat de toegankelijkheid en controleerbaarheid van de monitoring en het emissieverslag door externe verificateurs sterk wordt bevorderd. In de tweede plaats wordt vanuit Nederland actief gestreefd naar internationaal afgestemde eisen die aan de verificatie in het kader van handel in emissierechten gesteld moeten worden.

### 10.3. Kostenvoordelen voor de industrie van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten

Alhoewel uit een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten noodzakelijkerwijs administratieve lasten voortvloeien, zijn er voor de industrie belangrijke voordelen aan verbonden.

Bedrijven krijgen meer vrijheid om te kiezen op welk moment en in welke maatregelen zij zullen gaan investeren (reductiemaatregelen in het bedrijf zelf, afgezet tegen de keuze voor aankoop van NO<sub>x</sub>-emissierechten). Met dit systeem kunnen de ingevolge de NEC-richtlijn afgesproken NO<sub>x</sub>-reducties op een meer kosteneffectieve wijze worden gerealiseerd. Binnen het systeem wordt door middel van marktwerking aan internationaalrechtelijke normen voldaan, en worden de verplichtingen tot emissiereductie ook op een voor iedereen gelijke en kosteneffectieve wijze verdeeld.

Naar de totale potentiële kostenvoordelen voor bedrijven van een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in vergelijking met een systeem van regelgeving op installatieniveau (BEES A en vergunningverlening) is in 1997 voor NO<sub>x</sub> een eerste onderzoek gedaan in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de ministeries van VROM en EZ.<sup>1</sup> Uit deze eerste globale kostenschattting bleek dat de kostenvoordelen van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten ten opzichte van (klassieke) regelgeving op installatieniveau ongeveer 50% bedragen. Nadien zijn er andere studies gedaan die specifiek gericht waren op de kosten van bestrijdingsmaatregelen in een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. De totale kosten voor alle inrichtingen om de benodigde reducties te realiseren via handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten bedragen, volgens een berekening die in 1999 samen met de industrie is gemaakt, circa € 150 miljoen.<sup>2</sup> Deze studies hebben de indruk bevestigd dat met een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten belangrijke kostenvoordelen gerealiseerd kunnen worden. Algemeen wordt op grond van deze studies aangenomen dat de kostenvoordelen van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten ongeveer 40 tot 50% bedragen ten opzichte van de situatie dat bedrijven zouden moeten voldoen aan eisen en normen, vastgelegd in algemene regels of in de milieuvergunning. Voor het bedrijfsleven is het belang van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten derhalve vooral gelegen in de kosteneffectiviteit van dit instrument.

### 10.4. Actal

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (verder: Actal) heeft het wetsvoorstel getoetst op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en een positief advies uitgebracht. Met name werd het betrekken van het bedrijfsleven bij het opstellen van de regels en de monitorings- en administratieve verplichtingen gewaardeerd. In de toelichting bij de ministeriële regeling zullen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven nader worden geëxpliciteerd. Ook in de algemene maatregel van bestuur zal op hoofdlijnen aandacht worden geschonken aan de administratieve lasten.

## 11. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de doelgroep industrie. Specifiek gaat het hierbij vooral om de grotere industriële bedrijven en elektriciteitsproducenten (beide met 20 MWth vermogen of meer) en andere specifiek aangeduide bedrijven. Voor NO<sub>x</sub> gaat het om circa 240 inrichtingen. Bij de uitwerking van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in de

<sup>1</sup> Het Instituut voor Toegepaste Milieu-Economie (TME), Tebodin, Grontmij en de Rijksuniversiteit Groningen, Kiezen voor winst! Marktwerking in het milieubeleid: de potentiële kostenvoordelen van een systeem van Verhandelbare Emissierechten (VER), IPO-publicatienr. 105, mei 1997.

<sup>2</sup> Stork Engineering Consultancy, Gevoeligheidsanalyse NO<sub>x</sub>-reductie bij de industrie, raffinaderijen en centrales in 2005 en 2010, 28 mei 1999.



betreffende algemene maatregel van bestuur, wordt de doelgroep nader geconcretiseerd.

Er bestaat overeenstemming met het bedrijfsleven en dus draagvlak over de keuzes die zijn gemaakt bij de invulling van de monitoring van beide systemen van handel in emissierechten. Er is de afgelopen jaren al relatief veel aandacht besteed aan de communicatie en aan de voorlichting over de eisen aan de monitoring bij de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

De emissieautoriteit zal toezicht houden op de wet- en regelgeving inzake de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. In de wet- en regelgeving worden eenduidige regels opgesteld over monitoring, datamanagement en rapportages. De bedrijven moeten hun emissies meten volgens het monitoringprotocol. Het jaarlijks door de bedrijven bij de emissieautoriteit in te leveren emissieverslag dienen de bedrijven door verificateurs te laten verifiëren. Vanuit de overheid zullen voor borging van een juiste jaarvracht controles worden uitgevoerd door de emissieautoriteit en voor wat betreft de concentratiewaarden door het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm. Tussen de emissieautoriteit en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm worden afspraken gemaakt hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan een zo eenduidig mogelijke controle van bedrijven. Meer concreet betekent dit dat de emissieautoriteit zich richt op de jaarvrachten, het brandstofgebruik en het datamanagementsysteem en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm op de concentraties van NO<sub>x</sub>. De toezichtcapaciteit bij de emissieautoriteit zal in de eerste fase ongeveer 11 fte bedragen.

Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm is op basis van de huidige regelgeving verantwoordelijk voor het toezicht op de NO<sub>x</sub>-concentraties van de emissies. Deze verantwoordelijkheid zal met de invoering van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten niet veranderen. Het Inspectoraat-Generaal VROM verricht het zogenoemde tweedelijns toezicht. Verwacht wordt dat dit toezicht, vanwege de «rechtlijnigheid» in de monitoringssystematiek en de extra controle- en borgingselementen in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, beperkt zal zijn. Zowel ambtenaren van de emissieautoriteit als ambtenaren van het Inspectoraat-Generaal VROM zullen beschikken over opsporingsbevoegdheden.

De sancties zijn eenduidig geformuleerd. Daarnaast worden er door de Minister van VROM beleidsregels opgesteld waarin per soort overtreding de sancties worden geconcretiseerd. Dit wordt gedaan uit een oogpunt van transparantie, uniformiteit en rechtszekerheid. Sancties zijn de bestuurlijke boete, de last onder dwangsom en strafrechtelijke maatregelen.

Ook kan de emissievergunning worden ingetrokken.

De gevolgen voor de rechterlijke macht zijn op dit moment nog niet volledig te overzien. De verwachting is dat de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke procedures beperkt zullen zijn. Inmiddels is terzake een globale analyse uitgevoerd.

Er is een analyse gemaakt voor de komende vier jaar. Twee jaar na inwerkingtreding van deze wet wordt een evaluatie verricht. Op basis hiervan zal; een inschatting plaatsvinden van het aantal procedures na 2009 en zal de inschatting over de jaren 2007, 2008 en 2009 nader worden geconcretiseerd op basis van de inmiddels opgedane ervaringen. Voor onderstaande analyse is uitgegaan van 240 inrichtingen.

**Schema 2: Geschatte cases bestuursrechtelijke rechtsbescherming**

jaar	geschatte cases	
	Rechtbank 's-Gravenhage	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan de voorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 beroepen tegen emissievergunningen</li> <li>- 1 beroep tegen opleggen van last onder dwangsom</li> <li>- hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 beroepen tegen sancties in verband met de monitoring</li> <li>- 2 beroepen tegen sancties wegens een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten</li> <li>- 2 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan andere voorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 beroep tegen opleggen van last onder dwangsom</li> <li>- hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 beroepen tegen sancties in verband met de monitoring</li> <li>- 2 beroepen tegen sancties wegens een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten</li> <li>- 2 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan andere voorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 beroep tegen opleggen van last onder dwangsom</li> <li>- hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank</li> </ul>
2008		<ul style="list-style-type: none"> <li>- beroep tegen opleggen van last onder dwangsom</li> <li>- hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank</li> </ul>
2009		<ul style="list-style-type: none"> <li>- beroepen tegen emissievergunningen</li> <li>- beroep tegen opleggen van last onder dwangsom</li> <li>- hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank</li> </ul>

Naast deze bestuursrechtelijke zaken worden er per jaar 3 á 4 strafrechtelijke<sup>1</sup> en privaatrechtelijke zaken verwacht.

## 12. Milieutoets

De handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft tot doel de NO<sub>x</sub>-emissies terug te brengen. De NO<sub>x</sub>-emissies veroorzaken verzuring, eutrofiëring en de vorming van smog, doordat onder invloed van zonlicht stikstofoxiden en koolwaterstoffen met elkaar reageren. Ozon is op leefniveau zeer schadelijk voor de gezondheid van mensen, dieren en planten. Het terugbrengen van de emissies gebeurt door het nakomen van internationale milieuverplichtingen die beogen de emissies van verzurende stoffen en stoffen die klimaatverandering veroorzaken terug te brengen (de NEC-richtlijn). De NEC-richtlijn dwingt Nederland de NO<sub>x</sub>-emissies in 2010 tot 260 kton terug te brengen. Dit terwijl de NO<sub>x</sub>-emissies in 2000 nog meer dan 400 kton waren.

Voor wat betreft de zekerheid dat de NO<sub>x</sub>-taakstelling voor de industrie bereikt zal worden is inmiddels de conclusie getrokken dat een prestatienorm van 40 g/GJ in 2010 onvermijdelijk is om de taakstelling van 55 kiloton veilig te stellen. Deze is als zodanig dan ook als uitgangspunt gehanteerd voor de jaarlijkse aanscherping van de prestatienormen en zal als norm van 2010 in de algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Over die norm is overeenstemming met het bedrijfsleven. De 40 g/GJ is een internationaal gezien hele scherpe eis. Bij de evaluatie die is voorzien over twee jaar zullen de prestatienormen voor de periode na 2010 worden ingevuld.

## 13. Privaatrechtelijke aspecten

### 13.1 Rechtskarakter van een NO<sub>x</sub>-emissierecht en wijze van verkrijging

NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn net als broeikasgasemissierechten vermogensrechten en overdraagbaar in de zin van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). De privaatrechtelijke wijze van verkrijging van NO<sub>x</sub>-emissierechten is

<sup>1</sup> Hierbij wordt met name gedacht aan fraude.

gelijk aan die van broeikasgasemissierechten (zie paragraaf 14.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

### *13.2. Overgang onder bijzondere titel: overdracht*

Aan de overdracht van NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt een aantal vereisten verbonden. Uit artikel 3:84 BW volgt dat voor overdracht een geldige titel vereist is en dat er geleverd wordt door iemand die daartoe beschikkingsbevoegd is. Deze titel kan heel verschillend zijn. De verwachting is dat in de praktijk als titel voornamelijk de koopovereenkomst zal voorkomen. Om die reden zal hieronder verder gesproken worden over koop en verkoop. Wat over koop en verkoop gezegd wordt, geldt in beginsel ook voor andere overeenkomsten, zoals ruilen schenkingsovereenkomsten.

Beschikkingsbevoegd is de emittent die een rekening heeft bij de emissieautoriteit en die door de overdracht niet het voor hem geldend verkoopplafond overschrijdt. Voorts is voor de overdracht vereist dat het NO<sub>x</sub>-emissierecht, net als het broeikasgasemissierecht, op de voorgescreven wijze geleverd wordt. Inschrijving van de overdracht van NO<sub>x</sub>-emissierechten in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is nodig om de NO<sub>x</sub>-emissierechten over te dragen. NO<sub>x</sub>-(en broeikasgas-) emissierechten zijn geen registergoederen.

Op grond van artikel 3:16 BW worden er openbare registers gehouden, waarin feiten die voor de rechtstoestand van de registergoederen van belang zijn worden ingeschreven. Het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is geen openbaar register. In tegenstelling tot de openbare registers is de functie van het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten niet het verschaffen van informatie aan partijen en derden ter zake van de goederenrechtelijke rechtstoestand van het NO<sub>x</sub>-emissierecht. Het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten daarentegen vormt een waarborg voor de toezichtfunctie van de emissieautoriteit. Door het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt gewaarborgd dat, indien een emittent NO<sub>x</sub>-emissierechten koopt, hij deze ook daadwerkelijk kan gebruiken om zo aan de emissienorm te voldoen. In artikel 16.57 Wm is dan ook bepaald dat de levering van NO<sub>x</sub>-emissierechten niet geschiedt door registratie van een daartoe bestemde akte – zoals voor de levering van registergoederen is voorgescreven – maar door afschrijving van een NO<sub>x</sub>-emissierecht van de rekening van de vervreemder en bijschrijving op de rekening van de verkrijger. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 14.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

### *13.3. Registratie*

De emissieautoriteit registreert de NO<sub>x</sub>-emissierechten op naam van de emittent die de NO<sub>x</sub>-emissierechten wil verkrijgen. In samenhang hiermee worden de NO<sub>x</sub>-emissierechten bij de emittent die de NO<sub>x</sub>-emissierechten wil overdragen afgeschreven. Pas als beide mutaties hebben plaatsgevonden, is de overdracht voltooid. NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn niet genummerd. NO<sub>x</sub>-emissierechten worden afgeboekt van de rekening van de verkopende partij en een zelfde aantal wordt bijgeboekt op de rekening van de kopende partij. Dit gebeurt zodanig dat verkochte en gekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten met elkaar in balans zijn.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke gevolgen van de registratie door het bestuur van de emissieautoriteit van de privaatrechtelijke overdracht wordt verwezen naar paragraaf 14.4 van het algemeen deel van de

memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

#### *13.4. Overgang onder algemene titel*

Voor de overgang van NO<sub>x</sub>-emissierechten onder algemene titel wordt verwezen naar paragraaf 14.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Dit geldt namelijk op gelijke wijze voor NO<sub>x</sub>-emissierechten.

#### *13.5. Kopersbescherming*

De NO<sub>x</sub>-emissierechten vertegenwoordigen het recht om een bepaalde emissie te mogen veroorzaken. Op dezelfde wijze als bij de verkoop van broeikasgasemissierechten loopt de koper geen risico als achteraf blijkt dat de emittent die de NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft overgedragen voor het betreffende emissiejaar over onvoldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten beschikt. Voor de goede werking van het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is het essentieel dat emittenten erop kunnen vertrouwen dat ze verkregen NO<sub>x</sub>-emissierechten daadwerkelijk kunnen gebruiken. Om deze reden is in artikel 16.42, eerste lid, in verbinding met artikel 16.57 Wm bepaald dat aan de nietigheid, vernietiging en ontbinding van de overeenkomst de gevolgen daarvan worden onthouden. Indien de emittent namelijk gekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten wil gebruiken om aan de emissienorm te voldoen, dient zeker te zijn dat hij deze daadwerkelijk kan gebruiken. Zou een verkrijging van NO<sub>x</sub>-emissierechten en daarmee de bevoegdheid tot gebruik ontbreken of komen te vervallen als gevolg van vernietiging of ontbinding van de onderliggende overeenkomst, dan zou dat zowel voor de koper als voor een efficiënte toepassing van de wet tot zeer ingrijpende en niet te overziene gevolgen leiden.

#### *13.6. Geldigheid van de NO<sub>x</sub>-emissierechten*

NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen worden verhandeld met betrekking tot toekomstige jaren waarvoor een prestatienorm is vastgesteld (2005–2010). Het is dus feitelijk al mogelijk om bijvoorbeeld in 2006 (een deel van) de NO<sub>x</sub>-emissierechten die worden opgebouwd in 2008 te verkopen. Het is derhalve ook mogelijk in 2006 de overdracht te registreren waardoor de NO<sub>x</sub>-emissierechten privaatrechtelijk gezien al volledig overgaan naar de koper. Publiekrechtelijk zijn de gekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten met betrekking tot 2008 niet te gebruiken om aan de emissienorm van 2006 te voldoen. Deze rechten kunnen alleen worden gebruikt om aan de emissienorm van 2008 te voldoen. Kortom, de NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn alleen geldig ten behoeve van het emissiejaar waarin zij worden opgebouwd. Uitzondering hierop zijn de gespaarde en geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten. Een NO<sub>x</sub>-emissierecht dat in 2006 gespaard wordt, is in 2007 niet meer als een NO<sub>x</sub>-emissierecht van 2006 terug te vinden omdat het NO<sub>x</sub>-emissierecht aan het emissiejaar 2007 wordt toegerekend ook al is het recht in 2006 ontstaan. Omgekeerd geldt dit ook voor geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten. Op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar vervallen de NO<sub>x</sub>-emissierechten voor het emissiejaar in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Dus indien het NO<sub>x</sub>-emissierecht betrekking heeft op het emissiejaar 2006, vervallen de NO<sub>x</sub>-emissierechten die dan nog op de rekening in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten staan, op 1 mei 2007.

#### *13.7. Beperkte overdraagbaarheid NO<sub>x</sub>-emissierechten*

De NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn slechts overdraagbaar aan houders van een

emissievergunning krachtens artikel 16.49, eerste lid, Wm of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, Wm (artikel 16.56, tweede lid, onder a, Wm). Deze beperking geldt ook voor de overgang onder algemene titel (artikel 16.56, derde lid, Wm). Een NO<sub>x</sub>-emissierecht kan niet van rechtswege overgaan indien de verkrijger geen houder van een emissievergunning is.

### *13.8. Pand, beslag en vruchtgebruik*

Net als bij broeikasgasemissierechten is het niet mogelijk om op een NO<sub>x</sub>-emissierecht een pandrecht te vestigen. Hiervoor is gekozen om verschillende redenen. Zoals ook in paragraaf 13.2 is aangegeven, is het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geen openbaar register. Indien pand niet zou worden uitgesloten, zou op grond van artikel 3:98 BW een pandrecht moeten worden gevestigd op dezelfde manier als waarop de overdracht plaatsvindt. Het recht van pand zou dan moeten worden ingeschreven in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Dit is onwenselijk. Uit dit register is dan ook geen informatie te achterhalen of op een NO<sub>x</sub>-emissierecht een mogelijk pandrecht zou zijn gevestigd. Indien pandrecht niet zou worden uitgesloten, zou dit een onduidelijke situatie met zich meebrengen wat de rechtszekerheid niet ten goede zou komen. Voor de overige redenen wordt verwezen naar paragraaf 14.10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

### *13.9. Wet toezicht effectenverkeer 1995*

De handel in broeikasgasemissierechten wordt niet beschouwd als de handel in effecten. Dit geldt ook voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Verwezen wordt naar paragraaf 14.11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

### *13.10. Fiscale aspecten*

Op basis van dit wetsvoorstel zijn de fiscale gevolgen van de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten in kaart gebracht. Zelf opgebouwde en aangekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten dienen voor de vennootschapsbelasting te worden aangemerkt als voorraad. Voorraad dient jaarlijks te worden gewaardeerd op kostprijs dan wel lagere marktwaarde. De Staatssecretaris van Financiën zal na aanneming van dit wetsvoorstel een beleidsbesluit publiceren waarin hij aangeeft hoe de kostprijsbepaling van NO<sub>x</sub>-emissierechten in het kader van de fiscale voorraadwaardering dient te geschieden. Indien het wetsvoorstel in de huidige vorm wordt aangenomen, zal op basis van het nog te publiceren beleidsbesluit de kostprijs van zelf opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten op nihil gesteld mogen worden. Aangekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten dienen in beginsel te worden gewaardeerd op de aankoopprijs vermeerderd met eventuele aankoopkosten. Bij verkoop is het verschil tussen de verkoopprijs en de fiscale boekwaarde belast. Een opgelegde boete zal op grond van artikel 8 Wet op de vennootschapsbelasting 1969 in verbinding met artikel 3.14 Wet inkomstenbelasting 2001 niet aftrekbaar zijn. Voor de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt de overdracht van NO<sub>x</sub>-emissierechten door ondernemers aangemerkt als dienst in de zin van artikel 4, eerste lid van die wet.

## 14. Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten

### 14.1. Inleiding

Voor de openbaarheid van milieu-informatie geldt het algemene, communautaire regime voor zowel actieve als passieve (op verzoek) openbaarheid als vervat in richtlijn nr. 2003/4 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking en wijziging van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen (verder te noemen: EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie).<sup>1</sup> Op 4 april 2003 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel strekt ter implementatie van de juridisch verplichtende bepalingen uit het Verdrag van Aarhus<sup>3</sup> in nationale wetgeving. De EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie strekt ter implementatie van de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus en dwingt tot verdere aanscherping van het huidige voor milieu-informatie geldende regime in Nederland. Deze richtlijn dient per 14 februari 2005 in nationale wetgeving te zijn geïmplementeerd als aanvulling op de verdragsvereisoten. Hiertoe is een apart wetsvoorstel in procedure gebracht.

### 14.2. Actieve openbaarheid

Tot de milieu-informatie die ten minste moet worden bijgewerkt, beschikbaar gesteld en verspreid onder het publiek behoren onder meer: gegevens of samenvattingen van gegevens afkomstig van het monitoren van activiteiten die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben (artikel 7, tweede lid, onder e, EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie). Concreet zijn dit de emissiegegevens in de emissieverslagen (artikel 16.12, tweede lid, onder b, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Hetzelfde geldt voor vergunningen die belangrijke gevolgen voor het milieu hebben (artikel 7, tweede lid, onder f, EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie). Aan deze verplichtingen kan worden voldaan door «links» te creëren naar internetsites waar informatie kan worden gevonden (artikel 7, zesde lid, van de richtlijn). Deze bepalingen laten onverlet dat openbaarmaking van deze informatie achterwege kan blijven indien een bepaalde uitzonderingsgrond van toepassing is (artikel 7, vijfde lid, van de richtlijn). In paragraaf 14.3 zal hierop nader worden ingegaan.

Het wetsvoorstel werkt de informatieverstrekking als volgt uit. Van een besluit tot verlening van een emissievergunning wordt mededeling gedaan door kennisgeving in de Staatscourant (artikel 3:44, eerste lid, Awb). De emissieautoriteit is verplicht desgevraagd aan een ieder kosteloos inzage te geven in emissieverslagen die bij haar zijn ingediend en tegen vergoeding van ten hoogste de kosten een exemplaar van dat verslag te verschaffen (artikel 16.18 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Van de mogelijkheid tot inzage en de verkrijgbaarheid van het emissieverslag wordt vooraf kennisgegeven. Deze laatste regeling sluit aan bij hetgeen daarover is geregeld in het kader van het milieuverslag (artikel 12.7 Wm). In dat verband is de regeling van de zogenaamde tweede tekst (artikel 19.7 Wm) van overeenkomstige toepassing verklaard op het emissieverslag. Die regeling houdt kort gezegd in dat op verzoek van degene die de inrichting drijft en die een emissieverslag heeft ingediend, een tweede tekst openbaar wordt gemaakt waarin bepaalde gegevens, waarvan de geheimhouding gerechtvaardigd is, niet voorkomen. In welke gevallen informatie vertrouwelijk kan worden behandeld, komt aan de orde in paragraaf 14.3.

<sup>1</sup> PBEG L 41.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1–3.

<sup>3</sup> Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, nr. 73). Op 4 april 2003 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag ingediend (Kamerstukken II 2002/03, 28 834, nrs. 1–3).

### 14.3. *Vertrouwelijkheid van milieu-informatie*

Voor milieu-informatie geldt een ruimere openbaarheid dan voor andere soorten informatie. Als gevolg van de internationale en Europese ontwikkelingen zal milieu-informatie in de toekomst in nog ruimere mate openbaar zijn dan nu het geval is. Het vanuit een oogpunt van handel in emissierechten meest belangrijke kenmerk van het nieuwe regime voor toegang tot milieu-informatie, zoals opgenomen in het wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag van Aarhus, is de grotere openbaarheid van milieu-informatie door de relativering van de uitzonderingsgrond betreffende bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, Wob) – welke grond tot dusverre nog absoluut is geformuleerd – en om de voorrangspositie van gegevens over emissies in het milieu in dat verband.

#### 14.3.1 *Relativering uitzonderingsgrond bedrijfs- en fabricagegegevens*

De relativering van deze uitzonderingsgrond houdt in dat het bestuursorgaan bij zijn beslissing tot actieve en passieve verstrekking van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, voorzover daarin milieu-informatie is vevat, een actieve afweging moet maken tussen het belang van de vertrouwelijkheid van die gegevens enerzijds, en het belang van vrije toegang tot die informatie anderzijds (artikel 10, vierde lid, Wob). De verplichte belangenafweging is de kern van het nieuwe regime. Het feit dat deze afweging moet worden verricht, betekent als zodanig overigens nog niet dat de informatie vervolgens ook feitelijk verstrekt moet worden. Of dat moet, hangt af van de uitkomst van de belangenafweging. Weigering is mogelijk indien openbaarmaking afbreuk zou doen aan vertrouwelijk verstrekte commerciële en industriële informatie.<sup>1</sup> In het hierna volgende zal dieper worden ingegaan op de elementen die relevant zijn voor de afweging.

Binnen de milieu-informatie nemen gegevens over emissies in het milieu een bijzondere positie in. Informatie over emissies in het milieu behoort uit een oogpunt van verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus tot de belangrijkste milieu-informatie. Bij de uitzonderingsgrond «bedrijfs- en fabricagegegevens» is de openbaarheid van emissiegegevens het sterkst verankerd: openbaarheid is daar in alle gevallen gegarandeerd (artikel 10, vierde lid, Wob).<sup>2</sup> De EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie breidt de absolute openbaarheid van emissiegegevens overigens uit doordat die openbaarheid ook bij enkele andere uitzonderingsgronden, zoals het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, wordt vastgelegd (artikel 4, tweede lid, van de richtlijn).

#### 14.3.2. *Aan emissiegegevens ten grondslag liggende gegevens*

De vraag is vervolgens, in hoeverre gegevens die ten grondslag liggen aan de emissiegegevens (hierna aan te duiden als: onderliggende gegevens), ook openbaar zijn. Hierbij moet met name gedacht worden energiegegevens die ten grondslag liggen aan de emissiegegevens op inrichtingsniveau en de methodes die zijn gebruikt bij het samenstellen van het emissieverslag.

Genoemde vraag moet worden beantwoord aan de hand van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie. Deze richtlijn bevat uitdrukkelijke eisen voor de kwaliteit van de milieu-informatie. In de eerste plaats is vereist dat milieu-informatie, voorzover mogelijk, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is (artikel 8, eerste lid). Vanuit de doelstelling van de richtlijn om de toegang van het publiek tot milieu-informatie te vergroten, zijn dat belangrijke eisen. In de tweede plaats eist de richtlijn (artikel 8, tweede lid)

<sup>1</sup> Vgl. ABRS 15 juli 1999, nr. H.01.98.1533, n.g.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, blz. 18, 29 en 33.

dat overheidsinstanties bij informatie over emissies indien de informatie voorhanden is, aangeven welke meetmethodes zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie, inclusief de methodes voor analysering, monsternamen en voorbehandeling van de monsters, of verwijzen naar een gebruikte standaardprocedure. Het begrip «meetmethodes» in artikel 8, tweede lid, EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie moet ruim worden uitgelegd. De achterliggende motivering is dat de methode voor het vergaren en analyseren van de milieu-informatie een factor is die van groot belang is voor de kwaliteit van die informatie. Om te waarborgen dat de informatie uniform is en voldoende nauwkeurig, moet de meetmethode tegelijk met de informatie over de emissie zelf worden verstrekt.

Artikel 8, tweede lid, EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie geldt alleen indien een verzoek om informatie is gedaan (passieve openbaarheid). Uit het systeem van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie kan worden afgeleid dat onderliggende gegevens, zoals informatie over de gehanteerde methodes, niet zelf ook als emissiegegevens worden beschouwd. Het monitoringsprotocol, dat door het bedrijf is opgesteld op basis van de eigen inrichting en de daarin aanwezige NO<sub>x</sub>-installaties en processen, kan worden gezien als een belangrijke invulling van het begrip meetmethode. Ingevolge dit protocol vindt de vertaling van gedetailleerde naar de geaggregeerde emissie-informatie plaats. Het monitoringsprotocol bevat daarmee de voorzieningen en procedures waarlangs de gegevens in het emissieverslag worden verkregen, opgesteld en gerapporteerd aan de emissieautoriteit. De wijze waarop het gevalideerde monitoringsprotocol in een voorgaand jaar is toegepast en de gegevens op basis waarvan het emissieverslag is opgesteld, worden geverifieerd door een verificateur. De emissieautoriteit toetst steekproefsgewijs vanuit haar toezichhoudende verantwoordelijkheden of de gegevens in het emissieverslag juist zijn en of het bedrijf inderdaad conform het gevalideerde monitoringsprotocol te werk gaat of is gegaan.

Bij zijn beslissing de onderliggende gegevens te verstrekken, zal het bestuur van de emissieautoriteit dus de in paragraaf 14.3.1 beschreven belangenafweging dienen te maken. Hierbij zal zij de hierboven beschreven systematiek van emissieverantwoording via monitoringsprotocollen, emissieverslagen en verificaties van die verslagen door verificateurs volgen. Van belang is voorts de mate waarin de controle op die gegevens en de detaillering ervan publiekelijk wordt verantwoord, het publieke belang bij de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van die gegevens, en het vertrouwen dat burgers aan de verantwoording van de emissiegegevens door het bedrijf kunnen ontleen. Het bedrijfsbelang bij een vertrouwelijke behandeling van de aan emissiegegevens ten grondslag liggende gegevens zal hieronder in paragraaf 14.3.3 nader worden toegelicht.

#### *14.3.3. Het bedrijfsbelang in de belangenafweging nader toegelicht*

In paragraaf 15.3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt uitvoerig ingegaan op het bedrijfsbelang in de belangenafweging. Ter wille van de volledigheid wordt een en ander hieronder nogmaals toegelicht.

Het is niet zozeer de algemene milieu-informatie, zoals die betreffende de emissiegegevens van het bedrijf en de gegevens die direct hieraan te grondslag liggen, die de voor het bedrijf vertrouwelijke elementen bevatten. Van belang is de vraag op welk aggregatieniveau deze informatie beschikbaar gesteld moet worden, zodat niet onnodig de concurrentiepositie van de betrokken bedrijven wordt geschaad. Naarmate de



verstrekking van deze gegevens op hoger aggregatieniveau plaatsvindt, zal de aantasting van de concurrentiepositie minder van belang zijn. Voor NO<sub>x</sub>-emissies worden de concentratiewaarden en de vracht per jaar per individuele verbrandingsinstallatie en individuele proceseenheid gemeten en in het emissieverslag vastgelegd. Daarmee zou bij openbaarmaking de situatie ontstaan dat ook de energiegegevens per individuele verbrandingsinstallatie (ketel, fornuis) bekend worden of direct uit de vrachtgegevens herleid zouden kunnen worden. In de energie-intensieve industrie die direct betrokken is bij handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, zijn energieverbruikscijfers de belangrijkste variabele voorzover deze te herleiden zijn naar specifieke processen of producten. Informatie over energieverbruik en informatie over het soort energiedrager per product kan cruciale informatie opleveren over de variabele kosten van het betrokken proces en/of product. Analyse hiervan kan voor concurrenten waardevolle informatie opleveren over de prijsopbouw. De concurrenten leren daarmee namelijk de sterke en zwakke punten van het betreffende bedrijf kennen en kunnen door prijsmanipulaties van een concurrerend product hierop anticiperen. Daarbij moet bedacht worden dat een aantal emittenten (raffinaderijen, staal, chemie) op een mondiale markt opereert, waardoor niet alleen de Europese verhoudingen maatgevend zijn voor de concurrentiekracht van de bedrijven. In het licht van deze overwegingen wordt aan bescherming van het bedrijfsbelang een zwaar gewicht toegekend wat betreft de vertrouwelijke behandeling van onderliggende milieugegevens uit het emissieverslag waaruit het energieverbruik van individuele processen en/of producten kan worden afgeleid.

Een tweede element betreft de vertrouwelijke behandeling van gegevens betreffende de actuele situatie van de NO<sub>x</sub>-emissierechten. NO<sub>x</sub>-emissierechten ontstaan hier tijdens de productie op basis van het brandstofverbruik of de geproduceerde hoeveelheid in een procesinstallatie, en de allocatie is in die zin automatisch. Het verhandelen van NO<sub>x</sub>-emissierechten kan gedurende het hele jaar plaatsvinden, en ook de aan- en verkoop van NO<sub>x</sub>-emissierechten voor productie in toekomstige jaren is toegestaan. Bij NO<sub>x</sub> is de handel beperkt tot de nationale industrie. Overdracht van NO<sub>x</sub>-emissierechten is slechts toegestaan tussen de bedrijven waarop de NO<sub>x</sub>-wet- en regelgeving betrekking heeft. In feite betreft het een groep van circa 240 bedrijven, waarvan een beperkt aantal grotere spelers, die een dominante positie op de NO<sub>x</sub>-markt kunnen innemen.

Openbaarheid van de gegevens op installatie- of procesniveau op basis waarvan de NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn verkregen alsmede de mutaties daarop in de register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zal al heel snel commercieel van belang worden omdat dit informatie geeft over de marktpositie van het bedrijf, zowel in het geval het een kopende als een verkopende positie betreft. Wil zich een gezonde markt kunnen ontwikkelen, dan moet een vertrouwelijke behandeling van deze gegevens mogelijk zijn, waardoor hun positie in die markt en de noodzaak tot koop of verkoop van NO<sub>x</sub>-emissierechten voor andere marktpartijen geheim blijft. Dat laat onverlet dat na afloop van het jaar elk bedrijf in het openbaar verantwoording verschuldigd is over de totale emissies in dat jaar en het over voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten dient te beschikken.

## **15. Ingrijpen in een stelsel van verhandelbare NO<sub>x</sub>-emissierechten en de eventuele compensatie van de nadelige gevolgen**

### *15.1. MDW-werkgroep Verhandelbare rechten*

Bij het tot stand brengen van een nieuw stelsel van verhandelbare rechten moet worden gezien of, en zo ja in welke mate bij eventueel toekomstig

ingrijpen door de overheid een verplichting bestaat om de nadelige gevolgen daarvan te compenseren. Dit volgt uit het rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?<sup>1</sup> en het daarbij behorende kabinetsstandpunt.<sup>2</sup>

De NO<sub>x</sub>-emissierechten worden opgebouwd op basis van geldende prestatienormen. NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn gebaseerd op het resultaat van de vermenigvuldiging van de voor dat jaar van toepassing zijnde prestatienorm met het energieverbruik of de productieomvang in dat jaar. NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn alleen geldig ten behoeve van het emissiejaar dat ze zijn opgebouwd om aan de emissienorm van dat jaar te voldoen. Aan de emissienorm moet voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar zijn voldaan. Slechts het deel van de NO<sub>x</sub>-emissierechten dat volgens hoofdstuk 16 Wm kan worden geleend of gespaard, heeft geldigheid buiten het emissiejaar waarin ze zijn opgebouwd. Het verloop van de prestatie-normen wordt voor een aantal jaren van tevoren vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (artikel 16.50 Wm). Aanscherping van de prestatienorm betekent dat inrichtingen die onder de norm zitten, minder NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen verkopen dan anders het geval zou zijn geweest (ervan uitgaande dat de overige omstandigheden gelijk zijn gebleven); ook is denkbaar dat een bedrijf alsnog investeringen moet doen in emissiereducerende maatregelen of NO<sub>x</sub>-emissierechten moet bijkopen. Omwille van de rechtszekerheid zal een eventuele aanpassing van de prestatienormen na 2010, indien die aanpassing noodzakelijk mocht blijken te zijn om aan internationale milieuverplichtingen te voldoen, ruim van tevoren worden aangekondigd.

Bovendien geldt in algemene zin dat bedrijven er rekening mee dienen te houden dat milieueisen kunnen worden aangescherpt. Dit geldt zeker voor regelgeving met betrekking tot industriële emissies in de lucht, waarvoor voor Nederland internationale verplichtingen gelden.

Op grond van het evenredigheidsbeginsel geldt een plicht tot compensatie van onevenredige, buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade.<sup>3</sup> Het beginsel «de vervuiler betaalt» moet worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van een onevenredige last. Op grond hiervan is op milieugebied niet snel sprake van schadeplichtigheid van de overheid. Het is moeilijk denkbaar dat een bepaald bedrijf als gevolg van ingrijpen door de overheid in een stelsel van handel in emissierechten een onevenredig zware last zou moeten dragen. Hierbij is ook van belang dat men met dat ingrijpen rekening heeft kunnen houden. Verder weegt mee dat systemen van handel in emissierechten er juist op zijn gericht om het uitruilen van emissierechten mogelijk te maken, waardoor de milieuverplichtingen op een evenredige en kosteneffectieve wijze over de betrokken bedrijven worden verdeeld.

### *15.2. Eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol EVRM*

De vraag naar een eventuele compensatieplicht moet niet alleen worden gezien in het licht van de algemene rechtsnormen waarop het rapport van de MDW-werkgroep is gebaseerd (paragraaf 15.1), maar ook in het licht van het EVRM. Een rechtsgrondslag voor schadevergoeding kan namelijk ook worden gevonden in de eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

De vraag of ingrijpen in een stelsel van verhandelbare NO<sub>x</sub>-emissierechten zonder financiële compensatie een ongeoorloofde inbreuk vormt op het eigendomsrecht, kan in lijn met het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten als volgt worden beantwoord.

<sup>1</sup> Den Haag: 2000.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 182.

<sup>3</sup> Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?, Den Haag: 2000, blz. 65.

Om te beginnen moet worden vastgesteld dat in dat geval sprake is van regulering van eigendom en niet van ontneming daarvan. Er kan hier een analogie worden getrokken met de benadering die de Hoge Raad volgt in een arrest 16 november 2001 inzake de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv).<sup>1</sup> De Hoge Raad laat het oordeel van het Hof<sup>2</sup> in stand dat de bestreden maatregelen geen ontneming van eigendom inhouden en dat artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM in beginsel geen grond biedt om de Whv buiten toepassing te laten. De Hoge Raad merkt niet de vergunning zelf aan als aanknopingspunt voor de eigendomsbescherming, maar het met de vergunning uitgeoefende bedrijf. Wanneer de overheidsmaatregelen ertoe strekken om de bedrijfsactiviteiten te beperken in het algemeen belang, is bepalend wat de effecten zijn van die maatregelen op het bedrijf als geheel. Alleen als die effecten zodanig zijn dat materieel kan worden gesproken van onteigening, valt de inbreuk te kwalificeren als ontneming. Het beperken van het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat kan worden opgebouwd door het aanscherpen van de prestatienormen, is te beschouwen als een in het belang van het milieu opgelegde beperking van een industriële inrichting. Het vervallen van emissierechten die zijn ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.51, eerste lid, Wm en het eventueel aanscherpen van de prestatienorm voor toekomstige tijdvakken beperkt weliswaar de gebruiksmogelijkheden van de eigendom, maar betekent niet dat het beschikkingsrecht daarover (volledig) verloren gaat. Deze vormen van ingrijpen zijn op basis van het voorgaande aan te merken als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

Vervolgens moet volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) worden gezien of de inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd is.<sup>3</sup> In de eerste plaats moet de inmenging bij de wet zijn voorzien. Ingevolge het onderhavig wetsvoorstel zal aan deze eis worden voldaan. In de tweede plaats moet de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dienen. Het (internationale) milieubelang vormt de rechtvaardiging voor eventuele ingrepen in stelsels van handel in emissierechten. In de derde plaats moet sprake zijn van een *fair balance* tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken bedrijven; de inmenging moet proportioneel zijn. De wetgever behoeft volgens de Hoge Raad in eerdergenoemd arrest niet per se het minst ingrijpende instrument te kiezen.<sup>4</sup> Bij de proportionaliteitstoets moet in aanmerking worden genomen dat de Hoge Raad het in beginsel niet ongerechtvaardigd acht om de kosten, verbonden aan maatregelen ter beperking van schade aan het milieu en andere maatschappelijke belangen, voor rekening te laten van de bedrijven die deze schade veroorzaken.<sup>5</sup> Dit betekent dat het beginsel «de vervuiler betaalt» kan worden betrokken bij de vaststelling of sprake is van een *fair balance*. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat, bij het beantwoorden van de vraag of artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM noopt tot het toekennen van schadevergoeding, als laatste stap per geval moet worden getoetst of er sprake is van een «individuele en buitensporige last» voor een of meer van de betrokken bedrijven. Alleen als dat laatste het geval is, kan er in een individueel geval aanleiding zijn voor het toekennen van schadevergoeding. Belangrijk is dat volgens eerdergenoemd arrest van de Hoge Raad bij bedoelde toets ook gewicht toekomt aan het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>6</sup> De vraag is daarbij of de benadeelde zich bewust had moeten zijn van de mogelijkheid van beperkingen in het gebruik van het eigendom. Dit is zeker het geval bij ingrijpen door de overheid in het stelsel van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zoals voorgesteld (zie paragraaf 15.1). Eventueel toekomstig ingrijpen in dat stelsel is voor de betrokken bedrijven voorzienbaar, omdat de voorwaarden waaronder ingrijpen mogelijk is, in hoofdstuk 16 Wm zijn neergelegd. Hoewel nooit volledig is uit te sluiten dat in een concreet geval

<sup>1</sup> RvdW 2001, 183; NJB 2001, p. 2141, nr. 183; M en R 2002, nr. 14, m.nt. Hoitink en Jans; AB 2002, 25, m.nt. PvB.

<sup>2</sup> Hof 's-Gravenhage 20 januari 2000, M en R 2000, nr. 22, m. nt. Hoitink en Jans.

<sup>3</sup> T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, De betekenis van art. 1 van Eerste Protocol bij het EVRM voor het Nederlandse recht inzake overheidsaansprakelijkheid, Overheid en aansprakelijkheid november 2002, nr. 4, blz. 106.

<sup>4</sup> R.o. 6.2.2.

<sup>5</sup> R.o. 7.2.

<sup>6</sup> R.o. 6.2.2.

sprake kan zijn van individuele en buitensporige lasten die voor compensatie in aanmerking komen, zal een dergelijk geval zich op grond van het voorgaande daarom niet snel kunnen voordoen.

Dit leidt tot de conclusie dat ingrijpen in een stelsel van verhandelbare NO<sub>x</sub>-emissierechten niet snel een ongerechtvaardigde inbreuk zal vormen op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

## **16. Reacties op het voorontwerp**

### *16.1. Algemeen*

In maart 2003 is een voorontwerp van wet tot wijziging van de Wm inzake handel in emissierechten uitgebracht om zodoende een ieder in de gelegenheid te stellen hierover zijn mening kenbaar te maken.<sup>1</sup> De reden voor het uitbrengen van het voorontwerp was dat het zinvol is reeds in een vroeg stadium van de voorbereiding van het wetsvoorstel de reacties te peilen, zodat hiermee in de verdere procedure rekening kan worden gehouden en indien nodig ook bijstelling van het wetsvoorstel mogelijk is. Op het voorontwerp zijn reacties ontvangen van:

- VNO-NCW
- VNCI
- Rabobank Nederland
- EnergieNed
- Stichting Natuur en Milieu
- InterProvinciaal Overleg (IPO)
- Vereniging van Nederlandse Glasfabrikanten
- Nauta Dutilh
- de heer prof. mr. Ch.W.Backes L.L.M., hoogleraar omgevingsrecht aan de Universiteit van Utrecht
- de heer prof. mr. C. Lambers, hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Het voorontwerp had zowel betrekking op de handel van NO<sub>x</sub>- als broeikasgasemissierechten. In mei 2004 is besloten het wetsvoorstel te splitsen in twee wetsvoorstellen: een NO<sub>x</sub>- en CO<sub>2</sub>-deel. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel het NO<sub>x</sub>-deel betreft zal uitsluitend op de ontvangen reacties ingegaan worden die voor dit deel van het wetsvoorstel relevant zijn. De overige reacties zijn in het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het CO<sub>2</sub>-deel al aan de orde gekomen (ontwerp van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

### *16.2. Hoofdpijnen reacties*

Verschillende commentatoren hebben verzocht de aanwijzing van stoffen waarop het systeem van handel in emissierechten betrekking heeft in de wet te regelen en niet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Oorspronkelijk was de gedachte om in de wet een algemene kapstok voor systemen van handel in emissierechten te creëren. Deze gedachte is inmiddels losgelaten: hoofdstuk 16 Wm beperkt zich nu tot broeikasgassen en NO<sub>x</sub>. Reden is dat op korte termijn niet verwacht wordt dat een vergelijkbaar systeem voor andere stoffen dan NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub> zal worden ingevoerd. Bovendien is gebleken dat de wijze van inrichting van een systeem van handel in emissierechten dusdanig «stofspectiefiek» is dat een wetswijziging bij uitbreiding van het aantal stoffen waarvoor handel in emissierechten zal gaan gelden, onvermijdelijk zal zijn.

Ook blijkt uit de reacties op het voorontwerp dat men in het algemeen vindt dat er te veel op het niveau van een algemene maatregel van

---

<sup>1</sup> Stcrt 2003, nr. 47.

bestuur geregeld wordt. Aangezien hoofdstuk 16 Wm nu beperkt is tot de stoffen NO<sub>x</sub> en broeikasgassen is een aantal bepalingen die zowel voor NO<sub>x</sub> als de broeikasgassen gelden in de wet ondergebracht. Ook door de invoering van de emissievergunning is minder delegatie van regelgeving nodig. Het is de bedoeling om één algemene maatregel van bestuur op te stellen die de wet voor deze systemen nader uitwerkt. Op die manier wordt een maximum aan flexibiliteit in regelgeving en uitvoering gecreëerd.

De leesbaarheid van hoofdstuk 16 Wm en met name de artikelen 16.1 en 16.2 wordt door diverse commentatoren als moeilijk ervaren. Hoewel de complexiteit van de materie beperkingen stelt, is getracht de leesbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren.

Verschillende organisaties vinden het voorontwerp nog teveel vanuit de NO<sub>x</sub>-systematiek geschreven. Uitgangspunt zou de Europese systematiek van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moeten zijn. In het wetsvoorstel is nu voor NO<sub>x</sub> waar mogelijk aangesloten bij het systeem voor broeikasgassen (en voorzover dit de basissystematiek van NO<sub>x</sub> niet aantast).

Enige organisaties verzoeken duidelijk aan te geven hoe de initiële verdeling van de emissierechten zal plaatsvinden. Voor NO<sub>x</sub> geldt dat de emissierechten niet vooraf worden toegewezen. De emittent bouwt in een emissiejaar per standaardhoeveelheid energie die in zijn inrichting wordt verbruikt, onderscheidenlijk per standaardeenheid product die in zijn inrichting wordt vervaardigd, NO<sub>x</sub>-emissierechten op volgens een zogenaamde bij wet vastgestelde prestatienorm.

Opgemerkt is ook dat voorkomen moet worden dat ongewenste cumulatie van het vergunningensysteem op grond van hoofdstuk 8 Wm en het systeem voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten plaatsvindt. Samenloop van beide systemen is echter onvermijdelijk, gelet op de eisen die uit de IPPC-richtlijn voortvloeien. De IPPC-richtlijn zal eerst aangepast moeten worden voordat die cumulatie kan worden opgeheven. In het kader van het ENAP-project wordt ernaar gestreefd zo'n aanpassing van de IPPC-richtlijn te bewerkstelligen en handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten volledig in de EU-regelgeving te integreren. Dat zal echter nog geruime tijd duren. Op de samenloop van hoofdstuk 8 en hoofdstuk 16 Wm voor NO<sub>x</sub> wordt uitvoeriger ingegaan in paragraaf 6.2.

Als punt van zorg komt uit de reacties naar voren dat er twee bevoegde gezagen zijn waarmee de inrichtingen te maken hebben: enerzijds op grond van hoofdstuk 8 Wm en anderzijds op grond van hoofdstuk 16 Wm. Uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat een strikte scheiding wordt aangebracht tussen de taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en die van het bestuur van de emissieautoriteit. Om op dit punt volstreekte helderheid voor het bedrijfsleven te creëren en om een adequate samenwerking te bewerkstelligen, zullen heldere afspraken (in de vorm van een bestuurlijk akkoord) tussen het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm en de emissieautoriteit gemaakt worden.

Het bedrijfsleven heeft aangegeven op termijn één nationaal bevoegd gezag voor alle milieuaspecten voor met name de grote bedrijven wenselijk te achten. De discussie omtrent het op termijn introduceren van één nationaal bevoegd gezag valt buiten het kader van dit wetsvoorstel. Daarbij moet worden bedacht dat de diverse instrumenten die binnen het milieubeleid worden gehanteerd direct samenhangen met het schaalniveau van de milieuproblemen. Eén nationaal bevoegd gezag bij een

sterk verschillend schaalniveau van milieuproblemen en een grote diversiteit aan instrumenten is daarom niet reëel.

Naar aanleiding van het voorontwerp heeft het bedrijfsleven laten weten de externe verificatie als verlengstuk van de handhaving door de overheid te zien. Deze mening wordt niet door het kabinet gedeeld. In lijn met de handel in broeikasgasemissierechten wordt externe verificatie als een noodzakelijke borging van het vertrouwen gezien die aan bedrijven wordt gegeven voor het verantwoorden van de eigen emissies. In een systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissie-rechten vertegenwoordigen deze emissies een financiële waarde en alleen al daarom dient het emissieverslag door een verificateur te worden geverifieerd. Die verificatie dient onder verantwoordelijkheid van de bedrijven plaats te vinden omdat het immers de opgave van de bedrijven betreft en het bedrijf in laatste instantie verantwoordelijk blijft voor de juistheid van de gegevens. In dat opzicht is de externe verificatie vergelijkbaar met de accountantscontrole van de financiële rapportage van het bedrijf. Ook deze kosten komen ten laste van het bedrijfsleven.

Uit commentaar van onder andere VNO-NCW is de zorg naar voren gekomen van stapeling van sancties. Concreet richt de aandacht zich daarbij op artikel 16.7 van het voorontwerp. Hierin werd bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de hoeveelheid te compenseren eenheden (de compensatieplicht) bij een tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten met een maximumpercentage van 25% als een «strafkorting» kan worden verhoogd. De compensatieverplichting zelf is het alsnog inlossen van schuld van het betrokken bedrijf in het jaar volgend op het emissiejaar. Deze schuld is ontstaan doordat het bedrijf in het emissiejaar te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft ingeleverd om aan de emissienorm te voldoen, met andere woorden een deel van de feitelijke emissies van het emissiejaar is nog «ongedekt». De strafkorting bovenop de compensatieverplichting was bedoeld als een middel om het financiële voordeel af te romen dat de emittent mogelijk heeft gehad van het uitstellen van de milieuprestatie. De stapeling van sancties waartegen het bezwaar zich richtte openbaart zich in de verhouding tussen deze strafkorting en de bestuurlijke boete. Op grond van het ontvangen commentaar en het feit dat de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten deze strafkorting van maximaal 25% niet kent, is deze strafkorting nu achterwege gelaten. Uiteraard blijft de compensatieverplichting gewoon bestaan.

VNO-NCW heeft voorgesteld de voorschriften van hoofdstuk 16 Wm niet als economisch delict (strafrecht) aan te wijzen. Dit voorstel van VNO-NCW is niet overgenomen. In het voorontwerp was in een beperkt aantal gevallen sprake van een strafbaar feit. Nu is overtreding van de meeste centrale bepalingen uit hoofdstuk 16 Wm strafbaar gesteld op grond van artikel 1a van de Wed (artikel II). Alleen ernstige overtredingen zal het openbaar ministerie in beginsel afhandelen (o.a. fraude, zonder emissievergunning emitteren). De overige overtredingen worden door het bestuur van de emissieautoriteit afgehandeld. Overigens vormt de bestuursrechtelijke handhaving het uitgangspunt in het systeem van handel in emissierechten. Het strafrecht fungeert als vangnet. Voordeel van het aanwijzen als strafbaar feit is dat de opsporingsmogelijkheden in het kader van de Wed altijd aanwezig zijn mocht een bepaalde situatie daarom vragen. Het moet duidelijk zijn welke instantie verantwoordelijk is. Daarom zullen tussen het bestuur van de emissieautoriteit en het openbaar ministerie terzake concrete afspraken worden gemaakt. De emissieautoriteit is primair verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving. Indien strafrechtelijke handhaving noodzakelijk is, schakelt de emissieautoriteit het openbaar ministerie in.

Hoewel het Verdrag van Aarhus andere eisen terzake bevat, benadrukt het bedrijfsleven nog eens zeer te hechten aan geheimhouding van de bedrijfsgegevens. In het wetsvoorstel is aangesloten bij het Verdrag van Aarhus. Dat verdrag bepaalt dat bij bedrijfsgegevens altijd een belangenafweging door het bestuursorgaan moet plaatsvinden en dat de emissiegegevens in dat kader altijd openbaar zijn. Deze uitgangspunten zijn neergelegd in een wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag van Aarhus (zie 14.3).<sup>1</sup> Bij het uitwerken van de monitoringsprotocollen en de emissieverslagen zal worden bezien hoe omgegaan zal worden met het vertrouwelijk karakter van de bedrijfsgegevens, met name de energie- en productiegegevens van het bedrijf.

Ook is in het ontvangen commentaar aandacht gevraagd voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 10.2.

Uit de reacties blijkt voorts dat de omvang van de memorie van toelichting bij het voorontwerp soms te groot wordt bevonden. Daarom is de toelichting op diverse fronten aangepast, verhelderd en op een aantal punten ingekort. Overigens betreft het een geheel nieuw systeem; een beperkte toelichting volstaat dus niet. Voor alle betrokkenen dient helder te zijn op welke wijze het systeem functioneert en welke juridische randvoorwaarden gelden.

Met de opmerkingen die zijn gemaakt over de concrete wetsbepalingen is zoveel mogelijk rekening gehouden bij het opstellen van het uiteindelijke wetsvoorstel.

## II. ARTIKELEN

### ARTIKEL I

#### Onderdeel A

In artikel 1.1 Wm zijn definities opgenomen van enkele met handel in emissierechten verband houdende begrippen die niet alleen in hoofdstuk 16, maar ook in andere hoofdstukken van die wet gehanteerd worden. De definitie van NO<sub>x</sub>-emissierecht sluit qua opzet aan bij de definitie van broeikasgasemissierecht. Een NO<sub>x</sub>-emissierecht is het recht om gedurende een bepaalde periode één kilogram NO<sub>x</sub> in de lucht te mogen emitteren.

#### Onderdeel B

De emissieautoriteit zal op grond van artikel 2.2, eerste lid, Wm door het onderhavige wetsvoorstel ook met taken worden belast die voortvloeien uit titel 16.3 die betrekking heeft op de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Door de onderhavige wijzigingen in artikel 2.2 hebben de in dit artikel genoemde overige taken, zoals het bijhouden van gegevens over technieken ter bepaling van de emissies, ook betrekking op NO<sub>x</sub>.

Hieronder volgt een toelichting op de artikelen die betrekking hebben op het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zoals voorzien in hoofdstuk 16 Wm, voorzover dat nog nodig is naast de beschouwingen die hierover zijn gegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### Onderdeel C

In artikel 16.1 zijn enkele begripsomschrijvingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op titel 16.3. Net als bij titel 16.2 met betrekking tot

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1-3.

broeikasgassen en broeikasgasemissie-rechten het geval is, is voor de toepassing van titel 16.3 ook een definitie voor het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten en NO<sub>x</sub>-installatie opgenomen. De definitie van NO<sub>x</sub>-installatie geeft aan dat het een specifiek NO<sub>x</sub>-emitterende eenheid betreft, zoals bijvoorbeeld een fornuis, een ketel, een gasturbine-installatie of een procesinstallatie. Dit is met name relevant in verband met het door het bedrijf op te stellen monitoringsprotocol. Artikel 16.6 Wm, dat van overeenkomstige toepassing is verklaard in titel 16.3, regelt dat bij de aanvraag om een emissievergunning een monitoringsprotocol moet worden ingediend dat voor de inrichting een beschrijving omvat van de wijze waarop de jaarvracht wordt bepaald. In het kader van een adequate monitoring van de NO<sub>x</sub>-emissies (NO<sub>x</sub>-emissies) van de inrichting dient deze beschrijving per afzonderlijke NO<sub>x</sub>-emitterende eenheid plaats te vinden. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Om deze reden is NO<sub>x</sub>-installatie gedefinieerd als een vaste technische eenheid die NO<sub>x</sub>-emissies veroorzaakt. Daarmee wordt aangegeven dat het elke individuele proces- of verbrandingsinstallatie betreft waarbij NO<sub>x</sub>-emissies plaatsvinden. Bij algemene maatregel van bestuur zal dit nader worden uitgewerkt. Aangewezen zullen worden inrichtingen, waarin zich verbrandingsinstallaties (stook- of afvalverbrandingsinstallaties) bevinden met een gezamenlijk opgesteld vermogen van ten minste 20 MWth of inrichtingen waarin bij algemene maatregel van bestuur aangewezen procesinstallaties staan opgesteld. Telkens wanneer van NO<sub>x</sub>-installatie wordt gesproken, wordt een installatie bedoeld die NO<sub>x</sub> emitteert. Het gaat om alle installaties met een vermogen van ten minste 1 MWth in het geval van verbrandingsinstallaties dan wel procesinstallaties met een ondergrens van één ton NO<sub>x</sub> per jaar. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Wat betreft de definitie van het verkoopplafond zij verwezen naar de toelichting bij artikel 16.49, derde lid, Wm, en artikel 16.56, tweede lid, Wm.

#### Onderdeel D

##### *Artikel 16.5, tweede lid*

In artikel 16.5 Wm wordt een nieuw (tweede) lid ingevoegd dat een samenloopregeling bevat voor gevallen waarin zich in een inrichting zowel broeikasgasinstallaties als NO<sub>x</sub>-installaties bevinden. In dat geval wordt één emissievergunning verleend. De bedoeling van deze regeling is te bevorderen dat er één monitoringsprotocol wordt ingediend en dat volstaan kan worden met één emissieverslag voor zowel de CO<sub>2</sub>- als de NO<sub>x</sub>-emissies. Deze emissies vertonen namelijk veel samenhang. Integratie beperkt derhalve de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de emissieautoriteit. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten eist dat in elk geval de emissievergunning wordt verleend indien het bevoegd gezag ervan overtuigd is dat de emittent in staat is de emissies te bewaken en daarover te rapporteren conform de eisen uit de richtlijn. De emissievergunning wordt dan desnoods gedeeltelijk verleend voor CO<sub>2</sub>, indien de emissievergunning ten aanzien van het NO<sub>x</sub>-deel geweigerd moet worden (artikel 16.10, tweede lid, Wm). Ook is de omgekeerde situatie denkbaar: de emissievergunning wordt alleen voor NO<sub>x</sub> verleend en niet voor CO<sub>2</sub>.

Inrichtingen die een zodanige hoeveelheid NO<sub>x</sub> emitteren dat zij onder het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vallen (titel 16.3), zullen veelal ook een zodanige hoeveelheid CO<sub>2</sub> emitteren dat de bedrijven onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten vallen (titel 16.2). Daarom zal een emissievergunning voor NO<sub>x</sub> in de regel vereist zijn op grond van deze samenloopbepaling (artikel 16.5, eerste lid, in verbinding



met artikel 16.5, tweede lid, Wm) in plaats van op grond van artikel 16.49, eerste lid, Wm. Zie ook de toelichting bij artikel 16.49, eerste lid, Wm, en bij artikel 16.20, vierde en vijfde lid, Wm.

#### Onderdeel E

##### *Artikel 16.10, tweede lid*

Indien voor een inrichting zowel een emissievergunning voor CO<sub>2</sub>-emissies is vereist als een emissievergunning voor NO<sub>x</sub>-emissies en ingevolge artikel 16.5, tweede lid, Wm dus sprake is van één overkoepelend verbod om deze stoffen te emitteren zonder vergunning, is het denkbaar dat de emittent door de emissieautoriteit wel in staat wordt geacht de monitoring voor CO<sub>2</sub> te verrichten, maar niet de monitoring voor NO<sub>x</sub> of omgekeerd. In dat geval zou de gecombineerde emissievergunning moeten worden geweigerd. In artikel 16.10, tweede lid, Wm is bepaald dat in een dergelijk geval de emissievergunning wel voor de CO<sub>2</sub>-emissies of de NO<sub>x</sub>-emissies moet worden verleend. Dit is, in het geval de emittent wel aan alle CO<sub>2</sub>-vereisten heeft voldaan maar niet aan alle NO<sub>x</sub>-vereisten, nodig om te voorkomen dat de emittent in situaties waarin hij recht heeft op de emissievergunning voor de emissie van CO<sub>2</sub>, deze emissievergunning toch niet krijgt. Dan kan (en moet) uitsluitend het NO<sub>x</sub>-gedeelte van de emissievergunning worden geweigerd. Omgekeerd geldt hetzelfde indien niet aan alle CO<sub>2</sub>-vereisten, maar wel aan alle NO<sub>x</sub>-vereisten is voldaan. De wettelijke basis voor het verlenen van de emissievergunning voor de NO<sub>x</sub>-emissies blijft in de bovenstaande gevallen artikel 16.5, eerste lid, Wm in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, Wm. Het is dus niet zo dat de vergunningplicht op grond van artikel 16.49, eerste lid, Wm dan weer herleeft. In dat geval zouden namelijk alsnog twee afzonderlijke monitoringsprotocollen en emissieverslagen, te weten één voor broeikasgassen en één voor NO<sub>x</sub>, moeten (of kunnen) worden ingediend. Dit is niet wenselijk. Voor het NO<sub>x</sub>-gedeelte moet dan ook een wijziging van de reeds voor CO<sub>2</sub> verleende emissievergunning worden aangevraagd. In verband hiermee is in het wetsvoorstel een speciale voorziening opgenomen (artikel 16.20, vierde en vijfde lid, Wm).

#### Onderdeel F

Indien een inrichting eerst onder de vergunningplicht van artikel 16.5, eerste lid, Wm komt te vallen in verband met haar CO<sub>2</sub>-emissies en aan haar een emissievergunning voor CO<sub>2</sub> is verleend en op een later tijdstip onder de vergunningplicht van artikel 16.49, eerste lid, Wm, dan dient het bestuur van de emissieautoriteit de reeds voor CO<sub>2</sub> verleende vergunning aan te vullen met voorschriften die ter uitvoering van titel 16.3 (NO<sub>x</sub>) noodzakelijk zijn. In het omgekeerde geval geldt mutatis mutandis hetzelfde. Artikel 16.20, vierde en vijfde lid, Wm bevat hiervoor een voorziening. Indien hierover niets zou zijn geregeld, zouden in een dergelijk geval twee afzonderlijke vergunningen verleend kunnen worden, terwijl het juist de bedoeling is dat de voorschriften terzake van beide stoffen in één vergunning worden opgenomen. Het bestuur van de emissieautoriteit kan de rechten die de vergunninghouder aan de al eerder (met betrekking tot de andere stof) verleende vergunning ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van het eerste lid, zo is in het zesde lid geregeld. Het eerste lid geeft aan in onder welke voorwaarden wijziging van de emissievergunning mogelijk is.

#### Onderdeel G

In de derde nota van wijziging met betrekking tot het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 12) is de mogelijkheid om de vergunning

onder beperkingen te verlenen, komen te vervallen. Gelet hierop had als gevolg van deze wijziging ook in artikel 16.22 Wm de mogelijkheid om de vergunning onder beperkingen te verlenen, moeten komen te vervallen. Dit onderdeel strekt ertoe dit alsnog te regelen.

#### Onderdeel H

Deze wijzigingen van artikel 16.36 Wm strekken ertoe de regeling van de geldigheid van broeikasgasemissierechten in overeenstemming te brengen met die van de geldigheid van NO<sub>x</sub>-emissierechten (artikel 16.55 Wm). In beide gevallen zijn de emissierechten geldig ten behoeve van een bepaalde periode (een bepaald emissiejaar). Een broeikasgasemissierecht is geldig ten behoeve van de planperiode waarin of waarvoor het recht is verleend. De woorden «ten behoeve van» in artikel 16.36, eerste lid, Wm vervangen het woord «gedurende» dat aanvankelijk in dat lid was opgenomen. Deze aanpassing stelt buiten twijfel dat, om in enig emissiejaar aan de inleverplicht van artikel 16.37, eerste lid, Wm te voldoen, een emissierecht tot 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar kan worden ingeleverd, ook als het jaar volgend op het emissiejaar valt na afloop van de planperiode waarin of waarvoor het emissierecht is verleend. Artikel 16.36, derde lid, Wm moet in verband hiermee ook vervallen, omdat daaruit zou kunnen worden afgeleid dat een broeikasgasemissierecht niet na afloop van een planperiode (tot 1 mei van het eerste jaar na de betreffende planperiode) zou kunnen worden ingeleverd ter voldoening aan de inleverplicht van artikel 16.37, eerste lid, Wm ten behoeve van het laatste emissiejaar in die planperiode. Dit is als gezegd niet de bedoeling van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

#### Onderdeel I

##### *Artikel 16.47*

In deze bepaling wordt de reikwijdte van titel 16.3 aangegeven. Indien in deze titel wordt gesproken over inrichtingen en emissierechten, gaat het steeds uitsluitend om inrichtingen met installaties die stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) emitteren en om emissierechten met betrekking tot die stof. De eenheid waarin NO<sub>x</sub>-emissies en NO<sub>x</sub>-emissierechten worden uitgedrukt, is één kilogram. Eén emissierecht houdt in dat een emissie van één kilogram NO<sub>x</sub> mag worden veroorzaakt (artikel 1.1, eerste lid, Wm). Wanneer van inrichting wordt gesproken, wordt bedoeld een inrichting in de zin van artikel 1.1, eerste en vierde lid, Wm, waarin zich NO<sub>x</sub>-installaties bevinden die behoren tot een categorie die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (artikel 16.1, derde lid, Wm). Telkens wanneer van NO<sub>x</sub>-installatie wordt gesproken, wordt een installatie bedoeld die NO<sub>x</sub> emitteert.

##### *Artikel 16.48*

Dit artikel maakt duidelijk dat titel 16.3 ook van toepassing is op installaties die binnen de exclusieve economische zone (EEZ) zijn gevestigd. Hierover zou zonder deze expliciete bepaling twijfel kunnen ontstaan. Een dergelijke bepaling is ook in titel 16.2 opgenomen (artikel 16.3 Wm).

Vanaf 1 januari 2009 zal de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten voor de installaties voor olie- en gaswinning in de EEZ van toepassing worden. Vanaf dat moment gelden dus ook de vergunnings- en monitoringsverplichtingen op basis van titel 16.3 Wm. Derhalve zal voor deze installaties ook de prestatienorm (PSR) voor stookinstallaties gelden die in het Besluit handel in emissierechten zal worden vastgelegd.

Deze datum van 1 januari 2009 zal worden vastgelegd in het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de onderhavige wet regelt. Tot 1 januari 2009 zullen overigens de vigerende wet- en regelgeving en uitvoeringsafspraken voor deze installaties van kracht zijn. Met de brancheorganisatie Nederlandse olie en gas exploratie en productie associatie (NOGEPA) is overeengekomen dat de betrokken bedrijven een schema van te nemen reductiemaatregelen voor NO<sub>x</sub>-emissies tot 2009 op zullen stellen.

Met het oog op de effectiviteit van het beleid is ervoor gekozen dat off-shore installaties voor olie- en gaswinning die op 1 januari 2011 niet meer in werking zijn, uitgezonderd blijven van titel 16.3 Wm. Voor deze installaties blijft – tot de tijd dat ze sluiten – het huidige wettelijke kader van toepassing.

Daarom zal in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.1, derde lid, Wm worden aangegeven dat artikel 16.48 Wm niet van toepassing is op installaties die vanaf 2011 niet meer in werking zullen zijn. Naar huidige inschatting zal het gaan om drie productieplatforms. Deze installaties zijn dus niet onderworpen aan het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. De wijze waarop wordt bepaald of een installatie onder deze uitzondering valt, zal plaatsvinden aan de hand van het oordeel van het bevoegd gezag in het kader van de Mijnbouwwet en de emissieautoriteit.

#### *Artikel 16.49*

##### Eerste en tweede lid

Ingevolge het eerste lid is voor het emitteren van NO<sub>x</sub> vanuit een inrichting een emissievergunning op grond van hoofdstuk 16 Wm vereist, net zoals dit het geval is voor het emitteren van broeikasgassen. Het gaat hierbij uitsluitend om inrichtingen met NO<sub>x</sub>-installaties die behoren tot een categorie, die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 16.1, derde lid, Wm. Indien in een inrichting, waarin NO<sub>x</sub>-installaties aanwezig zijn waarop het verbod van artikel 16.49, eerste lid, Wm van toepassing is, ook installaties aanwezig zijn die een broeikasgas emitteren en waarop het verbod van artikel 16.5, eerste lid, Wm van toepassing is, wijkt ingevolge artikel 16.5, tweede lid, Wm het vergunningvereiste van artikel 16.49, eerste lid, Wm. Artikel 16.5, eerste lid, Wm vormt dan de wettelijke grondslag van de emissievergunning. De voorschriften met betrekking tot broeikasgassen en NO<sub>x</sub> kunnen dan worden geïntegreerd in één vergunning.

In het tweede lid van artikel 16.49 Wm worden enkele bepalingen van titel 16.2, die betrekking hebben op de emissievergunning voor broeikasgassen, van overeenkomstige toepassing verklaard op de emissievergunning voor NO<sub>x</sub>. Op grond hiervan moet bijvoorbeeld een aanvraag om een emissievergunning voor NO<sub>x</sub> vergezeld gaan van een monitorings-protocol waarin wordt beschreven op welke wijze de monitoring van NO<sub>x</sub> zal plaatsvinden. Aangezien in artikel 16.49, tweede lid, Wm een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing is verklaard, dient op de plaatsen waar in deze bepalingen wordt verwezen naar broeikasgasinstallatie, voor de toepassing van dit artikellid telkens NO<sub>x</sub>-installatie te worden gelezen.

Onderstaande beschrijving met betrekking tot de emissievergunning voor NO<sub>x</sub> (titel 16.3) is analoog aan die van de emissievergunning voor CO<sub>2</sub>. Degene die een inrichting drijft, waarin zich NO<sub>x</sub>-installaties bevinden waarvoor een emissievergunning is vereist, zal met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavige wettelijke regeling over een

emissie-vergunning moeten beschikken (artikel 16.49, eerste lid, onder a, Wm). Bij de vergunning-aanvraag moet een monitoringsprotocol worden ingediend (artikel 16.6, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm).

In inrichtingen waarop titel 16.3 van toepassing is, kunnen grote en kleine veranderingen worden aangebracht, die ook kunnen doorwerken in het monitoringsprotocol. Niet alle wijzigingen zijn zodanig dat het doorlopen van een vergunningprocedure hiervoor noodzakelijk is. Dit zou zowel voor het desbetreffende bedrijf als voor de emissieautoriteit onnodig belastend zijn. Daarom wordt in de emissievergunning een voorschrift opgenomen, inhoudende dat – in gevallen waarin wegens het niet-ingrijpende karakter van de verandering geen wijziging van de emissievergunning noodzakelijk is – volstaan kan worden met het melden van voorgenomen veranderingen aan de emissieautoriteit (artikel 16.12, eerste lid, onder e, Wm in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Tevens kan worden bepaald dat sommige veranderingen de voorafgaande goedkeuring van het bestuur van de emissieautoriteit behoeven (artikel 16.12, tweede lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm).

#### Derde en vierde lid

In het derde lid wordt geregeld dat in de emissievergunning een verkoopplafond moet worden opgenomen. Deze bepaling moet in samenhang worden gezien met artikel 16.56, tweede lid, Wm. Het verkoopplafond geeft het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten aan, dat ten hoogste mag worden overgedragen per overdracht. Op grond van het vierde lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het verkoopplafond wordt bepaald. In deze algemene maatregel van bestuur zal een formule worden neergelegd, aan de hand waarvan de emissieautoriteit op eenduidige en uniforme wijze het verkoopplafond per inrichting in de emissievergunning kan vaststellen. De formule zal bestaan uit de volgende bestanddelen: de maximale productiecapaciteit dan wel het totaal opgesteld thermisch vermogen van de betreffende NO<sub>x</sub>-installaties en de prestatienorm, bedoeld in artikel 16.50 Wm. De term prestatienorm wordt toegelicht bij artikel 16.50 Wm. Indien overigens door een overdracht het verkoopplafond zou worden overschreden, is geen sprake van een overtreding van de emissievergunning, maar kan de overdracht simpelweg niet worden geregistreerd (artikel 16.59, eerste lid, Wm). Het verkoopplafond is ook om een andere reden nog van belang. Ingevolge artikel 16.53, tweede lid, Wm wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald welk percentage van het verkoopplafond de emittent mag sparen en lenen.

#### *Artikel 16.50*

Dit artikel biedt de wettelijke basis om bij algemene maatregel van bestuur het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten vast te stellen dat een inrichting in een kalenderjaar opbouwt per eenheid energie die in de NO<sub>x</sub>-installatie wordt verbruikt of per eenheid product die in de NO<sub>x</sub>-installatie wordt vervaardigd. Onder NO<sub>x</sub>-emissierecht wordt kort gezegd verstaan: een overdraagbaar recht om gedurende een bepaalde periode een emissie van één kilogram NO<sub>x</sub> in de lucht te veroorzaken. Bij de algemene maatregel van bestuur wordt dus in feite aangegeven hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten een emittent per jaar opbouwt per eenheid (giga-joule) energie die in de NO<sub>x</sub>-installatie is verbruikt of per eenheid (ton) product die in de NO<sub>x</sub>-installatie is vervaardigd. Dit is de prestatienorm. De emittent mag echter meer NO<sub>x</sub> emitteren dan de opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten, mits hij daar maar aanvullend voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten tegenover heeft staan. Veroorzaakt een NO<sub>x</sub>-installatie minder NO<sub>x</sub>-emissies dan de prestatienorm, dan kan de

emittent het overschot aan NO<sub>x</sub>-emissierechten bijvoorbeeld verkopen. Hij kan deze NO<sub>x</sub>-emissierechten ook sparen (artikel 16.53 Wm) of gebruiken om aan de emissienorm te voldoen in verband met een relatief minder goed presterende NO<sub>x</sub>-installatie in de inrichting.

Op grond van dit artikel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur kan een inrichting uitrekenen hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten, bedoeld in artikel 16.52, onder a, onder 1°, Wm hij opbouwt. Dit geschiedt door de prestatienorm te vermenigvuldigen met het aantal eenheden brandstof dat gedurende het emissiejaar is verbruikt in de NO<sub>x</sub>-installaties waarop de emissievergunning betrekking heeft, dan wel met het aantal eenheden product dat gedurende het emissiejaar in de NO<sub>x</sub>-installatie is vervaardigd. De prestatienorm is een zogenaamde relatieve norm omdat het aantal opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten afhankelijk is van het aantal verbruikte eenheden energie dan wel vervaardigd product.

Het ontstaan van NO<sub>x</sub>-emissierechten in het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten vindt derhalve op een andere wijze plaats dan door middel van toewijzing zoals in het systeem van handel in broeikasgas-emissierechten het geval is. NO<sub>x</sub>-emissierechten vloeien, gelet op het bovenstaande, rechtstreeks voort uit de wet; hiervoor is derhalve, anders dan in het systeem van handel in broeikasgasemissierechten, geen actieve handeling van de overheid vereist. Het bijschrijven van NO<sub>x</sub>-emissierechten door de emissieautoriteit op de desbetreffende inrichtingsrekening in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is een puur uitvoerende handeling.

Na het indienen van het emissieverslag met daarin de opgave van de emissies alsmede ter onderbouwing daarvan de achterliggende gegevens met betrekking tot het brandstofgebruik of de productie en, na eventuele correctie van deze gegevens door de ambtshalve schatting van de emissieautoriteit, de opgebouwde emissierechten, wordt het juiste aantal opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten op de rekening van de desbetreffende inrichting gestort. Dit zal nader worden geregeld in de ministeriële regeling op grond van artikel 16.58, vierde lid, Wm. De hoogte van de prestatienorm in 2010 en het verloop van die norm vanaf 2005 naar 2010 is uitvoerig met de industrie besproken en afgestemd. Deze normen zijn nodig om, voor wat betreft de industrie, te kunnen voldoen aan de NO<sub>x</sub>-taakstelling in 2010 die is afgeleid van het emissieplafond dat voor alle bronnen van NO<sub>x</sub> in Nederland voor 2010 geldt. Nederland is gehouden aan deze taakstelling op grond van de NEC-richtlijn (zie het algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 4.2).

#### *Artikel 16.51*

In het eerste lid is de emissienorm opgenomen waaraan de drijver van de inrichting moet voldoen. Derhalve is dit artikellid als een centrale bepaling in titel 16.3 te beschouwen. Deze emissienorm is te vergelijken met de emissienorm, bedoeld in artikel 16.37, eerste lid, Wm met betrekking tot het systeem van handel in broeikasgasemissierechten. De emittent moet ervoor zorgen dat hij voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar met betrekking tot het emissiejaar ten minste het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten inlevert dat overeenkomt met de emissie die de inrichting gedurende dat emissiejaar heeft veroorzaakt. Het inleveren van deze NO<sub>x</sub>-emissierechten geschiedt feitelijk door bijschrijving van deze rechten op de nalevingsrekening van de emittent in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Op grond van artikel 16.58 Wm zal dit nader worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. In het systeem van handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten is sprake van een saldo van het aantal emissierechten dat de emittent mag inleveren. De verschillende optel- en aftrekposten zijn genoemd in artikel 16.52 Wm. Deze

posten worden op grond van artikel 16.58 Wm geregistreerd in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Het tweede lid vormt het sluitstuk van de inleverplicht op grond van het eerste lid. Voor 1 mei dient de emittent er niet alleen voor te zorgen dat hij voldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten inlevert, maar dient hij er ook voor te zorgen dat op zijn rekening geen negatief saldo van NO<sub>x</sub>-emissierechten staat. Een emittent kan immers NO<sub>x</sub>-emissierechten voor toekomstige jaren verkopen tot aan het verkoopplafond (artikel 16.56, tweede lid, Wm) en kan daarmee «rood» komen te staan. Dit negatieve saldo is geen probleem, mits de emittent er voor zorgt dat hij naast de naleving van het eerste lid vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar de tekorten heeft aangezuiverd met betrekking tot het emissiejaar. Overtreding van deze bepaling wordt op dezelfde wijze gesanctioneerd als overtreding van het eerste lid omdat het feitelijk niet uitmaakt of de emittent te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten inlevert of een negatief saldo van NO<sub>x</sub>-emissierechten met betrekking tot dat jaar op zijn rekening heeft staan.

#### *Artikel 16.52*

In dit artikel wordt aangegeven op welke wijze het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt bepaald dat de emittent mag inleveren ter nakoming van de emissienorm (artikel 16.51, eerste lid, Wm). Deze norm houdt in dat de emittent ervoor moet zorgen dat hij vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar (hierna: emissiejaar X + 1) ten minste het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten inlevert, dat overeenkomt met de emissie die hij vanuit de NO<sub>x</sub>-installaties, in het emissiejaar (hierna: emissiejaar X) heeft veroorzaakt.

Om te berekenen hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten de emittent met betrekking tot emissiejaar X dient in te leveren teneinde aan de emissienorm ingevolge artikel 16.51, eerste lid, Wm te voldoen, moet een aantal posten van NO<sub>x</sub>-emissierechten worden opgeteld, en moet vervolgens een aantal posten worden afgetrokken.

Ingevolge onderdeel a moeten bij elkaar worden opgeteld de NO<sub>x</sub>-emissierechten die de emittent gedurende het emissiejaar X heeft opgebouwd op basis van de prestatienorm en zijn energieverbruik of productie (1°), het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat hij met betrekking tot emissiejaar X door overdracht heeft verkregen (2°), het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat met betrekking tot emissiejaar X aan hem is overgegaan anders dan door overdracht (3°) alsmede het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat hij in het jaar voorafgaand aan het emissiejaar (X - 1) heeft gespaard en het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat hij ten laste van het jaar volgend op het emissiejaar (X + 1) leent (4°). Alleen die NO<sub>x</sub>-emissierechten mogen worden ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm op grond van artikel 16.51, eerste lid, Wm, die overeenkomstig artikel 16.58 Wm in het register voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn geregistreerd.

Op het overeenkomstig onderdeel a berekende aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten moeten ingevolge onderdeel b enkele posten in mindering worden gebracht. Het gaat om de NO<sub>x</sub>-emissierechten die de emittent met betrekking tot emissiejaar X aan een ander heeft overgedragen (1°), de NO<sub>x</sub>-emissierechten die met betrekking tot kalenderjaar X van hem aan een ander zijn overgegaan anders dan door overdracht (2°), de emissierechten die hij heeft gespaard en die hij in het jaar volgend op het emissiejaar (X + 1) kan inleveren (3°), de NO<sub>x</sub>-emissierechten die hij ten behoeve van kalenderjaar X-1 heeft geleend ten laste van kalenderjaar X (4°) en het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat hij alsnog moet inleveren (compenseren) omdat hij in het jaar voorafgaand aan het emissiejaar (X-1)

dat aantal niet heeft ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm (5°). Het laatstgenoemde aantal wordt ingevolge artikel 16.54 Wm van rechtswege in mindering gebracht op het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat hij met betrekking tot het emissiejaar X mag inleveren. Dit wordt ook wel aangeduid als de compensatieverplichting.

#### *Artikel 16.53*

In dit artikel wordt het sparen en lenen van NO<sub>x</sub>-emissierechten geregeld ten laste van of ten behoeve van een ander emissiejaar dan het jaar waarin deze NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn ontstaan. De vergunninghouder mag NO<sub>x</sub>-emissierechten inleveren met betrekking tot het jaar volgend op het emissiejaar (X + 1) om aan de emissienorm van het jaar volgend op het emissiejaar te voldoen (sparen). Het is niet de bedoeling dat hij alle NO<sub>x</sub>-emissierechten die hij heeft opgebouwd, mag sparen. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welk gedeelte de emittent mag sparen. Met betrekking tot het eerste emissiejaar na inwerking-treding van de wet zal dit het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn, dat overeenkomt met 7% van het verkoopplafond dat op grond van artikel 16.49, derde lid, Wm is vastgesteld. In de volgende emissiejaren is dit 5%.

Indien de vergunninghouder onvoldoende NO<sub>x</sub>-emissierechten tot zijn beschikking heeft om te voldoen aan de emissienorm, mag hij een beperkt aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat hij met betrekking tot het jaar volgend op het emissiejaar (X + 1) mag inleveren, met betrekking tot emissiejaar X inleveren om aan de emissienorm van jaar X te voldoen (lenen). Ook hier geldt weer dat de vergunninghouder slechts een beperkt aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten mag lenen. Dit aantal komt eveneens overeen met een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage van het verkoopplafond, dat met betrekking tot het eerste emissiejaar na de inwerking-treding van de wet 7% zal bedragen en met betrekking tot volgende emissiejaren 5%. Het sparen en lenen van NO<sub>x</sub>-emissierechten werkt door in de berekening overeenkomstig artikel 16.52 Wm van het aantal beschikbare NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Deze bepaling richt zich tot de vergunninghouder, omdat het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat gespaard of geleend kan worden, mede wordt bepaald door het verkoopplafond dat in de emissievergunning is opgenomen. Indien er geen emissievergunning is, waarin het verkoopplafond is vastgelegd, kan dus ook niet worden bepaald hoeveel gespaard of geleend mag worden en kan er dus ook niet worden geleend of gespaard. Het sparen en lenen van NO<sub>x</sub>-emissierechten is bedoeld om voor 1 mei het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten precies in overstemming te kunnen brengen met de feitelijke uitstoot van NO<sub>x</sub>. Dit geeft een aanvullende flexibiliteit aan inrichtingen. Weliswaar zijn de gegevens redelijk goed in te schatten, maar een marge van 5% ligt in de rede om de rechten precies te kunnen afstemmen op de emissies.

De vergunninghouder dient zelf zorg te dragen voor het sparen en lenen. Indien de vergunninghouder niet al zijn NO<sub>x</sub>-emissierechten nodig heeft om aan de emissienorm te voldoen, worden deze rechten niet automatisch overgeschreven naar zijn spaarsaldo in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. De vergunninghouder is deze rechten dus kwijt indien hij ze niet voor 1 mei heeft gespaard (heeft overgeboekt ten behoeve van het jaar volgend op het emissiejaar) of indien hij ze voor die tijd niet heeft verkocht. Indien een vergunninghouder wenst te sparen of lenen, moet daartoe in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten worden vastgelegd hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten die geldig zijn in emissiejaar X, de vergunninghouder pas in het jaar volgend op het emissiejaar (X+1) wil inleveren om aan de emissienorm te voldoen (sparen) en hoeveel emissierechten die geldig zijn in het jaar volgend op het emissiejaar (X+1) de vergunninghouder wil inleveren om aan de emissienorm van

emissiejaar X te voldoen (lenen). De vergunninghouder moet via het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten aangeven te willen sparen of lenen. Daarna wordt automatisch gecontroleerd of de overschrijving past binnen het spaar- of leenplafond (artikel 16.58, derde lid, en artikel 16.59, tweede lid, Wm). Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering hiervan nadere regels worden gesteld (artikel 16.58, vierde lid). De NO<sub>x</sub>-emissierechten worden – indien het plafond dat toestaat – vervolgens *overgeboekt* naar het desbetreffende emissiejaar. De spaar- of leenoverschrijving heeft dus gevolgen voor het saldo in het jaar X en het jaar X+1.

Uit artikel 16.51, eerste lid, en artikel 16.53 Wm vloeit voort dat het sparen en lenen op tijd dient plaats te vinden, namelijk vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar waarin de NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn ontstaan (sparen), onderscheidelijk vóór 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar voorzover het NO<sub>x</sub>-emissierechten betreft die het jaar na het emissiejaar worden opgebouwd (lenen).

#### *Artikel 16.54*

In het eerste lid wordt geregeld dat de emittent die met betrekking tot een emissiejaar niet aan de emissienorm heeft voldaan, met betrekking tot het jaar volgend op het emissiejaar het tekort aan NO<sub>x</sub>-emissierechten moet compenseren. In feite is er sprake van het inlossen van achterstallige schuld. Het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat een emittent in het emissiejaar X te weinig heeft ingeleverd om aan de emissienorm te voldoen, moet hij alsnog met betrekking tot het emissiejaar X+1 inleveren. De compensatieplicht ontstaat van rechtswege, zonder dat hiervoor een besluit van het bestuur van de emissieautoriteit nodig is. Het te compenseren aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt in mindering gebracht op het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat de emittent met betrekking tot het jaar volgend op het emissiejaar dient in te leveren (artikel 16.52, onder b, onder 5°, Wm). De emittent kan het bestaan van een compensatieplicht en de omvang daarvan op eenvoudige wijze achterhalen door raadpleging van zijn rekening in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Het aantal geregistreerde NO<sub>x</sub>-emissierechten is vervolgens te vergelijken met de feitelijke emissie, zoals deze aan de hand van het geverifieerde emissieverslag is vast te stellen. Indien het aantal geregistreerde NO<sub>x</sub>-emissierechten op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar onvoldoende is om de emissies uit het emissiejaar af te dekken, bestaat een compensatieplicht. De omvang van de compensatieplicht is gelijk aan het verschil tussen de feitelijke NO<sub>x</sub>-emissies enerzijds en het aantal geregistreerde NO<sub>x</sub>-emissierechten anderzijds.

Het eerste lid is tot de emittent gericht en niet tot de houder van de emissievergunning, omdat de compensatieplicht ook moet gelden voor emittenten die niet over de vereiste emissievergunning beschikken. Dit artikel is analoog aan artikel 16.39 Wm dat is opgenomen met betrekking tot het systeem van handel in broeikasgasemissierechten.

Het tweede lid bevat een compensatieplicht voor het geval de vergunninghouder op 1 mei volgend op het emissiejaar een negatief saldo van NO<sub>x</sub>-emissierechten op zijn rekening heeft staan. De omvang van de compensatieplicht is gelijk aan de omvang van het negatieve saldo. Zoals in de toelichting bij artikel 16.51 Wm is aangegeven, wordt overtreding van artikel 16.51, tweede lid, Wm op dezelfde wijze gesanctioneerd als overtreding van artikel 16.51, eerste lid, Wm.

#### *Artikel 16.55*

In dit artikel is de geldigheidsduur van een NO<sub>x</sub>-emissierecht vastgelegd. Onder «geldigheidsduur» wordt in dit verband verstaan: het kunnen gebruiken van een NO<sub>x</sub>-emissierecht om in een bepaald emissiejaar aan



de emissienorm te voldoen. Een NO<sub>x</sub>-emissierecht is telkens geldig ten behoeve van het emissiejaar waarin het recht is ontstaan (opgebouwd) op grond van artikel 16.50 Wm (emissiejaar X). Het recht mag alleen ten behoeve van dat emissiejaar (X) worden ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm van emissiejaar X. Een NO<sub>x</sub>-emissierecht is dus steeds aan een bepaald jaar gekoppeld. Een emissierecht dat geldig is ten behoeve van jaar X, mag tot 1 mei van het jaar X+1 worden ingeleverd om te voldoen aan de emissienorm van het jaar X (zie artikel 16.51, eerste lid, Wm). Hieruit vloeit voort dat een NO<sub>x</sub>-emissierecht kan worden verhandeld tot 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar met betrekking waartoe het recht geldig is. Het heeft geen zin om een NO<sub>x</sub>-emissierecht na dat tijdstip te verhandelen omdat het recht daarna niet meer geldig is. Overigens is het verhandelen van NO<sub>x</sub>-emissierechten niet beperkt tot het emissiejaar waarin ze worden opgebouwd (zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.56, tweede lid, onder b, Wm). Emissierechten kunnen worden verhandeld met betrekking tot kalenderjaren die behoren tot een tijdvak waarvoor prestatienormen zijn vastgesteld.

Op de bepaling in het eerste lid met betrekking tot de geldigheid van een NO<sub>x</sub>-emissierecht bestaat een uitzondering (tweede lid). In geval van sparen is het NO<sub>x</sub>-emissierecht geldig ten behoeve van het jaar waarvoor wordt gespaard (emissiejaar X + 1). In geval van lenen is het recht geldig ten behoeve van het jaar waarvoor wordt geleend (emissiejaar X - 1). Afgezien van deze gevallen is een NO<sub>x</sub>-emissierecht uitsluitend geldig ten behoeve van emissiejaar X, het jaar waarin het recht is opgebouwd. Voorwaarde is dan wel dat het sparen en lenen als zodanig is geregistreerd (artikel 16.52 en artikel 16.59, tweede lid, Wm).

#### *Artikel 16.56*

##### Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat een NO<sub>x</sub>-emissierecht vatbaar is voor overdracht. Het gevolg van de overdracht is dat de verkrijger meer NO<sub>x</sub>-emissierechten heeft om in te leveren, te sparen of te verkopen. Een verschil met de overdracht van broeikasgasemissierechten is dat er geen genummerde, van elkaar te onderscheiden, NO<sub>x</sub>-emissierechten zijn, maar er sprake is van onderling inwisselbare NO<sub>x</sub>-emissierechten. Wel zijn NO<sub>x</sub>-emissierechten aan een bepaald emissiejaar gekoppeld (zie de toelichting bij artikel 16.55 Wm).

Het tweede verschil met broeikasgasemissierechten is dat vooraf niet het exacte aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten bekend is dat een emittent opbouwt, maar dat pas achteraf, na afloop van het emissiejaar, kan worden berekend, op basis van artikel 16.50 Wm, hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten de emittent in dat jaar heeft opgebouwd. Gedurende het jaar kan de emittent wel het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten berekenen dat hij tot dusver heeft opgebouwd aan de hand van de hoeveelheid brandstof dan wel producten die hij tot op dat moment heeft verbruikt dan wel vervaardigd. Voor het handelen in NO<sub>x</sub>-emissierechten is het niet nodig dat vooraf al het exacte aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten bekend is.

Het handelen in NO<sub>x</sub>-emissierechten dient los gezien te worden van het ontstaan (opbouwen) van NO<sub>x</sub>-emissierechten. Het opbouwen van NO<sub>x</sub>-emissierechten is van belang in verband met de emissienorm. Opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen worden gebruikt om te voldoen aan de emissienorm. Indien de emittent meer NO<sub>x</sub>-emissierechten met betrekking tot een emissiejaar verkoopt dan hij in dat jaar opbouwt, en hij dit verschil niet voor 1 mei van het daarop volgende emissiejaar aanzuivert door middel van het aankopen van NO<sub>x</sub>-emissierechten of door middel van het sparen of lenen van NO<sub>x</sub>-emissierechten, overtreedt hij de

emissienorm van artikel 16.51, eerste of tweede lid, Wm (zie ook de toelichting bij het tweede lid).

#### Tweede en derde lid

In het tweede lid, onder a, is aangegeven dat de kring van personen waarbinnen een NO<sub>x</sub>-emissierecht kan worden overgedragen, beperkt is tot de houders van een emissievergunning. Daarom is het ook niet mogelijk, zoals bij broeikasgasemissierechten, om als niet-vergunninghouder een rekening of een deelrekening te openen in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

In onderdeel b van het tweede lid wordt aangegeven in welke periode NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen worden verhandeld. Hierin wordt aangegeven dat het emissierecht kan worden verhandeld met betrekking tot kalenderjaren die behoren tot een tijdvak waarvoor prestatie-normen zijn vastgesteld. Het verhandelen van NO<sub>x</sub>-emissierechten is dus niet beperkt tot het jaar waarin ze zijn opgebouwd op grond van artikel 16.51 Wm; er kan gehandeld worden voor toekomstige jaren.

Indien op grond van artikel 16.52 Wm prestatienormen zijn vastgelegd voor de jaren 2005 tot en met 2010, is het bijvoorbeeld in 2005 al mogelijk NO<sub>x</sub>-emissierechten die betrekking hebben op (geldig zijn in) het jaar 2008 te verkopen. De koper kan deze NO<sub>x</sub>-emissierechten te zijner tijd (voor 1 mei 2009) gebruiken om aan de emissienorm in 2008 te voldoen, maar hij kan ook besluiten de NO<sub>x</sub>-emissierechten weer te verkopen. Het is niet mogelijk NO<sub>x</sub>-emissierechten van een jaar te verkopen indien er voor dat jaar nog geen prestatienorm is vastgesteld. Er zij op gewezen dat vanaf 1 mei van emissiejaar X+1 het handelen in NO<sub>x</sub>-emissierechten die betrekking hebben op emissiejaar X, zinloos is geworden omdat deze rechten dan niet meer geldig zijn; ze kunnen niet meer worden gebruikt om te voldoen aan de emissienorm. Dit vloeit voort uit artikel 16.55, eerste lid, en artikel 16.51, eerste lid, Wm, waarin is opgenomen dat de emittent vóór 1 mei van het emissiejaar (X+1) het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten met betrekking tot het emissiejaar X moet inleveren dat overeenkomt met de in het emissiejaar X veroorzaakte NO<sub>x</sub>-emissies.

Het tweede lid bepaalt ook dat het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat overgedragen kan worden, gelimiteerd wordt door het voor de inrichting geldende verkoopplafond. Het verkoopplafond strekt ertoe – ter voorkoming van verstoring van de markt – versturende speculaties te voorkomen. Daarnaast wordt voorkomen dat een emittent een onverantwoord groot aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten kan overdragen waardoor het risico zou bestaan dat hij niet meer in staat is om in het desbetreffende emissiejaar aan de emissienorm te voldoen. De *verkoop* van NO<sub>x</sub>-emissierechten dient derhalve te worden beperkt. Het ligt in de rede hierbij een correctie in te bouwen voor het aantal reeds *gekochte en verkochte* NO<sub>x</sub>-emissierechten die betrekking hebben op (geldig zijn in) een bepaald emissiejaar. Om dit doel te kunnen bereiken zal per overdracht – rekening houdend met eventuele reeds gekochte en verkochte NO<sub>x</sub>-emissierechten – moeten worden bekeken of door de overdracht het verkoopplafond niet wordt overschreden. Het uiteindelijke doel van een verkoopplafond is dus het aantal over te dragen NO<sub>x</sub>-emissierechten *per emissiejaar* te limiteren. Dit moet echter worden geregeld door beperkingen te stellen aan het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat per overdracht ten hoogste mag worden overgedragen. Het verkoopplafond wordt in de emissievergunning opgenomen (artikel 16.49, derde lid, Wm). Aan de hand van dat plafond wordt bepaald hoeveel NO<sub>x</sub>-emissierechten maximaal per overdracht kunnen worden overgedragen. De bedoeling is dat de emittent niet meer NO<sub>x</sub>-emissierechten verkoopt dan het verkoopplafond. Op grond van het tweede lid is derhalve de verkoop van NO<sub>x</sub>-emissierechten pas mogelijk indien het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat de verkoper wenst te verkopen,

plus het aantal reeds verkochte NO<sub>x</sub>-emissierechten min het aantal gekochte NO<sub>x</sub>-emissierechten, door die verkoop niet groter wordt dan het verkoopplafond (het getal dat in de emissievergunning staat). Dat getal wordt in de emissievergunning via een uniforme regel vastgelegd. De uniforme regel aan de hand van het totaal opgesteld thermisch vermogen dan wel de productiecapaciteit, een bepaald aantal draaiuren en de prestatienorm van het jaar 2005, wordt in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.49, vierde lid, Wm vastgelegd. Dat betekent dat het verkoopplafond een in beginsel eenmalig vastgesteld specifiek (dat wil zeggen per inrichting verschillend) getal zal zijn waarmee per overdracht wordt berekend of de toegestane limiet niet wordt overschreden. Op grond van het tweede lid, onder c, dient bij een overdracht gekeken te worden naar het saldo van het jaar waarin de over te dragen NO<sub>x</sub>-emissierechten geldig zijn om te bepalen of de overdracht doorgang kan vinden. Indien bijvoorbeeld in 2006 NO<sub>x</sub>-emissierechten worden verkocht die geldig zijn in 2008, dan geldt dat aan de hand van het saldo van reeds met betrekking tot 2008 gekochte en verkochte emissierechten bekeken moet worden of het verkoopplafond niet wordt overschreden.

In het derde lid wordt geregeld dat een NO<sub>x</sub>-emissierecht ook vatbaar is voor andere overgang. Dit betekent dat de voorwaarden voor overdracht, opgenomen in het eerste en tweede lid, eveneens van toepassing zijn op bijvoorbeeld een fusie.

#### *Artikel 16.57*

Het eerste lid is vergelijkbaar met hetgeen in artikel 16.41 Wm is bepaald met betrekking tot de overdracht van broeikasgasemissierechten. Ook bij NO<sub>x</sub>-emissierechten is ervoor gekozen om de privaatrechtelijke levering en de publiekrechtelijke erkenning daarvan te combineren. Zolang de overdracht niet is geregistreerd in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten blijven de NO<sub>x</sub>-emissierechten zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk in het bezit van de verkoper. De privaatrechtelijke levering heeft als gevolg dat er een overdracht tot stand komt, die zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk rechtsgevolg heeft. Het publiekrechtelijk rechtsgevolg is het kunnen gebruiken van het NO<sub>x</sub>-emissierecht ter voldoening aan de emissienorm van artikel 16.51, eerste lid, Wm. Het tweede lid is vergelijkbaar met hetgeen met betrekking tot broeikasgasemissierechten is bepaald in artikel 16.41, tweede lid, Wm. Het eerste lid wordt ook hier van overeenkomstige toepassing verklaard op andere wijzen van overgang. Weliswaar hoeft een NO<sub>x</sub>-emissierecht dat overgaat onder algemene titel niet te worden geleverd om de overgang volledig te laten zijn, zoals bij overdracht, maar om zijn werking te krijgen naar derden toe dient de overgang wel geregistreerd te worden (artikel 16.41, derde lid, in verbinding met 16.57, derde lid, Wm). De registratie van de overgang verloopt dus overeenkomstig de regeling die is getroffen voor de situatie van overdracht. De overgang wordt door de registratie zichtbaar voor de emissie-autoriteit. De feitelijke situatie en de geregistreerde situatie lopen na een overgang, anders dan overdracht, uiteen. Formeel is er al wel sprake van een volledige overgang maar materieel gesproken heeft een emissierecht geen waarde totdat de overgang ter registratie wordt aangeboden en de veranderde situatie is geregistreerd. Tot dat moment kan van de NO<sub>x</sub>-emissierechten, na bijvoorbeeld een fusie, geen gebruik worden gemaakt, noch privaatrechtelijk noch bestuursrechtelijk, totdat de nieuwe rechthebbende met betrekking tot de NO<sub>x</sub>-emissierechten is geregistreerd bij de emissieautoriteit. Het derde lid verklaart ook artikel 16.42 Wm van overeenkomstige toepassing. Op die wijze wordt voorkomen dat het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten de werkelijkheid niet juist weergeeft (artikel 16.42, eerste lid, in verbinding met artikel 16.57, derde lid, Wm). Indien er niets

geregeld zou worden, zou vernietiging van de overeenkomst ten gevolge hebben dat een overgedragen NO<sub>x</sub>-emissierecht na vernietiging weer toebehoort aan de verkoper. Het register daarentegen zou aangeven dat het betreffende NO<sub>x</sub>-emissierecht aan de koper toebehoort. Artikel 16.42, eerste lid, in verbinding met artikel 16.57, derde lid, Wm strekt ertoe deze gevolgen aan de vernietiging te onthouden. Vernietiging van de overeenkomst als zodanig wordt dus niet onmogelijk gemaakt. Het voorgaande geldt ook voor de nietige of onbevoegde overeenkomst. Een eenmaal geregistreerde overdracht zal dus niet teruggedraaid kunnen worden. Door de controlestappen die worden uitgevoerd voordat tot registratie wordt overgegaan, biedt het systeem een zo groot mogelijke mate van rechtszekerheid. Hierdoor kan het aantal vernietigbare dan wel nietige overeenkomsten tot een minimum worden beperkt, evenals het door een beschikkingsonbevoegde overdragen van NO<sub>x</sub>-emissierechten. Artikel 16.42, tweede lid, in verbinding met artikel 16.57, derde lid, Wm draagt er zorg voor dat er geen voorwaardelijke verbintenissen of verbintenissen onder een tijdsbepaling in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen worden ingeschreven. Het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten moet de werkelijkheid weergeven zodat er een betrouwbare handel ontstaat en partijen er op mogen vertrouwen dat ze de NO<sub>x</sub>-emissierechten die ze kopen ook werkelijk kunnen gebruiken ter dekking van hun emissies dan wel om ze verder kunnen verhandelen. Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze toelichting in paragraaf 13.2, heeft het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten geen informatiefunctie zoals bijvoorbeeld de kadastrale registers deze wel hebben en is het voor derden dan ook niet mogelijk om te zien of een emissierecht voorwaardelijk is overgedragen. Artikel 16.42, derde, vierde en vijfde lid in verbinding met artikel 16.57, derde lid, Wm sluiten respectievelijk het vestigen van pand en vruchtgebruik en het leggen van beslag uit (zie paragraaf 14.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). De meerwaarde van het niet uitsluiten zou gering zijn. Emissierechten zullen maar een relatief klein deel van het vermogen van de emittent uitmaken, waarbij ook nog bedacht moet worden dat een deel van de emissierechten, zo niet alle, ingeleverd worden aan het eind van het jaar om aan de emissienorm te voldoen.

#### *Artikel 16.58*

In het eerste lid wordt een register ingesteld waarin de gegevens met betrekking tot de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten worden ingeschreven. De gegevens die in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten voor elke inrichting op haar rekening of deelrekening worden opgenomen hebben betrekking op de artikelen 16.51, eerste lid, Wm en 16.52 Wm. Dit betreft de volgende gegevens:

- de NO<sub>x</sub>-emissierechten die de emittent voor 1 mei van elk jaar heeft ingeleverd ter voldoening aan de emissienorm;
- de gegevens met betrekking tot de transacties die zijn verricht;
- het aantal gespaarde of geleende NO<sub>x</sub>-emissierechten;
- het aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten dat is opgebouwd op grond van artikel 16.50 Wm; en
- in voorkomend geval, het aantal emissierechten dat moet worden gecompenseerd op grond van artikel 16.54 Wm.

Het tweede lid wijst de emissieautoriteit aan als beheerder van het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. De emissieautoriteit vervult deze functie ook al voor de handel in broeikasgasemissierechten.

#### *Artikel 16.59*

Het eerste lid geeft aan wanneer de overdracht of andere overgang zal worden geregistreerd in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten.

Onder a worden onder meer de volgende voorwaarden voor registratie van de overdracht of andere overgang gesteld:

- NO<sub>x</sub>-emissierechten kunnen alleen tussen vergunninghouders worden overgedragen;
- het verkoopplafond moet door de voorgenomen transactie niet worden overschreden.

Onder b wordt bepaald dat aangegeven dient te worden op welk emissiejaar de overdracht betrekking heeft. Dit houdt verband met het feit dat rechten met betrekking tot toekomstige jaren kunnen worden verkocht (zie de toelichting bij artikel 16.56 Wm).

In het tweede lid is de registratie van het sparen en lenen in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten door de emissieautoriteit vastgelegd. Om te kunnen sparen en lenen dient de emittent voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar er voor zorg te dragen, dat in het register is geregistreerd hoeveel NO<sub>x</sub>-rechten hij wil sparen ten behoeve van het volgende emissiejaar en hoeveel NO<sub>x</sub>-rechten hij wil lenen van het volgende emissiejaar (artikel 16.52 en artikel 16.55, tweede lid, Wm). Indien de vergunninghouder boven het vastgestelde percentage van het verkoopplafond voor sparen en lenen uitkomt, is het niet mogelijk de betreffende overschrijving te registreren en kunnen de betreffende NO<sub>x</sub>-emissierechten dus niet worden gespaard of geleend (artikel 16.59, tweede lid, Wm in verbinding met artikel 16.53, tweede lid, Wm).

#### *Artikel 16.60*

##### Eerste lid

In het eerste lid wordt aangegeven dat voor vergunninghouders een rekening (inrichtingsrekening) in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten wordt geopend. Anders dan bij het systeem voor handel in broeikasgasemissierechten, worden er slechts rekeningen geopend voor houders van een emissievergunning. Andere personen dan vergunninghouders kunnen dus geen rekening openen in het register voor handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten. Zij kunnen immers ook geen NO<sub>x</sub>-emissierechten overdragen (zie artikel 16.56, tweede lid, onder a, Wm). Op deze rekening worden de gegevens als bedoeld in artikel 16.51, eerste lid, en 16.52 Wm opgenomen (zie artikel 16.58, derde lid, Wm).

##### Tweede lid

Het tweede lid geeft aan dat de rekeninghouder een deelrekening kan openen. Deze regeling is opgenomen om mogelijk te maken dat NO<sub>x</sub>-emissierechten door tussenpersonen, zoals handelsplatformen, verkocht kunnen worden. Handelsplatformen kunnen een belangrijke rol spelen bij de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten, omdat zij een stabiele en transparante markt kunnen bevorderen. Aangezien het niet mogelijk is dat een handelsplatform eigenaar wordt van de NO<sub>x</sub>-emissierechten (artikel 16.56, tweede lid, onder a) is voor deze oplossing gekozen. Per deelrekening kan een persoon of handelsplatform worden gemachtigd om voor de volmachtgever NO<sub>x</sub>-emissierechten te kopen of te verkopen. Dit maakt het mogelijk het totaal aan rechten binnen een inrichting over verschillende afdelingen te verdelen. Op grond van artikel 16.58, derde lid, Wm zullen in een ministeriële regeling onder meer bepalingen worden opgenomen omtrent de werking van deelrekeningen.

#### *Artikel 16.61*

Artikel 16.46 Wm is van overeenkomstige toepassing verklaard. De emissieautoriteit mag de kosten voor het openen en openhouden van een

rekening in rekening brengen. Voor de inschrijving van transacties daarentegen mag niets worden gerekend.

Uit artikel 16.46, tweede lid, in verbinding met artikel 16.61 Wm, vloeit voort dat de gevraagde vergoeding niet hoger mag zijn dan de daadwerkelijke gemaakte kosten.

#### Onderdelen J, K en L

Deze onderdelen betreffen de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, het intrekken van de emissievergunning en het opleggen van een last onder dwangsom wegens overtreding van bepaalde normen die bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm of van artikel 18.18 Wm zijn gesteld. De redenen waarom voor deze handhaving-instrumenten is gekozen zijn uiteengezet in hoofdstuk 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Op grond van artikel 2.13 Wm kan de Minister van VROM beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de emissieautoriteit. De minister zal op grond hiervan ook beleidsregels vaststellen omtrent de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Hierbij zullen richtlijnen worden gegeven omtrent de hoogte van de op te leggen dwangsom per soort overtreding. Ook zullen beleidsregels worden vastgesteld met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes.

#### *Artikel 18.6a*

Artikel 18.6a Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid een dwangsom op te leggen. Met betrekking tot de handhaving van bepalingen uit titel 16.3 (NO<sub>x</sub>) door middel van een dwangsom, is aangesloten bij titel 16.2 (broeikasgassen). Naar analogie van titel 16.2 zijn enkele bepalingen uit titel 16.3 in artikel 18.6a opgenomen (16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, artikel 16.6, eerste, tweede of derde lid, artikel 16.12, derde lid, artikel 16.13, artikel 16.14, artikel 16.21, artikel 16.49, eerste lid, alle in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, Wm). Deze sanctie kan worden toegepast wanneer bijvoorbeeld het emissieverslag of het monitoringsprotocol niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend dan wel binnen de daarvoor gestelde termijn geen volledig verslag of protocol is ingediend. Ook is het mogelijk een dwangsom op te leggen bij een gedraging die in strijd is met een voorschrift dat is verbonden aan de emissievergunning (artikel 18.18 in verbinding met artikel 18.6a Wm).

Voorts kan een last onder dwangsom worden opgelegd indien een inrichting niet beschikt over een emissievergunning en in strijd met hoofdstuk 16 Wm emitteert (artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid Wm en artikel 16.49, eerste lid, Wm).

Een last onder dwangsom is erop gericht om de inrichting te bewegen alsnog een vergunningaanvraag, een monitoringsprotocol dan wel een geverifieerd emissieverslag in te dienen, onderscheidenlijk alsnog een volledige vergunningaanvraag, een volledig monitoringsprotocol dan wel een volledig geverifieerd emissieverslag in te dienen. De last onder dwangsom is derhalve een van de instrumenten om de handhavende taak van de emissieautoriteit waar te kunnen maken. De bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen geldt niet in gevallen waarin een inrichting bij het afrekenen over een bepaalde periode over te weinig NO<sub>x</sub>-emissierechten blijkt te beschikken. In dat geval kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

### Artikel 18.12

In artikel 18.12, derde lid, Wm zoals opgenomen in het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, is geregeld dat de emissievergunning als bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, Wm kan worden ingetrokken indien binnen een bepaalde periode twee keer een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a Wm is opgelegd. Het onderhavige onderdeel strekt ertoe artikel 18.12, derde lid, Wm uit te breiden met titel 16.3, zodat het artikel ook betrekking heeft op een emissievergunning als bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, en artikel 16.49, eerste lid, Wm.

### Artikel 18.16a

Artikel 18.16a Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. Alle bepalingen en waarborgen met betrekking tot de bestuurlijke boete zijn reeds in hoofdstuk 18 neergelegd (artikelen 18.16a tot en met 18.16o Wm). Dit artikel verschaft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens enkele centrale artikelen uit hoofdstuk 16 Wm of van artikel 18.18 Wm, voorzover het betreft overtreding van voorschriften die aan een emissievergunning op grond van hoofdstuk 16 Wm zijn verbonden.

Met betrekking tot de handhaving van bepalingen uit titel 16.3 (NO<sub>x</sub>) door middel van een bestuurlijke boete, is aangesloten bij titel 16.2 (broeikasgassen). Naar analogie van titel 16.2 zijn enkele bepalingen uit titel 16.3 in artikel 18.16a opgenomen. Op grond hiervan is het onder meer mogelijk dat het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete oplegt in geval de emittent onvoldoende emissierechten inlevert ter dekking van zijn emissies over het emissiejaar (artikel 16.51, eerste lid, Wm). Zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Ook kan een bestuurlijke boete worden opgelegd indien er sprake is van een saldotekort op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar (artikel 16.51, tweede lid, Wm). Het opleggen en betalen van een bestuurlijke boete ontslaat de emittent niet van de verplichting om in het jaar volgend op het emissiejaar een aantal NO<sub>x</sub>-emissierechten in te leveren dat gelijk is aan die overschrijding of het saldotekort. Die compensatieverplichting vloeit direct uit de wet voort (artikel 16.54, in verbinding met artikel 18.16a, vierde lid, Wm).

In het vierde lid is geregeld dat het opleggen van een bestuurlijke boete losstaat van de verplichting tot compensatie van te weinig ingeleverde emissierechten of het saldotekort. Uit artikel 18.16a, eerste en tweede lid, Wm vloeit voort dat het bestuur van de emissieautoriteit bij overtreding van artikel 16.37, eerste lid, met betrekking tot broeikasgassen een bestuurlijke boete *moet* opleggen en dat bij stikstofoxiden het bestuur van de emissieautoriteit wegens overtreding van artikel 16.51, eerste lid, een boete *kan* opleggen.

### Artikel II

Door wijziging van artikel 1a Wed wordt overtreding van een aantal bepalingen bij of krachtens titel 16.3 (NO<sub>x</sub>) van hoofdstuk 16 Wm aangewezen als een economisch delict, waarmee het een strafbaar feit is. Hierbij is aangesloten bij titel 16.2 (broeikasgassen) van hoofdstuk 16 Wm. Het gaat hierbij om centrale bepalingen, zoals de bepaling inzake de vergunningplicht. Overtreding van artikel 18.18 Wm is al een economisch delict op grond van artikel 1a Wed. Langs deze weg is overtreding van voorschriften die aan een emissievergunning zijn verbonden, strafbaar gesteld. Deze delicten worden op grond van artikel 2 Wed aangemerkt als

misdrijven voorzover zij opzettelijk zijn begaan. In de overige gevallen zijn het overtredingen.

#### Artikel III

In artikel III is een vergelijkbare voorziening opgenomen als in artikel XII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze voorziening beoogt de verlening van vergunningen op grond van artikel 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, Wm (emissievergunning) zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de wet te kunnen laten plaatsvinden. Artikel III maakt het mogelijk dat de emissieautoriteit in oprichting voor de inwerkingtreding van de wet reeds de aanvragen om een emissievergunning voor stikstofoxiden als formele aanvragen in behandeling kan nemen, zodat de procedure omtrent de vergunningverlening zo snel mogelijk kan worden afgerond (zie ook paragraaf 9.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

#### Artikel IV

Er is voor gekozen een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk te maken. Dit levert flexibiliteit op, die noodzakelijk is mede in verband met de afstemming op de inwerkingtreding van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

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



**Voorgeschiedenis wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel kent een voorgeschiedenis. In opdracht van het Ministerie van VROM zijn verschillende onderzoeken over deelonderwerpen verricht. Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeksrapporten.

- «Kiezen voor Winst», een studie naar het potentieel aan kostenvoordelen in een systeem van verhandelbare rechten, IPO Publicatie 105, gepubliceerd mei 1997 door het Interprovinciaal Overleg (IPO).
- PriceWaterhouseCoopers: studie naar effecten van NO<sub>x</sub>-heffing: «NO<sub>x</sub>-heffing gewogen», 8 augustus 1997.
- Studie I door Raytheon Group, Validatie van de inventarisatie van NO<sub>x</sub>-maatregelen in de Chemische industrie, 1997.
- Studie II door Raytheon Group, Validatie van de inventarisatie van NO<sub>x</sub>-maatregelen in de raffinage-industrie, 1997.
- Eindrapport Reductiepotentieel van NO<sub>x</sub>-emissies bij de industrie, raffinaderijen en centrales met de samenhangende kosten, opgesteld door Stork Engineering Consultancy, Milieu en Veiligheidsgroep, 5 februari 1998 (rapport nr. 63008-00-32-301-3).
- Aanvullende studie Reductiepotentieel van NO<sub>x</sub>-emissies bij de industrie, raffinaderijen en centrales met de samenhangende kosten, opgesteld door Stork Engineering Consultancy, Milieu en Veiligheidsgroep, 26 oktober 1998 (rapport nr. 63008-00-32-302-1).
- Gevoeligheidsanalyse NO<sub>x</sub>-reductie bij de industrie, raffinaderijen en centrales in 2005 en 2010, opgesteld door Stork Engineering Consultancy, Milieu en Veiligheidsgroep, 28 mei 1999 (rapportnr 63008-00-32-303-2).
- Organisatie Handel in emissierechten Registratie en Emissie Autoriteit – eindrapport fase 1, Stuyt Projecten BV, 9 oktober 2001.
- Organisatie Handel in emissierechten Registratie en Emissie Autoriteit – eindrapport fase 2, Stuyt Projecten BV, 18 juni 2002.
- Organisatie Handel in emissierechten Registratie en Emissie Autoriteit – eindrapport fase 3, Stuyt Projecten BV, 17 december 2002.
- Eindrapport Relatie Emissie Autoriteit en Wm-bevoegd gezag, Stuyt Projecten BV, 17 december 2002.
- Verkenning randvoorwaarden voor de bestuurlijke boete bij NO<sub>x</sub>-emissiehandel, Stuyt Projecten BV, 29 september 2003.
- Verkenning externe verificatie in het kader van NO<sub>x</sub>-emissiehandel, Stuyt Projecten BV, 3 maart 2003.
- Een systeem van NO<sub>x</sub>-handel in emissierechten voor de stationaire bronnen van de industrie, KPMG Milieu, oktober 2000.
- Netherlands NO<sub>x</sub> trading program; fase 1, ACE, 20 juli 2000.
- Netherlands NO<sub>x</sub> trading program; fase 2, ACE, januari 2001.
- Netherlands NO<sub>x</sub> trading program; fase 3, ACE, mei 2001.
- Studie door Ashworth-Leiniger Group (ALG), Technical advice on Emission Control Technology applied in the SCAQMD, California, februari 2002.
- Haalbaarheidsstudie Handelsplatform NO<sub>x</sub>-handel in emissierechten, uitgevoerd door de Werkgroep Handelsplatform, eindrapport opgesteld 30 november 2001.
- Monitoring van NO<sub>x</sub>-emissies in een systeem van kostenverevening, KEMA, februari 2000.
- Eindrapport proefproject NO<sub>x</sub>-monitoring – Promasys Upbound International BV, februari 2002.
- NO<sub>x</sub>-referentiemetingen bij diverse installaties in Nederland, Vergelijking tussen bedrijfsmetingen en referentiemetingen, DCMR Milieudienst Rijnmond, februari 2003.
- Proefprojecten NO<sub>x</sub>-monitoring bij 10 bedrijven, uitvoering Royal

Haskoning-PriceWaterhouseCoopers- oktober 2002-juni 2003. Eind-rapportage december 2003.

- Een studie naar de contouren voor een wettelijke regeling van handel in emissierechten, 2002. Het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ NILOS, Universiteit Utrecht (C. Backes) en het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Katholieke Universiteit Brabant (R. van Gestel en R. Teuben).
- Assessment of the relationship between Emissions Trading and EU legislation, in particular the IPPC directive, FIELD<sup>1</sup>, 1 juli 2002.
- Actal I, II en III: Effectmeting administratieve lasten; onderzoek naar de aanvullende administratieve lasten van het ontwerpbesluit NO<sub>x</sub>-handel in emissierechten, CapGemini Ernst & Young en Sira Consulting, 12 december 2002.
- Air quality effects of NO<sub>x</sub> emissions trading in The Netherlands, TNO-MEP, 7 oktober 2002.
- Inventarisatie knelpunten en oplossingsrichtingen bij toepassing van NEN-EN 14 181 voor CEMS en PEMS, Senter/NOVEM, 31 maart 2004.

---

<sup>1</sup> Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD), Londen.