

Vergaderjaar 2003–2004

29 565

**Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275) en de instelling van een emissieautoriteit (Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten)**

Nr. 3

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## Inhoudsopgave

I.	<b>ALGEMEEN</b>	3	7.2.2.	Handel in emissierechten	15
1.	<b>Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel</b>	3	7.3.	Staatssteun, mededinging en notificatie als technische maatregel	16
2.	<b>Beleidsmatige achtergrond van het instrument handel in emissierechten</b>	4	8.	<b>De toewijzing van emissierechten en de rechtsbescherming</b>	16
3.	<b>De werking van handel in emissierechten</b>	4	8.1.	Toewijzen en verlenen van emissierechten voor broeikasgassen	16
4.	<b>Internationale verplichtingen tot reductie van de emissies van broeikasgassen</b>	5	8.1.1.	Algemeen	16
4.1.	Inleiding	5	8.1.2.	Inhoud van het nationale toewijzingsplan	17
4.2.	EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten	6	8.1.3.	Procedure van totstandkoming van het nationale toewijzingsplan	21
4.3.	Ontwerp van de EG-registratieverordening	7	8.1.4.	Definitieve toewijzing en de verlening van emissierechten	22
4.4.	Kyoto-Protocol	8	8.1.5.	Inspraak en rechtsbescherming	24
5.	<b>Het systeem van handel in emissierechten</b>	9	8.1.6.	Het aanleggen van een emissierechtendepot en het toewijzen van emissierechten uit dat depot	34
5.1.	Handel in emissierechten: algemeen	9	8.1.7.	Verlenen van vervangende emissierechten	36
5.2.	Uitvoerige beschrijving van de werking het systeem van handel in emissierechten	9	8.1.8.	Stappen en termijnen	36
6.	<b>Plaats van de regeling inzake handel in emissierechten in de Wet milieubeheer</b>	12	8.2.	Emissieverslag en verificatie	39
6.1.	Redenen voor regeling van handel in emissierechten in de Wet milieubeheer	12	8.3.	Register voor handel in broeikasgasemissierechten	41
6.2.	Redenen voor regeling van handel in emissierechten in hoofdstuk 16 Wm met een aparte vergunning	12	8.4.	Overgangsrecht eerste nationale toewijzingsplan	44
6.3.	Het niveau van regeling: wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling	14	9.	<b>De Nederlandse emissieautoriteit</b>	45
7.	<b>Verhouding tot andere relevante Europese regelgeving</b>	14	9.1.	Inleiding	45
7.1.	Inleiding	14	9.2.	Overwegingen voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan	46
7.2.	De IPPC-richtlijn	15	9.3.	Bestuur emissieautoriteit is zelfstandig bestuursorgaan	47
7.2.1.	Inleiding	15	9.4.	Taken en bevoegdheden van de emissieautoriteit	48
			9.5.	Verhouding tussen de emissieautoriteit en de Minister van VROM	49
			9.6.	Scheiding van beleid, uitvoering en handhaving	51

9.7.	Verhouding tussen het bestuur van de emissie- autoriteit en het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm	51	14.4.	Overgang onder bijzondere titel: overdracht	71
9.8.	Aansprakelijkheid van de emissieautoriteit	52	14.5.	Registratie	72
9.9.	Overgangsregime	52	14.6.	Overgang onder algemene titel	73
<b>10.</b>	<b>Handhaving</b>	<b>53</b>	14.7.	Kopersbescherming	73
10.1.	Inleiding	53	14.8.	Geldigheid van emissierechten	74
10.2.	Keuze sancties	54	14.9.	Overdraagbaarheid	74
10.2.1.	Beschikken over een emissievergunning	55	14.10.	Pand, beslag en vruchtgebruik	74
10.2.2.	Overschrijding van de emissienorm	55	14.11.	Wet toezicht effectenverkeer 1995	75
10.2.3.	Emissieverslag	56	14.12.	Fiscale aspecten	75
10.2.4.	Meetverplichtingen en overige verplichtingen	56	<b>15.</b>	<b>Openbaarheid van milieu-informatie bij handel in emissierechten</b>	<b>76</b>
10.2.5.	Reparatoire en punitieve sancties	56	15.1.	Inleiding	76
10.3.	Bestuurlijke boete	57	15.2.	Actieve openbaarheid	76
10.3.1.	Inleiding	57	15.3.	Vertrouwelijkheid van milieu-informatie	78
10.3.2.	Bestuurlijke boete en handel in emissierechten	57	15.3.1.	Relativering uitzonderingsgrond bedrijfs- en fabricagegegevens	78
10.4.	Dwangsom	59	15.3.2.	Aan emissiegegevens ten grondslag liggende gegevens	78
10.5.	Compensatieverplichting	59	15.3.3.	Het bedrijfsbelang in de belangenafweging nader toegelicht	79
10.6.	«Naming and shaming»	59	<b>16.</b>	<b>Ingrijpen in een stelsel van verhandelbare emissie- rechten en de eventuele compensatie van de nadelige gevolgen</b>	<b>81</b>
10.7.	Invordering bij dwangbevel	60	16.1.	MDW-werkgroep Verhandelbare rechten	81
10.8.	Intrekking van de emissievergunning	60	16.2.	Eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol EVRM	82
10.9.	Overdracht emissierechten niet mogelijk	60	17.	Financiering	83
10.10.	Verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht	60	18.	Reacties op het voorontwerp	84
10.11.	Waarborgen ter voorkoming van fraude	61	18.1.	Algemeen	84
10.12.	Stroomschema handhaving	64	18.2.	Hoofdpijnen reacties	85
<b>11.</b>	<b>Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven</b>	<b>65</b>	<b>II.</b>	<b>ARTIKELN</b>	<b>87</b>
11.1.	Inleiding	65	<b>III.</b>	<b>BIJLAGEN BIJ MEMORIE VAN TOELICHTING:</b>	<b>135</b>
11.2.	Administratieve lasten van een systeem van handel in emissierechten	66	1.	Transponeringstabel EG-richtlijn handel in broeikas- gasemissierechten	135
11.3.	Actal	68	2.	Voorgeschiedenis wetsvoorstel	137
<b>12.</b>	<b>Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets</b>	<b>68</b>			
<b>13.</b>	<b>Milieutoets</b>	<b>70</b>			
<b>14.</b>	<b>Privaatrechtelijke en fiscale aspecten</b>	<b>71</b>			
14.1.	Algemeen	71			
14.2.	Rechtskarakter van een emissierecht	71			
14.3.	Wijze van verkrijging van een emissierecht	71			

## I. ALGEMEEN

### 1. DOELSTELLING VAN EN AANLEIDING VOOR HET WETSVORSTEL

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de invoering van het nieuwe instrument handel in broeikasgasemissierechten (hierna: emissierechten). Het wetsvoorstel voegt hiervoor een nieuw hoofdstuk 16 in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) in, waarin een regeling voor de handel in emissierechten is opgenomen. Het wetsvoorstel bevat daarnaast wijzigingen van de hoofdstukken 18 en 2 Wm, waarin respectievelijk het benodigde handhavingsinstrumentarium wordt geregeld en de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: emissieautoriteit). Tevens bevat het wetsvoorstel een wijziging van hoofdstuk 8 Wm inzake de voorschriften die aan de vergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm (hierna: milieuvergunning) kunnen worden verbonden. Tenslotte worden hoofdstuk 19 Wm inzake de openbaarheid en hoofdstuk 20 Wm inzake het beroep bij de administratieve rechter aangepast.

Het wetsvoorstel dient ter implementatie van richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).<sup>1</sup> Met deze richtlijn wordt beoogd de kosteneffectiviteit van de vermindering van de emissies van broeikasgassen te verhogen zodat de Europese Unie (hierna: EU) en de individuele lidstaten kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen en met name het daarbij behorende Kyoto-Protocol.<sup>2</sup>

De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten maakt het mogelijk dat degene die een inrichting drijft waarin de in de richtlijn genoemde activiteiten worden verricht, die een emissie van broeikasgassen in de lucht tot gevolg hebben (hierna: emittent) overal in de EU in emissierechten kan handelen.

De (categorieën van) inrichtingen die onder de nieuwe regeling komen te vallen, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen overeenkomstig de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Vooral nog zal het alleen gaan om inrichtingen met broeikasgas-installaties (hierna: installaties) die kooldioxide-emissies (hierna: CO<sub>2</sub>-emissies) veroorzaken en die staan opgesteld in inrichtingen in de zin van de Wm. Het nieuwe hoofdstuk 16 Wm waarin de handel in emissierechten wordt geregeld, richt zich, net als hoofdstuk 8 Wm, tot degene die de inrichting drijft.

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>3</sup> In paragraaf 18 wordt een overzicht van de ontvangen commentaren gegeven.

Op grond van artikel 19, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zal voor de registratie van transacties in het kader van de handel in emissierechten een verordening van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) worden vastgesteld.<sup>4</sup> Deze verordening (hierna: EG-registratieverordening) wordt naar verwachting medio 2004 van kracht. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zo

<sup>1</sup> PbEU L 275.

<sup>2</sup> Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen.

<sup>3</sup> Stcrt. 2003, 47.

<sup>4</sup> Draft Commission regulation (EC) No. /2004 of xx/xx/2004 for a standardised and secured system of registries pursuant tot Article 19(3) of Directive 2003/87/EC and Article 6(1) of Decision 280/2004/EC.

veel als nu mogelijk is, rekening gehouden met de gevolgen voorzover die op grond van de huidige concepttekst van de ontwerp EG-registratieverordening kunnen worden voorzien. Mede gelet op de inmiddels verstreken implementatietermijn van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, is besloten het in procedure brengen van het onderhavige wetsvoorstel niet te laten wachten op de vaststelling van de EG-registratieverordening (zie ook paragraaf 4.3).

## **2. BELEIDSMATIGE ACHTERGROND VAN HET INSTRUMENT HANDEL IN EMISSIERECHTEN**

De beleidsmatige achtergrond van de introductie van het instrument handel in emissierechten is omschreven in het NMP4 en de daarbij behorende «Notitie Milieubeleid 2002–2006, Vaste waarden, nieuwe vormen».<sup>1</sup> Daarin werd opgemerkt dat in het huidige milieubeleid verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals regelgeving, vergunningen, conventanten en financiële prikkels. Er is niet één instrument dat in alle situaties de voorkeur verdient. Per doelgroep en milieuthema kan de keuze verschillen. Vaak ook is een mix van instrumenten geschikt. Voor het oplossen van de grote milieuproblemen, zoals klimaatverandering, verzuring en grootschalige luchtverontreiniging, is meer dan een intensivering van de bestaande instrumentenmix vereist. Er zijn ook nieuwe beleidsinstrumenten nodig.

Nieuwe, meer op marktsturing gerichte instrumenten vormen een noodzakelijke aanvulling op de bestaande instrumenten. Het is daarbij van belang dat de milieueffecten, die nu nog op de samenleving als geheel worden afgewenteld, een prijs krijgen en dat «het milieu» in de prijzen van goederen en diensten wordt verdisconteerd. Deze nieuwe instrumenten bieden mogelijkheden om op het niveau van een economisch systeem als geheel te sturen. Ze passen in een beleid waarin de overheid primair de doelen en de voorwaarden («kaders») formuleert en het aan de maatschappelijke actoren overlaat zelf de middelen te kiezen om de doelen te realiseren. Handel in emissierechten is een op marktsturing gericht instrument. Het inzetten van dit instrument voor de aanpak van klimaatverandering, verzuring en grootschalige luchtverontreiniging past in een veranderende rol van de overheid: een overheid die kaders en randvoorwaarden stelt en het oplossend vermogen van de individuele spelers in de samenleving benut.

Handel in emissierechten maakt een inrichtingoverstijgende aanpak mogelijk van bepaalde milieuproblemen die samenhangen met emissies en maakt het mogelijk dat een groep van bedrijven op meer kosten-effectieve wijze de noodzakelijke emissiereducerende maatregelen neemt dan mogelijk is met het bestaande, op individuele bedrijven en een individuele aanpak gerichte instrumentarium van hoofdstuk 8 Wm. Hierdoor kan ten opzichte van het bestaande instrumentarium een grotere emissiereductie worden verwezenlijkt tegen lagere kosten, of eenzelfde emissiereductie tegen lagere kosten.

## **3. DE WERKING VAN HANDEL IN EMISSIERECHTEN**

In het systeem van handel in emissierechten zijn twee elementen van wezenlijke betekenis. Enerzijds zijn dit de emissies, anderzijds zijn dat de emissierechten. Een emissie is de feitelijke uitworp van een bepaalde stof, die installaties binnen een inrichting veroorzaken. Een emissierecht is een van overheidswege verstrekt recht om een bepaalde hoeveelheid van een emissie te mogen veroorzaken. Dit verstrekken kan om niet of tegen beta-

<sup>1</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 13 juni 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1.

ling geschieden. Kenmerk van een systeem van handel in emissierechten is dat het emissierecht verhandelbaar is en niet, zoals de ingeburgerde term «emissiehandel» suggereert, de emissie.

Adequate meting van de emissies is noodzakelijk om het systeem goed te kunnen laten functioneren. Dit meten of monitoren moet aan de juiste nauwkeurigheidseisen voldoen en wordt in nadere regels op grond van hoofdstuk 16 Wm verankerd. Jaarlijks moet de emittent een emissieverslag overleggen waarin is aangegeven hoe groot de emissies zijn die hij heeft veroorzaakt. Registratie van de emissierechten is noodzakelijk om de overgang van deze rechten bij te houden. Een dergelijk register van de emissierechten is dynamisch; elke overdracht leidt tot mutaties in het register (hierna: register voor handel in broeikasgasemissierechten). Uiteindelijk dienen tegenover de emissies een gelijke hoeveelheid aan emissierechten te staan. De emittent moet jaarlijks kunnen laten zien dat zijn emissies worden afgedekt door voldoende emissierechten, zoals deze in het register voor handel in broeikasgasemissierechten zijn vastgelegd. Indien de emittent wat dit laatste betreft tekortschiet, overtreedt hij de Wm en volgen sancties.

Doel van de invoering van handel in emissierechten is het bereiken van een grotere kosteneffectiviteit van milieumaatregelen en emissiereducties. Doordat de emissierechten verhandelbaar zijn, 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 emissierechten die hij anders moet kopen. Het systeem is er op gericht dat, in die gevallen waar dat opportuun is, de emittent door verdergaande maatregelen te treffen emissierechten overhoudt die hij kan verkopen. Een systeem van handel in emissierechten bevat prikkels om verdergaande maatregelen te nemen. Als de kosten voor emissiebeperking van de emittent hoger zijn dan de marktprijs van emissierechten, kan de emittent emissierechten bijkopen in plaats van zelf emissiebeperkende maatregelen te treffen. In deze situatie betaalt de emittent mee aan het nemen van emissie-beperkende maatregelen bij een andere emittent. Door dit mechanisme zullen steeds die emissiebeperkende maatregelen getroffen worden die op de meest kosteneffectieve wijze bijdragen aan het behalen van de totale emissiedoelstelling. Daardoor zullen emissiereducties op die plaatsen in de EU worden doorgevoerd, waar zij het minst kosten. Het voordeel hiervan komt ten goede aan de emittenten elders in de EU of in Nederland, die zelf niet beschikken over even goedkope reductiemogelijkheden. Om die reden profiteren binnen de EU zowel de verkopers als de kopers van emissierechten van deze handel.

De werking van het systeem wordt in paragraaf 5.2 uitvoerig beschreven.

## **4. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN TOT REDUCTIE VAN DE EMISSIES VAN BROEIKASGASSEN**

### **4.1. Inleiding**

Voor CO<sub>2</sub> gelden voor Nederland internationale verplichtingen tot reductie van de emissies op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en het Kyoto-Protocol. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten schrijft voor dat de lidstaten aan elk individueel bedrijf dat aan de criteria, zoals neergelegd in de richtlijn, voldoet, emissierechten toewijzen. Het totaal aantal toe te wijzen emissierechten is gekoppeld aan het plafond van het Kyoto-Protocol. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moest na publicatie in het Publicatieblad van

de EU op 25 oktober 2003, door de lidstaten reeds op 1 januari 2004 in de wetgeving zijn geïmplementeerd. Het systeem van handel in emissierechten moet op 1 januari 2005 binnen alle lidstaten van de EU feitelijk van start gaan.

#### **4.2. EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten**

In de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden onder broeikasgassen verstaan de gassen die in het Kyoto-Protocol zijn genoemd, zoals opgenomen in bijlage II bij de richtlijn. Dit zijn de volgende gassen: CO<sub>2</sub> (kooldioxide), CH<sub>4</sub> (methaan), N<sub>2</sub>O (lachgas), HFC's (onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen), PFK's (perfluorkoolstof) en SF<sub>6</sub> (zwavelhexafluoride). De richtlijn richt zich echter alleen op (activiteiten in) installaties, die een emissie veroorzaken van de broeikasgassen die in bijlage I bij de richtlijn worden genoemd. Voorlopig worden in deze bijlage alleen activiteiten genoemd, die leiden tot een emissie van CO<sub>2</sub>. De reden hiervan is dat monitoring op dit moment alleen ter zake van CO<sub>2</sub>-emissies met voldoende nauwkeurigheid en zekerheid kan plaatsvinden. En dat is essentieel voor het functioneren van het systeem.

In een later stadium kan bijlage I bij de richtlijn worden uitgebreid tot andere activiteiten in installaties en activiteiten die tot emissies van andere broeikasgassen leiden. Hiervoor is in artikel 30, eerste lid, van de richtlijn een procedure voorgeschreven. Een lidstaat kan vanaf 2008 ook zelfstandig besluiten het systeem van handel in emissierechten tot andere installaties of broeikasgassen uit te breiden, maar moet hiervoor dan wel eerst toestemming krijgen van de Commissie.

Op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten dienen inrichtingen over een vergunning (hierna: emissievergunning) te beschikken voor het emitteren van broeikasgassen vanuit een broeikasgasinstallatie (hierna: installatie) of een geheel van installaties in de zin van bijlage I bij de richtlijn. Voor een toelichting op de begrippen inrichting en installatie wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.1 Wm.

Een emittent moet na afloop van elk kalenderjaar dat hij emitteert een aantal emissierechten bij de overheid inleveren, dat ten minste gelijk is aan de emissie die hij gedurende dat kalenderjaar (hierna: emissiejaar) heeft veroorzaakt (de zogenaamde emissienorm). Emissierechten kunnen alleen worden toegewezen aan emittenten, die beschikken over een emissievergunning. Om voor een emissievergunning in aanmerking te komen, moet de emittent in staat zijn om de CO<sub>2</sub>-emissies met de vereiste nauwkeurigheid te monitoren.

De handel in emissierechten die na de initiële toewijzing van start gaat, is niet beperkt tot het Nederlandse grondgebied en is ook niet beperkt tot de emittenten die over een emissievergunning beschikken. Ieder persoon binnen de EU kan namelijk aan de handel in emissierechten deelnemen, mits deze een rekening heeft in het register voor handel in broeikasgasemissierechten (artikel 19 van de richtlijn). Deze uitbreiding is opgenomen om het voor bijvoorbeeld milieuorganisaties mogelijk te maken emissierechten te verwerven zonder dat zij emissies veroorzaken. Zij kunnen emissierechten verwerven en deze inleveren bij de emissieautoriteit (zie paragraaf 8.3) met het verzoek deze in te trekken met het oog op de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarnaast kunnen afspraken met landen buiten de EU worden gemaakt met betrekking tot de wederzijdse erkenning van emissierechten (artikel 25 van de richtlijn).

Overigens wordt in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten de mogelijkheid geboden van een poolingsysteem, waarbij primair niet meer de individuele emittent wordt aangesproken, maar een «trustee» die namens een groep van bedrijven optreedt. De trustee zelf is niet noodzakelijkerwijs de emittent. De emittent is de centrale persoon waar in het kader van de Wm de verantwoordelijkheden neergelegd worden. Om via de Wm ook verantwoordelijkheden bij de trustee neer te leggen, zou een nieuwe figuur moeten worden geïntroduceerd met verreikende gevolgen. Vanuit het bedrijfsleven is nooit aangedrongen op het introduceren van het poolingsysteem. Het kabinet heeft om die redenen, en vanwege de uiterst korte implementatietermijn van de richtlijn, besloten van de geboden mogelijkheid geen gebruik te maken.

### **4.3. Ontwerp van de EG-registratieverordening**

Op grond van artikel 19, derde lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt voor de registratie van transacties in het kader van de handel in emissierechten een verordening opgesteld. Deze EG-registratieverordening vormt de basis voor een gestandaardiseerd en beveiligd stelsel van registers in de vorm van elektronische gegevensbestanden, die gemeenschappelijke gegevens bevatten om de verlening, het bezit, de overdracht en de intrekking van emissierechten te volgen, om voor toegang van het publiek en de nodige geheimhouding te zorgen en om te waarborgen dat er geen overdrachten geschieden die in strijd zijn met het Kyoto-Protocol.

Op dit moment is nog slechts het concept van de EG-registratieverordening beschikbaar. De verwachting is dat de EG-registratieverordening medio 2004 van kracht zal worden. De EG-registratieverordening zal voor de implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten ingrijpende gevolgen hebben. Niet uitgesloten wordt dat de definitieve vaststelling van de EG-registratieverordening toch nog tot aanpassing van het wetsvoorstel aanleiding kan geven.

Bepalingen van de EG-registratieverordening werken rechtstreeks en binden zowel het bevoegd gezag als de burgers zonder dat hiervoor eerst implementatie in het nationale recht noodzakelijk is. Het is volgens het gemeenschapsrecht zelfs niet toegestaan bepalingen van de EG-registratieverordening in het nationale recht over te nemen, bijvoorbeeld met het doel dat het nationale recht een volledige regeling van het onderwerp behelst. De volledige regeling inzake de registratie van transacties in het kader van handel in emissierechten bestaat dus uit enerzijds de bepalingen van de EG-registratieverordening en anderzijds uit de bepalingen die bij of krachtens dit wetsvoorstel ter implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zijn vastgesteld.

In het ontwerp van de EG-registratieverordening worden onder meer de volgende onderwerpen geregeld:

- a. instelling van een Europees register voor de handel in broeikasgasemissierechten;
- b. aanwijzing van de centrale administrateur, die het Europese register bijhoudt;
- c. instelling van een nationaal register voor de handel in broeikasgasemissierechten;
- d. aanwijzing van een bevoegd gezag voor het register;
- e. aanwijzing van een nationale registerbeheerder en de taken van die registerbeheerder;
- f. verplichtingen van het bevoegd gezag en van de nationale registerbeheerder;
- g. soorten rekeningen en overzichten in het register;

- h. verlening van emissierechten aan de inrichtingen;
- i. wijze van registratie van transacties;
- j. invoering van geverifieerde emissiegegevens met betrekking tot de individuele inrichtingen;
- k. inlevering van emissierechten door inrichtingen;
- l. intrekking van de ingeleverde emissierechten door het bevoegd gezag;
- m. controle van de juistheid van transacties;
- n. beveiliging van het register;
- o. beproeving van de goede werking van het Europese register en de nationale registers en van de communicatie tussen deze registers;
- p. openbaarheid van gegevens die in het register zijn opgenomen.

Het ontwerp van de EG-registratieverordening regelt met name de details van de registratie. Zo wordt in het ontwerp van de EG-registratieverordening geregeld *op welke wijze* de emittent met betrekking tot een emissiejaar emissierechten moet inleveren. De verplichting als zodanig om emissierechten in te leveren is in het wetsvoorstel opgenomen ter implementatie van artikel 12, derde lid, van de richtlijn. Hiermee is het kerndoel van de registratie bepaald: alleen emissierechten die zijn geregistreerd kunnen worden ingeleverd om aan de emissienorm te voldoen. Indien onvoldoende emissierechten worden ingeleverd ter dekking van de emissie van de inrichting, is derhalve sprake van overtreding van de nationale regelgeving en niet van de EG-registratieverordening. In het wetsvoorstel is bepaald dat de emittent in dat geval een boete is verschuldigd. Tevens is in het wetsvoorstel bepaald dat het tekort aan emissierechten in het jaar volgend op het emissiejaar moet worden gecompenseerd. Deze sancties zijn voorgeschreven in de richtlijn. *De wijze waarop* de compensatie moet plaatsvinden is echter weer in de EG-registratieverordening geregeld. Deze verdeling tussen opneming van verplichtingen in het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving en uitwerking van technische uitvoeringsdetails in de EG-registratieverordening is ook voor andere onderwerpen aangehouden.

Hoewel de bepalingen van de EG-registratieverordening rechtstreeks werken, blijven er ter implementatie van de verordening toch een (beperkt) aantal onderwerpen over die door de lidstaten in het nationale recht moeten worden geregeld. Dit is allereerst de verplichting tot instelling van het register voor handel in broeikasgasemissierechten. Hierin is voorzien in art. 16.43, eerste lid, Wm. Daarnaast bevat het ontwerp van de EG-registratieverordening een verplichting tot aanwijzing van een bevoegd gezag voor het register alsmede van een registerbeheerder. Het bevoegd gezag draagt zorg voor de goede werking van het register. De registerbeheerder verricht slechts de feitelijke uitvoeringshandelingen die in de EG-registratieverordening zijn voorzien en heeft geen enkele bevoegdheid om besluiten te nemen. Artikel 16.43, tweede lid, Wm voorziet er in dat de emissieautoriteit zal worden aangewezen als het bevoegd gezag voor het register en als de registerbeheerder. In het ontwerp van de EG-registratieverordening is uitdrukkelijk bepaald dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de goede werking van het register bij de lidstaten berust, in Nederland de Minister van VROM.

#### **4.4. Kyoto-Protocol**

De verplichtingen die voortvloeien uit het Kyoto-Protocol gaan vanaf 2008 in. De Kyoto-periode loopt van 2008 tot en met 2012. De periode van drie jaar die in het Europese systeem daaraan voorafgaat, dient ertoe de betrokken bedrijven en overheden optimaal voor te bereiden op de Kyoto-jaren. Met het Kyoto-Protocol hebben de westerse landen en de landen in transitie (de voormalige Oostbloklanden) een doelstelling geaccepteerd voor de reductie van de emissies van broeikasgassen. Voor de EU als



geheel geldt voor de periode 2008–2012 een verplichting tot reductie van de emissies met 8% ten opzichte van de emissies in 1990. Studies hebben uitgewezen dat op de langere tot zeer lange termijn de mondiale emissies van broeikasgassen met 70% moeten worden verminderd ten opzichte van het huidige niveau. Voor Nederland komt de Kyoto-doelstelling, na een herverdeling binnen de EU, ruwweg neer op een reductie van 6% ten opzichte van de emissies in 1990. Nederland realiseert deze verplichting deels door middel van aankoop van emissierechten in het buitenland door de Nederlandse overheid, overeenkomstig de mechanismen die het Kyoto-Protocol toestaat. Dit leidt tot een vergroting van de emissieruimte voor Nederland in de Kyoto-periode. Voor het overige wordt emissiebeperking gerealiseerd door middel van een beleidspakket voor de verschillende sectoren die CO<sub>2</sub> of andere broeikasgassen emitteren. De bijdrage aan de taakstelling voor Nederland (en binnen de EU), die moet worden geleverd door de CO<sub>2</sub>-emitterende industrie, zal worden verwezenlijkt met behulp van het nieuwe instrument handel in emissierechten.

## **5. HET SYSTEEM VAN HANDEL IN EMISSIERECHTEN**

### **5.1. Handel in emissierechten: algemeen**

Handel bestaat uit twee elementen, te weten schaarste en de mogelijkheid tot ruil. In dit geval ontstaat schaarste doordat de overheid een verplichting aan de emittenten oplegt om aan een emissienorm te voldoen. Deze is zodanig vastgesteld dat daarvoor additionele reductiemaatregelen noodzakelijk zijn, terwijl niet alle emittenten daaraan op dezelfde kosten-efficiënte wijze kunnen voldoen door het nemen van emissiereducerende maatregelen binnen de eigen inrichting. Vervolgens is eveneens essentieel dat het door de overheid wettelijk mogelijk wordt gemaakt dat een ieder emissierechten kan verhandelen. De emissienorm, die de schaarste doet ontstaan, is gebaseerd op een emissieplafond voor een emittent in de vorm van een bepaald aantal toegewezen emissierechten. In paragraaf 8.1.4 wordt hier uitvoerig op ingegaan. De toewijzing van de emissierechten vindt plaats op basis van algemene criteria.

### **5.2. Uitvoerige beschrijving van de werking van het systeem van handel in emissierechten**

De emittent is verplicht een emissievergunning aan te vragen indien hij één of meer installaties exploiteert met activiteiten die emissies van CO<sub>2</sub> veroorzaken (artikel 16.5, eerste lid, Wm). Hij mag zonder zo'n emissievergunning geen inrichting met dergelijke installaties in werking hebben. In de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is aangegeven om welke installaties het gaat. De vergunningaanvraag moet worden gericht tot het bestuur van de emissieautoriteit. Bij de vergunningaanvraag moet een zogenaamd monitoringsprotocol worden overlegd, met een beschrijving van de wijze waarop de monitoring en rapportage van de CO<sub>2</sub>-emissies worden uitgevoerd (artikel 16.6, tweede lid, Wm).

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 te rapporteren volgens de regels van de EG-richtlijn handel in broeikasemissierechten en de Wm. Aan de emissievergunning zijn voorschriften verbonden (artikel 16.12, Wm) en deze kan onder beperkingen worden verleend. Het monitoringsprotocol maakt deel uit van de emissievergunning.

Aan de emittent wordt elk emissiejaar voor 1 maart door het bestuur van de emissieautoriteit een aantal emissierechten verleend (artikel 16.35,

eerste lid, Wm). Uitsluitend vergunningplichtige inrichtingen kunnen emissierechten verkrijgen (artikel 16.32, vierde lid, Wm). De emittent kan deze emissierechten benutten om te voldoen aan de verplichting dat hij voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar bij de emissieautoriteit ten minste een aantal emissierechten inlevert, dat gelijk is aan de CO<sub>2</sub>-emissie die hij gedurende het emissiejaar heeft veroorzaakt (artikel 16.37, eerste lid, Wm). Om voor een emissiejaar aan de emissienorm voor CO<sub>2</sub> te voldoen, kan de emittent de emissierechten benutten die aan hem zijn verleend of kan hij emissierechten inleveren die hij van anderen heeft verkregen.

In het wetsvoorstel is, overeenkomstig de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, geregeld dat de emissierechten per periode (hierna: planperiode) van drie jaar (2005–2007) en vervolgens telkens per periode van vijf jaar (2008–2012, 2013–2017 enz.) aan de emittent worden toegevoerd door de Minister van VROM en de Minister van Economische Zaken (hierna: EZ) (artikel 16.29, eerste lid, Wm). Ieder jaar wordt vervolgens een gedeelte van de toegewezen emissierechten verleend door bijschrijving op de rekening die de emittent in het register voor handel in broeikasgasemissierechten houdt. Emissierechten kunnen pas na de verlening worden benut. Verleende emissierechten blijven geldig tot het einde van de desbetreffende planperiode (artikel 16.36, eerste lid, Wm). Binnen een planperiode kan een emittent ter dekking van de emissies in een emissiejaar uitsluitend de emissierechten benutten die in die periode geldig zijn. Hij kan geen emissierechten benutten van een volgende planperiode van vijf jaar. Daarmee wordt voorkomen dat de emittent de consequenties van de verplichting om aan de emissienorm te voldoen onbeperkt voor zich uit kan schuiven. De richtlijn staat verschillende methodes van toewijzing toe.

De emittent die aan hem verleende emissierechten niet heeft benut kan deze alsnog in een later emissiejaar benutten zo lang de emissierechten geldig blijven, dus tot aan het einde van de lopende planperiode. De emittent kan binnen de planperiode ter voldoening aan de emissienorm elk jaar tot 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar de emissierechten inleveren:

- die met betrekking tot dat emissiejaar aan hem zijn verleend,
- die in het jaar na het emissiejaar van de deze planperiode aan hem zijn verleend, en
- die in deze planperiode een of meer jaren voor het emissiejaar nog niet eerder door hem zijn benut.

De emissies moeten na afloop van het emissiejaar precies bekend zijn. Daartoe moet de emittent gedurende het emissiejaar de CO<sub>2</sub>-emissies nauwkeurig en nauwgezet meten overeenkomstig de vereisten, vastgelegd in het gevalideerde monitoringsprotocol. Als onlosmakelijk onderdeel van de monitoring moet hij tevens bijhouden hoeveel brandstof wordt verbruikt in de installaties waarop de emissievergunning betrekking heeft. Tevens moet hij de brandstofkarakteristieke elementen aangeven die nodig zijn om de CO<sub>2</sub>-emissies nauwkeurig te kunnen bepalen. De eisen daartoe zijn neergelegd in 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> Deze eisen worden neergelegd in een ministeriële regeling. Aan de hand hiervan zullen bedrijven hun bedrijfs-specifieke monitoringsprotocol moeten opstellen. Aan de emissievergunning wordt het voorschrift verbonden dat de emittent verplicht is na afloop van het emissiejaar een emissieverslag in te dienen dat direct

---

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

aansluit op, en in overeenstemming is met de voorschriften in het gevalideerde monitoringsprotocol (artikel 16.12, tweede lid, Wm). Het emissieverslag bevat de emissiegegevens van het emissiejaar. Conform de bepalingen van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moet de emittent het emissieverslag 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, onder c, Wm).

Indien de emittent op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar onvoldoende emissierechten heeft ingeleverd, moet hij de te veel veroorzaakte emissie (de emissie waar geen emissierechten tegenover staan) in het jaar volgend op het emissiejaar compenseren (artikel 16.39 Wm). Deze compensatieplicht is erop gericht de nadelige gevolgen voor het milieu die door de overmatige emissies zijn ontstaan, weer ongedaan te maken. Bovendien zal het bestuur van de emissieautoriteit een bestuurlijke boete opleggen die is gerelateerd aan de omvang van de overmatige emissie (artikel 18.16a, tweede lid, Wm). Uiteraard dienen bij het opleggen van boetes ingevolge deze bepaling alle waarborgen die zijn neergelegd in artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) onverkort in acht genomen te worden. Voor wat betreft de sancties bij een tekort aan emissierechten wordt ook verwezen naar hoofdstuk 10.

Emissierechten die na afloop van een planperiode «over» zijn, kunnen in beginsel worden gespaard. Dit gebeurt door het verlenen van zogenaamde vervangende emissierechten in de daarop volgende planperiode (artikel 16.35, tweede lid, Wm). Dit zal te zijner tijd in het nationale toewijzingsplan voor de tweede planperiode worden vastgesteld. Alleen in de eerste planperiode is dat niet het geval.

In het systeem van handel in emissierechten vervult de registratie van emissierechten een centrale rol. Er is een register voor handel in broeikasgasemissierechten, waarin per individuele emittent wordt geregistreerd welke genummerde en dus individualiseerbare emissierechten aan hem zijn verleend en welke emissierechten hij van andere emittenten heeft verworven dan wel aan andere emittenten heeft overgedragen (artikel 16.43 Wm). Er is dus steeds precies bekend hoeveel emissierechten een emittent kan benutten. Het register voor handel in broeikasgasemissierechten is gekoppeld aan de nationale registers van andere lidstaten en eventueel nog aan te wijzen andere landen buiten de EU. Dit geeft de handel in emissierechten een internationale dimensie. De overdracht van een emissierecht is pas voltooid nadat de betreffende mutaties in de betreffende registers zijn doorgevoerd.

Indien sprake is van een concern dat uit verschillende inrichtingen (emittenten) bestaat, kunnen emissierechten ook «om niet» van de ene op de andere emittent overgaan (ook internationaal). Hierdoor bestaat op het niveau van het concern de vrijheid om zelf de afweging te maken waar en wanneer de meest kosteneffectieve emissiereducerende maatregelen te treffen. Emittenten kunnen naar eigen keuze ook anders dan in concernverband afspraken tot samenwerking en kostenbesparing maken, mits daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat iedere emittent na «saldering» van emissierechten individueel aan de emissienorm voldoet. Uiteraard mogen afspraken die tussen emittenten worden gemaakt, niet strijdig zijn met de mededingingswetgeving.

## **6. PLAATS VAN DE REGELING INZAKE HANDEL IN EMISSIERECHTEN IN DE WET MILIEUBEHEER**

### **6.1. Redenen voor regeling van handel in emissierechten in de Wet milieubeheer**

Er is voor gekozen handel in emissierechten in de Wm te regelen en niet in een afzonderlijke nieuwe wet. Regeling van onderwerpen van het milieubeleid in de Wm is in beginsel altijd de eerste optie. In de Nota «met recht verantwoordelijk» is uiteengezet dat het streven van het kabinet erop gericht is om specifieke sectorale milieuregelgeving waarvoor de Minister van VROM verantwoordelijk is, te integreren in de Wm.<sup>1</sup> De bedoeling hiervan is dat alle regels op wetsniveau, waarbij het belang van de bescherming van het milieu of een onderdeel daarvan voorop staat, zoveel mogelijk in één algemene kaderwet zijn gebundeld. Een aantal algemene aspecten van de regeling inzake handel in emissierechten kan goed worden ondergebracht in reeds bestaande hoofdstukken van de Wm, waarin deze aspecten ook al voor andere onderwerpen zijn geregeld. Zo kan de regeling inzake de instelling van de emissieautoriteit in hoofdstuk 2 worden geïntegreerd en de regeling inzake de handhaving en de sanctionering in hoofdstuk 18.

Wat betreft de regeling inzake de emissieautoriteit is inhoudelijk aangesloten bij het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.<sup>2</sup> Zolang de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen, zullen ook de meer algemene elementen die in de kaderwet een plaats krijgen, in de Wm moeten worden geregeld. De nieuwe bepalingen van hoofdstuk 2 Wm bevatten daarom vooralsnog een alomvattende regeling van de instelling van de emissieautoriteit. Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zullen de dan overbodig geworden bepalingen uit de Wm worden geschrapt.

### **6.2. Redenen voor regeling van handel in emissierechten in een nieuw hoofdstuk 16 Wm met een aparte vergunning**

De regeling inzake handel in emissierechten, uitgezonderd enkele specifieke onderdelen, wordt als een afzonderlijk hoofdstuk in de Wm opgenomen en niet in een bestaand hoofdstuk geïntegreerd. De reden hiervoor is dat sprake is van een nieuw instrument, dat niet goed in een bestaand hoofdstuk, met name hoofdstuk 8 Wm, valt in te passen, aangezien invalshoek, onderwerp, reikwijdte en algehele opzet van de regeling hiervoor te sterk afwijken van de bestaande hoofdstukken van deze wet.

Op 21 augustus 2000 heeft de Minister van VROM overeenkomstig artikel 18, tweede lid, Wet op de Raad van State een verzoek om voorlichting aan de Raad van State gedaan over de inpasbaarheid van het systeem van handel in emissierechten in het huidige hoofdstuk 8 Wm. Afdeling V van de Raad van State heeft de gevraagde voorlichting gegeven op 26 oktober 2000.<sup>3</sup> Voorts heeft het Ministerie van VROM over de inpasbaarheid van het systeem van handel in emissierechten in hoofdstuk 8 Wm advies gevraagd aan de universiteiten van Utrecht en Tilburg.

De conclusie van deze adviezen is dat een systeem van handel in emissierechten niet kan worden ingevoerd in het kader van het huidige hoofdstuk 8 Wm. Dit vergt een eigen regeling bij wet. Afdeling V van de Raad van State wijst er onder meer op dat de Wm niet rechtstreeks is gericht op het beperken van nadelige gevolgen van bepaalde activiteiten voor het milieu. Pas indien er een duidelijk verband tussen de emissie en de nadelige gevolgen voor het milieu is, biedt de Wm mogelijkheden voor beperking

<sup>1</sup> Nota met recht verantwoordelijk; discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving, Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2, p. 47.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nrs. 1–2; Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276.

<sup>3</sup> Het verzoek om voorlichting en de voorlichting zelf zijn opgenomen als bijlagen bij de brief van de Minister van VROM van 19 februari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 26 578, nr. 3).

van emissies. Bovendien richt de Wm zich hierbij slechts op de nadelige gevolgen voor het milieu die door een bepaalde inrichting op een bepaalde plaats worden veroorzaakt. Een andere belangrijke reden voor een eigen regeling bij wet is volgens Afdeling V van de Raad van State dat bedrijven in het kader van hoofdstuk 8 Wm, zoals dat nu luidt, aan hun emissiereducerende verplichting moeten voldoen door binnen de eigen inrichting maatregelen te nemen en deze maatregelen niet achterwege mogen laten wanneer zij dit compenseren doordat de gevolgen voor het milieu bij andere inrichtingen worden beperkt. Voorts kunnen bedrijven volgens de bedoelde voorlichting niet worden verplicht om te betalen voor maatregelen die door andere inrichtingen worden genomen en zij kunnen ook geen gebruik maken van de resultaten van door andere inrichtingen genomen maatregelen ter voldoening aan de eigen verplichtingen. Omgekeerd mag een emissie waarvoor een milieuvergunning is verleend, niet op een andere plaats dan de plaats van de inrichting waarop de milieuvergunning betrekking heeft, plaatsvinden. Voor het mogen veroorzaken van die emissie op een andere plaats is dus een aparte regeling nodig.

Er is voor gekozen om in het kader van hoofdstuk 16 Wm een afzonderlijk vereiste van een emissievergunning in te voeren en dit vereiste niet te integreren in het vereiste van een milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm. Het systeem van handel in emissierechten is een systeem dat op internationale schaal werkt. In het kader van hoofdstuk 8 Wm is niet sprake van één, maar van meerdere bevoegde gezagen, in het merendeel van de gevallen gedeputeerde staten van de provincie, waarin het desbetreffende bedrijf is gelegen. Het is met het oog op de goede werking van het systeem en ter voorkoming van niet te rechtvaardigen verschillen die doorwerken in de concurrentieverhouding tussen de bedrijven wenselijk, dat er voor alle bedrijven één bevoegd gezag (de emissieautoriteit) op nationaal niveau is (zie ook paragraaf 9.7). Integratie van de emissievergunning in de milieuvergunning waarbij gedeputeerde staten van de verschillende provincies het bevoegd gezag zouden zijn, is in dit licht dan ook niet effectief. Bij integratie van de emissievergunning in de milieuvergunning zouden, in de variant waarbij de emissieautoriteit voor het onderdeel handel in emissierechten bevoegd gezag zou zijn, verschillende bevoegde gezagen voor dezelfde vergunning optreden. Dit zou leiden tot een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en tot allerlei complicaties bij het toepassen van het instrumentarium, bijvoorbeeld bij het opleggen van sancties. Hierbij speelt een rol dat de emissievergunning een andere invalshoek heeft dan de milieuvergunning. De invalshoek bij de verlening van de milieuvergunning is de bescherming van het milieu waarbij locatiespecifieke factoren bij het opleggen van milieueisen aan een individueel bedrijf worden betrokken. De invalshoek van handel in emissierechten is de goede (uniforme) werking van het systeem van handel in emissierechten. Hierbij dient, met het oog op eerlijke concurrentieverhoudingen, te worden gewaarborgd dat alle bedrijven onder gelijke voorwaarden aan handel in emissierechten kunnen deelnemen, zodat alle bedrijven op kosteneffectieve wijze de milieueisen kunnen realiseren. De andere variant, waarbij het bestuur van de emissieautoriteit bevoegd wordt voor de milieuvergunning in het kader van hoofdstuk 8 Wm, ligt niet in de rede, omdat de overheid op grond van de richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: IPPC-richtlijn) verplicht is ook andere milieuaspecten van het bedrijf hierbij te betrekken (integrale afweging).<sup>1</sup> Hierbij speelt een rol dat een aantal aspecten lokaal of regionaal zijn, zodat het niet voor de hand ligt hiervoor een bevoegd gezag op nationaal niveau aan te wijzen. Tenslotte is het van belang dat de introductie van de handel in emissierechten specifieke expertise vergt van het betrokken bevoegd gezag. Het

---

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

is efficiënter deze expertise centraal op te bouwen in plaats van deze onder te brengen bij verschillende bevoegde instanties, waardoor de kennis en deskundigheid versnipperd raakt.

De verhouding tussen hoofdstuk 16 Wm en hoofdstuk 8 Wm vraagt bijzondere aandacht. In het kader van hoofdstuk 8 Wm is het mogelijk concentratiewaarden te stellen wat betreft CO<sub>2</sub>-emissies. Tot op heden is van deze mogelijkheid geen of weinig gebruik gemaakt. In de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (artikel 26) wordt, ter voorkoming van een dubbele aanpak vanuit twee verschillende invalshoeken, bepaald dat in het kader van de IPPC-richtlijn (die is geïmplementeerd in hoofdstuk 8 Wm) geen concentratiewaarden inzake CO<sub>2</sub> meer mogen worden gesteld, tenzij dat noodzakelijk is om te verzekeren dat er geen significante plaatselijke verontreiniging wordt veroorzaakt. Deze concentratiewaarden zijn vervangen door een vrachteis (dat wil zeggen de door de inrichting in een emissiejaar geëmitteerde absolute hoeveelheid CO<sub>2</sub>) voor de inrichting als geheel. Voorts is in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aan lidstaten de mogelijkheid gegeven dat zij in het kader van de IPPC-richtlijn (hoofdstuk 8 Wm) ook geen eisen meer stellen aan de energie-efficiency, omdat dit impliciet op hetzelfde neerkomt als het stellen van concentratiewaarden voor CO<sub>2</sub>. Nederland maakt van deze mogelijkheid gebruik. Dit betekent dat niet langer energie-efficiencyeisen gesteld worden aan inrichtingen waarop de handel in emissierechten betrekking heeft. Daarmee wordt een onnodige stapeling van instrumenten voorkomen en wordt de toename van administratieve lasten voor de betrokken bedrijven beperkt.

### **6.3. Het niveau van regeling: wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling**

De hoofdelementen van een regeling dienen op wetsniveau te worden geregeld. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf moeten worden geregeld en welke elementen zich lenen voor regeling op een lager niveau, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer. Volgens het rapport «Orde in de regelgeving» houdt het primaat van de wetgever in dat regering en parlement zelf tenminste de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen behoren te maken, en die keuzes niet mogen overlaten aan het bestuur of aan de rechter.<sup>1</sup> De hoofdelementen van normstelling en handel in emissierechten zijn daarom op wetsniveau geregeld, met inbegrip van specifieke aspecten van het systeem. De nadere uitwerking hiervan zal op een lager niveau van regelgeving plaatsvinden.

## **7. VERHOUDING TOT ANDERE RELEVANTE EUROPESE REGELGEVING**

### **7.1. Inleiding**

Naast de Europese regelgeving waarin het systeem van handel in emissierechten is neergelegd (zie paragraaf 4), zijn voor de onderhavige regeling van handel in emissierechten ook andere Europese regels relevant, te weten:

- de IPPC-richtlijn;
- staatssteun, mededinging en notificatie als technische maatregel.

---

<sup>1</sup> Commissie-Polak, Orde in de regelgeving, Den Haag, 1985, blz. 43.

## **7.2. De IPPC-richtlijn**

### *7.2.1. Inleiding*

De meeste installaties in inrichtingen waarop de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten betrekking heeft, vallen tevens onder de IPPC-richtlijn. Er zijn echter installaties die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten maar niet onder de IPPC-richtlijn.

Ingevolge de IPPC-richtlijn is 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 de installaties waarop de IPPC-richtlijn of de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten van toepassing is.

### *7.2.2. Handel in emissierechten*

Voor de inrichtingen waarop de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten van toepassing is, geldt naast het vereiste van een milieuvergunning op grond van artikel 8.1 Wm, het vereiste van een emissievergunning op grond van artikel 4 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten om CO<sub>2</sub> te mogen emitteren.

Aan CO<sub>2</sub>-emissies hoeft in het kader van hoofdstuk 8 Wm geen aandacht meer te worden besteed. In artikel 26 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is namelijk bepaald dat in de milieuvergunning op grond van de IPPC-richtlijn geen concentratiewaarden mogen worden opgenomen met betrekking tot directe CO<sub>2</sub>-emissies, tenzij dit noodzakelijk is ter voorkoming van significante lokale milieuproblemen (zie ook paragraaf 6.2). De Europese wetgever heeft naast het systeem van handel in emissierechten geen concurrerend systeem van concentratiewaarden willen toestaan.

Nederland maakt gebruik van de in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten geboden mogelijkheid ook af te zien van het voorschrijven van energie-efficiëncymaatregelen in de milieuvergunning (artikel 8.13a, tweede lid, Wm). De redenen hiervoor zijn uiteengezet in paragraaf 6.2. Indien inrichtingen uit hoofde van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten betrokken zijn bij de handel in emissierechten, vervalt het energie-efficiëncyvereiste uit de milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm voor de betreffende installaties binnen de inrichting (artikel 8.13a, derde lid, Wm).

In artikel 8 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is bepaald dat de emissievergunning procedureel moet worden afgestemd op de milieuvergunning die ingevolge de IPPC-richtlijn is vereist voor de inrichting als geheel. Dit is gebeurd door waar mogelijk aan te sluiten bij de procedure zoals neergelegd in hoofdstuk 8 Wm. In artikel 8 is ook bepaald dat de vergunningprocedures in het kader van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en de IPPC-richtlijn mogen worden geïntegreerd. Procedurele en inhoudelijke integratie is echter niet opportuun (zie ook paragraaf 6.2). Wel vindt inhoudelijke afstemming plaats doordat het bevoegd gezag voor hoofdstuk 8 Wm advies uitbrengt ten aanzien van de emissievergunning op basis van hoofdstuk 16 Wm, die door het bestuur van de emissieautoriteit wordt verleend (artikel 16.8 Wm).

### **7.3. Staatssteun, mededinging en notificatie als technische maatregel**

Het voorgenomen stelsel van handel in emissierechten wordt aan de Commissie genotificeerd om haar in staat te stellen deze te toetsen op staatssteunaspecten. Deze procedure is geregeld in artikel 87 EG-Verdrag.

In artikel 87, eerste lid, 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.

Voor CO<sub>2</sub> gaat het met name om het nationale toewijzingsplan. De regeling van handel in emissierechten in het wetsvoorstel dient ter implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De staatssteunaspecten worden door de Commissie meegenomen bij de integrale beoordeling op grond van de richtlijn van het nationale toewijzingsplan dat aan de Commissie moet worden voorgelegd.

Het wetsvoorstel bevat geen technische maatregelen in de zin van Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.<sup>1</sup> Wel zal de op het wetsvoorstel gebaseerde algemene maatregel van bestuur worden genotificeerd.

## **8. DE TOEWIJZING VAN EMISSIERECHTEN EN DE RECHTSBESCHERMING**

### **8.1. Toewijzen en verlenen van emissierechten voor broeikasgassen**

#### *8.1.1. Algemeen*

Het belangrijkste onderdeel van afdeling 16.2.3 Wm betreft de toewijzing en verlening van emissierechten op basis van het nationale toewijzingsplan. Vooralsnog heeft dit plan, net als de richtlijn, alleen betrekking op CO<sub>2</sub> en niet op de andere in bijlage II bij de richtlijn genoemde broeikasgassen.<sup>2</sup>

Het proces om tot de uiteindelijke verlening van emissierechten te komen, kent drie fasen. Om te beginnen wordt een nationaal plan voor de toewijzing van emissierechten (hierna aangeduid als het nationale toewijzingsplan) vastgesteld. Het nationale toewijzingsplan is onderworpen aan de goedkeuring van de Commissie. Vervolgens wordt op basis van dit plan een besluit genomen over het totale aantal emissierechten dat wordt toegewezen alsmede over de verdeling van die rechten. Dit besluit wordt het nationale toewijzingsbesluit genoemd. Deze twee fasen vinden plaats voorafgaand aan de planperiode (van drie of vijf jaar) waarop het nationale toewijzingsbesluit betrekking heeft. De derde stap is het daadwerkelijk verlenen van de toegewezen emissierechten aan de emittenten aan wie emissierechten zijn toegewezen. Het verlenen van emissierechten

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

<sup>2</sup> Zie artikel 2, eerste lid, van de richtlijn in samenhang met bijlage I bij de richtlijn. De richtlijn is van toepassing op de in bijlage II genoemde broeikasgassen en op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten. Bij de aanduiding van die activiteiten is in bijlage I een beperking aangebracht tot emissies van kooldioxide (CO<sub>2</sub>).



geschiedt door het overschrijven van het betreffende aantal emissierechten op de rekening die de emittent in het register voor handel in broeikasgasemissierechten houdt. Voor 1 maart van elk emissiejaar dat valt binnen de planperiode wordt een gedeelte van de toegewezen emissierechten verleend. Deze verlening strekt ter strikte uitvoering van het nationale toewijzingsbesluit, omdat daarin zowel het aantal voor de planperiode aan een emittent toegewezen emissierechten is opgenomen als de verdeelsleutel voor de verlening gedurende die periode. Emissierechten kunnen pas vanaf het moment van verlening worden overgedragen aan een andere persoon of worden ingeleverd ter voldoening aan de inleverplicht van artikel 16.37 Wm.

In deze keten van besluitvorming zijn qua rechtsgevolgen voor de emittent alle drie de fasen van belang. De eerste fase, het nationale toewijzingsplan, is belangrijk, omdat daarin de algemene criteria voor de toewijzing zijn neergelegd alsmede het totale aantal emissierechten dat beschikbaar is voor de toewijzing. Voor individuele emittenten is vooral ook de tweede stap, het nationale toewijzingsbesluit, cruciaal, omdat daarin definitief wordt beslist over de verdeling van de beschikbare emissierechten over de individuele emittenten. Dit vergt een zelfstandige belangenafweging, waarbij de algemene toewijzingscriteria uit het (vastgestelde) nationale toewijzingsplan weliswaar van toepassing zijn en het totale aantal toe te wijzen rechten ook vaststaat, maar waarbij ook rekening moet worden gehouden met de resultaten van de inspraak die met betrekking tot het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit heeft plaatsgevonden en met eventuele gewijzigde omstandigheden. Deze inspraak is verplicht ingevolge artikel 11, eerste en tweede lid, van de richtlijn.

Er is ook een regeling opgenomen inzake het toewijzen en verlenen van emissierechten aan zogenaamde nieuwkomers. Dit zijn emittenten met nieuwe of gewijzigde inrichtingen (in verband met uitbreidingen) waaraan een (gewijzigde) emissievergunning is of wordt verleend nadat het nationale toewijzingsplan aan de Commissie is meegedeeld (artikel 3, onder h, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Indien in het nationale toewijzingsplan een emissierechtendepot is opgenomen waaruit emissierechten aan nieuwkomers kunnen worden toegewezen (artikel 16.25, tweede lid, onder a, Wm), moeten voor deze emittenten in het nationale toewijzingsbesluit emissierechten worden gereserveerd. Uit deze reserve kunnen vervolgens in de loop van de planperiode emissierechten worden toegewezen. Dit geschiedt middels individuele toewijzingsbesluiten (artikel 16.32, tweede lid, Wm). Eenzelfde facultatieve regeling is opgenomen voor het toewijzen van emissierechten ter honorering van gegronde beroepen tegen het nationale toewijzingsbesluit (artikel 16.25, tweede lid, onder b, Wm). Ook voor dat doel kan een emissierechtendepot worden ingesteld. De toewijzing van emissierechten ter honorering van gegronde beroepen vindt plaats in het kader van een wijziging van het nationale toewijzingsbesluit hangende de procedure bij de bestuursrechter (artikel 16.31, eerste lid, Wm).

### *8.1.2. Inhoud van het nationale toewijzingsplan*

Het nationale toewijzingsplan regelt verschillende onderwerpen (artikel 16.25 Wm). De drie belangrijkste, verplichte onderdelen worden hieronder eerst besproken.

Het plan bevat in de eerste plaats een aanduiding van het totale aantal emissierechten dat de Minister van EZ en de Minister van VROM<sup>1</sup> voornemens zijn voor inrichtingen met installaties die CO<sub>2</sub> emitteren en waarop hoofdstuk 16 Wm van toepassing is, voor een planperiode toe te wijzen.

<sup>1</sup> De Minister van EZ is eerstverantwoordelijke voor het nationaal toewijzingsplan. De Minister van VROM is eerstverantwoordelijke voor het nationaal toewijzingsbesluit.

De eerste planperiode loopt van 2005 tot en met 2007, de volgende planperioden beslaan telkens een periode van vijf jaar.

In de tweede plaats moet het plan criteria bevatten aan de hand waarvan de toewijzing van emissierechten aan emittenten zal plaatsvinden. In artikel 9, eerste lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is aangegeven dat de criteria voor toewijzingen objectief en transparant moeten zijn. De criteria zijn deels te vinden in bijlage III bij de richtlijn. De inhoudelijke criteria hebben in elk geval betrekking op de initiële toewijzing van emissierechten die voorafgaand aan een planperiode plaatsvindt. Indien het plan voorziet in een emissierechtendepot voor nieuwkomers, moet het plan tevens inhoudelijke criteria bevatten voor de manier waarop in de loop van de planperiode emissierechten worden toegewezen aan die categorie bedrijven.

In de derde plaats bevat het nationale toewijzingsplan een lijst van alle installaties waaraan de Minister van EZ en de Minister van VROM voornemens zijn emissierechten toe te wijzen, onder vermelding van het aantal emissierechten dat zij voornemens zijn toe te wijzen aan die installaties.<sup>1</sup>

Het eerste en tweede verplichte onderdeel van het nationale toewijzingsplan – het totale aantal toe te wijzen emissierechten en de criteria voor toewijzing – zijn de meest essentiële. De goedkeuring door de Commissie beperkt zich volgens artikel 9, derde lid, van de richtlijn namelijk tot de vraag of het plan in overeenstemming is met de in bijlage III bij de richtlijn genoemde criteria en met artikel 10 van de richtlijn. De beoordeling door de Commissie betreft het totale aantal toe te wijzen emissierechten en de criteria die voor toewijzing worden gehanteerd. Indien in het plan is voorzien in een emissierechtendepot, strekt de beoordeling door de Commissie zich tevens uit tot dat onderdeel van het plan.

De lijst van installaties die in het plan opgenomen dient te worden, met een aanduiding van het aantal emissierechten dat de Minister van EZ en de Minister van VROM voornemens zijn toe te wijzen voor elke installatie, heeft een indicatief karakter. Het gaat om voorlopige, indicatieve toewijzingen. Ingevolge de richtlijn en de wettelijke regeling in hoofdstuk 16 Wm zijn namelijk nog vervolgbesluiten nodig waarin de emissierechten voor elke installatie definitief worden toegewezen. De definitieve toewijzing van emissierechten per installatie wordt in de richtlijn afzonderlijk geregeld (artikel 11). Dit nationale toewijzingsbesluit is geregeld in artikel 16.29 Wm. De inspraak die volgens de richtlijn verplicht moet plaatsvinden bij het nationale toewijzingsbesluit, kan ertoe leiden dat de voorlopige toewijzingen uit het plan wijzigingen ondergaan. Het nationale toewijzingsbesluit is de vertaling van de algemene toewijzingscriteria uit het vastgestelde nationale toewijzingsplan naar individuele inrichtingen. De lijst uit het plan vormt daarbij weliswaar het uitgangspunt, maar afwijken van de lijst is niet uitgesloten als onder meer de inspraak daartoe aanleiding geeft.

Bijlage III bij de richtlijn bevat als gezegd inhoudelijke criteria waaraan nationale toewijzingsplannen moeten voldoen. Om ervoor te zorgen dat de sectoren die onder de regeling van de handel in emissierechten vallen, op passende wijze bijdragen aan de totale vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissies die noodzakelijk is in verband met de internationale verplichtingen van de EU en om te zorgen voor helderheid en transparantie tussen de bedrijven die op de interne markt concurreren, moet de toewijzing van emissierechten voldoen aan de criteria van bijlage III.

De criteria van bijlage III betreffen zowel het totale aantal door de lidstaten toe te wijzen emissierechten als de verdeling van de emissierechten

---

<sup>1</sup> Zie bijlage III bij de richtlijn (onderdeel 10).

tussen de emittenten in een lidstaat. Het totale aantal voor de betrokken planperiode toe te wijzen emissierechten moet onder meer in overeenstemming zijn met de verplichtingen van de lidstaat om de CO<sub>2</sub>-emissies te beperken overeenkomstig het Kyoto-Protocol (onderdeel 1). De gemiddelde emissies zullen in de jaren 2008–2012 (de budgetjaren) met 6% moeten worden gereduceerd ten opzichte van het jaar 1990. Hoe Nederland het behalen van deze verplichting denkt zeker te stellen is aangegeven in de brief inzake de sectorale streefwaarden<sup>1</sup>. Daarbij wordt aangegeven dat Nederland zijn emissieruimte voor de budgetjaren met jaarlijks 20 megaton (hierna: Mton) CO<sub>2</sub>-equivalenten zal gaan verruimen via het Clean Development Mechanism (hierna: CDM) en Joint Implementation (hierna: JI). Dit staat het Kyoto-Protocol toe (zie ook paragraaf 4.4). Dit betekent dat de oorspronkelijke doelstelling om de emissies met 6% te verminderen wijzigt. De aldus verkregen emissieruimte voor de jaren 2008–2012 is vastgesteld op gemiddeld 219 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten per jaar. Deze emissieruimte wordt verdeeld in de genoemde sectorale streefwaarden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de sectoren industrie (inclusief elektriciteitsproductie), landbouw, verkeer en vervoer en de gebouwde omgeving. Voor de industrie is de streefwaarde vastgesteld op jaarlijks 112 Mton CO<sub>2</sub> voor de budget-jaren. Daarvan afgeleid is de emissieruimte die vastgesteld is voor de industrie voor het jaar 2005. Deze is vastgesteld op 115 Mton. De streefwaarde voor de industrie voorafgaand aan de budgetjaren is ruimer gekozen om een adequate aansluiting te bewerkstelligen tussen het voorheen geldende beleid met betrekking tot energie-efficiency dat voor de industrie geldt en het systeem van handel in emissierechten dat vanaf 2005 voor het grootste deel van de industriële CO<sub>2</sub>-emissies van toepassing is. De 115 Mton is maatgevend voor de emissie-ruimte die aan de industriële CO<sub>2</sub>-emissies wordt toegewezen die onder de reikwijdte valt van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In eerder genoemde brief inzake de sectorale streefwaarden is aangegeven hoe omgegaan moet worden met dreigende overschrijdingen van de sectorale streefwaarden.

Voor de verdeling van de emissierechten tussen de emittenten bevat bijlage III enkele criteria, waarvan sommige verplicht moeten worden gehanteerd en andere meer facultatief van aard zijn. Zo moeten de aantallen toe te wijzen emissierechten overeenstemmen met de technologische mogelijkheden van de betrokken installaties om hun directe uitstoot van CO<sub>2</sub> terug te dringen (onderdeel 3). Het plan moet informatie bevatten over de manier waarop rekening wordt gehouden met de toepassing van schone technologieën, waaronder energie-efficiënte technologieën (onderdeel 8).

In het nationale toewijzingsplan kan rekening worden gehouden met eerder getroffen maatregelen die tot emissiereductie hebben geleid (onderdeel 7). In het nationale toewijzingsplan 2005–2007 is aangegeven op welke wijze wordt omgegaan met eerder getroffen maatregelen. Het beleid om CO<sub>2</sub>-emissies te beperken heeft tot nu toe voor Nederlandse bedrijven gestalte gekregen door middel van energie-efficiencyeisen. Het merendeel van de CO<sub>2</sub>-emissies wordt namelijk veroorzaakt door de verbranding van fossiele brandstoffen voor energiegerelateerde toepassingen. Bij de toewijzing van de emissierechten voor de eerste planperiode is rekening gehouden met de inspanningen die bedrijven zich in het verleden getroost hebben op het gebied van energie-efficiency. Daartoe zijn voor bedrijven referentieniveaus op het gebied van energie-efficiency gebruikt. Al naar gelang een bedrijf beter of slechter presteert dan het voor het hem geldende referentieniveau zal hij naar verhouding meer of minder emissie-rechten toegewezen krijgen voor zijn energiegerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies. De referentieniveaus zijn ontleend aan het convenant

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 28 240, nr. 4.

De inrichtingen die deelnemen aan het convenant Benchmarking Energie-efficiency hebben zich verplicht op het gebied van energie-efficiency te meten met de wereldtop. De wereldtop is vastgesteld via een internationale benchmark. Voor de bepaling van de wereldtop op het gebied van energie-efficiency worden de Nederlandse procesinstallaties van de deelnemende bedrijven met soortgelijke installaties in het buitenland vergeleken. De wereldtop is iedere vier jaar opnieuw vastgesteld. Indien het om een uniek proces gaat of buitenlandse ondernemingen niet aan de benchmark wilden meewerken, is een zogenoemde best-practice benadering gebruikt om erachter te komen wat de wereldtop is. In een energie-efficiencyplan hebben de deelnemende bedrijven aangegeven hoe en wanneer de wereldtop bereikt wordt. In het convenant is aangegeven welke criteria gelden voor het investerings-tempo. Het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm heeft het energie-efficiencyplan beoordeeld. Bij goedkeuring door het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm maakt het plan deel uit van de milieuvergunning. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de rol van het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm overigens veranderen. Artikel 8.13a Wm strekt er immers toe broeikasgassen geen onderdeel meer te laten uitmaken van de milieuvergunning. Bovendien vervalt het energie-efficiency vereiste uit de milieuvergunning voor installaties in inrichtingen die bij de handel van emissierechten betrokken zijn (zie paragraaf 7.2.2). Bij de toewijzing van emissierechten is de positie van de deelnemende bedrijven aan het convenant Benchmarking Energie-efficiency ten opzichte van de wereldtop tot uitdrukking gebracht in de mate waarin een inrichting emissierechten krijgt toegewezen.

Bij de deelnemers aan het convenant Meerjarenafspraken energie-efficiency is voor de planperiode 2005–2007 een analoge aanpak gevolgd als bij de benchmarkbedrijven. De prestatie van bedrijven wordt vergeleken met de eisen die gelden vanuit dit convenant. Bij de deelnemers is in kaart gebracht welke energiebesparingsopties rendabel zijn. De maatregelen zijn elke vier jaar in een energiebesparingplan beschreven. Er wordt onderscheid gemaakt in zogenoemde zekere en de onzekere maatregelen. De zekere maatregelen worden als referentielijn gebruikt: bedrijven die meer maatregelen op het gebied van energie-efficiencygebied hebben getroffen dan de zekere maatregelen krijgen extra emissierechten toegevoegd. Bedrijven die minder maatregelen hebben getroffen, krijgen minder emissierechten. Ook hier is het convenant dus mede als toewijzingscriterium gebruikt.

Voor bedrijven die niet onder het convenant Benchmarking Energie-efficiency of het convenant Meerjarenafspraken energie-efficiency vallen is voor de planperiode 2005–2007 uitgegaan van een standaardwaarde.

In het nationale toewijzingsplan moet ook worden aangegeven op welke wijze rekening wordt gehouden met nieuwkomers (onderdeel 6, zie ook paragraaf 8.1.1). De wijze waarop in het plan rekening wordt gehouden met nieuwkomers, zal door de Commissie worden beoordeeld in het kader van de notificatieprocedure waaraan het nationale toewijzingsplan is onderworpen op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten. Omdat voor de eerste planperiode de emissievergunningen nog niet zijn verleend op het moment dat het nationale toewijzingsplan tot stand komt, zouden bij een letterlijke uitleg van de richtlijn voor de eerste planperiode alle deelnemers als nieuwkomers moeten worden aangemerkt. Omdat dit evident niet de bedoeling van de richtlijn is wordt in het eerste nationale toewijzingsplan het begrip nieuwkomer beperkt uitgelegd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 25 405, nr. 21. Zie ook [www.benchmarking-energie.nl](http://www.benchmarking-energie.nl).

<sup>2</sup> Brief van 3 december 2001 van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer, kenmerk: ME/EM/01057474. Zie ook [www.mja.novem.nl](http://www.mja.novem.nl).

In artikel 11, derde lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is nog eens uitdrukkelijk bepaald, eigenlijk ten overvloede, dat het nationale toewijzingsplan moet voldoen aan hetgeen daaromtrent in het EG-verdrag is bepaald, bijvoorbeeld over vervalsing van de mededinging en verstrekking van verboden staatssteun.<sup>1</sup> Bij het onderzoek naar staatssteun hanteert de Commissie als algemene regel dat de toewijzingsmethoden op alle installaties van toepassing moeten zijn, en dat eventuele uitzonderingen naar behoren moeten worden gemotiveerd.<sup>2</sup>

In bijlage III is voorts aangegeven (onderdeel 10) dat het plan een lijst dient te bevatten van de inrichtingen met installaties die onder de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vallen, waarbij moet worden aangegeven hoeveel emissierechten de lidstaat voornemens is toe te wijzen aan elke inrichting. Deze lijst van inrichtingen heeft op zich zelf nog geen definitieve rechtsgevolgen, omdat er zoals gezegd nog een nationaal toewijzingsbesluit nodig is, waarin de emissierechten voor elke inrichting definitief worden toegewezen. De lijst bevat slechts voorlopige, indicatieve toewijzingen per inrichting. Over de toewijzing aan afzonderlijke inrichtingen wordt definitief beslist in het nationale toewijzingsbesluit. Het voorgaande houdt in dat indien een bedrijf tegen de lijst zoals opgenomen in het nationale toewijzingsplan, in het kader van de voorbereiding van dat plan geen zienswijzen heeft aangevoerd, dat niet kan worden tegengeworpen in de voorbereidingsprocedure van het latere nationale toewijzingsbesluit. Het bedrijf kan zijn bezwaren tegen de individuele toewijzing van emissierechten naar voren brengen in het kader van het nationale toewijzingsbesluit.

Naast bijlage III gelden er ingevolge de richtlijn nog andere eisen waaraan het nationale toewijzingsplan moet voldoen. Die eisen zijn te vinden in artikel 10 van de richtlijn (methode van toewijzing) en in de mededeling van de Commissie betreffende voor de lidstaten bestemde richtsnoeren voor de toepassing van de criteria van bijlage III bij Richtlijn nr. 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad en betreffende de omstandigheden waaronder sprake is van aangetoonde overmacht<sup>3</sup>. Door middel van een dynamische verwijzing in artikel 16.24 Wm naar genoemde richtlijnbevestigingen is verzekerd dat eventuele wijzigingen in het inhoudelijke toetsingskader voor het nationale toewijzingsplan doorwerken in de Nederlandse wet- en regelgeving. Wijzigingen zouden kunnen voortvloeien uit de evaluatie die medio 2006 plaatsvindt (artikel 30, tweede lid, onder c, van de richtlijn).

In het nationale toewijzingsplan wordt ook aangegeven hoe de emissierechten zullen worden verdeeld over de jaren binnen de planperiode van drie of vijf jaar waarvoor ze worden toegewezen. Het gaat hier om het bepalen van het gedeelte van de toe te wijzen emissierechten dat voor 1 maart van elk emissiejaar zal worden verleend (artikel 16.25, eerste lid, onder d, Wm). De verdeling over de jaren wordt definitief vastgesteld in het nationale toewijzingsbesluit dat op basis van het plan wordt genomen (zie paragraaf 8.1.4).

### *8.1.3. Procedure van totstandkoming van het nationale toewijzingsplan*

In deze paragraaf wordt de procedure van totstandkoming van het nationale toewijzingsplan beschreven. Vooraf wordt reeds opgemerkt dat met name voor het nationale toewijzingsplan voor de eerste planperiode van drie jaar, de verschillende termijnen van de procedure van totstandkoming van het nationale toewijzingsplan uitermate krap zijn. Deze termijnen liggen echter in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten vast. In paragraaf 8.1.8 is een schema opgenomen, waarin de verschil-

<sup>1</sup> Zie ook bijlage III bij de richtlijn (onderdeel 5).

<sup>2</sup> Toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 23 oktober 2001, COM (2001) 581 definitief, blz. 12.

<sup>3</sup> COM(2003) 830.

lende stappen en termijnen worden weergegeven voor zowel het plan voor de eerste planperiode (2005–2007) als het plan in de daarop volgende planperioden. Hieronder is de eerste planperiode als uitgangspunt genomen.

De procedure begint ermee dat de lidstaat een nationaal toewijzingsplan voor emissierechten opstelt en aan inspraak van het publiek onderwerpt (zie nader paragraaf 8.1.5). Het opstellen van een nationaal toewijzingsplan is echter geen zaak van de lidstaat alleen. Voor de eerste planperiode is het nationale toewijzingsplan voor die periode in april 2004 medegedeeld aan de Commissie (in verband met toetsing aan onder meer bijlage III bij de richtlijn) en de andere lidstaten. De resultaten van de inspraak zijn voor die mededeling al in het nationale toewijzingsplan verwerkt. Het nationale toewijzingsplan kan naderhand niet meer worden gewijzigd, behalve wanneer de Commissie het plan geheel of gedeeltelijk verwerpt. De nationale procedure van totstandkoming (inclusief de inspraak) van het nationale toewijzingsplan waren op het moment van de mededeling van het nationale toewijzingsplan voor de eerste planperiode dan ook volledig afgerond.

Het aan de Commissie toegezonden plan wordt eerst bestudeerd door het comité, bedoeld in artikel 23, eerste lid, EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten. De Commissie kan vervolgens twee dingen met het nationale toewijzingsplan doen. In de eerste plaats kan zij het nationale toewijzingsplan gemotiveerd geheel of gedeeltelijk verwerpen. Dit moet gebeuren binnen drie maanden nadat het nationale toewijzingsplan aan haar is medegedeeld. De grond voor verwerping kan alleen zijn dat het nationale toewijzingsplan niet voldoet aan de vereisten die zijn gesteld in artikel 10 van of in bijlage III bij de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten. In artikel 10 is bepaald dat ten minste 95% van de emissierechten in het plan voor de eerste planperiode gratis wordt toegewezen aan de emittenten en dat de lidstaten met ingang van de tweede planperiode ten minste 90% van de emissierechten kosteloos toewijzen. Een expliciete goedkeuring van het nationale toewijzingsplan wordt niet vereist. De Commissie kan wijzigingen voorstellen, welke door de lidstaat verplicht in het plan moeten worden verwerkt. De wijzigingen van het plan die aldus zijn aangebracht, dienen vervolgens wel uitdrukkelijk door de Commissie te worden aanvaard.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat personen tegen de weigering door de Commissie een nationaal toewijzingsplan goed te keuren (preciezer gezegd: niet te verwerpen) of tegen het nalaten een zodanig besluit te nemen, beroep kunnen instellen bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kan worden afgeleid dat bedrijven die met naam zijn genoemd in het nationale toewijzingsplan, als rechtstreeks en individueel geraakt moeten worden aangemerkt.<sup>1</sup>

#### *8.1.4. Definitieve toewijzing en de verlening van emissierechten*

Op basis van het vastgestelde en door de Commissie (stilzwijgend) goedgekeurde nationale toewijzingsplan (zie paragraaf 8.1.3) vindt vervolgens de definitieve toewijzing en de verlening van emissierechten plaats.

Op basis van het nationale toewijzingsplan nemen de Minister van VROM en de Minister van EZ een definitief besluit over het totale aantal emissierechten dat wordt toegewezen alsmede over de toewijzing van emissierechten aan de emittenten.<sup>2</sup> Hierbij zijn ze gebonden aan de algemene criteria voor toewijzing en de verdeling van emissierechten zoals die zijn opgenomen in het nationale toewijzingsplan; ook wat betreft het totale

<sup>1</sup> HvJ EG, 20 maart 1985, C-264–82, Timex.

<sup>2</sup> De Minister van EZ is eerstverantwoordelijke voor het nationaal toewijzingsplan. De Minister van VROM is eerstverantwoordelijke voor het nationaal toewijzingsbesluit.

aantal rechten is het plan richtinggevend. De betrokken bedrijven kunnen bij hun planning en investerings-beslissingen uitgaan van dit nationale toewijzingsbesluit.<sup>1</sup>

Volgens de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moet het nationale toewijzings-besluit voor de eerste keer voor 1 oktober 2004 zijn genomen. Dit is drie maanden voordat het systeem van handel in emissierechten op 1 januari 2005 van start moet gaan. Daarom geldt een overgangsregime (zie paragraaf 8.4). Voor latere nationale toewijzingsbesluiten geldt een langere termijn. Het nationale toewijzingsbesluit moet dan ten minste twaalf maanden van tevoren zijn genomen. Het nationale toewijzingsbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).<sup>2</sup> Op de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit wordt in paragraaf 8.1.5 nader ingegaan.

Tenslotte moet elk kalenderjaar voor 1 maart aan de emittent een bepaald gedeelte van de voor de planperiode in totaal voor de inrichting toegewezen emissierechten worden verleend. De verlening geschiedt door bijschrijving van de genummerde emissierechten op de rekening die betrokkene bij het register voor handel in broeikasgasemissierechten aanhoudt. Het verlenen van emissierechten is als afzonderlijke handeling in hoofdstuk 16 Wm geregeld (artikel 16.35, eerste lid, Wm), omdat in de systematiek van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en in die van het ontwerp van de EG-registratieverordening sprake is van een afzonderlijke, verplichte handeling die elk jaar binnen een planperiode moet plaatsvinden ter uitvoering van het nationale toewijzingsbesluit. Ook wat betreft de terminologie («verlenen») is aansluiting gezocht bij deze Europese regels. Omdat de verlening slechts de uitvoering betreft van het nationale toewijzingsbesluit en niet de vorm draagt van een schriftelijke beslissing van de emissieautoriteit, is geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. De rechtsbescherming in verband met het verlenen van emissierechten wordt beschreven in paragraaf 8.1.5.

Artikel 16.29 Wm schrijft voor dat het nationale toewijzingsbesluit ook moet vermelden hoe deze verdeling van de toegewezen emissierechten over de betreffende jaren zal plaatsvinden. Hetgeen over deze verdeling in het nationale toewijzingsplan is opgenomen, is bindend voor het nationale toewijzingsbesluit. Ook volgens de Commissie is het wenselijk dat reeds in het plan duidelijkheid wordt geboden.<sup>3</sup> Hoewel de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (artikel 11) eisen bevat met betrekking tot de inhoud van het nationale toewijzingsbesluit, is de richtlijn op dit specifieke punt niet eenduidig. Doordat het nationale toewijzingsbesluit niet alleen het aantal emissierechten vermeldt dat voor die planperiode aan een emittent is toegewezen, maar ook reeds aangeeft in welke gedeelten de toegewezen emissierechten gedurende de jaren binnen die periode worden verleend, is de jaarlijkse verlening van emissierechten beperkt tot het strikt uitvoeren van het nationale toewijzingsbesluit. Eventuele problemen in die fase kunnen daarom alleen nog betrekking hebben op het niet of niet juist uitvoeren van het toewijzingsbesluit. Eventuele geschillen over de verlening beperken zich dan ook tot de vraag of het nationale toewijzingsbesluit wel goed is uitgevoerd. Dit laatste is uit een oogpunt van uitvoeringslasten en rechtsbescherming zeer gewenst (zie nader paragraaf 8.1.5).

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat het is uitgesloten dat de toewijzing van emissierechten in de loop van de planperiode waarvoor het nationale toewijzingsbesluit geldt, wijzigingen ondergaat. Nadat eventuele beroepsprocedures zijn gevoerd en het nationale toewijzingsbesluit onherroepelijk is geworden (zie paragraaf 8.1.5), staat de inhoud van het

<sup>1</sup> The EU Emissions Trading Scheme: How To Develop a National Allocation Plan. Non-paper, 2nd meeting of Working 3 Monitoring Mechanism Committee, April 1, 2003, blz. 2.

<sup>2</sup> Wet van 24 januari 2002, Stb. 54.

<sup>3</sup> Zie noot 41.

besluit – en daarmee de toewijzing van emissierechten – voor die planperiode vast. Een mogelijkheid van herziening van het nationale toewijzingsbesluit zou onzekerheid creëren voor de bedrijven die bij handel in emissierechten betrokken zijn.<sup>1</sup> Indien zich gedurende de lopende planperiode ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de toewijzing van emissierechten en die niet zijn verdisconteerd in het reeds vastgestelde nationale toewijzingsplan, moeten die ontwikkelingen hun vertaling vinden in het nationale toewijzingsplan dat voor de volgende planperiode wordt opgesteld.

#### 8.1.5. *Inspraak en rechtsbescherming*

##### *Inspraak*

De richtlijn schrijft voor dat bij het opstellen van een nationaal toewijzingsplan terdege rekening moet worden gehouden met de reacties vanuit het publiek (artikel 9, eerste lid). Ook bij het opstellen van het nationale toewijzingsbesluit (artikel 11, eerste en tweede lid) moeten de opmerkingen van het publiek in acht worden genomen. De richtlijn eist dus dat in beide genoemde fasen van besluitvorming inspraak plaatsvindt.

Deze inspraakbepalingen uit de richtlijn zijn in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus (hierna: het verdrag).<sup>2</sup> Artikel 7 van het verdrag eist dat inspraak moet worden geboden gedurende de voorbereiding van plannen die betrekking hebben op het milieu. De activiteiten die onder de richtlijn vallen, staan vermeld in bijlage I bij het verdrag. Op grond van artikel 6, eerste lid, van het verdrag (inspraak in besluiten over specifieke activiteiten) dienen partijen bij het verdrag te voorzien in inspraak door het publiek in besluiten over het al dan niet toestaan van specifieke in bijlage I vermelde activiteiten en betreffende niet-vermelde activiteiten die aanmerkelijke effecten op het milieu kunnen hebben. Onder «publiek» wordt in dit verband verstaan: een of meer personen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen (artikel 2, vierde lid, van het verdrag). Een gelijklopende definitie is opgenomen in artikel 3, onder i, EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten.

Het feit dat afzonderlijke inspraak openstaat met betrekking tot het nationale toewijzingsbesluit onderstreept dat in dat kader een zelfstandige belangenafweging moet plaatsvinden, na en naast de afweging die reeds in het kader van het nationale toewijzingsplan heeft plaatsgevonden. Bij het nemen van het nationale toewijzingsbesluit staan de criteria voor de toewijzing van emissierechten zoals opgenomen in het (vastgestelde) nationale toewijzingsplan vast alsmede het totale aantal toe te wijzen emissierechten. Dit zijn de uitgangspunten voor de definitieve toewijzing. Het nationale toewijzingsplan is echter niet bindend voor wat betreft de verdeling van de emissierechten over de individuele emittenten, omdat de Commissie dit element niet in haar beoordeling betreft. De betreffende lijst van installaties draagt in het plan slechts een indicatief karakter. Het voorgaande betekent dat bij de toepassing van de toewijzingscriteria een hernieuwde belangenafweging moet plaatsvinden waarbij rekening moet worden gehouden met de resultaten van de inspraak die met betrekking tot het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit heeft plaatsgevonden en met eventuele gewijzigde omstandigheden. Dit kan met zich meebrengen dat het nationale toewijzingsbesluit op onderdelen kan afwijken van het nationale toewijzingsplan wat betreft de toewijzing van emissierechten aan individuele emittenten.

Uit deze systematiek volgt dat de zienswijzen die bij de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit kunnen worden ingediend, geen grond meer kunnen vinden in bedenkingen tegen de criteria voor de toewijzing

<sup>1</sup> Zie noot 41.

<sup>2</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 een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1–3). Tegelijkertijd is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag ingediend (Kamerstukken II 2002/03, 28 834, nrs. 1–3).



van emissierechten zoals opgenomen in het inmiddels vastgestelde nationale toewijzingsplan. Deze juridisch bindende onderdelen van het vastgestelde nationale toewijzingsplan kunnen niet ter discussie worden gesteld. Zienswijzen die uitsluitend daarop gericht zijn, zullen in de voorbereidingsprocedure dan ook geen gewicht in de schaal kunnen leggen. De zienswijzen zullen betrekking moeten hebben op de voorgestelde verdeling van de emissierechten over de individuele emittenten, dus op de concrete toepassing van de algemene criteria voor de toewijzing van emissierechten.

Voor de regeling van de inspraak in verband met de toewijzing van emissierechten is aansluiting gezocht bij de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, waarvan de inwerkingtreding is voorzien in de tweede helft van 2004.

De nieuwe openbare voorbereidingsprocedure wordt van toepassing verklaard op de voorbereiding van het nationale toewijzingsplan en van het nationale toewijzingsbesluit. Omwille van een juiste en volledige implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moeten echter enkele aanvullende wettelijke voorzieningen worden getroffen. Zo wordt de kring van inspraakgerechtigden uitgebreid tot «een ieder» (artikel 3:15, tweede lid, Awb biedt hiervoor uitdrukkelijk de ruimte). De inspraaktermijn bedraagt zes weken (voor de tweede en volgende planperiodes) respectievelijk drie weken (voor de eerste planperiode). Zowel het nationale toewijzingsplan als het nationale toewijzingsbesluit zijn aan te merken als ambtshalve (en dus niet op aanvraag) te nemen besluiten. De Awb bevat terzake geen beslistermijn en laat regeling daarvan over aan de bijzondere wetgever.<sup>1</sup> Er is steeds een beslistermijn van zes weken opgenomen. Het is in het stelsel van de richtlijn essentieel dat de besluitvorming over de toewijzing van emissierechten strak gereguleerd wordt teneinde (ruim) voor aanvang van de betreffende planperiode (twaalf maanden voor aanvang van de tweede en volgende planperiodes; drie maanden voor aanvang van de eerste planperiode) duidelijkheid te scheppen over de toewijzing van emissierechten.

#### *Rechtsbescherming*

In een systeem van handel in emissierechten zijn de rechtsposities en de belangen van verschillende partijen in het geding. Het gaat niet alleen om de rechtspositie en de belangen van de bedrijven aan wie emissierechten worden toegewezen, maar ook om de belangen van derde belanghebbenden zoals milieuorganisaties die in het systeem van de richtlijn ook emissierechten kunnen bezitten, en van de overheid die aan haar internationale verplichtingen (Kyoto-Protocol) moet voldoen. Het toewijzen van emissierechten heeft rechtsgevolgen voor de betrokken emittenten en raakt hun belangen. Om die reden is het noodzakelijk beroep open te stellen tegen de besluiten tot toewijzing van emissierechten. Ook het internationale recht noopt hiertoe. Zo is sprake van de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM, in welk geval recht bestaat op een eerlijk proces. Daarnaast eist dit verdrag, dat onder meer betrekking heeft op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat beroep op de rechter openstaat tegen het nationale toewijzingsbesluit, bedoeld in artikel 11, eerste en tweede lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Tegen de vaststelling van het nationale toewijzingsplan hoeft op grond van het verdrag geen rechtsbescherming te worden geboden, omdat plannen niet onder artikel 9 van het verdrag vallen.

Hieronder komen achtereenvolgens aan de orde:

- de randvoorwaarden voor de rechtsbescherming,
- de meest geschikte aanknopingspunten voor de rechtsbescherming en

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure), Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nr. 3, blz. 11.

- de vormgeving van de rechtsbescherming.

Blijken zal dat bepaalde kenmerken van het systeem van handel in emissierechten zoals neergelegd in de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten (met name de grote behoefte aan tijdige duidelijkheid over de toewijzing van emissierechten) nopen tot het treffen van enkele bijzondere voorzieningen.

#### *Randvoorwaarden voor de rechtsbescherming*

Kenmerkend voor het systeem van toewijzing van emissierechten volgens de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is dat sprake is van een keten van besluitvorming: het nationale toewijzingsplan, het nationale toewijzingsbesluit en de verlening per jaar (zie paragraaf 8.1.1). Een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van het gehele systeem van handel in emissierechten is dat sprake is van tijdige rechtszekerheid en duidelijkheid over de (toegewezen) emissierechten. De richtlijn bevat termijnen, die erop neerkomen dat (ruim) voor aanvang van een planperiode helderheid moet bestaan over de toewijzing van de emissierechten. Tijdige duidelijkheid is derhalve cruciaal. Dit belang bepaalt in belangrijke mate de vormgeving van het stelsel van rechtsbescherming. Meer concreet kan dit worden vertaald in de volgende eisen die in acht moeten worden genomen bij de vormgeving van het stelsel van rechtsbescherming:

- a. De eis dat bij voorkeur voor aanvang van de planperiode waarop het nationale toewijzingsbesluit betrekking heeft – meer specifiek: binnen de termijnen die de richtlijn daarvoor noemt – maar zeker voor het tijdstip waarop de emissierechten voor de eerste keer moeten worden verleend, definitieve duidelijkheid bestaat over de toewijzing.
- b. De eis dat het besluitvormingsproces niet mag worden belast met procedures die slechts tot vertraging leiden en weinig of geen reële rechtsbescherming kunnen bieden. Aan een herhaling van rechtsbescherming zonder dat deze inhoudelijke meerwaarde heeft, kleven ernstige bezwaren vanwege de vertragende werking op het proces van toewijzing van emissierechten.
- c. De eis dat rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van andere besluiten in het besluitvormingstraject die op rechtsgevolg zijn gericht en die reeds vatbaar zijn voor beroep.

De vraag in hoeverre de rechtsbescherming voldoende gewaarborgd is, moet uiteindelijk worden beoordeeld in het licht van hele samenstel van proceduremomenten. Het gaat erom of de regeling van beroep voldoende moet worden geacht, in het licht van de beroepsmogelijkheden die in het geheel van fases van de procedure van toewijzing van emissierechten bestaan. Hierbij moet een balans worden gevonden tussen de noodzaak om op relevante momenten in de procedure aan belanghebbenden rechtsbescherming te bieden enerzijds, en de behoefte aan zo spoedig mogelijke duidelijkheid anderzijds.

#### *Aanknopingspunten voor de rechtsbescherming*

Om de meest geschikte aanknopingspunten voor de rechtsbescherming in het kader van de toewijzing van emissierechten te vinden, moet eerst de besluitvorming worden ontleed. Het proces om tot de uiteindelijke verlening van emissierechten te komen, kent als gezegd drie fasen. Om te beginnen wordt een nationaal toewijzingsplan voor de toewijzing van emissierechten vastgesteld met daarin de criteria voor de toewijzing en het totale aantal emissierechten dat zal worden toegewezen. Het nationale toewijzingsbesluit bevat de definitieve toewijzing van emissierechten aan de individuele emittenten voor een planperiode. Deze twee fasen vinden plaats voorafgaand aan de planperiode waarop het nationale toewijzingsbesluit betrekking heeft. De derde stap is het per jaar verlenen van de

toegewezen emissierechten aan de emittenten waaraan de rechten zijn toegewezen. Dit geschiedt voor 1 maart van elk kalenderjaar.

In deze keten van besluitvorming zijn qua rechtsgevolgen voor individuele emittenten vooral de laatste twee fasen van belang. Met name de tweede stap, het nationale toewijzingsbesluit, is cruciaal, omdat daarin definitief wordt beslist over het totale aantal rechten dat wordt toegewezen en over de toewijzing van emissierechten aan de individuele emittenten. De eerste fase, het nationale toewijzingsplan, is uiteraard ook van grote betekenis, omdat daarin de uitgangspunten voor de toewijzing zijn neergelegd. Het nationale toewijzingsbesluit vergt een zelfstandige belangenafweging, waarbij het (vastgestelde) nationale toewijzingsplan weliswaar in acht moet worden genomen, maar waarbij ook rekening moet worden gehouden met de resultaten van de inspraak die met betrekking tot het ontwerp van het nationale toewijzingsbesluit heeft plaatsgevonden.

Gelet op het voorgaande, en met inachtneming van de eerdergenoemde randvoorwaarden, wordt de rechtsbescherming in het kader van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten geconcentreerd bij de tweede fase in het proces: het nationale toewijzingsbesluit. Tegen het nationale toewijzingsplan wordt geen beroep opengesteld. Eventuele geschillen over de jaarlijkse verlening van emissierechten (de uitvoering van het nationale toewijzingsbesluit) dienen aan de burgerlijke rechter te worden voorgelegd. Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt.

Het nationale toewijzingsbesluit, bedoeld in artikel 11, eerste en tweede lid, van de richtlijn, is in het systeem van de richtlijn bedoeld als het centrale besluit waaruit definitieve rechtsgevolgen voortvloeien voor individuele emittenten. Het nationale toewijzingsbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb.

De geëigende weg voor een emittent die meent dat hij ten onrechte geen (of te weinig) emissierechten toegewezen heeft gekregen, is beroep in te stellen tegen het nationale toewijzingsbesluit. De rechter toetst het nationale toewijzingsbesluit dan aan de criteria voor toewijzing die zijn opgenomen in het vastgestelde nationale toewijzingsplan en aan de algemene materiële en procedurele eisen uit de Awb. De rechtsbescherming is beperkt tot de individuele toewijzingen van emissierechten voor afzonderlijke inrichtingen (artikel 16.29, eerste lid, onder b, Wm). Tegen de overige onderdelen van het nationale toewijzingsbesluit is geen beroep mogelijk. Die overige onderdelen betreffen de beslissing inzake het totale aantal toe te wijzen emissierechten, de verdeelsleutel voor de verlening per jaar en de beslissing inzake het aanleggen van een emissierechtendepot. Laatstgenoemde drie elementen worden bindend vastgesteld in het plan en kunnen daarom in de systematiek van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en van hoofdstuk 16 Wm niet meer worden aangevochten in het kader van het nationale toewijzingsbesluit.

Omdat in de systematiek van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten tijdig duidelijkheid moet bestaan over de rechtmatigheid van het nationale toewijzingsbesluit, zijn enkele speciale procedurele voorzieningen opgenomen. De belangrijkste hiervan is de introductie van een bijzonder soort tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ter inleiding van een zogenaamde «bestuurlijke lus». Deze constructie houdt in dat de Minister van VROM en de Minister van EZ de gelegenheid krijgen om door de rechter geconstateerde gebreken in het nationale toewijzingsbesluit te herstellen, waarna het gewijzigde besluit in de reeds lopende beroepsprocedure wordt meegenomen. De omvang van het geschil wordt dan verbreed. Met deze constructie kan worden voorkomen dat naar aanleiding van de einduit-

spraak van de rechter door het bestuur een gewijzigd besluit moet worden genomen, waartegen opnieuw rechtsbescherming openstaat. Tevens wordt voorgescreven dat de rechter zaken over het nationale toewijzingsbesluit gevoegd behandelt. Dit is gebeurd vanwege de samenhang tussen deze zaken en vanwege de wens om de rechtsbescherming-procedures in de tijd gezien synchroon te laten lopen. Op de tussenuitspraak, ter inleiding van de «bestuurlijke lus», wordt nader ingegaan onder het kopje «Vormgeving van de rechtsbescherming» van deze paragraaf.

Volgens artikel 7:1, eerste lid, onder d, Awb, zoals dat komt te luiden ingevolge de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, vindt voorafgaand aan het beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak geen bezwaarschriftprocedure plaats omdat reeds een openbare voorbereidingsprocedure heeft plaatsgevonden. De kring van beroepsgerechtigden wordt geregeld in artikel 20.6, tweede lid, Wm. Dit betekent dat het beroep tegen een nationaal toewijzingsbesluit onder meer kan worden ingesteld door degenen die zienswijzen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit en door degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht. In het kader van de aanpassing van de bijzondere wetgeving aan de uniforme voorbereidingsprocedure Awb zal het tweede lid van artikel 20.6 Wm overigens komen te vervallen. Het getrapte karakter van het beroepschrift blijft evenwel gehandhaafd, zij het dat wordt gekozen voor een meer op de systematiek van de Awb aansluitende regeling.<sup>1</sup> Opmerking verdient dat het beroepsrecht in verband met een naar aanleiding van een tussenuitspraak gewijzigd nationaal toewijzingsbesluit wordt beperkt: geen beroep kan worden ingesteld tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit indien aan betrokkene redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen het oorspronkelijke besluit.

De redenen om tegen het nationale toewijzingsplan geen beroep open te stellen, zijn de volgende. Om te beginnen zijn niet alle onderdelen van het nationale toewijzingsplan juridisch bindend. Wat betreft het onderdeel «toewijzing per inrichting» heeft het plan geen rechtsgevolgen. Het plan bevat namelijk alleen een indicatieve lijst van inrichtingen met een aanduiding van de aantallen emissierechten «bestemd om te worden toegewezen aan ieder van hen» (bijlage III bij de richtlijn, onder punt 10). Het gaat hier derhalve om voorlopige toewijzingen. Het plan is in zoverre dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en is om die reden reeds niet voor beroep vatbaar. In het systeem van de richtlijn wordt de definitieve beslissing inzake de toewijzing per emittent in een later stadium genomen, en wel in het kader van het nationale toewijzingsbesluit, bedoeld in artikel 11, eerste en tweede lid, van de richtlijn. Het voorgaande betekent dat ook een emittent die niet op de indicatieve lijst in het nationale toewijzingsplan is opgenomen, op grond van het nationale toewijzingsbesluit emissierechten kan verkrijgen indien blijkt dat hij toch aan de voorwaarden voor toewijzing voldoet. Immers, de definitieve toewijzing van emissierechten per emittent geschiedt middels het nationale toewijzingsbesluit. Daarbij speelt de lijst van installaties uit het plan, juist omdat die lijst slechts een voorlopig karakter heeft, weliswaar een leidende, maar geen doorslaggevende rol.

Het nationale toewijzingsplan heeft echter wel rechtsgevolgen voor wat betreft de onderdelen «criteria voor toewijzing», «het totale aantal toe te wijzen emissierechten» en «instelling van een emissierechtendepot». Dit zijn ook de onderdelen van het plan die aan de beoordeling door de Commissie zijn onderworpen en waartoe de beoordeling door de Commissie zich beperkt (artikel 9, derde lid, van de richtlijn). In het stelsel

<sup>1</sup> Voorstel van wet tot aanpassing van diverse wetten aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet uniforme voorbereidingsprocedure Awb), Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nrs. 1–2. Zie memorie van toelichting, p. 5–8.

van de richtlijn kan het nationale toewijzingsplan, na goedkeuring door de Commissie, niet meer worden gewijzigd. De inhoud ervan staat na de goedkeuring (preciezer gezegd: de niet-verwerping) door de Commissie definitief vast, en vormt daarna het kader aan de hand waarvan het nationale toewijzingsbesluit (artikel 11 van de richtlijn) beoordeeld moet worden. Het plan is in het systeem van de richtlijn dus definitief voor wat betreft de criteria voor toewijzing alsmede het totale aantal toe te wijzen emissierechten. Hetzelfde geldt voor de in het plan opgenomen verdeelsleutel voor het verlenen van emissierechten binnen een planperiode en voor (de omvang van) het emissierechtendepot dat in het plan is opgenomen voor onder andere het toewijzen van emissierechten aan nieuwkomers. Zonder nadere voorziening zou tegen al deze onderdelen van het nationale toewijzingsplan beroep openstaan. Het wordt echter wenselijk geacht beroep tegen het nationale toewijzingsplan expliciet uit te sluiten. De redenen hiervoor zijn de volgende. Gegeven de strakke termijnen uit de richtlijn en de daaruit voortvloeiende noodzaak van snelle toepassing van het nationale toewijzingsplan, mag het nationale besluitvormingsproces dat leidt tot de uiteindelijke toewijzing en verlening van emissierechten niet onnodig worden belast met procedures. Zeker niet nu in het verdere besluitvormingsproces adequate rechtsbescherming wordt geboden in de vorm van beroep tegen het nationale toewijzingsbesluit. In het licht van hele samenstel van proceduremomenten is de rechtsbescherming hiermee voldoende gewaarborgd. Teneinde een en ander te regelen, wordt het besluit tot vaststelling van het nationale toewijzingsplan op de negatieve lijst van artikel 8:5 Awb geplaatst (zie artikel II). Het voorgaande betreft overigens het beroep bij de bestuursrechter; de weg naar de burgerlijke rechter is hiermee niet afgesloten.

Indien bij de jaarlijkse verlening van emissierechten (artikel 11, vierde lid, van de richtlijn) iets fout gaat (bijvoorbeeld: het aantal verleende emissierechten spoort niet met het nationale toewijzingsbesluit, de verlening blijft uit of vindt te laat plaats), kan daartegen worden opgekomen bij de burgerlijke rechter. Het verlenen van emissierechten betreft uitsluitend het uitvoering geven aan het nationale toewijzingsbesluit. Uit het nationale toewijzingsbesluit kan precies worden afgeleid hoeveel emissierechten jaarlijks moeten worden verleend, omdat dit besluit niet alleen (per emitent) het aantal toegewezen emissierechten bevat, maar ook aangeeft in welke gedeelten de toegewezen emissierechten gedurende de jaren binnen de planperiode moeten worden verleend. Artikel 16.35, eerste lid, Wm bepaalt dan ook dat de verlening plaatsvindt overeenkomstig hetgeen daarover is bepaald in het nationale toewijzingsbesluit. Het verlenen vertaalt zich in het overschrijven van de betreffende emissierechten van de «national holding account» in het register voor handel in broeikasgasemissierechten naar de rekening van de betreffende inrichting. Omdat de verlening slechts de uitvoering van een ander besluit, namelijk het nationale toewijzingsbesluit, betreft, is geen sprake van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb (een schriftelijke beslissing, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling). Voor de verlening geldt dan ook geen specifieke voorbereidingsprocedure. Een eventueel geschil over de (niet-)verlening van emissierechten behoort tot de competentie van de burgerlijke rechter. Met betrekking tot de juridische kwalificatie van, en de rechtsbescherming tegen het verlenen van emissierechten kan een parallel worden getrokken met de betaling van een subsidiebedrag zoals geregeld in de subsidietitel van de Awb. Gesteld kan namelijk worden dat verlenen van emissierechten zich verhoudt tot het nationale toewijzingsbesluit zoals de betaling van het subsidiebedrag zich verhoudt tot de subsidievaststelling. Het subsidiebedrag wordt overeenkomstig de subsidievaststelling betaald (artikel 4:52, eerste lid, Awb), en eventuele geschillen over de (niet-)betaling van dat bedrag behoren tot de competentie van de burgerlijke rechter.

### *Vormgeving van de rechtsbescherming*

Bij de rechtsbescherming tegen een nationaal toewijzingsbesluit moeten enkele voorzieningen worden getroffen om te verzekeren dat de beroepsprocedures binnen de in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten gestelde termijnen zijn afgewikkeld. Het nationale toewijzingsbesluit moet volgens artikel 11, eerste en tweede lid, van de richtlijn worden genomen uiterlijk drie maanden voorafgaand aan de eerste planperiode van drie jaar (die loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007) en uiterlijk twaalf maanden voorafgaand aan het begin van de tweede planperiode (die loopt van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2012) en van de daarop volgende planperiodes van vijf jaar. Omdat de toegewezen emissierechten voor 1 maart van elk kalenderjaar moeten worden verleend, moet de rechtsbescherming in beginsel voor 1 maart van het eerste jaar van de planperiode zijn afgerond en moet in beginsel uiterlijk op die datum definitief vaststaan hoe de rechten over de bedrijven worden verdeeld.

Het voorgaande betekent dat in beginsel binnen vijf maanden (bij de eerste planperiode: van oktober 2004 tot en met februari 2005) respectievelijk binnen veertien maanden (bij de daarop volgende planperiodes) definitief moet vaststaan op welke wijze de emissierechten worden toegewezen. Om dit te realiseren is voor de volgende constructie gekozen. Tegen het nationale toewijzingsbesluit wordt beroep in eerste en enige aanleg opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, conform de reguliere systematiek van de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van hoofdstuk 20 Wm. Indien bij de Afdeling meerdere zaken aanhangig worden gemaakt met betrekking tot de toewijzing van emissierechten, worden deze zaken gevoegd behandeld.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State krijgt de bevoegdheid een tussenuitspraak te doen, ter inleiding van de eerdergenoemde «bestuurlijke lus». Deze constructie is noodzakelijk omwille van een efficiënte geschilbeslechting inzake de toewijzing van de emissierechten. Wanneer door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onvolkomenheden in een nationaal toewijzingsbesluit worden geconstateerd, kan zij dit met het huidige instrumentarium slechts bij einduitspraak kenbaar maken. Na die uitspraak zouden de Minister van VROM en de Minister van EZ vervolgens een nieuw besluit moeten nemen, met inachtneming van die uitspraak, tegen welk besluit wederom rechtsbescherming openstaat. Zonder nadere voorzieningen is het in het huidige stelsel niet mogelijk voor 1 maart van het eerste emissiejaar van een planperiode over een onherroepelijk nationaal toewijzingsbesluit te beschikken. Dit is niet aanvaardbaar, omdat op die datum uiterlijk de verlening van de toegewezen emissierechten moet plaatsvinden (artikel 16.35, eerste lid, Wm). Door een tussenuitspraak kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangeven op welke punten het nationale toewijzingsbesluit in strijd is met het recht, waarna de Minister van VROM en de Minister van EZ de gelegenheid krijgen het besluit dienovereenkomstig te wijzigen. Het wijzigingsbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 6:18, eerste lid, Awb, waarop de regeling van de artikelen 6:18 en 6:19 van die wet van toepassing is. Het gewijzigde besluit wordt vervolgens in de einduitspraak van de Afdeling betrokken. Deze constructie betekent een aanzienlijke verkorting van de procedure, aangezien het besluit hangende de procedure kan worden gewijzigd en niet, zoals gewoonlijk, pas als een einduitspraak is gedaan.

De suggestie van een tussenuitspraak, ter inleiding van een «bestuurlijke lus», is reeds gedaan in het «Bestuur in geding» van een werkgroep onder leiding van de toenmalige Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, dr. J. A. van Kemenade.<sup>1</sup> In haar reactie op enkele voor-

---

<sup>1</sup> Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, november 1997, blz. 54–55 en blz. 83–84.

stellen die in dat rapport zijn gedaan, heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat het, hoewel de in het rapport voorgestelde procedure in veel gevallen geen winst oplevert ten opzichte van de gewone gang van zaken, in sommige gevallen toch efficiënt kan zijn indien de rechter het bestuur de mogelijkheid zou kunnen bieden om gebreken in bestreden besluiten te herstellen, alvorens een uitspraak wordt gedaan.<sup>1</sup> In de situatie van een nationaal toewijzingsbesluit, dat op zeer korte termijn onherroepelijk moet worden, is de bestuurlijke lus een efficiënte methode: er wordt zowel recht gedaan aan het belang van de rechtsbescherming als aan het bevorderen van de snelheid in het besluitvormingsproces. Naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Awb heeft de Commissie-Boukema de aanbeveling gedaan de werkingssfeer van de artikelen 6:18 en 6:19 Awb uit te breiden tot besluiten, genomen ter vervanging van een vernietigd besluit.<sup>2</sup> Hoewel in de regeling die in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen, geen sprake is van een vernietigd besluit, komt de voorgestelde constructie daarbij materieel wel sterk in de buurt. De regering heeft in eerdergenoemd kabinetsstandpunt een meeromvattende wijziging van genoemde artikelen aangekondigd.

Tevens wordt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor het doen van een uitspraak een – gezien de bijzondere belangen die zijn verbonden aan het op zo kort mogelijke termijn beschikken over duidelijkheid over de toewijzing van emissierechten – aanvaardbaar te achten termijn gesteld van veertig weken na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepschrift. Die belangen vloeien voort uit de dwingende termijnen die worden gesteld door de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De rechterlijke beslistermijn is opgenomen in artikel 20.1, tweede lid, Wm. Die termijn biedt ruimte voor het doen van een tussenuitspraak en het uitvoeren van een «bestuurlijke lus».

Gezien de bijzonder krappe termijnen waarbinnen over de toewijzing van emissierechten voor de eerste planperiode (2005–2007) moet worden beslist, is het niet waarschijnlijk dat reeds definitieve duidelijkheid over de toewijzing bestaat voor 1 maart van het eerste jaar van die planperiode (1 maart 2005). Voor dat geval bevat hoofdstuk 16 Wm een veiligheidsvoorziening. Die voorziening houdt in dat bij de verlening van emissierechten over het tweede en volgende jaar binnen die planperiode een correctie wordt aangebracht voorzover verschillen tussen de oorspronkelijke en de definitieve toewijzing daartoe aanleiding geven. Het uiteindelijke aantal emissierechten dat verspreid over de jaren binnen een planperiode wordt verleend, moet immers overeenkomen met het aantal voor die planperiode toegewezen emissierechten. De correctie vloeit voort uit artikel 16.25, eerste lid, onder d, Wm, waarin de verdeling van de toegewezen emissierechten over de jaren binnen een planperiode is geregeld, in samenhang met artikel 16.35, eerste lid, in verbinding met artikel 16.31, derde lid, Wm, waaruit blijkt dat bij het verlenen van emissierechten moet worden uitgegaan van het aantal rechten dat voor die planperiode aan een bedrijf is toegewezen in het nationale toewijzingsbesluit zoals dat is gewijzigd na de tussenuitspraak van de rechter en de «bestuurlijke lus».

Indien het nationale toewijzingsplan daarin voorziet kunnen daarin criteria opgenomen voor het geval naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan individuele appellanten meer emissierechten moeten worden toegewezen dan in het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit het geval was (artikel 16.25, tweede lid, onder b, Wm). In het plan kan worden bepaald dat een bepaald percentage van de toegewezen emissierechten in depot wordt gehouden. Dit houdt in dat dit gedeelte van de emissierechten (voorlopig) niet wordt toegewezen. Het depot kan worden gebruikt om gegrond verklaarde beroepen te honoreren. Op deze wijze kan een gecompliceerde

---

<sup>1</sup> Bijlage I bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 1998, Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, blz. 39.

<sup>2</sup> Verslag van de Commissie Evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997–2001, Den Haag, 13 december 2001, blz. 32.

herverdeling van emissierechten worden voorkomen. Indien het depot niet volledig hoeft te worden benut, kunnen de resterende emissierechten over de overige bedrijven worden verdeeld naar rato van het aantal emissierechten dat in eerste instantie aan hen is toegewezen (artikel 16.25, tweede lid, onder c, Wm). Een en ander geschiedt overeenkomstig de criteria die terzake zijn opgenomen in het nationale toewijzingsplan. Zie verder paragraaf 8.1.6.

Meer specifiek kan het volgende worden opgemerkt over de rechtsbescherming met een tussenuitspraak, ter inleiding van een «bestuurlijke lus». In een tussenuitspraak geeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan in welke opzichten het bestreden nationale toewijzingsbesluit gebreken vertoont. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beperkt zich bij haar beoordeling in beginsel tot die onderdelen van het besluit die door appellant zijn bestreden. De tussenuitspraak vormt de basis voor de Minister van VROM en de Minister van EZ om het nationale toewijzingsbesluit geheel of gedeeltelijk te wijzigen. Voordat dat wijzigingsbesluit wordt genomen, wordt de belanghebbende gehoord volgens de regeling die normaal gesproken ook bij de voorbereiding van beschikkingen geldt (artikel 4:8 Awb). Het wordt niet nodig geacht afdeling 3.4 Awb hierop van toepassing te verklaren omdat dit geen meerwaarde heeft en vanwege de vertraging die hierdoor zou ontstaan. Het gewijzigde besluit moet binnen achttien weken na de tussenuitspraak worden genomen. Het gewijzigde besluit wordt op de gebruikelijke wijze bekendgemaakt en wordt voorzien van een rechtsgangverwijzing (artikel 3:45 Awb). De bezwaarschriftprocedure wordt omwille van de tijd uitgesloten. Expliciet wordt geregeld dat het nieuwe besluit ambtshalve wordt betrokken in de reeds terzake van het eerder genomen nationale toewijzingsbesluit aanhangige procedure. Voorkomen moet immers worden dat tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit weer afzonderlijke procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaan lopen.

Voor de vraag wie een beroepsrecht heeft terzake van het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit, moet onderscheid worden gemaakt tussen degenen die al beroep hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit, en degenen die dat niet hebben gedaan en wier belangen eerst in het geding komen naar aanleiding van de wijzigingen die ten opzichte van het oorspronkelijke besluit zijn aangebracht. De betreffende appellanten kunnen zowel de geadresseerden van het nationale toewijzingsbesluit als een derdebelanghebbende zijn.

Reeds ingediende beroepen worden geacht mede gericht te zijn tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit (artikel 6:19, eerste lid, Awb). Dit geschiedt automatisch, zonder dat de indiener van het beroep daar iets voor hoeft te doen («fictief beroep»). In afwijking van artikel 6:19, eerste lid, Awb, is geregeld dat reeds ingediende beroepen in alle gevallen doorlopen. De uitzondering uit genoemde Awb-bepaling dat het beroep niet doorloopt indien het gewijzigde besluit geheel aan het beroep tegemoet komt, is niet overgenomen, omdat dit bij een complexe materie zoals de onderhavige waarbij in de constructie van de bestuurlijke lus de belangen van meerdere belanghebbenden in het geding zijn, het ongewenste effect zou kunnen hebben dat soms onbedoeld het beroepsrecht wordt beperkt. Het gewijzigde besluit wordt geheel in de aanhangige procedure betrokken, en dus niet slechts voorzover het past binnen het oorspronkelijke geschil en de aangevoerde bezwaren. Desgewenst kunnen de beroepsgronden worden aangevuld.

Belanghebbenden die niet tegen het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit waren opgekomen, kunnen in beroep gaan tegen het gewij-

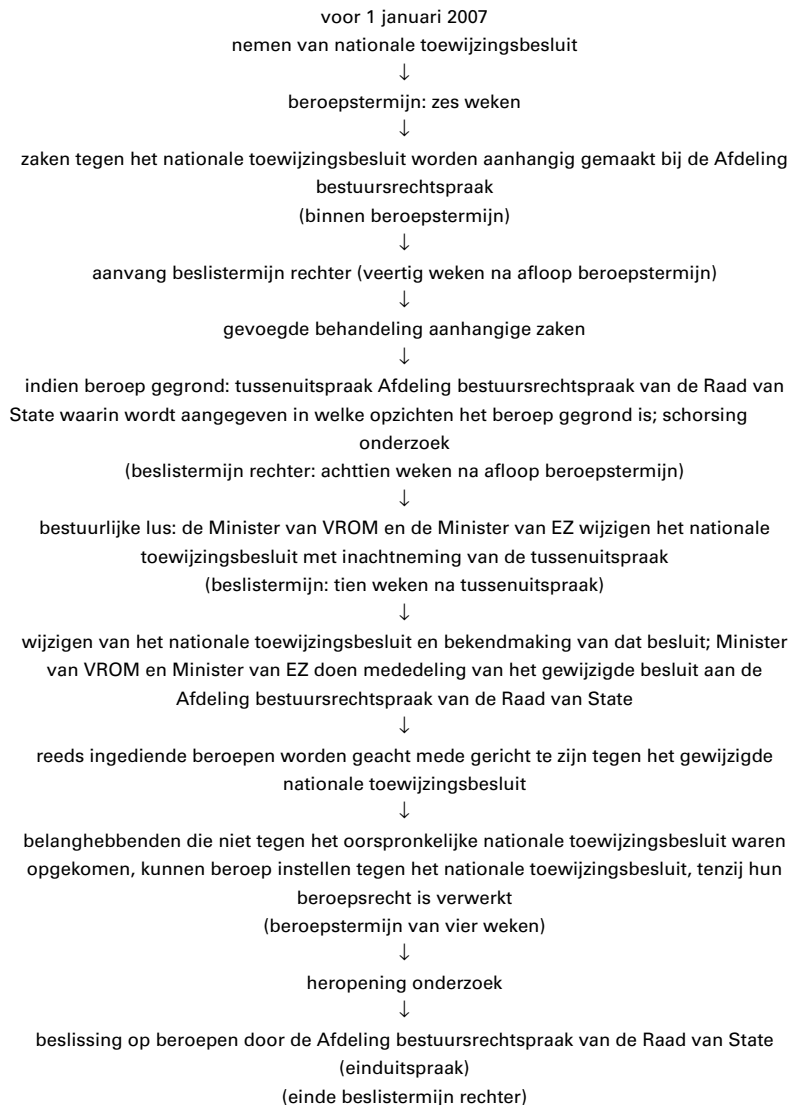


zigde nationale toewijzingsbesluit, voorzover het de wijzigingen betreft. Zij moeten zelf beroep instellen tegen het gewijzigde besluit. Geen beroepsrecht komt toe aan belanghebbenden aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat zij geen beroep hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit. Hiertoe is artikel 6:13 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Belanghebbenden wier bedenkingen ook al betrekking hadden op de inhoud van het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit, kunnen geen beroep instellen tegen het gewijzigde besluit. Er is dan sprake van rechtsverwerking. Het beroepsrecht wordt niet beperkt indien de bezwaren verband houden met wijzigingen die naar aanleiding van de tussenuitspraak en de «bestuurlijke lus» in het nationale toewijzingsbesluit zijn aangebracht. Deze regeling dwingt de betrokken bedrijven ertoe tijdig hun eventuele bezwaren tegen de toewijzing naar voren te brengen en draagt aldus bij aan een spoedige afwikkeling van de beroepsprocedures.

Artikel 8:26 Awb biedt de rechter de mogelijkheid om belanghebbenden die niet zelf beroep hebben ingesteld, als partij aan het geding te laten deelnemen. Langs deze weg kan echter niet aan de werking van artikel 6:13 Awb worden ontkomen. Bovendien is de rol van de 8:26-partij beperkt tot deelneming aan een door anderen afgebakend geding. Een 8:26-partij kan als gevolg van artikel 8:69, eerste lid, Awb, geen andere onderdelen van het bestreden besluit ter discussie stellen dan door appellant in zijn beroepschrift ter discussie zijn gesteld.

Voorzover ook aan het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit nog gebreken kleven, kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in daarvoor in aanmerking komende gevallen door zelf in de zaak te voorzien (artikel 8:72, vierde lid, Awb) het geschil tot een einde brengen. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State treedt dan in de plaats van het vernietigde gedeelte van het besluit. Het is de verwachting dat zelf in de zaak voorzien in de meeste gevallen mogelijk zal zijn, omdat de criteria voor de verdeling van emissierechten die zijn opgenomen in het nationale toewijzingsplan, voldoende duidelijk zijn om in een concreet geval het aantal toe te wijzen rechten vast te stellen. Deze toewijzingscriteria zijn neergelegd in de zogenaamde rekenregels die als bijlage bij het nationale toewijzingsplan zijn opgenomen.

**Schema 2: beroep tegen het nationale toewijzingsbesluit, tussenuitspraak en «bestuurlijke lus» in de tweede planperiode (2008–2012)**



**8.1.6. Het aanleggen van een emissierechtendepot en het toewijzen van emissierechten uit dat depot**

Het nationale toewijzingsplan kan voorzien in het aanleggen van een emissierechtendepot (artikel 16.25, tweede lid, Wm). Voor het aanleggen van een emissierechtendepot kan worden gekozen om in praktische zin als gevolg van eventuele beroepsprocedures te voorzien in de omstandigheid dat meer emissierechten zouden moeten worden toegewezen aan enkele deelnemers (artikel 16.25, tweede lid, onder b, Wm). In voorkomende gevallen kan het gebeuren dat alle emissierechten zouden moeten worden herverdeeld en aldus de andere bedrijven rechten zouden moeten «inleveren». Dit brengt niet alleen de nodige onrust bij het bedrijfsleven met zich mee, maar zorgt er ook voor dat het haast noodzakelijk wordt voor bedrijven om al op voorhand in beroep te gaan.

De emissierechten die in het depot worden opgenomen zijn afkomstig van het totaal dat voor de deelnemers aan het systeem van handel in emissie-

rechten is bestemd. Dit doet recht aan het principe dat meer emissierechten voor de één, minder rechten voor de anderen betekent. Het depot wordt zo ingericht dat eventueel resterende emissierechten in het laatste jaar van de planperiode, naar evenredigheid van het nationale toewijzingsbesluit onder de deelnemers worden verdeeld (artikel 16.25, tweede lid, onder c, Wm). Ook dit kan in het nationale toewijzingsplan opgenomen worden, zodat ook hieraan de goedkeuring van de Commissie wordt gehecht.

Het emissierechtendepot voorziet in de mogelijkheid dat ook aan nieuwkomers emissierechten worden verleend (artikel 16.25, tweede lid, onder a, Wm, zie ook paragraaf 8.1.1). In vrijwel alle lidstaten wordt naar verwachting rekening gehouden met nieuwkomers in die zin dat er emissierechten voor hen worden gereserveerd. Daarbij is sprake van enkele procenten van de emissieruimte die beschikbaar is voor het totaal van de deelnemers. In het nationale toewijzingsplan voor de planperiode 2005–2007 zijn emissierechten gereserveerd voor nieuwkomers. Omdat de vaststelling van het totale aantal toe te wijzen emissierechten mede gebaseerd is op groeicijfers van de Nederlandse industrie, waarin ook nieuwkomers zijn meegenomen, ligt het in de rede ook de voorziening voor nieuwkomers in mindering te brengen op het totale aantal toe te wijzen emissierechten. Het emissierechtendepot kan daarin voorzien.

Een deel van de nieuwkomers zal weliswaar voorzienbaar zijn tijdens het opstellen van het nationale toewijzingsplan, echter een concrete toewijzing van emissierechten is voorbarig indien onvoldoende zekerheid bestaat omtrent het tijdstip van inwerkingstelling van de betreffende installatie in de inrichting. In het nationale toewijzingsplan voor de eerste periode 2005–2007 zijn de betreffende rechten in mindering gebracht op de totale toewijzing van rechten aan de sector waartoe de bedoelde groep nieuwkomers behoort. Op deze wijze is bij de vaststelling van het nationale toewijzingsplan rekening gehouden met de hoeveelheid emissierechten die in een later stadium waarschijnlijk moet worden toegewezen. Het ligt niet in de rede om dit deel van het depot ook open te stellen voor extra toewijzing van emissierechten als gevolg van beroepsprocedures, omdat dan een voorziening die speciaal bestemd is voor de bedoelde groep van nieuwkomers mogelijk bij voorbaat wordt uitgeput. In een dergelijk geval zou de betreffende sector onevenredig worden getroffen.

Indien tegen het einde van de planperiode rechten in het depot resteren, ligt het in de rede in het nationale toewijzingsplan een voorziening te treffen om de desbetreffende emissierechten terug te geven aan de bedrijven waarop de emissierechten oorspronkelijk in mindering zijn gebracht. Dit onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie van het betreffende onderdeel van het nationale toewijzingsplan.

De toewijzing van emissierechten uit het depot voor nieuwkomers geschiedt door middel van individuele toewijzingsbesluiten. Deze toewijzing is geregeld in de artikelen 16.32 en 16.33 Wm. De toewijzing van emissierechten in verband met beroepsprocedures geschiedt door wijziging van het nationale toewijzingsbesluit (artikel 16.31 Wm). De teruggave van resterende emissierechten in geval er tegen het einde van de planperiode nog emissierechten resteren, is geregeld in artikel 16.34 Wm.

De rechtsbescherming tegen de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers is neergelegd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg, conform de onder de Wm geldende hoofdregel (artikel 20.1, eerste lid, Wm). Dit beroep wordt voorafgegaan door een inspraakfase (afdeling 3.4 Awb). Beroep tegen het toewijzen van

nog resterende emissierechten aan het eind van een planperiode is mogelijk bij dezelfde rechter. In dat geval vindt geen voorafgaande inspraak plaats.

#### *8.1.7. Verlenen van vervangende emissierechten*

Artikel 16.35, tweede lid, Wm regelt het verlenen van vervangende emissierechten (artikel 13, tweede en vierde lid, van de richtlijn). Met ingang van de tweede planperiode (2008–2012) worden aan emittenten en aan andere personen van wie na afloop van de vorige planperiode door het bestuur van de emissieautoriteit emissierechten zijn ingetrokken (artikel 16.38, derde lid), in de lopende planperiode emissierechten verleend ter vervanging van rechten uit de vorige planperiode. Dit betekent dat vanaf dat moment emissierechten onbeperkt kunnen worden opgespaard van de ene naar de andere planperiode. Dit is niet schadelijk voor het milieu en zorgt voor grotere flexibiliteit in de tijd.

Aan de houders van deze niet-gebruikte emissierechten – rechten waarvan de geldigheidsduur is verstreken en die door de emissieautoriteit zijn ingetrokken – wordt een aantal nieuwe emissierechten verleend voor de lopende planperiode ter vervanging van eerder genoemde niet-gebruikte emissierechten. Het verlenen van vervangende emissierechten vindt plaats *naast* het verlenen van emissierechten die zijn toegewezen in het nationale toewijzingsbesluit van de lopende planperiode. Het verlenen van vervangende emissierechten kan pas plaatsvinden nadat de eindafrekening over het laatste jaar van de vorige planperiode heeft plaatsgevonden.

Het verlenen van vervangende emissierechten wordt met ingang van de tweede planperiode door de richtlijn (artikel 13, derde lid) verplicht voorgeschreven. Het verlenen van vervangende emissierechten na de eerste planperiode is echter volgens de richtlijn (artikel 13, tweede lid) optioneel. Besloten is om na de eerste planperiode geen vervangende emissierechten te verlenen. Het importeren van emissierechten uit de planperiode voorafgaand aan de Kyoto-periode (die op 1 januari 2008 begint) naar de Kyoto-periode zou om te beginnen grote boekhoudkundige problemen veroorzaken. Indien namelijk veel emissierechten vanuit de eerste planperiode (2005–2007) zouden worden vervangen door rechten uit de tweede planperiode (2008–2012), zouden de emissies van bedrijven in de tweede planperiode kunnen toenemen, terwijl dit niet door echte Kyoto-rechten zou worden afgedekt. Dit zou ertoe leiden dat weliswaar de bedrijven aan hun verplichtingen voldoen, maar dat de Nederlandse overheid met een overschrijding van het Kyoto-plafond wordt geconfronteerd. Daarbij komt dat het verlenen van vervangende emissierechten kan betekenen dat bedrijven hun rechten niet op de markt brengen, maar in portefeuille houden voor gebruik in een latere planperiode, waardoor er geen handel, c.q. prijsvorming totstandkomt. Daardoor zou er in de eerste planperiode een beperkt leereffect zijn ten behoeve van de tweede planperiode, wanneer het er, gelet op Kyoto-verplichtingen, werkelijk op aankomt. Overigens is dit onderwerp binnen de EU nog in discussie. Nederland zal streven naar een geharmoniseerde aanpak. Zo nodig wordt het wetsvoorstel daartoe in een latere fase aangepast.

#### *8.1.8. Stappen en termijnen*

In het hiernavolgende schema wordt een overzicht gegeven van de stappen die moeten worden gezet om tot een nationale toewijzingsplan te komen, alsmede van de daarop volgende stappen, met vermelding van de termijnen die hierbij in acht moeten worden genomen, uitgaande van de

data die de richtlijn hanteert. In het schema zijn ook enkele andere belangrijke momenten aangegeven.

Het eerste schema betreft het regime voor de eerste planperiode van drie jaar, ingaande 1 januari 2005. Het tweede schema heeft betrekking op de toewijzing en verlening van emissierechten voor de tweede planperiode van vijf jaar. Dit reguliere schema is ook toepasbaar op de daarop volgende planperioden. Het schema voor de eerste planperiode wijkt op onderdelen af van het schema voor de volgende planperioden, vanwege de kortere termijnen die gelden in de eerste fase van het systeem van handel in emissierechten. Het gaat bij de beslistermijnen overigens steeds om uiterste termijnen.

**Schema 3: toewijzing en verlening emissierechten voor de eerste planperiode (2005–2007)**





**Schema 4: toewijzing en verlening emissierechten voor de tweede planperiode (2008–2012)**





## 8.2. Emissieverslag en verificatie

In de ministeriële regeling inzake de monitoring worden de algemene structuur en operationale en technische eisen voor een juiste monitoring binnen de inrichting vastgelegd. Hierin worden ook de richtsnoeren inzake de monitoring ondergebracht. Deze ministeriële regeling is de basis voor het opstellen van het bedrijfsspecifieke monitoringsprotocol. Een dergelijk protocol wordt opgesteld door alle inrichtingen waarop de wetten regelgeving rond handel in emissierechten van toepassing is. Het monitoringsprotocol moet een zelfstandig leesbaar document zijn. In de ministeriële regeling inzake de monitoring zal ook worden opgenomen dat de inrichtingen in het monitoringsprotocol de volgende structuur dienen aan te houden:

- een algemene beschrijving van de inrichting;
- per stook- of procesinstallatie een beschrijving van de bepalingsmethode van de jaarvracht en hoe deze gegevens per individuele installatie worden getotaliseerd om per inrichting tot een jaarvracht te komen;
- een operationeel deel waarin per individuele proceseenheid en voor de inrichting als geheel de verschillende operationele procedures worden beschreven. In dit onderdeel van het protocol dienen de procedures van meten tot rapporteren te worden uitgeschreven, de procedures voor de interne validatie en het onderhoud van het meetsysteem te worden beschreven en voorts dient de kwaliteitsborging van het data-managementsysteem te zijn opgenomen.

Het monitoringsprotocol moet tegelijk met de aanvraag om een emissievergunning worden ingediend bij het bestuur van de emissieautoriteit. Deze 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 worden opgenomen. Aan een inrichting kan geen emissievergunning verleend worden zonder gevalideerd monitoringsprotocol. Zonder een emissievergunning

mag de inrichting geen CO<sub>2</sub> emitteren. De inrichting moet vervolgens de emissies monitoren conform de eisen in het gevalideerde monitoringsprotocol. Eenmaal gevalideerd door 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 monitort conform het monitoringsprotocol. In het protocol wordt ook beschreven welke interne controles gedurende het emissiejaar worden uitgevoerd om eventuele structurele of operationele fouten tijdig aan het licht te brengen. De emissieautoriteit kan daarnaast altijd handhavend optreden. Bovendien dienen de interne borging via kwaliteitscontroles en bedrijfsinterne audits en de externe borging na de verificatie door de verificateur er voor te zorgen dat alle bedrijven zich ook daadwerkelijk houden aan de eisen en procedures die vastgelegd zijn in het door het bestuur van de emissieautoriteit gevalideerde monitoringsprotocol.

Na afloop van elk emissiejaar moet elke emittent een emissieverslag opstellen. Dit moet in lijn zijn met de gegevens die via de monitoring op basis van het gevalideerde monitoringsprotocol zijn verkregen. Het emissieverslag moet door een verificateur worden geverifieerd. Het emissieverslag van elk emissiejaar moet, vergezeld van de ondertekende verklaring van de verificateur, voor 1 april van het jaar na het emissiejaar worden ingediend bij de emissieautoriteit.

In de borging van de monitoringssystematiek, het gegevensbeheer en het emissieverslag van het bedrijf vervult de verificateur een cruciale rol. Lidstaten moeten erop toezien dat de emissieverslagen door een verificateur worden geverifieerd. Bijlage V bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bepaalt aan welke eisen het verificatieproces en de verificateur moeten voldoen. In de richtsnoeren inzake de monitoring, is de verificateur omschreven als: een bevoegde, onafhankelijke, erkende instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van en rapportage over het verificatieproces, in overeenstemming met de gedetailleerde eisen die door de lidstaat krachtens bijlage V bij de richtlijn zijn opgesteld. De verificateur vervult ook bij het invoeren van de emissiegegevens in het register voor handel in broeikasgasemissierechten een belangrijke rol, aangezien hij voor het bedrijf waarvan hij de emissies heeft geverifieerd, ofwel zelf het geverifieerde emissiegetal in het register invoert, dan wel de laatste controle uitvoert indien het geverifieerde emissiegetal door het bedrijf zelf in het register wordt ingevoerd. Dit laat overigens onverlet dat het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid heeft zelfstandig controles op de aangeleverde emissiegegevens uit te voeren (artikel 16.16 Wm). Bovendien kan het bestuur van de emissieautoriteit de emissiegegevens inschatten indien geen, onvolledige of onjuiste emissiegegevens zijn verstrekt (artikel 16.17 Wm).

Al deze elementen tezamen geven aan welke centrale rol de verificateur vervult in de hele borging van handel in emissierechten. Door de Commissie en de andere lidstaten wordt onderkend dat het ongewenst zou zijn indien elk van de lidstaten een eigen systematiek van erkenning van verificateurs gaat ontwikkelen, waardoor het vrije dienstenverkeer belemmerd zou kunnen worden. Bedoeling is om een internationale standaard vast te stellen op basis waarvan de erkenning van de verificateur zal gaan plaatsvinden. Zodra deze internationale standaard er is kunnen verificateurs op basis hiervan worden getoetst, geaccrediteerd en erkend en zal deze standaard ook worden gehanteerd als minimumeis om de verificatie te mogen uitvoeren. Tot die tijd zal in nadere regelgeving op grond van deze wet en met inachtneming van bijlage V bij de EG-richtlijn handel in emissierechten en de richtsnoeren inzake de monitoring regels



worden gesteld inhoudende de eisen waaraan de verificateur moet voldoen (artikel 16.14, tweede lid, Wm).

### 8.3. Register voor handel in broeikasgasemissierechten

De registratie van emissierechten is cruciaal in een systeem van handel in emissierechten. De emissierechten dienen nauwkeurig te worden geregistreerd in het register voor handel in broeikasgasemissierechten. Op basis van deze registratie kunnen de emissierechten worden vergeleken met de daadwerkelijk gemeten emissies, zodat het bestuur van de emissieautoriteit kan beoordelen of de emittent aan zijn verplichtingen voldoet. Deze registratie dient te geschieden in het kader van het Kyoto-Protocol, de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten en het Nederlandse systeem van handel in emissierechten.

De basis voor de instelling, de inhoud, de werking en het beheer van het register voor handel in broeikasgasemissierechten is in hoofdstuk 16 Wm vastgelegd. Emittenten hebben rechtstreeks toegang tot het register voor handel in broeikasgasemissierechten om de overdracht van emissierechten te registreren. Emissierechten zijn genummerd.

Nederland is verplicht op grond van het Kyoto-Protocol voor emissierechten een register voor handel in broeikasgasemissierechten in te stellen.<sup>1</sup> Op grond van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten dienen de lidstaten ook een register in te richten. Deze twee registers worden geïntegreerd tot één register: het register voor handel in broeikasgas-emissierechten. Het register voor handel in broeikasgasemissierechten maakt deel uit van het grotere Europese en wereldwijde geheel van registers voor emissierechten. In het register voor handel in broeikasgasemissierechten wordt bijgehouden over welke emissierechten de deelnemers aan de handel beschikken. Elk emissierecht is voorzien van een unieke aanduiding. Hierdoor is bekend wie over welk emissierecht beschikt. De specifieke regels voor de registratie zullen worden neergelegd in de eerdergenoemde EG-registratieverordening.

Het register voor handel in broeikasgasemissierechten staat via het VN-transactielogboek en het EU-transactielogboek in verbinding met de registers van de andere lidstaten voor CO<sub>2</sub>-emissies<sup>2</sup> Deze transactielogboeken controleren transacties tussen de registers op geldigheid. In het internationale systeem van registers moeten over en weer gegevens kunnen worden uitgewisseld, zodat op nationaal, Europees en mondiaal niveau met betrekking tot de emissierechten voortdurend dezelfde stand van zaken wordt getoond. Indien Nederland bijvoorbeeld emissierechten uit Japan verwerft en een Nederlandse inrichting emissierechten aan een Griekse inrichting verkoopt, moeten de rekeningen van Nederland, Japan en Griekenland in het Nederlandse, Japanse onderscheidenlijk Griekse register een overeenstemmend beeld tonen. Ook de rekening van de Nederlandse inrichting in het Nederlandse register, de rekening van de Griekse inrichting in het Griekse register en de rekeningen van de betrokken landen en inrichtingen in het Europese c.q. mondiale register moeten te allen tijde een overeenstemmend beeld tonen.<sup>3</sup> De registers moeten bestaan uit een volledig gestandaardiseerd elektronisch gegevensbestand.<sup>4</sup>

Het register voor handel in broeikasgasemissierechten omvat een groot aantal rekeningen. Er wordt voorzien in de instelling van rekeningen voor elke rekeninghouder.<sup>5</sup> Het gaat om rekeningen waarop de mutaties in emissierechten worden bijgehouden. Op deze rekeningen wordt de actuele stand van het aantal emissierechten geregistreerd die elke individuele rekeninghouder bezit. Gezien de onzekerheid die op dit moment nog bestaat over de precieze eisen die de EU ten aanzien van de regi-

---

<sup>1</sup> Paragraaf 17 van COP besluit 19/CP.7 (de zevende bijeenkomst van partijen bij het Kyoto-Protocol, gehouden in Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001).

<sup>2</sup> Paragraaf 38 van COP besluit 19/CP.7 (de zevende bijeenkomst van partijen bij het Kyoto-Protocol, gehouden in Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001).

<sup>3</sup> Paragraaf 9 van COP besluit 19/CP.7 (de zevende bijeenkomst van partijen bij het Kyoto-Protocol, gehouden in Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001).

<sup>4</sup> Paragraaf 19 van COP besluit 19/CP.7 (de zevende bijeenkomst van partijen bij het Kyoto-Protocol, gehouden in Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001).

<sup>5</sup> Paragraaf 17 van COP besluit 19/CP.7 (de zevende bijeenkomst van partijen bij het Kyoto-Protocol, gehouden in Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001).

stratie van broeikasgasemissierechten zal stellen, kan op dit moment nog niet worden aangegeven welke deelrekeningen er uiteindelijk zullen komen.

Er zijn binnen het register voor handel in broeikasgasemissierechten twee soorten rekeningen te onderscheiden:

- de overheidsrekening;
- de rekeningen van particulieren: emittenten en anderen.

#### *Overheidsrekening*

Ter uitvoering van het Kyoto-Protocol moet in het register voor handel in broeikasgas-emissierechten een rekening worden geopend, waarin voor Nederland wordt bijgehouden over welke emissierechten ons land beschikt.<sup>1</sup> Dit wordt aangeduid als de overheidsrekening. Op de overheidsrekening worden de aan Nederland toegewezen emissierechten die in het kader van het Kyoto-Protocol aan Nederland zijn toegekend, geregistreerd. Ook mutaties in de voor Nederland beschikbare rechten worden in het register voor handel in broeikasgasemissierechten geregistreerd. Naar analogie geldt dit voor door Nederland gerealiseerde reducties als gevolg van JI- en CDM-projecten die bijvoorbeeld door Nederland worden gefinancierd. Door middel van dergelijke projecten kunnen in het buitenland gerealiseerde emissiereducties worden gebruikt voor het halen van de Nederlandse doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen. Bij JI worden broeikasgasemissies gereduceerd door middel van projecten in industrielanden. Bij CDM worden de broeikasgasemissies gereduceerd door middel van projecten in ontwikkelingslanden waarbij tegelijk duurzame ontwikkeling wordt bevorderd. De bijbehorende credieten (emissierechten) als gevolg van deze projecten worden bijgeschreven op de overheidsrekening. Na afloop van de eerste Kyoto-periode (2008–2012) moet Nederland op een specifiek daartoe ingerichte nalevingsrekening in het register voor handel in broeikasgasemissierechten een aantal emissierechten overschrijven, dat overeenkomt met de emissie die gedurende die periode in Nederland is veroorzaakt. Indien onvoldoende emissierechten worden overgeschreven, wordt het aantal rechten dat Nederland tekort komt, afgetrokken van de emissierechten die Nederland in een volgende verplichtingenperiode voor broeikasgassen krijgt toegewezen. Mocht Nederland in de Kyoto-periode emissierechten overhouden, dan kunnen deze worden gespaard voor een volgende verplichtingenperiode.

#### *Rekeningen van particulieren*

De rekeningen van particulieren betreffen rekeningen van emittenten en anderen, uitgezonderd de overheid. Per particulier wordt op een individuele rekening bijgehouden hoeveel emissierechten deze particulier heeft. Elke particuliere rekening krijgt een eigen, unieke nummeraanduiding. Voor emittenten waarvoor met het oog op de emissie van broeikasgassen een vergunning verplicht is, wordt automatisch een rekening in het register voor handel in broeikasgasemissierechten geopend binnen twintig dagen na de vergunning-verlening. Zo'n rekening wordt tegelijkertijd met de eerste keer dat toewijzing van emissierechten plaatsvindt, ambtshalve door de emissieautoriteit op de naam van de emittent geopend. De emittent hoeft hiertoe dus geen verzoek in te dienen. Op de rekening wordt bijgehouden welke emissierechten voor de inrichting op grond van artikel 16.35, eerste lid, Wm aan de emittent zijn verleend, maar ook welke rechten hij via handel in emissierechten heeft verworven of overgedragen dan wel heeft ingeleverd ter voldoening aan zijn verplichting ingevolge artikel 16.37 Wm. De op grond van het nationale toewijzingsbesluit of individuele toewijzingsbesluiten verleende emissierechten worden door de emissieautoriteit bijgeschreven op de desbetreffende rekening van de emittent. Voorts worden op de rekening van de emittent de emissierechten bijgeschreven, die door hem zijn verworven van andere markt-

---

<sup>1</sup> Paragraaf 22 van COP-besluit 19/CP.7 (de zevende bijeenkomst van partijen bij het Kyoto-Protocol, gehouden in Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001).

partijen. De emissierechten die door de emittent aan andere marktpartijen worden verkocht, worden van zijn rekening afgeschreven. Deze andere marktpartijen kunnen in Nederland gevestigd of woonachtig zijn, maar ook in een andere lidstaat van de EU. Voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar is de emittent verplicht het aantal emissierechten in te leveren, dat overeenkomt met de emissie die hij in het emissiejaar heeft veroorzaakt. De ingeleverde emissierechten worden overgeschreven naar de zogenaamde nalevingsrekening ter voldoening van de emissies conform het geverifieerde emissieverslag.

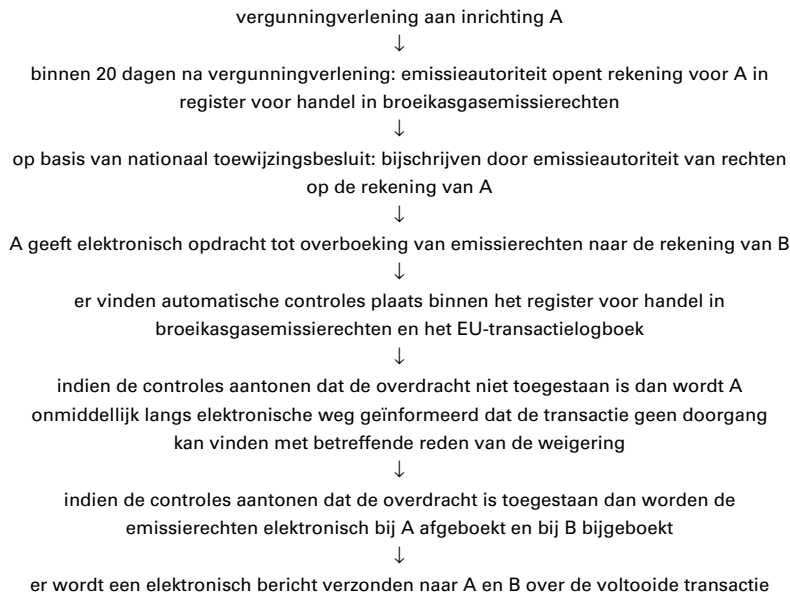
Daarnaast kan iedere andere particulier (natuurlijke persoon of rechtspersoon) die wil deelnemen aan de handel in emissierechten de emissieautoriteit verzoeken om op zijn naam een rekening in het register voor handel in broeikasgasemissierechten te openen.<sup>1</sup> Hierop wordt bijgehouden welke emissierechten de rekeninghouder verwerft of overdraagt en eventueel gedurende de planperiode inlevert dan wel aan het eind van de planperiode worden ingetrokken door het bestuur van de emissieautoriteit. Zo kunnen bijvoorbeeld milieu- of natuurbeschermingsorganisaties emissierechten kopen. Zij kunnen deze emissierechten vervolgens inleveren bij de emissieautoriteit teneinde deze rechten te laten intrekken en derhalve aan het handelsverkeer te onttrekken. Dit gebeurt door het plaatsen van de rechten op een annuleringsrekening. Dit draagt bij aan een vermindering van de emissie van broeikasgassen omdat inrichtingen de ingetrokken emissierechten niet meer kunnen benutten. Inlevering van deze emissierechten geschiedt in dat geval dus niet ter voldoening door de betrokken particulier van enige wettelijke verplichting.

Uit artikel 20 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten blijkt dat de Commissie voor de EU een centrale beheerder (administrateur) benoemt voor het bijhouden van het transactielogboek, waarin de verlening, het bezit, de overdracht, de overgang en de intrekking van emissierechten worden vastgelegd. De centrale beheerder oefent via het transactielogboek een geautomatiseerde controle uit op elke transactie in de registers om te verzekeren dat er geen onregelmatigheden geschieden. Gelet op de aard van het logboek, dat is gericht op meer dan alleen één individuele lidstaat, wordt door middel van dit logboek een extra controle uitgeoefend. Indien er onregelmatigheden worden vastgesteld, informeert de centrale beheerder de emissieautoriteit en de beheerders van registers voor emissierechten in de andere betrokken lidstaten. Daarmee wordt er in voorzien dat de registratie van de emissierechten niet kan doorgaan zo lang de onregelmatigheden niet zijn opgelost.

---

<sup>1</sup> Artikel 19, tweede lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

#### **Schema 5: stroomschema registratie en overdracht emissierechten voor een inrichting**



#### **Schema 6: stroomschema overdracht en registratie emissierechten voor ieder persoon**



### **8.4. Overgangsrecht eerste nationale toewijzingsplan**

Volgens de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moet het nationale toewijzingsbesluit voor de eerste planperiode (2005–2007) voor 1 oktober 2004 zijn genomen. Dit is drie maanden voordat het systeem van handel in emissierechten op 1 januari 2005 van start moet gaan. Basis voor het nationale toewijzingsbesluit vormt het nationale toewijzingsplan voor de planperiode 2005–2007. Voor de vaststelling van het nationale toewijzingsplan is gelegenheid geboden tot inspraak op het conceptplan. De inspraak kan tot bijstelling van het nationale toewijzingsplan leiden.

Het vastgestelde nationale toewijzingsplan is overeenkomstig de richtlijn aan de Europese Commissie toegezonden. Vooralsnog heeft dit eerste nationale toewijzingsplan de status van beleidsvoornemen. Op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt zal aan het nationale toewijzingsplan met terugwerkende kracht een wettelijke status worden gegeven. In artikel IV van het wetsvoorstel is bepaald dat het nationale toewijzingsplan dat ter uitvoering van artikel 9 van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is vastgesteld, wordt aangemerkt als een nationale toewijzingsplan. Voorts is in artikel IV bepaald dat het nationale toewijzingsplan met terugwerkende kracht geldt met ingang van het moment waarop het definitief is geworden. Dit tijdstip is het tijdstip waarop het nationale toewijzingsplan definitief is geworden. Na de vaststelling is het nationale toewijzingsplan immers aan de Commissie toegezonden. De Commissie kan wijzigingen van het nationale toewijzingsplan voorstellen. Indien de Commissie geen wijzigingen voorstelt, wordt in de Staatscourant een mededeling geplaatst dat het nationale toewijzingsplan niet behoeft te worden gewijzigd. Indien het nationale toewijzingsplan wel wijziging behoeft wordt het aangepast en wordt het in de Staatscourant bekendgemaakt. Na de mededeling respectievelijk bekendmaking in de Staatscourant is het plan definitief. Vanaf dat moment is het nationale toewijzingsplan volgens artikel IV van het wetsvoorstel van kracht.

De reden van deze terugwerkende kracht is dat het nationale toewijzingsbesluit volgens het wetsvoorstel op het nationale toewijzingsplan moet zijn gebaseerd. Het is echter niet de bedoeling dat met de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit wordt gewacht totdat de wet van kracht wordt. Zo lang de wet niet in werking is getreden, zal bij de voorbereiding van het nationale toewijzingsbesluit het nationale toewijzingsplan, dat dan nog geen wettelijke status heeft, al wel als uitgangspunt worden gehanteerd. Door artikel IV van het wetsvoorstel wordt met terugwerkende kracht in de benodigde wettelijke grondslag voorzien. In de praktijk maakt dit geen verschil omdat inhoudelijk zal worden voldaan aan de procedurele waarborgen die in het wetsvoorstel tijdens de totstandkoming van het nationale toewijzingsplan en het nationale toewijzingsbesluit zijn voorzien.

Artikel IV van het wetsvoorstel is voorts van belang met het oog op de regeling van het beroep dat tegen het nationale toewijzingsbesluit kan worden ingesteld. In het wetsvoorstel is geregeld dat geen beroep tegen het nationale toewijzingsplan kan worden ingesteld. Bovendien kan tegen het nationale toewijzingsbesluit geen beroep worden ingesteld voor zover dit beroep de algemene aspecten van de toewijzing betreft, zoals criteria voor de toewijzing en de totale hoeveelheid toe te wijzen rechten. Indien het vastgestelde nationale toewijzingsplan geen wettelijke status zou krijgen, zou het nationale toewijzingsplan in het kader van het beroep tegen het nationale toewijzingsbesluit ter discussie kunnen worden gesteld. Dit zou zeer ongewenst zijn in het kader van de rechtszekerheid: in het stadium van de definitieve toewijzing mag geen onzekerheid meer bestaan over het toe te wijzen aantal rechten en de toewijzingscriteria.

## **9. DE NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT**

### **9.1. Inleiding**

Ter uitvoering van het systeem van handel in emissierechten wordt een zelfstandig bestuursorgaan op het gebied van handel in emissierechten, de Nederlandse emissieautoriteit, ingesteld.

## **9.2. Overwegingen voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan**

In de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen wordt een aantal redenen genoemd voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Volgens aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving (AR) kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend in het leven worden geroepen indien:

- a. er behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en bovendien:

de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.

Essentieel voor het goed functioneren van het systeem van handel in emissierechten is dat er bij de uitvoering daarvan oordeelsvorming door een onafhankelijke instantie plaatsvindt. Er staan voor de betrokken bedrijven grote (financiële) belangen op het spel. De kans bestaat dat bedrijven zullen proberen hun eigen belangen zonder grond zwaarder te laten wegen dan die van andere. Indien hieraan tegemoet zou worden gekomen, kan dit de concurrentieverhoudingen verstoren. Verzekerd moet zijn dat belangen van individuele bedrijven geen rol spelen bij de oordeelsvorming zodat er geen afbreuk wordt gedaan aan een goede uitvoering van handel in emissierechten. Toegeven aan deelbelangen brengt schade toe aan het goed functioneren van het systeem. Het is daarom van groot belang waarborgen te creëren om de uitvoering af te schermen van zelfs maar de schijn van politieke beïnvloeding.

Bij de onafhankelijke oordeelsvorming is het voorts van belang vast te stellen dat ook de overheid in het systeem van handel in emissierechten partij is en kan gaan handelen. De richtlijn staat immers toe dat deze rechten aan personen (binnen de EU) kunnen worden overgedragen. De overheid, en het zal dan vooral om het rijk gaan, kan dus alleen al vanuit de positie van partij bij het Kyoto-Protocol een handelende partij bij handel in emissierechten worden. Daarnaast is het rijk reeds actief op de markt van CO<sub>2</sub>-emissierechten via JI en CDM. Deze systemen vloeien voort uit het Kyoto-Protocol. Het rijk maakt gebruik van deze drie systemen om aan haar taakstelling op grond van het Kyoto-Protocol te voldoen. Zo wordt de omvang van het nationale systeem voor handel in emissierechten door het rijk vastgesteld. Op grond hiervan wordt het nationale toewijzigingsplan vastgesteld. Bij het vaststellen van de omvang van dit handelssysteem wordt ook rekening gehouden met de mate waarin het rijk actief is op het gebied van CDM en JI. Het rijk heeft de mogelijkheid om als handelende partij bij het systeem van handel in emissierechten op te treden en zo voldoende rechten te vergaren om aan haar doelstelling voortvloeiend uit het Kyoto-Protocol te voldoen.

In het Kyoto-Protocol wordt onderscheid gemaakt tussen landen die een emissieplafond hebben geaccepteerd (de landen van bijlage B bij het Kyoto-Protocol) en de landen die geen emissieplafond opgelegd hebben gekregen. Onder de landen, genoemd in bijlage B, vallen de meer ontwikkelde landen, zoals de EU-lidstaten, inclusief de «landen in transitie» (de voormalige Oostbloklanden). De andere groep landen zijn de ontwikkelingslanden, waaronder grote emitterende landen als China en India. De JI-projecten worden in landen van bijlage B uitgevoerd en de CDM-projec-

ten in ontwikkelingslanden. De zogenoemde «linking directive» strekt tot wijziging van de EG-richtlijn handel in emissierechten en zal binnenkort op Europees niveau worden vastgesteld. Deze «linking directive» maakt het gebruik van JI- en CDM-rechten door bedrijven binnen het systeem van handel in emissierechten t.z.t. mogelijk.<sup>1</sup> Als gevolg van deze «linking directive» zal de directe betrokkenheid van het rijk bij de markt van emissierechten verder worden geïntensiveerd. De huidige actieve rol van de rijksoverheid bij de verwerving van JI- en CDM-rechten en het feit dat het rijk een handelende partij op de Europese markt voor emissierechten kan zijn, wordt in de toekomst verder geïntensiveerd doordat de JI- en CDM-markt ook organisatorisch aan de Europese markt wordt gekoppeld. Door deze koppeling ontstaat er organisatorisch één en dezelfde markt voor JI-, CDM- en Europese emissierechten. Het vertrouwen van partijen in het systeem van handel in emissierechten valt of staat met de verzekering dat de besluitvorming inzake de uitvoering en de handhaving op een onafhankelijke wijze plaatsvindt. Deze onafhankelijkheid komt in het geding wanneer de overheid én «speler» is op de markt én tevens het bevoegd gezag («scheidsrechter») is. Daarom is een onafhankelijk instantie in de vorm van de emissieautoriteit noodzakelijk.

Ook de Commissie hecht zeer aan een functiescheiding met betrekking tot deelname aan handel in emissierechten enerzijds en het uitvoeren van en toezicht houden op de naleving van de regelgeving inzake handel in emissierechten anderzijds. Dit blijkt uit het ontwerp van de EG-registratieverordening. Hierin is expliciet opgenomen dat het bevoegd gezag en de registerbeheerder (lees: de emissieautoriteit) geen andere taken met betrekking tot emissierechten, rekeningen of Kyoto-eenheden mogen uitvoeren dan strikt noodzakelijk is op grond van hun functie als bevoegd gezag of registerbeheerder. De Commissie heeft hierbij aangegeven dat het essentieel is voor het goed functioneren van het register voor handel in broeikasgasemissierechten, dat het bevoegd gezag of de registerbeheerder op geen enkele wijze deelnemen aan handel in emissierechten of informatie mogen verstrekken die van invloed is op de handel (zie ook paragraaf 9.6, laatste alinea).

Daarnaast vergt de uitvoering van het stelsel van handel in emissierechten op nationaal niveau een hoge mate van specifieke deskundigheid. Zo is specialistische kennis van processen en installaties vereist voor (het beoordelen van) de monitoring van emissies in het bedrijf en bij het vergaren en beheren van monitoringsgegevens in daartoe geëigende datamanagementsystemen. Een andere dwingende eis is dat de beoordeling van het monitoringsprotocol en het emissieverslag van inrichtingen strikt aan de hand van uniforme, technisch-inhoudelijke criteria en op transparante wijze plaatsvindt, en op geen enkele andere wijze dan de technische gegevens wordt bepaald.

De grote behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming en het vereiste van specifieke deskundigheid (de a-grond van aanwijzing 124c AR) is de reden om hier een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen.

Uitgangspunt bij het opstellen van paragraaf 2.2 Wm, waarin de instelling van de emissie-autoriteit wordt geregeld, is geweest paragraaf 4.5a (aanwijzingen 124a tot en met 124z) van de AR. Verder heeft het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als leidraad gefungeerd.

### **9.3. Bestuur emissieautoriteit is zelfstandig bestuursorgaan**

Alleen een orgaan van de emissieautoriteit, te weten het bestuur van de emissieautoriteit, is zelfstandig bestuursorgaan. Het resterende deel van de emissieautoriteit is dat niet. Het ondersteunend apparaat – de mede-

---

<sup>1</sup> COM (2003) 403 definitief.

#### **9.4. Taken en bevoegdheden van de emissieautoriteit**

De meest essentiële taken op het gebied van handel in emissierechten vergen een onafhankelijke benadering en specifieke deskundigheid van de uitvoerende instantie. Deze taken worden hieronder toegelicht. Het ontwerp van de EG-registratieverordening kan op het gebied van taken en bevoegdheden van de emissieautoriteit nopen tot wijziging van het de in onderhavige wetsvoorstel voorziene regeling.

Het bestuur van de emissieautoriteit is verantwoordelijk voor het verlenen van de emissievergunning. De emissieautoriteit is voorts belast met het toezicht op de juistheid van de gegevens in het emissieverslag en de handhaving als bedoeld in hoofdstuk 18 Wm.

Indien de emissievergunning ontbreekt, mag een inrichting geen activiteit uitvoeren, die – kort gezegd – emissies tot gevolg heeft. Belangrijkste element van de emissievergunning is een vooraf door de emissieautoriteit gevalideerd monitoringsprotocol. Het monitoringsprotocol moet voldoen aan de eisen die zijn neergelegd in een ministeriële regeling inzake de monitoring. De emissievergunning is hiermee een weerslag van de algemene regelgeving. De onafhankelijke oordeelsvorming is bij de verlening van de emissievergunning cruciaal. Zodra aan die algemene eisen inzake de monitoring is voldaan, kan de emissievergunning worden verleend. Het afgeven van een emissievergunning vraagt specifieke deskundigheid van het bevoegde orgaan om te beoordelen of in elk individueel geval door middel van het monitoringsprotocol aan de algemene monitorings-eisen is voldaan. Specifieke deskundigheid is daarbij vereist omdat de monitoring van emissies ten behoeve van het voldoende nauwkeurig vaststellen van jaarvrachten in het kader van handel in emissierechten zeer complex is. Deze beoordeling mag niet beïnvloed worden door andere dan strikte technisch-inhoudelijk overwegingen en dient vanwege de financiële belangen extra goed geborgd te worden. De beoordeling vraagt specifieke deskundige kennis van processen en installaties waar de betreffende emissies vrijkomen, de meetinstrumenten die worden ingezet en de verwerking van meetgegevens.

Onafhankelijke oordeelsvorming is eveneens essentieel bij de beoordeling van het emissieverslag wil het systeem goed kunnen functioneren. Het emissieverslag vormt de basis van de verantwoording door het bedrijf dat het heeft voldaan aan de emissienorm. Om de belangen van de betrokken inrichtingen goed te kunnen waarborgen, dient het beoordelen van de emissieverslagen op een onafhankelijke wijze te geschieden.

Ingevolge de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten – en voor een goed functioneren van de handel in emissierechten – dienen de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn. Onafhankelijkheid van de sanctionerende instantie is hierbij essentieel. Juist door het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan kan dit worden bereikt. Deze onafhankelijkheid speelt ook een grote rol bij de acceptatie van sancties die worden opgelegd wanneer een inrichting niet voldoet aan de voor haar geldende eisen. Bovendien moeten alle partijen, in het bijzonder andere inrichtingen die aan de emissienorm moeten voldoen, er zeker van kunnen zijn dat de sancties daadwerkelijk worden opgelegd indien een inrichting niet aan haar verplichtingen voldoet. Het niet voldoen aan de verplichtingen door het ene bedrijf heeft immers gevolgen voor de handel in emissierechten en daarmee ook voor de andere bedrijven.



Overigens geschiedt de toewijzing van emissierechten aan de betrokken bedrijven door de Minister van VROM en de Minister van EZ op grond van het nationale toewijzingsbesluit. De wijze waarop de emissierechten aan de bedrijven worden toegewezen is dus niet in handen van de emissieautoriteit. Alleen de uiteindelijke feitelijke verlening van emissierechten geschiedt door het bestuur van de emissieautoriteit. Het bestuur van de emissieautoriteit bezit echter geen discretionaire bevoegdheid om af te wijken van het nationale toewijzingsbesluit. De emissieautoriteit heeft aldus slechts uitvoerende taken.

Daarnaast ligt het in de rede dat de emissieautoriteit derden, zoals milieubescherming-organisaties en representatieve organisaties van het bedrijfsleven, betreft bij de hoofdlijnen van haar taakuitoefening. Zeker nu handel in emissierechten een nieuw instrument is, is het zaak dat de emissieautoriteit voeling houdt met betrokkenen in het veld. De wijze waarop dit gebeurt, kan worden neergelegd in het bestuursreglement (artikel 2.8, eerste lid, Wm).

### **9.5. Verhouding tussen de emissieautoriteit en de Minister van VROM**

De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van handel in emissierechten in het algemeen. Het gaat daarbij om de voorbereiding en vaststelling van regelgeving en het toezicht op de uitvoering van de hoofdstukken 16 en 18 Wm door de emissieautoriteit. In verband met dat laatste zijn in het onderhavige wetsvoorstel bepalingen opgenomen voor wat betreft de verhouding van de Minister van VROM en de emissieautoriteit. Deze bepalingen vullen de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid in en bepalen zodoende de controlemogelijkheden die het parlement jegens de Minister van VROM heeft. In het wetsvoorstel zijn diverse bevoegdheden voor de Minister van VROM neergelegd om invulling te geven aan zijn politieke verantwoordingsverplichtingen jegens het parlement. Het gaat in het bijzonder om de volgende instrumenten.

De Minister van VROM heeft de bevoegdheid beleidsregels op te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door de emissieautoriteit (artikel 2.13 Wm). Deze regels zullen onder meer betrekking hebben op de (hoogte van de) sancties die moeten worden toegepast. De bemoeienis van de Minister van VROM met concrete beslissingen van de emissieautoriteit, bijvoorbeeld door het geven van aanwijzingen in individuele gevallen, is uitgesloten.

De emissieautoriteit dient elk jaar een jaarverslag op te stellen en aan de Minister van VROM en de Staten-Generaal te zenden (artikel 2.9 Wm; zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.9 Wm).

De emissieautoriteit heeft voorts een inlichtingenplicht jegens de Minister van VROM (artikel 2.11 Wm). De Minister van VROM kan ook inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Op deze wijze kan de Minister van VROM de inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Bovendien kan de Minister van VROM alleen goed toezicht houden op de emissieautoriteit wanneer hij over voldoende verantwoordingsinformatie beschikt.

Verder kunnen besluiten van het bestuur van de emissieautoriteit door de Minister van VROM worden vernietigd (artikel 2.14 Wm) en is een taakverwaarlozingsregeling opgenomen (artikel 2.15 Wm). Deze twee bevoegdheden kunnen slechts in uitzonderlijke gevallen en onder bepaalde voorwaarden worden gehanteerd. De emissieautoriteit dient ervoor te zorgen dat haar handhavingstaak onafhankelijk van de andere taken wordt uitge-

voerd. Dit moet in het bestuursreglement verder worden uitgewerkt. Het reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van VROM. Voorts is de Minister van VROM belast met de benoeming van de leden van het bestuur van de emissieautoriteit en kan hij de leden van het bestuur schorsen en ontslaan. Dit zijn belangrijke bevoegdheden voor de Minister van VROM omdat hij hiermee gelegenheid heeft de kwaliteit van de emissieautoriteit te beïnvloeden.

Voorts zal de Minister van VROM nadere managementafspraken met de emissieautoriteit maken over onder meer de productie, de kwaliteit en de kostprijzen van bepaalde werkzaamheden van de emissieautoriteit. Ook het door de emissieautoriteit op te stellen werkplan maakt hier deel van uit. Jaarlijks zal de emissieautoriteit voor 1 oktober voor het begrotingsjaar een werkplan bij de Minister van VROM moeten indienen.

Het Inspectoraat-Generaal VROM is belast met het tweedelijns toezicht op grond van artikel 18.4, eerste lid, Wm. Hierbij beziet het Inspectoraat-Generaal VROM of de emissieautoriteit deugdelijk handhaaft. Het Inspectoraat-Generaal VROM geeft hieraan invulling door het op beperkte schaal uitvoeren van toezichtsacties bij bedrijven en door bureaustudies. Bovendien is de inspecteur van het Inspectoraat-Generaal VROM op grond van artikel 21.3 Wm bevoegd van de emissieautoriteit inlichtingen te vorderen over de uitvoering en de handhaving. Indien wordt geconstateerd dat de handhaving onvoldoende is, kan het Inspectoraat-Generaal VROM in een concrete zaak een verzoek tot handhaving bij de emissieautoriteit indienen. Indien de emissieautoriteit weigert tot handhaving over te gaan, kan tegen het betrokken besluit beroep worden ingesteld bij de rechtbank Den Haag. Tussen het Inspectoraat-Generaal VROM en de emissieautoriteit zullen nadere werkafspraken gemaakt worden betreffende de situatie dat tijdens het uitvoeren van het toezicht overtredingen bij inrichtingen worden geconstateerd.

Ook Toezicht op Zelfstandige Organen (verder: TopZO) houdt toezicht op het bestuur van de emissieautoriteit. TopZO is een interne toezichthoudende instantie van VROM die door een onafhankelijke beoordeling de Minister van VROM en anderen informeert over het functioneren van zelfstandige organen die zich in de buitenste schil van de VROM-organisatie bevinden. Taken van TopZO zijn onder andere:

- toezicht houden op de inhoudelijke kwaliteit van de taakuitoefening van het bestuur van de emissieautoriteit;
- toezicht houden op de bedrijfsvoering van het bestuur van de emissieautoriteit.

TopZO heeft het bestuur van de emissieautoriteit als het object van toezicht; zij moet toezien op de goede uitvoering van de wettelijke taken en nagaan of de bedrijfsvoering voldoet aan de daaraan gestelde eisen. TopZO ziet niet toe op de inhoudelijke besluitvorming en de monitoringsprotocollen, de emissieverslagen en de emissievergunningen. Ook ziet TopZO niet toe op de inhoudelijke handhaving en sanctieering bij overtredingen. TopZO is primair gericht op de efficiency van de werkprocessen van de emissieautoriteit en dus vooral systeemgericht. Het Inspectoraat-Generaal VROM complementeert het toezicht door middel van een zaakgerichte tweedelijns aanpak.

Gezien het voorgaande zijn de voordelen van het in het leven roepen van een zelfstandig bestuursorgaan en van de daarmee gepaard gaande vermindering van de ministeriële bevoegdheden dusdanig dat zij op wegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal. De emissieautoriteit wordt verantwoordelijk voor de concrete uitvoering van het beleid en de Minister van VROM blijft verantwoordelijk voor (het realiseren van) de algemene beleidsdoelstel-

lingen, waardoor er in ieder geval op controle op het beleid door de Staten-Generaal mogelijk is.

### **9.6. Scheiding van beleid, uitvoering en handhaving**

Zoals is uiteengezet in de voorgaande paragrafen, wordt met dit wetsvoorstel beoogd de uitvoering van handel in emissierechten bij de emissieautoriteit te plaatsen los van het beleid inzake de milieudoelstellingen en vormgevingsaspecten rond de handel in emissies dat bij de Minister van VROM berust. Door deze scheiding van verantwoordelijkheden met betrekking tot aan de ene kant het beleid en aan de andere kant het toezicht en de handhaving kan een stelsel van «checks and balances» ontstaan, waardoor de bevoegdheden evenwichtig zijn verdeeld. Deze scheiding is voor een goede werking van een systeem van handel in emissierechten essentieel.

De verschillende taken op het gebied van de uitvoering en de handhaving zijn met het oog op de efficiëntie bij één organisatie ondergebracht. Zo dient het register voor handel in broeikasgasemissierechten en de gegevens over emissies daarin exact overeen te komen met de gegevens die de emissieautoriteit gebruikt met het oog op de handhavingstaken. Indien deze taken bij verschillende organisaties zouden zijn ondergebracht, zou de afstemming op verschillende momenten minder efficiënt kunnen plaatsvinden. De combinatie in één organisatie zal voorts een gunstig effect hebben op de uitvoeringskosten. Bovendien is het ook veel duidelijker voor direct en indirect betrokkenen dat er één aanspreekpunt is voor de uitvoering en de handhaving. De emissieautoriteit wordt zo ingericht dat er een duidelijke scheiding van vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken is (zie paragraaf 9.5). Hiertoe stelt de emissieautoriteit een bestuursreglement op waarin zij haar werkwijze vastlegt. Voor wat betreft de functiescheiding met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete en het opmaken van het rapport, bedoeld in artikel 18.16g Wm, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 18.16g Wm.

Om de onafhankelijkheid van de emissieautoriteit optimaal te waarborgen en elke vorm van belangenverstrengeling te voorkomen, is het de leden van het bestuur van de emissieautoriteit en de emissieautoriteit als zodanig verboden aan de handel in emissierechten deel te nemen (artikel 2.5 Wm). Indien dit verbod wordt overtreden pleegt men via artikel III van dit wetsvoorstel op grond van artikel 1a, onder 1°, Wet op de economische delicten (hierna: Wed) een strafbaar feit. Voorts zullen medewerkers van de emissieautoriteit worden onderworpen aan een zogenaamde insiderregeling. Deze regelt zaken op het gebied van de integriteit van de medewerkers en verbiedt deelname aan de handel in emissierechten.

### **9.7. Verhouding tussen het bestuur van de emissieautoriteit en het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm**

Door de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden de regels met betrekking tot de directe CO<sub>2</sub>-emissies uit de IPPC-richtlijn uitgezonderd van de werkingssfeer voorzover het activiteiten betreft als bedoeld in bijlage 1 bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (zie de paragrafen 6.2. en 7.2.). Deze uitzondering van de werkingssfeer betekent dat in de milieuvergunning geen concentratiewaarde voor de directe emissies van CO<sub>2</sub> mag worden opgenomen (tenzij dat noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt, artikel 8.13a, tweede lid, Wm). Door het uitzonderen van de werkingssfeer van de richtlijn is er voor de directe CO<sub>2</sub>-emissies van eerdergenoemde

activiteiten een strikte scheiding tussen de bevoegdheden van het bestuur van de emissieautoriteit en het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm. Voorzover het de directe CO<sub>2</sub>-emissies van de onder hoofdstuk 16 Wm vallende inrichtingen betreft is het bestuur van de emissieautoriteit derhalve bevoegd gezag.

Tussen het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm en de emissieautoriteit zal een informatiestatuut worden opgesteld, waarin zij vastleggen hoe zij elkaar op de hoogte houden van informatie die relevant is voor de uitoefening van de verschillende taken. Dit dient vooral om te voorkomen dat een bedrijf dezelfde informatie bij verschillende overheden moet indienen.

### **9.8. Aansprakelijkheid van de emissieautoriteit**

De emissieautoriteit is in een aantal opzichten vergelijkbaar met de Dienst van het Kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster). Ten overvloede wordt er nogmaals op gewezen dat het register voor handel in emissierechten in tegenstelling tot het Kadaster geen openbaar register is (zie paragraaf 14.4). De belangrijkste overeenkomst in dit verband is dat partijen niet buiten het register voor handel in broeikasgasemissierechten om kunnen handelen om het beoogde rechtsgevolg te bereiken. Zonder registratie van de overeenkomst in het register voor handel in broeikasgasemissierechten komt er geen overdracht tot stand. Het is dus van belang voor de handel in emissierechten dat partijen vertrouwen hebben in de emissieautoriteit. Uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat de emissieautoriteit voor eigen fouten aansprakelijk is. Dit kan variëren van het fout verwerken van aangeleverde gegevens tot bijvoorbeeld het onterecht weigeren om tot mutatie van de rekeningen over te gaan. Dit is analoog aan de aansprakelijkheid van het Kadaster.

### **9.9. Overgangsregime**

De emissieautoriteit zal niet onmiddellijk als zelfstandig bestuursorgaan starten, maar zal in eerste instantie als dienstonderdeel van het Ministerie van VROM functioneren. Op grond van het in artikel VIII voorziene overgangsrecht zal de emissieautoriteit eerst een zelfstandig bestuursorgaan worden, indien zij voldoet aan een aantal organisatorische kwaliteitseisen. Tot die tijd zal de emissieautoriteit als onderdeel van het Ministerie van VROM fungeren en werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de Minister van VROM. De vorenbedoelde eisen waaraan de emissieautoriteit dient te voldoen, zijn verwoord in het (ontwerp)Referentiekader voor de instelling van baten-lastendienst.<sup>1</sup> Het gaat hier met name om voorwaarden op het gebied van financiën en de organisatie. In totaal behelst het referentiekader een twaalfstal voorwaarden. Thans wordt als eerste fase aan de hand van dit referentiekader de organisatie beschreven. Naar verwachting zal deze fase medio juni 2004 gereed zijn. Op grond van deze beschrijving gaat de emissieautoriteit met ingang van oktober 2004 gedurende één jaar proefdraaien. Dit houdt in dat naar verwachting in oktober 2005 de resultaten van de proefperiode bekend zijn waarna de definitieve besluitvorming over de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan in gang kan worden gezet.

De opbouw van deskundigheid van de emissieautoriteit bij de start is ook van belang. Mede met het oog op het verder ontwikkelen van expertise zal binnenkort een grootschalige demonstratie worden uitgevoerd. In deze demonstratie zullen, zoveel mogelijk onder praktijkomstandigheden en in samenwerking met het bedrijfsleven en het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm, de primaire taken van de emissieautoriteit worden getest. Deze grootschalige demonstratie zal in september 2004 worden afgerond.

---

<sup>1</sup> Het (ontwerp) Referentiekader voor de instelling van baten-lastendienst is bij brief van 16 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 737, nr. PM) door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer ter informatie toegezonden.

Op grond van de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan met zelfstandige bestuursorganen, wordt verwacht dat het onderdeel van het wetsvoorstel houdende de instelling van de emissieautoriteit op 1 januari 2006 in werking zal kunnen treden. De wet- en regelgeving inzake de handel in emissierechten is eerder gereed dan 1 januari 2006 en treedt dus eerder in werking dan het bestuur van de emissieautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan kan functioneren. Daarom zal tot die tijd een overgangsregime van kracht zijn (artikel VIII wetsvoorstel). Na inwerkingtreding van de in onderhavig wetsvoorstel vervatte wettelijke regeling wordt bij koninklijk besluit bepaald wanneer artikel I, onderdeel B, en de artikelen 2.1, 2.3 tot en met 2.16, en 2.16c in onderdeel C in werking treden.

Door het overgangsregime wordt in organisatorische zin gewaarborgd dat een vrijwel naadloze overgang van dienstonderdeel naar zelfstandig bestuursorgaan plaatsvindt. Het besluit door het kabinet over deze overgang zal zijn gebaseerd op de voorwaarden van het (ontwerp)Referentiekader voor de instelling van baten-lastendienst. Een dergelijke overgang zal op zodanige wijze geschieden dat de betrokken partijen bij handel in emissierechten daar weinig gevolgen van zullen ondervinden.

De emissieautoriteit zal bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zoals gezegd dienstonderdeel van het Ministerie van VROM zijn. Deze emissieautoriteit in oprichting en de directeur van deze emissieautoriteit in oprichting zijn niet alleen bevoegd, maar ook verplicht tot het uitvoeren van de aan de emissieautoriteit respectievelijk het bestuur van de emissieautoriteit opgedragen taken. De bestuursbevoegdheden worden door de wetgever door middel van attributie toegekend aan (de directeur van) de emissieautoriteit in oprichting. Attributie kan worden omschreven als het in het leven roepen en toedelen van een bestuursbevoegdheid. De directeur van de emissieautoriteit in oprichting treedt binnen de kring van toegekende bevoegdheden zelf als bestuursorgaan op. Dit brengt met zich mee dat hij eveneens moet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Awb, met de bijbehorende (procesrechtelijke) bevoegdheden en verplichtingen. In privaatrechtelijke geschillen is de Minister van VROM echter degene die optreedt.

## **10. HANDHAVING**

### **10.1. Inleiding**

Het algemene doel van handhaving is de naleving van wettelijke verplichtingen te verzekeren. Er is sprake van effectieve handhaving indien de handhavinginstrumenten zodanig worden gebruikt dat het (specifieke) handhavingdoel van de desbetreffende verplichting wordt gerealiseerd. Een belangrijk handhavingdoel met betrekking tot een systeem van handel in emissierechten is te verzekeren dat dit systeem niet kan worden ondergraven doordat een aantal inrichtingen niet aan de emissienorm voldoet. Concreet betekent dit dat Nederland de internationale milieudoelstellingen kan halen. Indien bepaalde inrichtingen zich aan hun verplichtingen kunnen onttrekken, verdwijnt ook voor andere inrichtingen de prikkel om aan de emissienorm te voldoen en komt het realiseren van de algemene milieudoelstelling van het systeem in gevaar.

Een andere doelstelling van de handhaving is te verzekeren dat de onder het systeem vallende inrichtingen zelf kosteneffectieve oplossingen kunnen kiezen om aan hun wettelijke milieuverplichtingen te voldoen. Om dit mogelijk te maken, is het van belang dat het systeem van handel in emissierechten goed werkt. Alle inrichtingen moeten, met inachtneming van het beginsel «de vervuiler betaalt», onder normale marktvoorwaarden

kunnen opereren. Verstoringen van de markt van emissierechten moeten worden voorkomen. Dergelijke verstoringen kunnen optreden bij ontoereikende handhaving van het systeem van handel in emissierechten. Indien onvoldoende wordt gehandhaafd, kunnen vraag en aanbod van emissierechten worden verstoord waardoor de werking van het systeem wordt ondergraven. Bovendien is in het systeem van handel in emissierechten vertrouwen tussen de partijen van wezenlijk belang. Goede controle en handhaving zijn nodig om dat vertrouwen te borgen.

## **10.2. Keuze sancties**

Bij de keuze van de handhavinginstrumenten hebben de volgende uitgangspunten een rol gespeeld.

Allereerst dient het handhavinginstrumentarium geschikt te zijn voor de uitvoering van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In de richtlijn (artikel 16) worden sancties voorgeschreven die de lidstaten in hun wetgeving moeten opnemen in het geval een inrichting meer emissie veroorzaakt dan het aantal emissierechten waarover zij beschikt. In de richtlijn wordt dwingend voorgeschreven dat de lidstaten een dergelijke inrichting € 100 boete per ton te veel uitgestoten broeikasgasequivalent opleggen. In de beginperiode, de eerste drie jaar, geldt een lagere boete van € 40 per ton. Evaluatie van de richtlijn, voorzien voor 1 juli 2006, kan leiden tot wijziging van deze bedragen. Voor andersoortige overtredingen dan overschrijding van de emissienorm kan ook een boete worden opgelegd. Hiervoor zal de Minister van VROM strikte beleidsregels vaststellen.

Naast het betalen van een boete dient de overtreder volgens de richtlijn de teveel uitgestoten emissie in het jaar volgend op het emissiejaar te compenseren. Dit geschiedt door het inleveren van een extra aantal emissierechten dat overeenkomt met de overmatige emissies (ten opzichte van het aantal ingeleverde emissierechten).

Ook schrijft de richtlijn voor dat er een lijst wordt gepubliceerd van alle inrichtingen die met betrekking tot een bepaald emissiejaar te weinig emissierechten hebben ingeleverd. Deze sanctie wordt aangeduid als «naming and shaming».

Zolang de emittent niet beschikt over een emissieverslag dat is geverifieerd kan hij bovendien geen emissierechten overdragen. Tenslotte is van belang dat een snelle reactie op een eventuele normoverschrijding mogelijk moet zijn, dat de aantallen bezwaren en beroepen zo beperkt mogelijk blijven en dat er een gelijke behandeling plaatsvindt in gelijke gevallen.

Bij de keuze van de handhavinginstrumenten is vooral gekeken naar de sanctionering van de belangrijkste verplichtingen in een systeem van handel in emissierechten. Als belangrijkste verplichtingen in het systeem kunnen worden genoemd:

- het beschikken over een emissievergunning (inclusief het gevalideerde monitoringsprotocol);
- het voldoen aan de emissienorm (de eis dat de feitelijke emissie wordt gedekt door een voldoende aantal emissierechten);
- het indienen van een geverifieerd emissieverslag;
- het voldoen aan de meetvoorschriften conform het gevalideerde monitoringsprotocol.

Het beschikken over en handelen overeenkomstig de emissievergunning en het niet overschrijden van de emissienorm zijn de belangrijkste verplichtingen in een systeem van handel in emissierechten. Om na te kunnen

gaan of een inrichting aan haar emissienorm heeft voldaan, moet zij een emissieverslag hebben ingediend waarin de emissies worden opgegeven die zij in het betreffende emissiejaar heeft veroorzaakt. Hierbij is het van belang dat de opgegeven emissies juist zijn. De vaststelling of de opgegeven emissies juist zijn zal aan de hand van een door de emissieautoriteit gevalideerd monitoringsprotocol plaatsvinden. Zonder monitoringsprotocol en het meten overeenkomstig de meetvoorschriften vastgelegd in dat protocol 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. Bovendien is het monitoringsprotocol essentieel voor de handhaving omdat daarin een standaardwaarde per installatie moet worden opgenomen voor gevallen waarin de emissie om wat voor reden dan ook niet is gemeten of niet kon worden gemeten, zodat alsnog via die standaardwaarde de jaarvracht kan worden vastgesteld. De standaardwaarde zal zodanig worden vastgesteld dat deze nadelige risico's aan het milieubelang uitsluit.

#### *10.2.1. Beschikken over een emissievergunning*

Het is verboden CO<sub>2</sub> te emitteren zonder te beschikken over een emissievergunning (artikel 16.5, eerste lid, Wm). In de emissievergunning inclusief het gevalideerde monitoringsprotocol zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het emitteren van CO<sub>2</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 leiden tot (tijdelijke) sluiting van het bedrijf (artikel 1a, onder 1°, Wed in verbinding met artikel 16.5, eerste lid, Wm en artikel 7, onder c, Wed).

Het is van groot belang voor een goede werking van het systeem dat ieder bedrijf op tijd een volledig en juist monitoringsprotocol indient. Er moet dus een sanctie worden opgelegd die het snelst tot indiening van dit protocol 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.

#### *10.2.2. Overschrijding van de emissienorm*

Met overschrijding van de emissienorm wordt bedoeld dat de feitelijke emissie niet wordt gedekt door een voldoende aantal emissierechten. Dat houdt het overtreden in van artikel 16.37 Wm. Dit artikel schrijft voor dat jaarlijks voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar een aantal emissierechten ingeleverd moet worden, voorzover deze emissierechten voor in het register voor handel in emissierechten staan geregistreerd, dat overeenkomt met de feitelijke emissie in het emissiejaar. Om te beginnen is een sanctie opgenomen die is gericht op het ongedaan maken van de gevolgen van deze overtreding: de compensatieplicht (artikel 16.39 Wm en artikel 16, derde lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). De plicht tot compensatie van overmatige emissies vloeit rechtstreeks uit de wet voort zonder dat hiervoor een beschikking nodig is. De overtreder weet hierdoor vooraf precies wat hem te wachten staat als hij te weinig emissierechten zou inleveren. 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. Zo kan een inrichting door het kopen van emissierechten een eventueel tekort aanzuiveren. 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 van de kansen om voldoende emissierechten te kunnen aankopen, en het risico bestaat dat de emittent in een te laat stadium stappen heeft ondernomen en er op dat moment onvoldoende emissierechten worden aangeboden. Bij het niet voldoen aan de emissienorm wordt tevens een bestuurlijke boete opgelegd. Het opleggen van een boete is in dit geval dwingend voorgeschreven (artikel 18.16a, tweede lid, Wm en artikel 16, derde lid, EG-richtlijn handel in emissierechten). Voorts wordt de naam van de overtreder opgenomen in een overzicht dat in de Staatscourant wordt gepubliceerd (zie paragraaf 10.6, artikel 18.16p, eerste lid, Wm en artikel 16, tweede lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

#### *10.2.3. Emissieverslag*

Voor het niet indienen van een emissieverslag of indien het emissieverslag niet voldoet aan titel 16.2 Wm geldt in eerste instantie hetzelfde als voor het monitoringsprotocol. Er kan dan een dwangsom worden opgelegd om af te dwingen dat het emissieverslag alsnog wordt ingediend respectievelijk het emissieverslag alsnog in overeenstemming wordt gebracht met titel 16.2 Wm. Bij het uitblijven van het emissieverslag of indien het bestuur van de emissieautoriteit heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens titel 16.2 Wm zijn gesteld (artikel 16.12 Wm) kan de door het bedrijf veroorzaakte emissie door het bestuur van de emissieautoriteit ambthelpe worden vastgesteld (artikel 16.17 Wm). Deze schatting zal plaatsvinden aan de hand van de gegevens in het monitoringsprotocol waarin standaardwaarden zijn opgenomen van de emissie per installatie. Voorts kan de emittent geen emissierechten overdragen zolang hij het emissieverslag niet heeft laten verifiëren (artikel 16.40, tweede lid, Wm)

#### *10.2.4. 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.

#### *10.2.5. Reparatoire en punitieve sancties*

De last onder dwangsom (artikel 18.6a Wm), de onmogelijkheid emissierechten over te dragen als geen geverifieerd emissieverslag is ingediend (artikel 16.40, tweede lid, Wm) en de compensatieverplichting (artikel 16.39 Wm) worden als reparatoire sancties (herstelsancties) aangemerkt. Deze sancties strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen van of beperken van de gevolgen van de overtreding. De bestuurlijke boete, «naming and shaming» en de strafrechtelijke sanctie worden aangemerkt als een sanctie met een punitief karakter, die doorgaans meer gericht is op het bestraffen van de dader. De boete maakt de overtreding ook niet ongedaan, hoogstens indirect, door het afnemen van het door de overtreding verkregen economisch voordeel en is slechts indirect, door haar afschrikkende werking, gericht op het voorkomen van verdere overtredingen.



Punitieve sancties vallen onder de werkingssfeer van het EVRM en het Internationale Verdrag voor Burgerlijke en Politieke rechten (hierna: IVBPR). Het onderscheid tussen herstelsancties en sancties met een punitief karakter komt ook aan de orde in de artikelsgewijze toelichting op de wijzigingen van hoofdstuk 18 Wm.

### **10.3. Bestuurlijke boete**

#### *10.3.1. Inleiding*

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen een systeem van bestuurlijke boeten op te nemen. Dit instrument kan worden ingezet om de naleving van de normen die in de wet- en regelgeving inzake handel in emissierechten zijn neergelegd, af te dwingen. In het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (hierna: CTW) worden de volgende vijf criteria genoemd voor de keuze voor een bestuurlijke boete:

1. de overtreden norm heeft een geringe normatieve lading;
2. de overtreding pleegt geen letsel aan personen of schade toe te brengen;
3. de norm is zodanig duidelijk in de wet of in de nadere regelgeving omschreven dat het mogelijk is om op grond van wettelijke normen in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen;
4. de ambtenaar of dienst die belast is met de handhaving, beschikt over voldoende expertise om aan die handhaving adequaat gestalte te geven;
5. voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden nodig.

Het kabinet heeft aangegeven zich met deze criteria te kunnen verenigen en goede mogelijkheden te zien voor aanvulling van het bestaande bestuursrechtelijke handhavings-instrumentarium via bestuurlijke boeten in de milieuwetgeving en de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. Gelet op bovenstaande criteria en andere indicaties die in het kabinetsstandpunt over bestuurlijke boeten zijn opgenomen, is het systeem van handel in emissierechten zeer geschikt voor dit sanctie-instrument.<sup>1</sup>

Een bestuurlijke boete is een sanctie, en kan derhalve slechts worden opgelegd voor een overtreding, een verboden gedraging. Daarin onderscheidt zij zich van verplichtingen tot betaling van een geldsom die door de overheid worden opgelegd terzake van gedragingen die op zichzelf niet in strijd met het bestuursrecht zijn, zoals heffingen, retributies en (andere) belastingen.

De bestuurlijke boete kan, gezien haar punitieve karakter, uitsluitend aan een overtreder worden opgelegd en dus niet aan anderen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld bestuursdwang).

De nieuwe bepalingen van hoofdstuk 18 Wm sluiten waar mogelijk aan bij het voorontwerp voor de vierde tranche van de Awb.<sup>2</sup>

#### *10.3.2. Bestuurlijke boete en handel in emissierechten*

In het licht van een effectieve handhaving van de regels met betrekking tot de handel in emissierechten is onderzocht of niet beter een ander sanctiemiddel kan worden toegepast dan het strafrecht. Temeer daar de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten voorschrijft dat bij overmatige emissies een boete moet worden opgelegd van € 100 (in de eerste planperiode € 40) per ton broeikasgasequivalent waarmee de emissienorm wordt

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48, blz. 8. Het kabinetsstandpunt uit 1994 is geactualiseerd in: Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67 (Handhaven op niveau).

<sup>2</sup> Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999.

overschreden. Een dergelijke in de wetgeving gefixeerde boete lijkt bij uitstek geschikt voor implementatie via een systeem van bestuurlijke boetes. Immers, de richtlijn vereist van de lidstaten dat verzekerd is dat in de gevallen waarbij teveel is geëmitteerd een boete van deze hoogte wordt opgelegd. Ruimte voor afweging door het bestuur van de emissieautoriteit ontbreekt dus.

Er is in eerste instantie voor gekozen om de handel in emissierechten bestuursrechtelijk te handhaven. Het strafrecht wordt achter de hand gehouden voor gevallen waarbij milieuschade kan ontstaan indien een bedrijf bijvoorbeeld fraudeert met de meetapparatuur.

Hierna volgt nog een aantal andere belangrijke overwegingen op grond waarvan is gekozen voor invoering van de bestuurlijke boete bij de handhaving van de wet- en regelgeving inzake handel in emissierechten.

Er wordt met dit wetsvoorstel een gespecialiseerde instelling (i.c. de emissieautoriteit) in het leven geroepen die zal worden belast met de handhaving.<sup>1</sup> Hiermee wordt aan een aantal criteria voldaan die een belangrijke indicatie vormen om juist voor de bestuurlijke boete te kiezen. De emissieautoriteit wordt direct bij de rechtshandhaving betrokken en wordt op deze wijze ook goed toegerust om haar verantwoordelijkheid voor de handhaving daadwerkelijk te dragen. De eigen verantwoordelijkheid van de emissieautoriteit kan leiden tot intensievere controles en verhoging van de pakkans voor delicten, die het bij zuiver strafrechtelijke handhaving moeten afleggen tegen ernstiger delicten.

In de tweede plaats kan worden gesteld dat de emissieautoriteit in veel gevallen geschikter is dan andere overheidsinstellingen om de handhaving van deze specifieke regelgeving voor haar rekening te nemen. Bij de emissieautoriteit zal bij uitstek de deskundigheid en ervaring aanwezig zijn, die nodig is voor een effectieve en efficiënte handhaving. Bovendien wordt met de bestuurlijke boete doelmatigheidswinst geboekt. De emissieautoriteit stelt vast dat een bedrijf niet heeft voldaan aan een bepaalde verplichting en kan dan meteen een passende sanctie opleggen.

Tevens is het wenselijk om de punitieve en reparatoire handhaving gedeeltelijk in één hand te brengen. Het is efficiënter om een bestuursorgaan hiermee te belasten dat deskundig is, zeker gezien het feit dat de groep tot wie de norm gericht is, niet heel groot zal zijn. Het bestuur van de emissieautoriteit zal worden belast met het toepassen van reparatoire sancties (dwangsom) en met de punitieve handhaving (bestuurlijke boete).

Volgens het eerdergenoemde kabinetsstandpunt dient de norm in beginsel duidelijk in de wet te zijn omschreven. De norm dat voldoende emissierechten moeten worden overgelegd, is objectief en duidelijk te bepalen in bepaalde eenheden (in tonnen). De normen ten aanzien van het meten van de emissie zijn in beginsel ook voldoende bepaald. Er wordt voorgeschreven hoe vaak het bedrijf moet meten en met welke methoden er gemeten dient te worden. Als het gaat om het toezicht op het meten beschikt de emissieautoriteit over de noodzakelijke expertise. Voor een eerste overschrijding van de emissienorm zal zowel de verplichting gelden dat het bedrijf de overmatige emissies moet compenseren als de punitieve sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete. Overigens kan het bestuur van de emissieautoriteit in het geval dat bij herhaling te veel wordt geëmitteerd besluiten de emissievergunning in te trekken (artikel 18.12, derde lid, Wm). Indien de inrichting zonder emissievergunning emitteert kan zij zelfs tijdelijk gesloten worden (artikel 1a, onder 1°, Wed, in verbinding met artikel 16.5, eerste lid, Wm en artikel 7, onder c, Wed en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67, blz. 12, waar voorbeelden hiervan worden genoemd (NMa, Stichting toezicht effectenverkeer, OPTA en Belastingdienst).

zie ook paragraaf 10.8). Het intrekken van de emissievergunning vormt op deze wijze ook de brug naar het strafrecht.

Uitbreiding van de mogelijkheid om bestuurlijke boeten op te leggen betekent een belangrijke aanvulling op en ontlasting van het strafrecht. Strafrecht is vooral geboden als het om regelgeving gaat met een sterke normatieve lading. Hiervan is onder meer sprake als overtreding van de regels leidt tot letsel aan personen of omvangrijke schade aan goederen. Dergelijke effecten zullen zich niet snel voordoen bij overtreding van de wettelijke normen inzake handel in emissierechten. De vraag of wetgeving een hoog of een laag normatief gehalte kent, is overigens lang niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Wel is het zo dat er milieuschade kan ontstaan indien een bedrijf bijvoorbeeld fraudeert met de meetapparatuur. Om deze reden wordt het strafrecht achter de hand gehouden voor ernstige gevallen (artikel 18.16d, tweede lid, Wm).

#### **10.4. Dwangsom**

Het is van groot belang dat ieder bedrijf zich aan de voorschriften van de emissievergunning, waaronder het monitoringsprotocol, houdt. Een last onder dwangsom (artikel 18.6a, eerste lid, Wm) kan uitsluitend aan de overtreder worden opgelegd (in tegenstelling tot bestuursdwang). De last onder dwangsom strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding.

#### **10.5. Compensatieverplichting**

De compensatieverplichting (artikelen 16.39 Wm) strekt evenals de last onder dwangsom tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding. De emittent kan het bestaan van een compensatieplicht en de omvang daarvan op eenvoudige wijze achterhalen door raadpleging van het saldo van zijn rekening in het register voor handel in broeikasgas-emissierechten. Indien het saldo op 1 mei volgend op het emissiejaar onvoldoende is om de emissies uit het emissiejaar af te dekken, bestaat de compensatieplicht. De omvang van deze compensatieplicht is gelijk aan de omvang van het negatieve saldo.

#### **10.6. «Naming and shaming»**

Artikel 16, tweede lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorg dragen dat de namen worden gepubliceerd van de emittenten die de emissienorm overtreden. Dit is geregeld in artikel 18.16p Wm. Het bekendmaken van de namen van de overtreiders via een overzicht («naming and shaming») is een relatief onbekende sanctie in het Nederlandse recht. Met name in de wetgeving voor financiële markten komt deze sanctie voor en wordt zij toegepast. «Naming and shaming» is niet gericht op herstel van de gepleegde rechtsinbreuk, maar op leedtoevoeging en heeft dus een punitief karakter.

Het bestuur van de emissieautoriteit stelt elk jaar voor 1 oktober een overzicht op van emittenten die artikel 16.37, eerste lid, Wm (inzake een tekort aan emissierechten) hebben overtreden. In het rapport dat wordt opgesteld indien het bestuur voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 16.37, eerste lid, Wm, wordt de emittent ook op de hoogte gesteld van het voornemen tot publicatie van zijn naam (artikel 18.16g, eerste lid, Wm). De namen worden niet eerder in

de Staatscourant gepubliceerd dan nadat de boete onherroepelijk is geworden.

#### **10.7. Invordering bij dwangbevel**

Indien de bestuurlijke boete niet binnen de voorgeschreven termijn wordt voldaan, kan het bestuur van de emissieautoriteit de verschuldigde boete invorderen bij dwangbevel (artikel 18.16n Wm).

#### **10.8. Intrekking van de emissievergunning**

Indien sprake is van recidive kan het bestuur van de emissieautoriteit de emissievergunning intrekken (artikel 18.12, derde lid, Wm). Blijft een bedrijf emitteren nadat de emissievergunning is ingetrokken dan kan het via de Wed zelfs (tijdelijk) gesloten worden (zie paragraaf 10.2.1)

#### **10.9. Overdracht emissierechten niet mogelijk**

Indien de emittent op of na 1 april van het jaar na het emissiejaar emissierechten wil overdragen kan hij dit niet doen zo lang hij geen emissieverslag heeft ingediend dat is geverifieerd. (artikel 16.40, tweede lid, Wm).

#### **10.10. Verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht**

In het wetsvoorstel staat 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 emissierechten de overtredingen in beginsel allemaal bestuurlijk af te doen, maar strafbaar te laten zijn indien zij worden gepleegd onder verzwarende omstandigheden waaronder de overtreding draagt een ernstig karakter of de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, nopen tot inzet van het strafrecht. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, zal in beginsel altijd strafrechtelijk worden afgedaan. Ook indien de inrichting niet beschikt over een emissievergunning (bijvoorbeeld na intrekking als gevolg van recidive) zal dit in beginsel strafrechtelijk worden afgedaan. Doet zich een verzwarende omstandigheid voor waarbij strafrechtelijke handhaving geboden is, dan is het zaak dat de handhavende instanties goed met elkaar overleggen, met name ter voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke vervolging. Daarnaast moet voorkomen worden dat een (rechts)persoon twee keer voor hetzelfde feit bestraft wordt. Om aan deze algemene rechtsbeginselen recht te doen, is artikel 18.16d, eerste lid, Wm opgenomen. Met artikel 18.16c Wm wordt voorts voorkomen dat het bestuur van de emissieautoriteit twee keer wegens dezelfde gedraging een bestuurlijke boete kan opleggen. Bovendien zullen het bestuur van de emissieautoriteit en het openbaar ministerie onderling afspraken maken over de criteria voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening.

Aanwijzing van overtredingen van de Wm als strafbare feiten vindt plaats op grond van de Wed. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel (artikel III) wordt de Wed van toepassing op alle artikelen die ook via een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan met uitzondering van artikel 16.37, eerste lid, Wm inzake een tekort aan emissierechten (Overigens kan bij recidive in het geval van een tekort aan emissierechten de emissievergunning worden ingetrokken. Emitteren zonder emissievergunning is niet toegestaan en is een overtreding die wel weer onder de Wed valt. Zie ook de

artikelsgewijze toelichting bij artikel 18.12, derde lid, Wm.). Overtreding van deze artikelen (artikelen 16.5, eerste lid, 16.12, vierde lid, 16.13, eerste en tweede lid, 16.14 en 16.21 Wm) leidt ertoe dat tevens sprake is van een strafbaar feit. Artikel 2.5 Wm (het verbod voor de emissieautoriteit, het bestuur van de emissie-autoriteit, de leden van het bestuur en de medewerkers van de emissieautoriteit om aan de handel in emissierechten deel te nemen) kan zelfs alleen strafrechtelijk worden afgedaan. Ingevolge artikel 1a van de Wed is overtreding van artikel 18.18 Wm (overtreding van de vergunningvoorschriften) al een economisch delict en dus een strafbaar feit.

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

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is in enkele overleggen met het openbaar ministerie uitvoering stilgestaan bij de opzet van de monitoring in het systeem van handel in 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 er voor gezorgd dat de emissieautoriteit over voldoende en adequate bevoegdheden beschikt om sanctionerend te kunnen optreden in geval een bedrijf zich desondanks niet aan de regels houdt (zie de paragrafen hiervoor). Het bestuur van de emissieautoriteit heeft 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 in het kader van handel in emissierechten bepaalde strafbare feiten op te sporen die krachtens het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) 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: zij moeten elk jaar een emissieverslag indienen dat is opgesteld conform de wettelijke eisen en het monitoringsprotocol en moeten binnen dat kader ook de eigen emissies meten en registreren. De bedrijven zullen het eigen emissieverslag door een verificateur moeten laten verifiëren. Een onderdeel van deze externe verificatie is een risicoanalyse van mogelijke fouten en onjuistheden in het emissieverslag. Om deze systematiek goed te laten functioneren, zal een aantal waarborgen in de wet- en regelgeving worden neergelegd.

#### *Monitoring*

Om tot een goede systematiek van monitoring te komen is helderheid over de monitorings-verplichtingen van bedrijven in een systeem van handel in emissierechten essentieel. Daarom wordt veel aandacht besteed aan het opstellen van de ministeriële regeling inzake de monitoring (zie ook paragraaf 8.2) waarin op elk van de onderdelen duidelijk wordt aangegeven waaraan de bedrijven moeten voldoen. Startpunt daarin is dat alle bedrijven een monitoringsprotocol moeten opstellen voor de installaties in de inrichting met daarin per installatie en bron aangegeven:

- hoe de emissies zullen worden gemeten,
- hoe de meetgegevens zullen worden bewerkt tot dag- of weekgemiddelden,

- hoe de gegevens worden opgeslagen en beheerd in het datamanagement dat bedrijven dienen in te richten en
- hoe vanuit dat gegevensbeheer de emissieverslagen worden opgesteld.

Het monitoringsprotocol wordt vooraf gevalideerd door de emissieautoriteit, die daarvoor het advies van het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm heeft ingewonnen (artikel 16.8 Wm). Kortom, het monitoringsprotocol bevat precieze voorschriften hoe de emittent zijn emissies dient te meten en te registreren. De ministeriële regeling inzake de monitoring zal aan bedrijven een uniforme structuur opleggen waaraan het monitoringsprotocol moet voldoen, opdat het voor externen (met name de emissieautoriteit) direct toegankelijk en transparant is. In het monitoringsprotocol dient tevens te worden aangegeven hoe de verantwoordelijkheden ten aanzien van monitoring binnen het bedrijf zijn vastgelegd, en hoe de borging van de kwaliteit van de emissiegegevens intern is geborgd. De verschillende voorschriften, procedures, en interne controles moeten onderdeel zijn van het interne milieuzorgsysteem.

Het bedrijf dient als onderdeel van de monitoringsverplichting voor de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten een inschatting te maken van de onzekerheidsmarge. Aan de hand hiervan kan worden vastgesteld of het bedrijf ten aanzien van de brandstof- en productie-gegevens en de andere emissiebepalende parameters voldoet aan de strenge minimum-eisen voor de monitoring. Door het geheel van eisen wordt het voor een bedrijf heel moeilijk frauduleuze methodieken te ontwerpen en te hantieren. Bovendien is de kans groot dat dit voortijdig ontdekt wordt. Ook de kans dat frauduleus handelen achteraf wordt ontdekt is groot, omdat elk emissieverslag door een verificateur moet worden geverifieerd, waarbij een risicoanalyse van juist dit soort fouten een verplicht onderdeel is. De laatste stap in het voorkomen van frauduleus handelen is de controle door de emissieautoriteit zelf, die aan de hand van een handhavingsstrategie een analyse opstelt van de mogelijke risico's van frauduleus handelen door bedrijven. 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 borging van elektronische bewerking- en vergaringstappen 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 meetinstituut kan niet alleen het bedrijf maar ook het instituut bij onregelmatigheden een boete of zelfs een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. Dit geldt ook voor de verificatie door een verificateur. 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.

Teneinde de monitoringsprotocollen zo veel mogelijk aan een uniforme en eenduidige goedkeuring te onderwerpen wordt een validatieprotocol opgesteld, waarin stapsgewijs de criteria en eisen zullen worden opgenomen over de wijze waarop de emissieautoriteit de monitoringsprotocollen zal beoordelen.

De emissieautoriteit zal gedurende het jaar steekproefsgewijze controles (laten) uitvoeren om na te gaan of de bedrijven overeenkomstig de monitoringsvoorschriften meten en registreren. Deze bedrijfsbezoeken kunnen

zowel aangekondigd als onverwachts plaatsvinden. De bezoeken zullen plaatsvinden mede aan de hand van de risicoanalyse waarin is onderzocht in welke sector of binnen welke groep bedrijven de kans op overtreding het grootst is. De medewerkers van de emissieautoriteit hebben hierbij de bevoegdheden op grond van afdeling 5.2 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 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 worden neergelegd in een verificatieprotocol. Ook deze verificateur kan bij door hem gepleegde onregelmatigheden een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. Vanuit de overheid zullen, mede op basis van de geverifieerde emissieverslagen, wat betreft de jaarvrachten (de per jaar binnen een inrichting totaal geëmitteerde hoeveelheid CO<sub>2</sub>) controles worden uitgevoerd door de emissieautoriteit.

Indien blijkt dat de emissiegegevens niet juist zijn opgegeven, de verklaring van de verificateur ontbreekt of het emissieverslag anderszins niet voldoet aan titel 16.2 Wm dan kan de emissieautoriteit sanctionerend optreden door het opleggen van een bestuurlijke boete. Verder is een bedrijf dat geen geverifieerd emissieverslag inlevert uitgesloten van handel in emissierechten zonder dat de emissienorm komt te vervallen. Indien er sprake is van opzet overtreedt de emittent bovendien artikel 225 Sr (valsheid in geschrifte). In dat geval kan de emissieautoriteit de zaak ook voorleggen aan het openbaar ministerie. De emissieautoriteit zal ook sanctionerend optreden jegens de verificateur indien is vastgesteld dat de verklaring dat de verwijtbare onjuiste stappen of beslissingen is afgegeven. Zo lang het emissieverslag niet is geverifieerd kan de emittent geen emissierechten overdragen (artikel 16.40, tweede lid, Wm).

#### *Toezichtstrategie*

De vorenvermelde elementen worden thans door de emissieautoriteit in oprichting<sup>1</sup> met onder andere het openbaar ministerie in een samenhangend handhavingregime nader uitgewerkt.

#### *Europese samenwerking*

Voor het systeem van handel in emissierechten zijn harmonisatie en borging van de controle en handhaving op Europees niveau noodzakelijk. De aandacht van de lidstaten richt zich op dit moment met name op de allocatie van de emissierechten, de inrichting van het register voor emissierechten en de handhaving, waaronder ook de internationale handhaving. Nederland stelt, in samenwerking met enkele andere lidstaten, alles in het werk om ook de borging nadrukkelijker op de Europese agenda te krijgen. De eerste stappen zijn gezet ten aanzien van Europese normering van accreditatie van verificateurs.

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

Naast het zorgdragen voor voldoende waarborgen tegen fraude is de afgelopen jaren en wordt ook nu het bedrijfsleven betrokken bij de voorbereiding van het systeem van handel in emissierechten om zo de spontane naleving te stimuleren. Zo is het bedrijfsleven betrokken bij diverse werkgroepen om voldoende draagvlak onder de betrokken sectoren en uitvoerbare resultaten te verkrijgen. De tussen- en eindproducten van

<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.

deze werkgroepen worden middels workshops en experimenten getoetst en afgestemd met een nog bredere groep betrokkenen.

Ook is er veel aandacht voor voorlichting. Er zijn over de handel in emissierechten congressen georganiseerd. Daarnaast zijn er in 2003 workshops georganiseerd over de monitoringsverplichtingen. Ook in 2004 worden diverse workshops georganiseerd. Bovendien is er een telefonische en digitale helpdesk bij de emissieautoriteit in oprichting. Via de VROM-website die voor een ieder toegankelijk is, wordt informatie verstrekt omtrent handel in emissierechten.<sup>1</sup> Daarnaast is een afzonderlijke website geopend waar alle relevante rapporten ter beschikking worden gesteld en documentatie over vragen en antwoorden beschikbaar is.<sup>2</sup> Inmiddels komen de eerste monitoringsprotocollen bij de emissieautoriteit in oprichting binnen.

Behalve op de inrichtingen zelf is de voorlichting ook gericht op verificateurs en meetbureaus. De eerste zullen naar verwachting bedrijven ondersteunen bij het opstellen van hun monitoringsprotocol of de rol van de verificateur bij de verificatie van het emissieverslag kunnen vervullen. De meetbureaus hebben een grote rol bij het verifiëren en kalibreren van de meetinstellingen.

#### *Grootschalige proef*

In de zomer van 2004 zal een grootschalige proef plaatsvinden waarin alle betrokken partijen kunnen participeren. De bedrijven die hun monitoringsprotocol al hebben ingeleverd, zal worden gevraagd om een concept-emissieverslag op te stellen. De emissieautoriteit in oprichting zal de monitoringsprotocollen valideren volgens haar validatieprotocol en bedrijfsbezoeken afleggen om de implementatie van het monitoringsprotocol en de onderliggende data van de concepten van den emissieverslagen te controleren. Bovendien zal een aantal proefverificaties plaatsvinden door verificateurs en zullen de verschillende procedures en handhavingsacties worden getest.

### **10.12. Stroomschema handhaving**

In het hierna volgende schema wordt een overzicht gegeven van de stappen die worden gezet alvorens compensatie plaatsvindt of een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd.

Na afloop van elk jaar (jaar X) dient voor 1 april aan de emissieautoriteit van het jaar daarop volgend (X+1) gerapporteerd te worden over de hoeveelheid emissies die het bedrijf heeft veroorzaakt in dat jaar (X). Het jaar (X) waarover wordt gerapporteerd wordt aangeduid als het emissiejaar en wordt vastgelegd in het geverifieerde emissieverslag. Indien op 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar blijkt dat een emittent met betrekking tot het emissiejaar over te weinig emissierechten beschikt, dient hij dit tekort in het jaar volgend op het emissiejaar te compenseren. Een tekort aan emissierechten treedt op als het bedrijf minder emissierechten inlevert – zoals deze in het register voor handel in emissierechten zijn geregistreerd – dan het bedrijf feitelijk heeft geëmitteerd, zoals vastgelegd in het geverifieerde emissieverslag. Bovendien zal 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 emissierechten veel groter is dan eerder vastgesteld, kan hem in dat geval ook een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens onjuist of onvolledig verstrekte informatie.

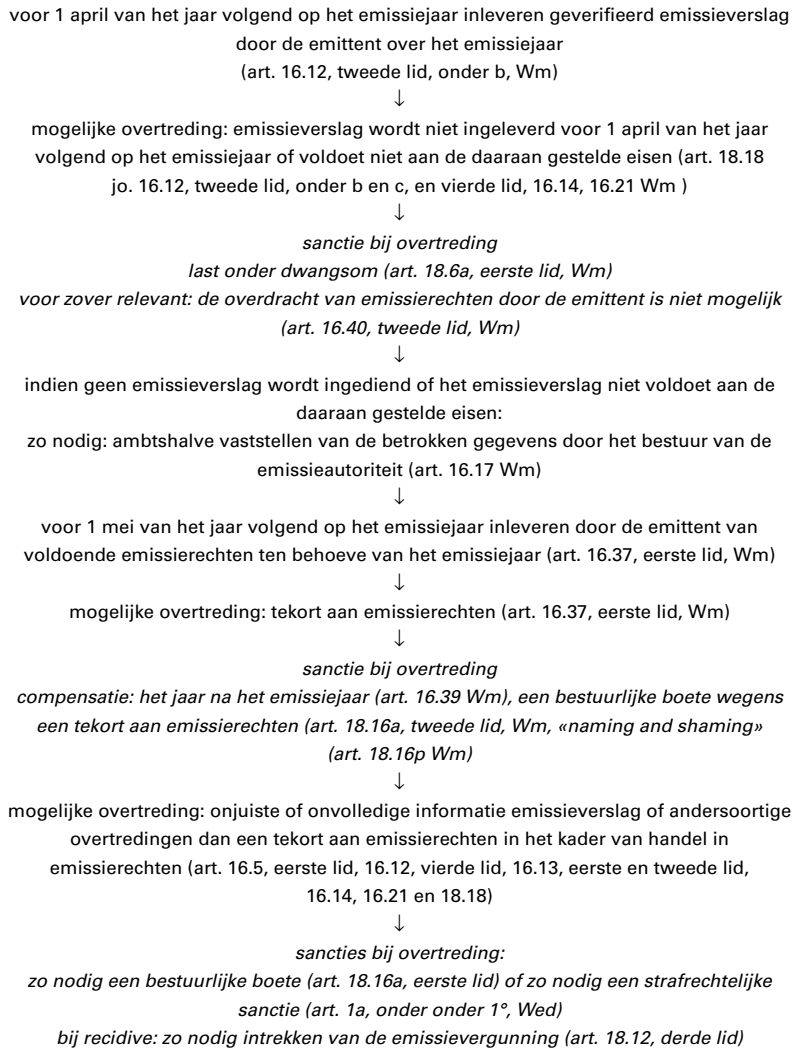
---

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

<sup>2</sup> [www.neaio-helpdesk.nl](http://www.neaio-helpdesk.nl).



## Schema 7: stroomschema handhaving



## 11. LASTEN EN VOORDELEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

### 11.1. 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 emissierechten vloeien voort uit de algemene maatregel van bestuur die wordt opgesteld op basis van het onderhavige wetsvoorstel en de ministeriële regeling inzake de monitoring. De administratieve lasten zullen met name bestaan uit het kunnen voldoen aan de monitoringsvereisten die worden opgenomen in de ministeriële regeling inzake de monitoring. Voor CO<sub>2</sub> zijn voor de kwantificering van de lasten de richtsnoeren inzake de monitoring van belang.

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

## 11.2. Administratieve lasten van een systeem van handel in emissierechten

De administratieve lasten van een systeem van handel in emissierechten bestaan uit algemene informatieverplichtingen, het aanmelden bij de emissieautoriteit, het opstellen van een monitoringsprotocol, het meten en monitoren van de emissies, het intern organiseren van de gegevensverwerking en -opslag, het opstellen en het extern laten verifiëren van het emissieverslag en het deelnemen aan de handel in emissierechten. Het gaat het om zo'n 260 inrichtingen. Het aantal van 260 volgt uit de criteria die in bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden genoemd, waarbij onder meer het criterium van 20 MWth<sup>1</sup> vermogen een rol speelt.

De administratieve lasten hebben betrekking op de categorieën van installaties binnen inrichtingen, die genoemd worden in bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Bijlage I noemt de volgende activiteiten binnen de betreffende inrichtingen:

1. *Energieactiviteiten*<sup>2</sup>
  - Verbrandingsinstallaties met een vermogen van meer dan 20 MWth (met uitzondering van installaties voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen of stadsafval);
  - Olieraffinaderijen;
  - Cokesovens.
2. *Productie en verwerking van ferrometalen*<sup>3</sup>
  - Roost- of sinterinstallaties voor metaalerts (waaronder sulfidenererts);
  - Installaties voor de vervaardiging van ruwijzer of staal (primaire of secundaire smelting) inclusief continu gieten, met een capaciteit van meer dan 2,5 ton per uur.
3. *Delfstoffenindustrie*<sup>4</sup>
  - Installaties voor de vervaardiging van cementklinkers in draaiovens met een productiecapaciteit van meer dan 500 ton per dag of de bereiding van kalk in draaiovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag, dan wel in andere ovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag;
  - Installaties voor de vervaardiging van glas, inclusief glasvezel, met een smeltcapaciteit van meer dan 20 ton per dag;
  - Installaties voor de vervaardiging van ceramische producten door vuren, in het bijzonder dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein, met een productiecapaciteit van meer dan 75 ton per dag en/of met een ovencapaciteit van meer dan 4m<sup>3</sup> en met een zetdichtheid per oven van meer dan 300 kg/m<sup>3</sup>.
4. *Overige activiteiten*<sup>5</sup>
  - Industriële installaties voor de vervaardiging van
    - a. pulp uit hout of andere vezelhoudende materialen;
    - b. papier en karton met een productiecapaciteit van meer dan 20 ton per dag.

<sup>1</sup> Megawatt thermisch.

<sup>2</sup> De capaciteitsgrens van 20 MWth geldt voor het geaggregeerd vermogen dat is opgesteld binnen de inrichting. Dit houdt in dat de capaciteitsgrens overeenkomstig die richtlijn bepaald dient te worden door de capaciteiten van alle desbetreffende bronnen binnen de inrichting bij elkaar op te tellen. Daarmee vallen alle bronnen binnen een inrichting die een verbrandingsactiviteit uitvoeren, onder de werkingssfeer van de richtlijn, indien opgeteld de vermogensgrens van 20 MWth wordt overschreden. Voor andere activiteiten dan de «verbrandingsactiviteiten» geldt dat steeds de gehele inrichting via bijlage I aangewezen wordt. Ook in die gevallen doet het niet terzake voor de toepassing van de richtlijn of sprake is van één of meer installaties binnen de inrichting.

<sup>3</sup> Wanneer de emittent verscheidene activiteiten verricht die binnen de inrichting onder de rubriek «Productie en verwerking van ferrometalen» vallen, worden de capaciteiten van de desbetreffende bronnen bij elkaar opgeteld.

<sup>4</sup> Wanneer de emittent verscheidene activiteiten verricht die binnen de inrichting onder de rubriek «Delfstoffenindustrie» vallen, worden de capaciteiten van de desbetreffende bronnen bij elkaar opgeteld.

<sup>5</sup> Wanneer een emittent verscheidene activiteiten verricht die binnen de inrichting onder de rubriek «Overige activiteiten» vallen, worden de capaciteiten van de desbetreffende bronnen bij elkaar opgeteld.

In januari 2004 zijn de richtsnoeren inzake monitoring vastgesteld. Gebleken is dat de bedrijven een aanzienlijke inspanning zullen moeten doen om de kwaliteit van het meten op het voorgeschreven kwaliteitsniveau te brengen. Onder de informatieverplichtingen, die als administratieve last worden aangemerkt, vallen alle inspanningen die gericht zijn op het kennisnemen van de wet- en regelgeving, gevolg geven aan toezicht en handhaving en het eventueel voeren van beroepsprocedures. Teneinde deze kosten zo laag mogelijk te houden, zijn de afgelopen drie jaar diverse voorlichtingsbijeenkomsten en pilotprojecten voor het bedrijfsleven georganiseerd (zie ook paragraaf 10.11, onder *Voorlichting en betrokkenheid bedrijfsleven, verificateurs en meetbureau's en Grootchalige proef*). 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 kan worden bewerkstelligd dat problemen bij de implementatie zouden kunnen voorkomen.

Voor een belangrijk deel is de informatie die in het monitoringsprotocol dient te worden opgenomen reeds aanwezig bij de bedrijven (onder meer in kwaliteitssystemen en werkprocedures). De benodigde monitoringsvoorzieningen en de meetvereisten alsmede de wijze waarop de meetgegevens in het bedrijf worden verzameld en opgeslagen, zijn sterk afhankelijk van de specifieke situatie van het betrokken bedrijf. Daarom is gekozen voor de benadering waarbij bedrijven een op de eigen inrichting toegesneden monitoringsprotocol opstellen en het monitoringsprotocol zoveel mogelijk 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. Dat neemt niet weg dat bedrijven toch nog forse inspanningen zullen moeten doen om de monitoringsprotocollen in lijn te brengen met de eisen die gesteld zullen worden.

Het extern laten verifiëren van het emissieverslag zal voor het bedrijfsleven tot toename van de administratieve lasten leiden en vloeit direct voort uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Verificatie door een verificateur is onlosmakelijk verbonden met het verantwoording afleggen van de eigen emissies in een systeem van handel in 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, dan wel ervoor kunnen kiezen die maatregelen niet te nemen maar in de plaats daarvan rechten van anderen te kopen. Daar logisch aan verbonden is het systematisch, consistent en nauwkeurig verantwoording afleggen over de gerealiseerde emissies (zie paragraaf 8.2). De ministeriële regeling inzake de monitoring is bepalend voor het opstellen van de monitoringsprotocollen. Deze structuur is afgesproken met het bedrijfsleven. Deze eenduidige structuur is in belangrijke mate ook bepalend voor de toegankelijkheid en controleerbaarheid door verificateurs van de monitoring en het emissieverslag. Naarmate bedrijven hun voorzieningen voor de monitoring, de opslag van gegevens en de interne procedures beter op orde hebben, des te efficiënter zal de externe verificatie kunnen zijn en zullen de kosten ervan lager zijn.

Deelname aan handel in emissierechten is op zichzelf geen verplichting voor het bedrijfsleven. Doel van het systeem van handel in emissierechten is immers niet het «handelen» te bewerkstelligen, maar de milieudoelen te realiseren. Het staat de bedrijven vrij om aan de verplichtingen in de wet- en regelgeving te voldoen door, als dat nog niet het geval is, het nemen van emissiereducerende maatregelen binnen de eigen inrichting en aldus aan de opgelegde emissienorm te voldoen. Handel in rechten is dus niet noodzakelijk. Er mag echter wel van uitgegaan worden dat bedrijven tenminste eenmaal per jaar onderling het tekort aan emissierechten zullen vereffenen. Daarom is dit bij het bepalen van de kosten als een administratieve last meegerekend. Wanneer een bedrijf vrijwillig besluit vaker per jaar te handelen wordt dit niet gezien als een administratieve last als gevolg van de wettelijke verplichting, maar als de consequentie van de eigen keuze.

De nieuwe informatieverplichtingen in het kader van handel in emissierechten sluiten in belangrijke mate aan bij de huidige (vrijwillige) verplichtingen in het kader van het covenant Benchmarking Energie-efficiency<sup>1</sup> en Meer Jaren Afspraken over energie-efficiency,<sup>2</sup> maar in veel situaties zal de verbruikte brandstof binnen de bedrijven aanzienlijk nauwkeuriger gemeten moeten worden dan tot nu toe gebeurt. Dat zal in een aantal gevallen tot de aanschaf van nieuwe meetapparatuur noodzaken omdat met de bestaande meetapparatuur de emissies van CO<sub>2</sub> niet met de gewenste nauwkeurigheid kunnen worden bepaald. In de uitgevoerde administratieve lastenstudie is met deze aanscherping van de meetnauwkeurigheid nog geen rekening gehouden, mede omdat op dat moment de richtsnoeren inzake de monitoring nog niet waren ingevuld.

Overigens geldt dat voor het systeem van handel in emissierechten volledig is aangesloten bij het Europese systeem. De administratieve lasten zullen dan ook niet hoger zijn dan de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en de EG-registratieverordening (zullen) voorschrijven. De uitvoeringsregels voor de monitoring van CO<sub>2</sub> gelden in alle lidstaten.

### **11.3. 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 algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regeling zullen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven nader worden geëxpliciteerd.

## **12. 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. Het gaat om potentieel zo'n 260 inrichtingen. Bij de uitwerking van het systeem van handel in emissierechten in de betreffende algemene maatregel van bestuur, wordt de doelgroep verder ingevuld.

Er bestaat overeenstemming met het bedrijfsleven en dus draagvlak over de keuzes die zijn gemaakt bij de invulling van de monitoring van het systeem. Er wordt bovendien al relatief veel aandacht besteed aan de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 25 405, nr. 21. Zie ook [www.benchmarking-energie.nl](http://www.benchmarking-energie.nl).

<sup>2</sup> Brief van 3 december 2001 van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer, kenmerk: ME/EM/01057474. Zie ook [www.mja.novem.nl](http://www.mja.novem.nl).

communicatie en de voorlichting over de eisen aan de monitoring bij de handel in emissierechten.

De emissieautoriteit zal toezicht houden op de wet- en regelgeving inzake de handel in emissierechten. In de wet- en regelgeving worden eenduidige regels opgesteld over monitoring, datamanagement en rapportages. Ten aanzien van de monitoring moeten bedrijven een monitoringsprotocol opstellen dat moet voldoen aan de ministeriële regeling inzake de monitoring. De bedrijven moeten hun emissies meten volgens het monitoringsprotocol. Het jaarlijks door de bedrijven bij de emissieautoriteit in te leveren emissieverslag dienen de bedrijven door verificateurs te laten verifiëren. Vanuit de overheid zullen, mede op basis van de geverifieerde emissieverslagen, wat betreft de per jaar binnen een inrichting totaal geëmitteerde hoeveelheid CO<sub>2</sub> controles worden uitgevoerd door de emissieautoriteit. De toezichtcapaciteit bij de emissieautoriteit zal in de eerste fase ongeveer 11 fte bedragen.

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 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 en deels dwingend voorgescreven in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. 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 onder meer de bestuurlijke boete, last onder dwangsom, «naming and shaming» 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. De wet- en regelgeving is van toepassing op zo'n 260 inrichtingen.

Er is een analyse gemaakt voor de komende vier jaar. Twee jaar na inwerkingtreding van deze wet wordt een evaluatie van het systeem verricht en op basis hiervan vindt ook een schatting plaats van het aantal procedures na 2009 en zal de schatting over de jaren 2007, 2008 en 2009 nader worden geconcretiseerd op basis van de inmiddels opgedane ervaringen. Voor onderstaande analyse is uitgegaan van 260 inrichtingen.

**Schema 8: Geschatte cases bestuursrechtelijke rechtsbescherming**

Jaar	Rechtbank 's-Gravenhage	geschatte cases Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
2005	– 8 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan de voorschriften	– 1 gebundelde zaak (96 inrichtingen) tegen het nationale toewijzingsbesluit  – 16 beroepen tegen emissievergunningen – 1 beroep tegen opleggen van last onder dwangsom – hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank
2006	– 3 beroepen tegen sancties in verband met de monitoring – 8 beroepen tegen sancties wegens een tekort aan emissierechten – 8 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan andere voorschriften	1 beroep tegen opleggen van last onder dwangsom  – hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank
2007	– 3 beroepen tegen sancties in verband met de monitoring – 8 beroepen tegen sancties wegens een tekort aan emissierechten – 8 beroepen tegen sancties wegens het niet voldoen aan andere voorschriften	1 beroep tegen opleggen van last onder dwangsom – hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank
2008		– 1 gebundelde zaak (van meerdere inrichtingen) tegen het nationale toewijzingsbesluit – beroep tegen opleggen van last onder dwangsom – hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank
2009		– beroepen tegen emissievergunningen – beroep tegen opleggen van last onder dwangsom – hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank

Naast deze bestuursrechtelijk zaken worden er per jaar 1 á 2 strafrechtelijke zaken verwacht.

**13. MILIEUTOETS**

De handel in emissierechten heeft tot doel de CO<sub>2</sub>-emissies terug te brengen. De CO<sub>2</sub>-emissies dragen bij aan het broeikas-effect. Het terugbrengen van de emissies gebeurt door het nakomen van de daartoe geldende internationale milieuplichtingen. Het betreft het Kyoto-Protocol en de voor Nederland daaruit afgeleide reductie van zes procent van de broeikasgasemissies in de jaren 2008–2012, ten opzichte van de emissie in 1990.

Om aan de emissienorm te voldoen, biedt het systeem bedrijven de mogelijkheid om of zelf emissiereducerende maatregelen te nemen of emissierechten van andere bedrijven te kopen en daarmee CO<sub>2</sub>-emissiereductie bij ander bedrijven te bewerkstelligen. Welke van de twee mechanismen dominant is valt thans niet te voorspellen. Dit hangt af van de keuzes die binnenlandse en buitenlandse bedrijven in de toekomst zullen maken. Er wordt van uitgegaan dat het systeem van handel in emissierechten bewerkstelligt dat de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies voor een aanzienlijk deel door energiebesparingsmaatregelen totstandkomt, hetzij in Neder-

land, hetzij in het buitenland. Daarmee wordt het beslag op het verbruik van fossiele brandstoffen teruggedrongen.

## **14. PRIVAATRECHTELIJKE EN FISCALE ASPECTEN**

### **14.1. Algemeen**

Vanuit het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (hierna: MDW) is in 1999 een werkgroep verhandelbare rechten ingesteld die een onderzoek naar verhandelbare rechten heeft verricht. De resultaten zijn neergelegd in de rapporten Verhandelbare rechten, fase I en Verhandelbare rechten, fase II, ingrijpen en compenseren.<sup>1</sup> De problematiek die in het laatstgenoemde rapport wordt behandeld, komt aan de orde in paragraaf 16. De privaatrechtelijke aspecten van verhandelbare rechten die zijn behandeld in het eerstgenoemde rapport, komen in de onderhavige paragraaf aan de orde.

### **14.2. Rechtskarakter van een emissierecht**

Om te bepalen of de emissierechten overdraagbaar zijn in de zin van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), dient de vraag beantwoord te worden of emissierechten vermogensrechten zijn.

Uit de definitie van een vermogensrecht zoals opgenomen in artikel 3:6 BW blijkt dat er twee criteria zijn aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er sprake is van een vermogensrecht. Een van die criteria is het antwoord op de vraag of het recht overdraagbaar is. Dit wordt uitdrukkelijk bepaald (artikelen 1.1. en 16.40 Wv). Op grond van dat criterium is een emissierecht dus een vermogensrecht. Het tweede criterium is – kort gezegd – of een emissierecht op geld waardebaar is. Alhoewel hierover in hoofdstuk 16 Wv niets geregeld wordt en het aan partijen zelf wordt overgelaten of de emissierechten een waarde hebben en welke waarde dat zal zijn, kan wel worden gezegd dat een emissierecht een geldwaarde vertegenwoordigt, omdat het hebben van emissierechten noodzakelijk is om aan de emissienorm te voldoen. Daarbij is een emissierecht verhandelbaar is gesteld. Met dit emissierecht kan de emittent een bepaalde (op geld waardebare) activiteit uitoefenen die de betreffende emissie veroorzaakt.

### **14.3. Wijze van verkrijging van een emissierecht**

Een emissierecht kan overgaan onder algemene en onder bijzondere titel. Elke verkrijging die niet onder algemene titel plaatsvindt, is een verkrijging onder bijzondere titel. De meest voorkomende vorm van een verkrijging onder bijzondere titel is de overdracht.

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

Aan de overdracht van emissierechten wordt een aantal vereisten gesteld. Uit artikel 3:84 BW volgt dat voor overdracht een geldige titel vereist is en dat er geleverd wordt door iemand die 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 ruil- en schenkingsovereenkomsten.

Beschikkingsbevoegd is degene die in het register voor handel in broeikasgasemissierechten bij de emissieautoriteit, of een soortgelijk register in

---

<sup>1</sup> Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase I, Den Haag 1999. Zie voor het daarbij behorende kabinetsstandpunt: Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 149. Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?, Den Haag 2000. Zie voor het daarbij behorende kabinetsstandpunt: Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 182.

een andere lidstaat, op zijn naam emissierechten geregistreerd heeft staan. Voorts is voor de overdracht vereist dat het emissierecht op de voorgeschreven wijze geleverd wordt. In hoofdstuk 16 Wm is gekozen voor een eigen leveringshandeling. Om een emissierecht te kunnen overdragen, moet de registratie van de overeenkomst voltooid zijn. Indien de registratie niet of niet volledig plaatsvindt komt de overdracht niet tot stand. Dit wijkt af van de leveringshandelingen die beschreven staan in het BW.

Dat de inschrijving van de overdracht van emissierechten in het register voor handel in broeikasgasemissierechten nodig is om de emissierechten over te dragen betekent niet dat emissierechten op grond van artikel 3:10 BW registergoederen zijn. De openbare registers als bedoeld in artikel 3:10 BW zijn dezelfde openbare registers als bedoeld in artikel 3:16 BW. 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 enkele feit dat door of vanwege de overheid (in casu de emissieautoriteit) een register voor handel in broeikasgasemissierechten wordt aangehouden, maakt dit register nog niet tot openbaar register in de zin van Boek 3 BW. Dit is zelfs niet het geval als inschrijving in het register voor handel in broeikasgasemissierechten een vereiste is voor overdracht.

Artikel 8, eerste lid, Kadasterwet, welk artikel een uitvoering is van artikel 3:16, tweede lid, BW, geeft aan welke de openbare registers zijn en waar en op welke wijze een inschrijving in deze registers kan worden verkregen. In deze opsomming komt, ook na de onderhavige wetswijziging, het register voor handel in broeikasgasemissierechten niet voor en is om deze reden dan ook geen openbaar register. In tegenstelling tot de openbare registers is de functie van het register voor handel in broeikasgasemissierechten niet het verschaffen van informatie aan partijen en derden ter zake van de goederenrechtelijke rechtstoestand van het emissierecht. Het register voor handel in broeikasgasemissierechten daarentegen vormt een waarborg voor de toezichtfunctie van de emissieautoriteit. Door het register voor handel in broeikasgasemissierechten wordt gewaarborgd dat, indien een emittent emissierechten koopt, hij deze ook daadwerkelijk kan gebruiken om zo aan de emissienorm te voldoen. In feite is het register voor handel in broeikasgasemissierechten meer een bundeling van individuele rekeningen. In artikel 16.41 Wm is dan ook bepaald dat de levering van emissierechten niet geschiedt door registratie van een daartoe bestemde akte – zoals voor de levering van registergoederen is voorgeschreven – maar door afschrijving van een emissierecht van de rekening van de vervreemder en bijschrijving op de rekening van de verkrijger.

Een bijzondere situatie is de overgang van emissierechten na toedeling bij verdeling van een gemeenschap waartoe dat emissierecht behoorde (artikel 3:186 BW). Indien een emissierecht in een gemeenschap valt, bijvoorbeeld in een ontbonden maatschap, dan moet hetgeen aan een deelgenoot is toegedeeld op dezelfde wijze geleverd worden als voor overdracht is vereist. Dit betekent dat een emissierecht dat in een gemeenschap valt, geleverd moet worden overeenkomstig artikel 16.41, eerste lid, Wm.

#### **14.5. Registratie**

De emissieautoriteit registreert de emissierechten op naam van de emittent die de emissierechten wil verkrijgen. In samenhang hiermee worden de emissierechten bij de emittent die de emissierechten wil overdragen afgeschreven. Pas als beide mutaties hebben plaatsgevonden is de overdracht voltooid. De betreffende genummerde emissierechten worden van



de rekening van de verkoper afgeboekt en dezelfde genummerde emissierechten worden op de rekening van de koper bijgeboekt.

Het publiekrechtelijke gevolg van de registratie door de emissieautoriteit van de privaatrechtelijke overdracht is dat de koper meer emissierechten tot zijn beschikking krijgt om aan de emissienorm te voldoen. De verkoper van deze emissierechten heeft door de verkoop minder emissierechten tot zijn beschikking met betrekking tot de desbetreffende planperiode. Als achteraf blijkt dat de emittent die emissierechten aan een andere emittent heeft overgedragen, in onvoldoende mate zijn emissies na het afloop van het emissiejaar kan afdekken, doet dit aan de geldigheid van de overdracht en de registratie niet af.

#### **14.6. Overgang onder algemene titel**

Een belangrijk verschil tussen een verkrijging onder algemene en onder bijzondere titel is dat voor de verkrijging van een goed onder algemene titel geen leveringshandeling vereist is. Zowel de rechten met betrekking tot een emissierecht als de plichten gaan van rechtswege over zonder dat hiervoor enige rechtshandeling is vereist. Een overgang onder algemene titel kan echter pas werking tegenover derden hebben indien de emissieautoriteit de verkrijging heeft geregistreerd (artikel 16.41, derde lid, Wm). Dit heeft tot gevolg dat zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijk de emissierechten geen rechtskracht hebben zolang ze niet geregistreerd worden. Dit vergroot de kans dat wijzigingen snel worden doorgegeven waardoor de actualiteit van het register beter gewaarborgd blijft.

#### **14.7. Kopersbescherming**

Emissierechten vertegenwoordigen het recht om een bepaalde emissie te mogen veroorzaken. De koper loopt geen risico als achteraf blijkt dat de emittent die de emissierechten heeft overgedragen met betrekking tot het betreffende emissiejaar over onvoldoende emissierechten beschikt. Voor de goede werking van het systeem van handel in emissierechten is het essentieel dat emittenten erop kunnen vertrouwen dat ze verkregen emissierechten daadwerkelijk kunnen gebruiken. Om deze reden is in artikel 16.42, eerste lid, Wm bepaald dat aan nietigheid, vernietiging en ontbinding van de overeenkomst de gevolgen daarvan worden onthouden. Indien de emittent namelijk gekochte emissierechten wil gebruiken om aan de emissienorm te voldoen, dient zeker te zijn dat hij deze daadwerkelijk kan gebruiken. Zou een verkrijging van emissierechten en daarmee de bevoegdheid tot gebruik kunnen ontbreken of kunnen 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 moeilijke te overziene gevolgen leiden. Daarbij moet nog het volgende worden bedacht. Ten eerste zal er waarschijnlijk sprake zijn van een groot aantal internationale overeenkomsten. Hierop is het Nederlandse recht maar ten dele van toepassing. Stel dat een Nederlander met een Engelsman een overeenkomst sluit en deze wordt in de betreffende registers verwerkt. Indien deze overeenkomst alsnog zou worden vernietigd dan is het ondoenlijk dit in de registratie terug te draaien. Immers, indien de registratie dan teruggedraaid zou kunnen worden, zou dat in drie registers verwerkt moeten worden, namelijk in het Nederlandse register voor handel in broeikasgasemissierechten, in het Engelse register voor emissierechten en dan nog in het logboek dat bijgehouden wordt door de Commissie. Dit zou te diep in de werking van de systemen ingrijpen. Een andere complicatie is dat de emissierechten maar een beperkte geldigheidsduur hebben. Emissierechten kunnen vrijwillig worden ingeleverd met het verzoek deze in te trekken (artikel 16.38, tweede lid, Wm). Ook worden emissierechten die na afloop van de planperiode nog op de

rekening van de emittent staan en niet zijn ingeleverd ingetrokken (artikel 16.38, derde lid, Wm; zie ook paragraaf 14.8). Indien de registratie van ingetrokken emissierechten zou kunnen worden teruggedraaid zou dit allerlei ongewenste complicaties opleveren. Een en ander rechtvaardigt dat van het in artikel 3:84 BW vervatte causale stelsel wordt afgeweken.

#### **14.8. Geldigheid van emissierechten**

De emissierechten die in de eerste planperiode zijn verleend, zijn alleen geldig voor die periode. Emissierechten die niet worden benut ter dekking van de emissies kunnen niet mee worden genomen naar de volgende planperiode. De emissierechten verliezen hun geldigheid van rechtswege aan het eind van de planperiode en worden door de emissieautoriteit ingetrokken (artikel 16.38, derde lid, Wm). Emissierechten die in de tweede en volgende planperiode worden verleend, kunnen via een systeem van vervangende rechten feitelijk worden meegenomen naar de daarop volgende planperiodes. De emissierechten verliezen van rechtswege hun geldigheid na afloop van de planperiode waarin ze zijn verleend – dit is analoog aan de situatie in de eerste planperiode – en worden ingetrokken door het bestuur van de emissieautoriteit. Het verschil ten opzichte van de eerste planperiode is echter dat in de latere planperiodes emissierechten worden verleend ter vervanging van de overgebleven, ingetrokken emissierechten uit de daaraan voorafgaande planperiode («sparen»; zie paragraaf 8.1.7).

#### **14.9. Overdraagbaarheid**

De houder van de emissierechten is beschikkingsbevoegd met betrekking tot de rechten die op zijn naam geregistreerd zijn in het register voor handel in broeikasgasemissierechten. De houder van de emissierechten kan deze overdragen aan een ander die een rekening («account») heeft in het register voor handel in broeikasgasemissierechten, of een ander register dat binnen of buiten de EU is aangesloten op het EU-systeem van verhandelbare emissierechten. Elk emissierecht is individueel traceerbaar omdat de emissierechten voorzien zijn van unieke nummers. Bij de registratie zal dan ook duidelijk moeten worden omschreven welke emissierechten de emittent wil overdragen.

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

Het is niet mogelijk om op een emissierecht een pandrecht te vestigen. Hiervoor is gekozen om verschillende redenen. Zoals hiervoor ook paragraaf 14.4 is aangegeven, is het register voor handel in broeikasgasemissierechten 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 broeikasgasemissierechten. Dit is onwenselijk mede gelet op de Europese context waarbinnen het register voor handel in broeikasgasemissierechten functioneert. Uit dit register is dan ook geen informatie te achterhalen of op een 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.

Emissierechten zijn als gevolg van hun tijdelijk karakter nauwelijks een geschikt verhaalsobject. Voorts zullen emissierechten in vergelijking met de rest van het vermogen van de schuldenaar gewoonlijk geen belangrijk vermogensbestanddeel vormen. Gelet op het voorgaande is ook het

leggen van beslag en het vestigen van vruchtgebruik op emissierechten uitgesloten.

In geval van faillissement van degene op wiens naam de emissierechten staan geregistreerd komen de bevoegdheid om deze te gebruiken, dan wel te vervreemden toe aan de curator. Gebruik door de curator van deze emissierechten ligt voor de hand voor zover hij het bedrijf van de failliet voortzet. Doet hij dat niet, dan zal hij de emissierechten te gelde kunnen maken door ze te verkopen.

#### **14.11. Wet toezicht effectenverkeer 1995**

De handel in emissierechten zal niet kunnen worden beschouwd als de handel in effecten. In artikel 1 Wet toezicht effectenverkeer 1995 (hierna: Wte 1995) wordt het toepassingsgebied van die wet aangegeven. Emissierechten als zodanig vallen niet onder de definities die in dat artikel genoemd zijn. De derivatenhandel daarentegen valt onder artikel 1, eerste lid, onderdeel a, ten eerste dan wel ten tweede, Wte 1995. Derivaten zijn contracten waarin de voorwaarden, zoals prijs, looptijd en de wijze van afhandeling zijn vastgelegd waartegen een transactie op een bepaald moment in de toekomst zal of kan plaatsvinden. Derivatenhandel is een verzamelbegrip voor alle soorten afgeleide producten van – in dit geval – de handel in emissierechten.

Het toezicht op de derivatenhandel wordt uitgeoefend door de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM). De AFM heeft bij uitstek de kennis heeft om adequaat op deze derivatenhandel toezicht te kunnen houden. De AFM verleent op basis van de Wte 1995 aan effecteninstellingen respectievelijk aan de houders van handelsplatforms vergunningen voor hun activiteiten in het kader van derivatenhandel. Op deze wijze vindt het markttoezicht plaats. Een dergelijk markttoezicht past niet in de taakopdracht en kwalificaties van de emissieautoriteit. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het toezicht op de marktordening bij de Nederlandse mededingingsautoriteit berust.

#### **14.12. Fiscale aspecten**

Op basis van dit wetsvoorstel zijn de fiscale gevolgen van de handel in emissierechten in kaart gebracht. Geconcludeerd is dat de invoering van het systeem van handel in emissierechten geen aanleiding geeft tot aanpassing van de fiscale wet- en regelgeving. De emissierechten dienen voor de vennootschapsbelasting te worden aangemerkt als voorraad. De voorraad dient jaarlijks te worden gewaardeerd op kostprijs dan wel lagere marktwaarde. De emissierechten die gedurende de eerste planperiode (2005–2007) om niet worden toegewezen door de Minister van VROM en de Minister van EZ moeten voor de vennootschapsbelasting op nihil gewaardeerd worden. Aangekochte rechten dienen te worden gewaardeerd op de aankoopprijs vermeerderd met eventuele aankoopkosten. Bij verkoop is het verschil tussen de verkoopwaarde en de fiscale boekwaarde belast. Een eventuele 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 emissierechten door ondernemers aangemerkt als dienst in de zin van artikel 4, eerste lid, van die wet. Deze dienst valt onder de werking van artikel 6, tweede lid, onderdeel d, sub 1, van diezelfde wet.

## **15. OPENBAARHEID VAN MILIEU-INFORMATIE BIJ HANDEL IN EMISSIERECHTEN**

### **15.1. Inleiding**

Openbaarheid van milieu-informatie wordt geregeld door twee systemen. In de eerste plaats bevat de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten een specifiek regime met betrekking tot actieve openbaarheid, dat wil zeggen het uit eigen beweging verstrekken van milieu-informatie. In de tweede plaats geldt daarnaast het algemene, communautaire regime voor zowel actieve als passieve (op verzoek) openbaarheid als vervat in EG-richtlijn 2003/4 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking en wijziging van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (hierna: EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie).<sup>1</sup> Blijkens laatstgenoemde richtlijn is milieu-informatie een breed op te vatten begrip. Het omvat niet alleen informatie over de feitelijke toestand van het milieu, maar ook informatie over factoren die het milieu positief dan wel negatief beïnvloeden. Ook in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten wordt naar het algemene openbaarheidskader voor milieu-informatie verwezen. Specifieke informatie die in het kader van een systeem van handel in emissierechten bij de overheid berust, moet worden aangegeven als milieu-informatie. Op 4 april 2003 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur 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 in nationale wetgeving. De EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie strekt ter implementatie van de eerste pijler van het verdrag en dwingt nog tot verdere aanscherping van het voor milieu-informatie geldende regime in Nederland. Deze richtlijn dient per 14 februari 2005 in nationale wetgeving te zijn geïmplementeerd als aanvulling op de verdragsvereisten. Hiertoe is een apart wetsvoorstel in procedure gebracht.

Onderstaand worden de gevolgen van het systeem van handel in emissierechten voor de actieve en passieve openbaarheid van milieu-informatie in meer detail beschreven. Wat betreft het algemene openbaarheidregime zal het toekomstige regime worden beschreven ingevolge het verdrag zoals dat is opgenomen in genoemd wetsvoorstel, alsmede de aanvullende eisen in het kader van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie.

### **15.2. Actieve openbaarheid**

De EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie en de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bevatten verplichtingen tot het actief verspreiden van milieu-informatie op het gebied van handel in emissierechten.

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 emissieverslagen (artikel 16.12, tweede lid, onder b, 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

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1–3; gewijzigd voorstel van wet, Kamerstukken I 2003/04, 28 835, A.

7, vijfde lid, van de richtlijn). In paragraaf 15.3 zal hierop nader worden ingegaan.

Volgens artikel 17 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moeten besluiten tot toewijzing van emissierechten en de krachtens de emissievergunning vereiste emissieverslagen die in het bezit zijn van de bevoegde autoriteit, voor het publiek beschikbaar worden gesteld. Voorts is de EG-registratieverordening in voorbereiding met nadere eisen inzake een gestandaardiseerd en beveiligd stelsel van registers met gegevens over de verlening, het bezit, de overdracht en de intrekking van emissierechten. Het ontwerp van de EG-registratieverordening werkt de openbaarheid uit middels een regeling over het actief uitbrengen van verslagen. Deze regeling is uitgewerkt in bijlage XIV bij het ontwerp van de EG-registratieverordening. Daaruit blijkt dat de frequentie en het niveau van informatie-verschaffing verschillen al naar gelang de doelgroep voor wie de informatie is bestemd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijven, het bevoegd gezag en de burgers. De informatie aan de burgers, die het hoogste abstractieniveau heeft en jaarlijks wordt bekendgemaakt, stelt de burgers in staat om achteraf te controleren of aan de richtlijnvereisten is voldaan. De meest specifieke en actuele informatie bevindt zich bij de bedrijven en het bevoegd gezag. Bij de bedrijven, omdat die aan de hand van de informatie in het register voor handel in broeikasgasemissierechten hun transacties in emissierechten moeten kunnen uitvoeren, hetgeen tot consequentie heeft dat die informatie bij voortdurende actueel moet zijn. Bij het bevoegd gezag, omdat dat immers ook op elk moment moet kunnen controleren of aan de betreffende bepalingen wordt voldaan.

Het publiek heeft ingevolge deze systematiek toegang tot de emissierapportage via de emissieverslagen en eveneens toegang tot informatie over de wijze waarop toezicht en handhaving betreffende de verplichtingen van bedrijven worden uitgevoerd. Daarnaast heeft het publiek toegang tot de register voor handel in broeikasgasemissierechten doordat jaarlijks een stand van zaken met betrekking tot dit register wordt gepubliceerd. Daarnaast wordt het publiek geïnformeerd over eventuele acties in verband met de niet-naleving van de richtlijn. Door middel van publicatie van het nationale toewijzingsplan en het nationale toewijzingsbesluit wordt voorafgaand aan de handel in emissierechten de doorzichtigheid bij de toewijzing van emissierechten adequaat verzorgd. Tevens wordt achteraf informatie voor het publiek beschikbaar gesteld over het jaarlijkse aantal ingeleverde emissierechten door elk van de vergunningplichtige bedrijven. Hieruit kan worden afgeleid of een bedrijf aan zijn emissie- en rapportageverplichtingen heeft voldaan.

Het wetsvoorstel werkt bovenstaande systematiek van informatieverstrekking als volgt uit. Van het definitieve nationale toewijzingsbesluit, waarbij emissierechten worden toegewezen voor een planperiode, wordt kennisgegeven in de Staatscourant (artikel 16.26, vierde lid, Wm). 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. Van de mogelijkheid tot inzage en de verkrijgbaarheid van het emissieverslag wordt vooraf kennisgegeven (artikel 16.18, tweede lid, Wm). Deze laatste regeling sluit aan bij hetgeen daarover is geregeld in het kader van het milieuverslag (artikel 12.7 Wm).

### 15.3. Vertrouwelijkheid van milieu-informatie

Voor milieu-informatie geldt een ruimere openbaarheid dan voor andere soorten informatie. Als gevolg van de reeds genoemde internationale en Europese ontwikkelingen zal milieu-informatie in de toekomst in nog ruimere mate openbaar zijn dan thans reeds 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, 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, Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob)) – welke grond tot dusverre nog absoluut is geformuleerd – en om de voorrangspositie van gegevens over emissies in het milieu in dat verband.

#### 15.3.1. 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 vervat, 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 tot de belangrijkste milieu-informatie. Bij de uitzonderingsgrond «bedrijfs- en fabricagegegevens» is de openbaarheid van emissiegegevens het sterkst verankerd: openbaarheid van emissiegegevens 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 en dus niet is beperkt tot de uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 4, tweede lid, van de richtlijn).

#### 15.3.2. 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 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 met betrekking tot 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

<sup>1</sup> Vgl. ABRS 15 juli 1999, nr. H.01.981533, n.g.

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

vergroten, zijn dat belangrijke eisen. In de tweede plaats eist de richtlijn (artikel 8, tweede lid) dat overheidsinstanties bij informatie over factoren, zoals emissies, die het milieu aantasten of kunnen aantasten, zo nodig, en 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, van de 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 uitstoot zelf worden verstrekt.

Artikel 8, tweede lid, 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 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 wordt vooraf door de emissieautoriteit gevalideerd en vormt daarna onderdeel van de emissievergunning. Het protocol bevat de specifieke meetvoorzieningen en vereisten om de emissies met de vereiste nauwkeurigheid te monitoren. Tevens voorziet het protocol in vereisten betreffende de wijze waarop die nauwkeurigheid wordt geborgd, de procedures waarlangs basisgegevens worden verzameld en bewerkt, alsmede de kwaliteit van de emissiegegevens. 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 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 toezichthoudende 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 emissie-autoriteit dus de in paragraaf 15.3.1 beschreven belangenafweging dienen te maken. Hierbij zal zij de hierboven beschreven systematiek van emissieverantwoording via monitorings-protocollen, emissieverslagen en verificaties van die verslagen door verificateurs betrekken. 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 15.3.3 nader worden toegelicht.

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

In het kader van de hierboven beschreven belangenafweging tussen openbaarmaking en geheimhouding kan het bedrijfsbelang bij een vertrouwelijke behandeling als volgt worden geduid. 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 een hoger aggregatieniveau plaatsvindt, zal de aantasting van de concurrentiepositie minder van belang zijn. In de richtsnoeren inzake de monitoring van de emissies zijn voorschriften opgenomen over de wijze waarop emissiegegevens moeten worden gerapporteerd, alsmede voorschriften welke onderliggende milieu-informatie in de vorm van activiteits- energiegegevens op het niveau van de inrichting moeten worden verstrekt. Aangezien alle bedrijven deze gegevens dienen te verstrekken en op grond van de richtlijn openbaarheid van deze gegevens binnen de EU vereist is, zullen bedrijven nog slechts met uitzondering een beroep op vertrouwelijkheid van deze gegevens kunnen doen en zal het bevoegd gezag in de belangenafweging slechts bij uitzondering vertrouwelijke behandeling van de gegevens in het emissieverslag toestaan.

In de energie-intensieve industrie die direct betrokken is bij handel in emissierechten, zijn energieverbruikcijfers 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 emissierechten. Zoals in paragraaf 15.2 is uiteengezet, heeft het publiek toegang tot het register voor handel in broeikasgasemissierechten doordat jaarlijks de stand van zaken in het register met betrekking tot de aan bedrijven toegewezen emissierechten wordt gepubliceerd. Tevens wordt het publiek achteraf geïnformeerd over het jaarlijkse aantal ingeleverde emissierechten door elk van de vergunningplichtige bedrijven, zodat kan worden afgeleid of een bedrijf aan zijn emissie- en rapportageverplichtingen heeft voldaan.

Openbaarheid van de emissierechten en de mutaties daarop in het register voor handel in broeikasgasemissierechten 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 dan wel een verkopende positie betreft. Wil zich een gezonde markt kunnen ontwikkelen, dan moet een vertrouwelijke behandeling van deze gegevens mogelijk zijn, waardoor de positie van de betrokken bedrijven in die markt en de noodzaak tot koop of verkoop van 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 daarvoor voldoende emissierechten dient in te leveren.



## 16. INGRIJPEN IN EEN STELSEL VAN VERHANDELBARE EMISSIERECHTEN EN DE EVENTUELE COMPENSATIE VAN DE NADELIGE GEVOLGEN

### 16.1. 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>

In de regeling waarbij een stelsel van verhandelbare rechten in het leven wordt geroepen of in de toelichting ervan moet zo volledig mogelijk worden gespecificeerd in welke gevallen en onder welke voorwaarden wijzigingen in bijvoorbeeld het aantal rechten kunnen worden aangebracht. Ook moet worden aangegeven of er reden is voor compensatie bij wijziging van het aantal rechten door de overheid.<sup>3</sup> Eventueel ingrijpen dient zo voorzienbaar mogelijk te zijn, omdat voorzienbaarheid een eventuele schadevergoedingsplicht kan compenseren of opheffen.<sup>4</sup> Wanneer in de regeling die betrekking heeft op het verhandelbare recht uitdrukkelijk ruimte wordt gelaten voor beleidswijzigingen, draagt dit eraan bij dat de omvang van eventuele compensatie meer beperkt kan blijven. De betrokkene diende dan immers rekening te houden met deze mogelijkheid.<sup>5</sup>

In het stelsel van handel in emissierechten op basis van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zijn de condities waaronder de emissierechten worden toegewezen en verleend en de condities waaronder de rechten kunnen worden ingetrokken duidelijk in dit wetsvoorstel neergelegd. Zo zijn emissierechten slechts geldig voor de planperiode waarvoor ze zijn verleend (artikel 16.36 Wm). Emissierechten die niet meer geldig zijn en die na afloop van een planperiode «over» zijn, worden door de overheid ingetrokken. Deze vorm van ingrijpen is voorzienbaar, omdat het intrekken van emissierechten door de wet wordt voorgeschreven (artikel 16.38, derde lid, Wm).<sup>6</sup> Van groot belang is ook dat ingrijpen niet mogelijk is gedurende de periode waarop het nationale toewijzingsplan en het nationale toewijzingsbesluit betrekking hebben. Herziening van het geldende nationale toewijzingsbesluit is niet mogelijk omdat dat onzekerheid zou creëren voor de bedrijven die bij handel in emissierechten betrokken zijn.<sup>7</sup> Indien zich gedurende de lopende planperiode ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de toewijzing van emissierechten, vinden die hun vertaling in het nationale toewijzingsplan dat voorafgaand aan de volgende planperiode wordt opgesteld. Zo kunnen internationale verplichtingen van Nederland tot reductie van CO<sub>2</sub>-emissies (Kyoto-Protocol) aanleiding zijn om voor een volgende planperiode in totaal minder emissierechten toe te wijzen. De criteria voor het opstellen van nationale toewijzingsplannen, neergelegd in bijlage III bij de richtlijn, bieden hiervoor uitdrukkelijk de ruimte.<sup>8</sup> Deze criteria, waarnaar in artikel 16.24 Wm wordt verwezen, zijn bekend, en ook de toewijzing van emissierechten vindt plaats (ruim) voor aanvang van een planperiode. Overigens is niet uitgesloten dat bijlage III op termijn wordt gewijzigd, maar ook hiervoor geldt dat een ieder hiermee rekening kan houden omdat de evaluatie in de richtlijn is aangekondigd.<sup>9</sup> In feite wordt dus voorafgaand aan iedere planperiode de balans opnieuw opgemaakt aan de hand van algemene criteria die voor alle betrokkenen kenbaar zijn.

In algemene zin dienen bedrijven er rekening mee te houden dat milieueisen kunnen worden aangescherpt. Dit geldt zeker voor regelgeving met

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

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

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 182, blz. 3.

<sup>4</sup> Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?, Den Haag: 2000, blz. 63.

<sup>5</sup> Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?, Den Haag: 2000, blz. 65.

<sup>6</sup> Met ingang van de tweede toewijzingsperiode (2008–2012) worden overigens aan degenen van wie rechten zijn ingetrokken, vervangende emissierechten verleend (artikel 16.31, tweede lid, Wm), waardoor de intrekking feitelijk wordt geneutraliseerd.

<sup>7</sup> Zie paragraaf 10.1 (het toewijzen van emissierechten voor broeikasgassen).

<sup>8</sup> Onderdeel 1 van bijlage III.

<sup>9</sup> Artikel 30.

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>1</sup> Het beginsel «de vervuiler betaalt» moet worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van een onevenredige last. Op grond hiervan is op milieu-gebied 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 het systeem er juist op is gericht om het uitruilen van emissierechten (emissiereducties) mogelijk te maken, waardoor de milieuverplichtingen op een evenredige en kosteneffectieve wijze over de betrokken bedrijven worden verdeeld.

## **16.2. 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 16.1), 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 emissierechten zonder financiële compensatie een ongeoorloofde inbreuk vormt op het eigendomsrecht, kan als volgt worden beantwoord.

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 (hierna: Whv).<sup>2</sup> De Hoge Raad laat het oordeel van het Hof<sup>3</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 intrekken van emissierechten of het toewijzen van een geringer aantal emissierechten dan in een eerdere planperiode het geval was, is te beschouwen als een in het belang van het milieu opgelegde beperking van een industriële inrichting (zie ook paragraaf 16.1). Het intrekken van emissierechten, die op zich een zelfstandige waarde vertegenwoordigen, beperkt weliswaar de gebruiksmogelijkheden van de eigendom, maar betekent niet dat het beschikkingsrecht daarover (volledig) verloren gaat. Hetzelfde geldt indien voor een nieuwe planperiode minder emissierechten worden toegewezen dan in de daaraan voorafgaande planperiode. 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

<sup>1</sup> Rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten, fase II, Ingrijpen en compenseren?, Den Haag: 2000, blz. 65.

<sup>2</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>3</sup> Hof 's-Gravenhage 20 januari 2000, M en R 2000, nr. 22, m. nt. Hoitink en Jans.

het eigendomsrecht gerechtvaardigd is.<sup>1</sup> In de eerste plaats moet de inmenging bij de wet zijn voorzien. Zoals in paragraaf 16.1 is aangegeven, is aan deze eis voldaan. In de tweede plaats moet de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dienen. Het (internationale) milieu-belang 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>2</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>3</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 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>4</sup> De vraag is daarbij of de benadeelde zich bewust had moeten zijn van de mogelijkheden van beperkingen in het gebruik van zijn eigendom. Dit is zeker het geval bij ingrijpen door de overheid in het stelsel van handel in emissierechten. 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. Lopende een planperiode mogen immers geen wijzigingen worden aangebracht in reeds voor die planperiode toegewezen emissierechten. Ook is van belang dat de condities waaronder intrekking van emissierechten mogelijk is, in de wet zijn neergelegd. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 16.1. Hoewel nooit volledig is uit te sluiten dat in een concreet geval 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 emissierechten niet snel een ongerechtvaardigde inbreuk zal vormen op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

## 17. FINANCIERING

De emissieautoriteit zal als zelfstandig bestuursorgaan werken vanuit een baten-lastenstelsel, en zal daartoe een overzicht van de kosten van haar diensten moeten opstellen. Klanten (bedrijfsleven) of opdrachtgevers (rijksoverheid) die van de diensten van de emissieautoriteit gebruik maken, dienen straks conform de in dat overzicht opgegeven tarieven te betalen voor de door de emissieautoriteit geleverde prestaties. De diensten die de emissieautoriteit zal leveren zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving van de wet- en regelgeving van handel in emissierechten, voorlichting aan bedrijven over deze wet- en regelgeving en het bijhouden van het register voor handel in broeikasgasemissierechten.

De jaarlijkse kosten van de emissieautoriteit in de fase dat de emissieautoriteit volledig operationeel is, worden geschat op maximaal € 3,3

<sup>1</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>2</sup> R.o. 6.2.2.

<sup>3</sup> R.o. 7.2.

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

miljoen. In deze situatie, die na ongeveer drie jaar bereikt zal zijn, hebben de betrokken partijen voldoende ervaring om van een stabiele situatie te kunnen spreken. In de eerste jaren tot 2008 zal de rijksoverheid een groot deel van de initiatie- en leerkosten op zich nemen. Vanaf de start van de handel in emissierechten zal de overheid de kosten voor de vergunningverlening, toezicht, handhaving en de investerings- en overheidskosten van het register voor handel in broeikasgasemissierechten op zich nemen, terwijl het bedrijfsleven de aan het openen van een rekening of de aan het onderhoud van een dergelijke rekening verbonden kosten van het register voor handel in broeikasgasemissierechten zal dienen te betalen. Vanaf de tweede fase van de handel in emissierechten (2008–2012) zouden meerdere diensten die door de emissieautoriteit worden geleverd aan het bedrijfsleven kunnen worden doorberekend. Twee jaar na inwerkingtreding van deze wet wordt een evaluatie van het systeem verricht. Op basis daarvan vindt ook nadere besluitvorming plaats over de financiering van de emissieautoriteit vanaf 2008.

## **18. REACTIES OP HET VOORONTWERP**

### **18.1. 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 zou kunnen worden gehouden en indien nodig ook bijstelling van het wetsvoorstel mogelijk zou zijn. 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 CO<sub>2</sub>-emissierechten. Inmiddels 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 CO<sub>2</sub>-deel betreft zal uitsluitend op de ontvangen reacties ingegaan worden die voor dit deel van het wetsvoorstel relevant zijn. De overige reacties zullen in wetsvoorstel dat betrekking heeft op het NO<sub>x</sub>-deel aan de orde komen.

Daarbij geldt de kanttekening dat vlak voor het beoogde tijdstip waarop het voorontwerp zou worden uitgebracht in de EU-milieuraad overeenstemming werd bereikt over het gemeenschappelijk standpunt inzake de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. In de korte termijn die op dat moment nog beschikbaar was kon de richtlijn maar in beperkte mate in het voorontwerp worden verwerkt, mede omdat er op dat moment nog een aantal belangrijke vragen over interpretatie en consequenties van de richtlijn openstond. Deze richtlijn is in het nu voorliggende wetsvoorstel wel volledig verwerkt.

---

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

## 18.2. 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 losgelaten: het wetsvoorstel beperkt zich vooralsnog tot broeikasgassen (feitelijk alleen CO<sub>2</sub>). Reden is dat, afgezien van NO<sub>x</sub>, 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 «stofsamenstelt» 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 bestuur geregeld wordt. Aangezien het wetsvoorstel nu beperkt is tot broeikasgassen is een aantal bepalingen die voor broeikasgassen geldt 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 het CO<sub>2</sub>-systeem 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 de Europese systematiek nu volledig gevolgd.

Verschillende organisaties verzoeken duidelijk aan te geven hoe de initiële verdeling van de emissierechten zal plaatsvinden. Het convenant Benchmarking Energie-efficiency en het convenant Meerjarenaafspraken energie-efficiency dienen hierbij als grondslag voor de toewijzing van emissierechten te worden gehanteerd. Voor broeikasgassen is nu, overeenkomstig de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, in het wetsvoorstel bepaald dat iedere planperiode een nationaal toewijzingsplan wordt opgesteld. Beide convenanten zijn dus gebruikt als allocatie-instrument (zie paragraaf 8.1.2). Op basis van het nationale toewijzingsplan vindt de feitelijke toewijzing en verlening van de emissierechten plaats (zie paragraaf 8.1).

Het bedrijfsleven en het IPO hebben voorts aandacht gevraagd voor de relatie tussen handel in emissierechten en de eisen voor energie-efficiency op grond van hoofdstuk 8 Wm: de wet zou moeten uitsluiten dat het bevoegd gezag o.g.v. hoofdstuk 8 Wm CO<sub>2</sub>- of energie-efficiencyvoorschriften in de milieuvergunning mag opnemen voor bedrijven die aan het systeem van handel in emissierechten deelnemen. De energie-eisen voor installaties binnen een inrichting waarvoor een emissievergunning noodzakelijk is, komen te vervallen (artikel 8.13a Wm). In de praktijk betekent dit dat een hele inrichting van de energie-efficiencyeisen wordt uitgesloten als aan handel in emissierechten wordt deelgenomen.

Het bedrijfsleven heeft aangegeven op termijn één nationaal bevoegd gezag voor alle milieuaspecten voor met name de grote bedrijven wenselijk te achten. Dit is echter in het kader van de handel in emissierechten niet realiseerbaar of wenselijk. De diverse instrumenten die binnen het milieubeleid worden gehanteerd hangen direct samen met het schaalniveau van de milieuproblemen. Eén nationaal bevoegd gezag bij een dergelijke 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. Externe verificatie wordt als een noodzakelijke borging van het vertrouwen gezien dat aan bedrijven wordt gegeven voor het verantwoorden van de eigen emissies. In een systeem van handel in emissierechten 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.

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 III). Alleen ernstige overtredingen zal het openbaar ministerie in beginsel afhandelen (o.a. fraude, zonder vergunning 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. Zie verder paragraaf 10.10.

Hoewel het verdrag 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. 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.<sup>1</sup> Bij het uitwerken van de monitoringsprotocollen en de emissieverslagen zal worden gezien hoe in de praktijk met de vertrouwelijkheid van de energie- en productiegegevens kan worden omgegaan binnen het wettelijk openbaarheidskader.

Ook is in het ontvangen commentaar aandacht gevraagd voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 11.

---

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

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 de handel in emissierechten verband houdende begrippen die niet alleen in hoofdstuk 16 Wm, maar ook in andere hoofdstukken van die wet gehanteerd worden. De definitie van broeikasgasemissierecht verwijst naar hoofdstuk 16 Wm. Een broeikasgasemissierecht is het overeenkomstig hoofdstuk 16 Wm overdraagbare recht om een emissie van één ton kooldioxide-equivalent in de lucht te veroorzaken. Een ton kooldioxide-equivalent is ingevolge de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten een metrische ton kooldioxide (van CO<sub>2</sub>) of een hoeveelheid van een ander broeikasgas met een gelijkwaardig aardopwarmingsvermogen. In beginsel vallen dus ook andere broeikasgassen onder het systeem van handel in emissierechten, maar vooralsnog wordt het systeem alleen ingevoerd voor CO<sub>2</sub>.

#### **Onderdelen B en C**

Er is voor gekozen de instelling van de emissieautoriteit te regelen in hoofdstuk 2 Wm (Adviesorganen). Het opschrift van dit hoofdstuk wordt gewijzigd omdat het bestuur van de emissieautoriteit geen adviesorgaan is, maar een zelfstandig bestuursorgaan. De regeling terzake is opgenomen in een afzonderlijke paragraaf 2.1. Deze paragraaf is op dit moment «leeg» omdat de regeling terzake van de Raad voor het milieubeheer die in die paragraaf was opgenomen, is komen te vervallen toen deze raad opging in de VROM-Raad.

Bij het opstellen van de regeling is zoveel mogelijk rekening gehouden met het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

### *Artikel 2.2*

De emissieautoriteit heeft de taken die zijn genoemd in de hoofdstukken 16 en 18 Wm. Zo is de emissieautoriteit bevoegd tot verlening van de emissievergunning (artikel 16.5, eerste lid, Wm). De emissieautoriteit toetst voorts het emissieverslag, dat voor het moment van indiening wordt geverifieerd door een verificateur. Daarnaast heeft de emissieautoriteit het primaat bij de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen die bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm met betrekking tot het systeem van handel in emissierechten zijn gesteld (artikel 18.2f Wm). Hiertoe heeft het bestuur van de emissieautoriteit verschillende bevoegdheden op grond van hoofdstuk 18 Wm. Los van de taken en bevoegdheden, genoemd in de hoofdstukken 16 en 18 Wm, zijn in het tweede lid taken opgenomen met betrekking tot onder meer het verzamelen en registreren van gegevens over emissies. Voorts stelt de emissieautoriteit

rapportages voor de Minister van VROM op met het oog op voldoening aan de rapportageverplichting van artikel 21 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Hierbij gaat het vooral om het functioneren van het register voor handel in broeikasgasemissierechten, de verificatie, de toepassing van de richtsnoeren inzake de monitoring en aangelegenheden die verband houden met de naleving van hoofdstuk 16 Wm.

Het derde lid biedt onder meer de basis om de emissieautoriteit te belasten met taken die voortvloeien uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en het Kyoto-Protocol, waarbij vooral kan worden gedacht aan taken op het gebied van registratie.

### *Artikel 2.3*

Dit artikel bevat een algemene bepaling omtrent de samenstelling van het bestuur van de emissieautoriteit en de wijze waarop de leden van het bestuur van de emissieautoriteit worden benoemd, geschorst of ontslagen.

Het bestuur bestaat uit ten hoogste vijf leden, de voorzitter daaronder begrepen. Het aantal leden waaruit het bestuur van de emissieautoriteit uiteindelijk zal bestaan, hangt af van de specifieke deskundigheden die nodig zijn om de aan het bestuur opgedragen taken te kunnen vervullen.

In het vijfde lid komt de onafhankelijke positie van de leden van het bestuur van de emissieautoriteit tot uitdrukking. De leden van het bestuur zijn onafhankelijk ten opzichte van de Minister van VROM die de leden benoemt, ontslaat of schorst, en ten opzichte van de Minister van EZ. Een lid van het bestuur kan namelijk niet een aan een van beide ministers ondergeschikte ambtenaar zijn. De leden van het bestuur worden geselecteerd niet als vertegenwoordigers van bepaalde groeperingen, maar op hun specifieke deskundigheid.

Wat betreft het zesde lid kan worden opgemerkt dat de onverenigbaarheid van functies of belangen niet afzonderlijk als grond voor schorsing of ontslag is genoemd. Ontslag kan plaatsvinden indien betrokkene ongeschikt of onbekwaam wordt voor de vervulde functie of wegens een andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen reden. Dit zal bij een objectief vast te stellen onverenigbaarheid van functies of belangen het geval zijn.

### *Artikel 2.4*

Er is gekozen voor een algemene bepaling dat een lid van het bestuur van de emissieautoriteit geen nevenfuncties mag vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin. Deze nevenfuncties worden niet limitatief opgesomd, omdat de werkelijkheid altijd weer gevarieerder is dan de wetgever kan voorzien. Er zal dus van geval tot geval moeten worden vastgesteld of een bestuurslid een ongewenste nevenfunctie vervult. Het vervullen van een nevenfunctie is in beginsel dus geoorloofd. Dit is slechts niet het geval, indien is aangetoond dat het bestuurslid door de vervulling van de nevenfunctie ongeschikt of onbekwaam wordt de functie te vervullen of indien dit moet worden aangemerkt als een zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen reden voor schorsing of ontslag. Het is mede hierom wenselijk dat de Minister van VROM op de hoogte is van de nevenfuncties die een bestuurslid vervult. Ingevolge het tweede lid moet een bestuurslid zijn voornemen om een nevenfunctie te vervullen dan ook aan de minister melden. De nevenfuncties worden openbaar gemaakt zodat een ieder die



dit wil, hiervan kennis kan nemen en kan controleren of eventueel sprake is van bijvoorbeeld belangenverstremgeling.

#### *Artikel 2.5*

Dit artikel bevat een regeling dat leden van het bestuur van de emissieautoriteit en de medewerkers van de emissieautoriteit niet direct of indirect betrokken mogen zijn bij het handelen in emissierechten, tenzij dit is ter uitvoering van de taken die hen op grond van de Wm zijn opgedragen. De achtergrond van deze bepaling is dat deze personen een bepaalde mate van voorkennis kunnen hebben en elke (schijn) van belangenverstremgeling moet worden voorkomen.

Het begrip medewerkers moet ruim worden opgevat. Niet alleen de ambtenaren die in dienst zijn van de emissieautoriteit vallen onder dit begrip, maar ook de externe medewerkers die betrokken zijn bij de taken van de emissieautoriteit.

Overtreding van deze bepaling is strafbaar op grond van de Wed (zie artikel III).

#### *Artikel 2.7*

In het eerste lid wordt de Minister van VROM verplicht om aan het bestuur van de emissieautoriteit ambtenaren ter beschikking te stellen.

In het tweede lid is bepaald dat de bij de emissieautoriteit werkzame ambtenaren onder het gezag van het bestuur van de emissieautoriteit staan en omtrent de uitvoering van hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan dat bestuur. De bepaling is bedoeld om de onafhankelijkheid van de medewerkers van de emissieautoriteit te waarborgen. Deze zou anders mogelijk in het geding kunnen komen doordat de ambtenaren worden aangesteld door de Minister van VROM en de personeelskosten van deze medewerkers ten laste komen van de begroting van het Ministerie van VROM.

Ingevolge het derde lid moet het bestuur van de emissieautoriteit ervoor zorgen dat de handavingswerkzaamheden (artikel 18.2f Wm) gescheiden worden uitgevoerd van de overige werkzaamheden. Bij de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren op grond van artikel 18.4, vijfde lid, Wm, zal rekening worden gehouden met de scheiding tussen uitvoering en handhaving.

#### *Artikel 2.8*

De emissieautoriteit stelt een bestuursreglement vast waarin zij haar werkwijze vastlegt. De werkwijze omvat ook het vereiste dat de handavingswerkzaamheden gescheiden worden uitgevoerd van de overige werkzaamheden, zoals op grond van artikel 2.7, derde lid, Wm is vereist. Het reglement moet worden goedgekeurd door de Minister van VROM. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister van VROM een goede taakuitoefening door de emissieautoriteit kan belemmeren. Bij dit laatste kan onder meer worden gedacht aan de verplichting om uitvoerings- en handavingswerkzaamheden te scheiden. Indien de minister van oordeel is dat die scheiding onvoldoende is gewaarborgd, kan hij goedkeuring aan het bestuursreglement onthouden.

#### *Artikel 2.9*

De emissieautoriteit is verplicht een jaarverslag op te stellen (eerste lid).

Hierin wordt verslag gedaan van de taakuitoefening door de emissieautoriteit en het gevoerde beleid waaronder dat met betrekking tot de kwaliteitszorg. In het jaarverslag wordt ook verslag gedaan van hetgeen de emissieautoriteit ter uitvoering van artikel 2.10, eerste en tweede lid, Wm heeft verricht (artikel 2.10, derde lid, Wm). De Minister van VROM deelt de emissieautoriteit jaarlijks mede op welke dag het jaarverslag uiterlijk bij hem moet zijn ingediend (tweede lid). Het vierde lid is opgenomen omdat het, mede met het oog op het creëren van voldoende maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe instrument handel in emissierechten, van belang is dat iedereen die daarin is geïnteresseerd, zich van het jaarverslag op de hoogte kan stellen. Verwezen wordt tevens naar algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 9.5).

#### *Artikel 2.10*

Dit artikel bevat enkele voorschriften met betrekking tot de kwaliteitszorg, die de emissieautoriteit in acht moet nemen.

#### *Artikel 2.11*

In het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 9.5) is reeds ingegaan op de verhouding tussen de emissieautoriteit en de Minister van VROM. De emissieautoriteit is belast met de uitvoering van het systeem van handel in emissierechten. Het toezicht van de Minister van VROM geschiedt op hoofdlijnen. De minister heeft de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen (artikel 2.13 Wm) en beschikt over voldoende instrumenten om te kunnen ingrijpen in het geval dat de emissieautoriteit haar taken niet naar behoren vervult.

Het bestuur van de emissieautoriteit is verplicht de minister tijdig alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen te verstrekken (eerste lid). Ook is bepaald dat de minister inzage kan vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Hiermee is gewaarborgd dat de minister op vragen van het parlement over de emissieautoriteit altijd kan antwoorden. Het bestuur van de emissieautoriteit geeft bij het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde inlichtingen waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen. De minister dient vervolgens aan de hand van de daarop betrekking hebbende regelgeving, met name de Wob en hoofdstuk 19 Wm, in voorkomende gevallen zelf te bepalen welke gegevens wel en welke niet openbaar gemaakt dienen te worden. Omgekeerd dient het bestuur van de emissieautoriteit zelfstandig te beslissen welke gegevens openbaar dienen te worden gemaakt, indien een verzoek om openbaarmaking tot hem is gericht. Het vertrouwelijk karakter van bepaalde gegevens kan voortvloeien uit de aard van de gegevens, dan wel uit het feit dat de gegevens aan de emissieautoriteit zijn verstrekt onder het beding dat zij als vertrouwelijk zullen gelden. Op dit moment wordt aan een dergelijk beding bij toepassing van de Wob gevolg gegeven, in die zin dat bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, niet openbaar worden gemaakt. Dit zal veranderen indien het Verdrag van Aarhus in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd.<sup>1</sup> Ingevolge dat verdrag zal er bij bedoelde gegevens een belangenafweging moeten plaatsvinden tussen het belang van geheimhouding enerzijds en het belang van openbaarmaking anderzijds. In dat verband dienen gegevens over emissies in het milieu ingevolge het verdrag altijd openbaar te worden gemaakt. Het wetsvoorstel waarmee de Nederlandse wetgeving met het Verdrag van Aarhus in overeenstemming wordt gebracht,<sup>2</sup> bevat onder meer een wijziging van het afwegingskader dat in artikel 10 Wob is opgenomen voor milieu-informatie. In de EG-registratieverordening zullen overigens ook bepalingen worden opge-

<sup>1</sup> Trb. 2001, 73.

<sup>2</sup> Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) (gewijzigd voorstel van wet, Kamerstukken I 2003/04, 28 835, A).

nomen met betrekking tot de actieve openbaarmaking van gegevens in het kader van de registratie van broeikasgasemissierechten. Voorts wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 15 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is opgemerkt.

#### *Artikel 2.12*

Omgekeerd is de Minister van VROM verplicht aan de emissieautoriteit tijdig de informatie te verstrekken die de emissieautoriteit naar het oordeel van de minister voor de uitoefening van haar taken nodig heeft.

#### *Artikel 2.13*

Op de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen is reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 9.5) ingegaan. De beleidsregels moeten in de Staatscourant worden bekendgemaakt.

#### *Artikel 2.14*

Dit artikel verschaft de Minister van VROM het toezichtinstrument van de spontane vernietiging. Dit instrument vult het democratische tekort dat inherent is aan het zelfstandig bestuursorgaan: in het uiterste geval kan de politieke verantwoordingsplicht van de Minister van VROM jegens beide kamers van de Staten-Generaal worden geëffectueerd ter voldoening aan het adagium «geen bevoegdheid zonder dat daarover verantwoording kan worden gevraagd en afgelegd». Het is evident dat de vernietigingsbevoegdheid een laatste c.q. uiterste middel is, dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt, zoals dat ook bestendige praktijk is met de bestaande vernietigingsbevoegdheden. Uit de Awb blijkt dat de toepassingsmogelijkheden van het vernietigingsrecht beperkt zijn. Zo kan vernietiging alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 10.35 Awb). Een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is, kan ook niet worden vernietigd (artikel 10.38, tweede lid, Awb). Bovendien kan een besluit waarover de rechter uitspraak heeft gedaan niet worden vernietigd op rechtsgronden welke in strijd zijn met die waarop de uitspraak steunt of mede steunt (artikel 10.37 Awb). Het instrument van spontane vernietiging dient als ultimum remedium te worden toegepast. Een vernietigingsbevoegdheid betekent absoluut niet dat ieder besluit van het bestuur van de emissieautoriteit wordt bezien op (bestuurlijk-juridische) houdbaarheid. Het is dan ook niet noodzakelijk een systeem op te zetten waarbij ieder besluit actief wordt beoordeeld op onvolkomenheden. Voldoende is dat er een voorziening is om in uiterste gevallen in te kunnen grijpen. De minister zal in dergelijke gevallen vervolgens weloverwogen besluiten zich al dan niet nader in de zaak te verdiepen en eventueel in te grijpen.

Artikel 10:43 Awb bepaalt dat een besluit, hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan worden geschorst. De vernietigingsbevoegdheid impliceert dus tevens een schorsingsbevoegdheid. De voorwaarden voor het gebruik van de schorsingsbevoegdheid zijn geregeld in afdeling 10.2.3 Awb.

#### *Artikel 2.15*

Dit artikel maakt ingrijpen door de minister mogelijk in geval van ernstige verwaarlozing van de taakuitoefening door de emissieautoriteit of in geval de emissieautoriteit de taken die ter uitvoering van de EG-registratieverordening aan haar zijn opgedragen, niet naar behoren uitvoert. Deze bevoegdheid kan slechts in uitzonderlijke gevallen worden gehanteerd. De bepaling is ruim geformuleerd omdat niet op voorhand is

aan te geven welke voorzieningen vereist zijn. Het ingrijpen kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister een taak die aan de emissieautoriteit is opgedragen, zelf uitvoert. Het kan echter ook inhouden dat een ander bestuursorgaan de taak krijgt opgedragen. De getroffen voorzieningen dienen van tijdelijke aard te zijn. Krijgen de voorzieningen een permanent karakter, dan ligt het voor de hand de taakuitvoering door de emissieautoriteit te heroverwegen of bijvoorbeeld de getroffen voorzieningen wettelijk te regelen.

De Minister van VROM dient beide kamers van de Staten-Generaal onverwijld op de hoogte te stellen van getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen de minister en de emissieautoriteit als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan vervolgens de minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zondig ter verantwoording roepen.

#### *Artikelen 2.16 en 2.16a*

Gezien de verwevenheid van de taakuitoefening door het bestuur van de emissieautoriteit in het kader van hoofdstuk 16 Wm en het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm is het van belang dat tussen deze instanties een wederzijdse informatieplicht geldt en dat zij hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. Daarom is een informatiestatuut op zijn plaats. Voor gevallen waarin hoofdstuk 8 Wm niet van toepassing is, maar in plaats daarvan de vergunningplicht van artikel 40, tweede lid, Mijnbouwwet geldt, is voorgeschreven dat afstemming plaatsvindt tussen het bestuur van de emissieautoriteit enerzijds, en de Minister van EZ als bevoegd gezag voor de Mijnbouwwet anderzijds.

#### *Artikel 2.16c*

Deze bepaling verplicht tot een evaluatie van het functioneren van de emissieautoriteit eens in de vijf jaar. Dit is van belang te meer nu handel in emissierechten een nieuw beleidsinstrument is, waarmee in Nederland nog geen ervaring is opgedaan.

### **Onderdeel D**

Het nieuwe tweede lid van artikel 8.13a Wm strekt ertoe broeikasgassen uit te hoeken uit de milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm. De EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten bevat een wijziging van de IPPC-richtlijn die dit mogelijk maakt. Verwezen wordt verder naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 7.2).

Het nieuwe derde lid van artikel 8.13a Wm zorgt ervoor dat op het tijdstip van inwerking-treding van de wettelijke regeling die in onderhavig wetsvoorstel is vervat, aan voorschriften die aan een milieuvergunning zijn verbonden die in strijd zijn met het bepaalde in het tweede lid, de rechtsgrondslag komt te ontvallen. Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm bij de eerste gelegenheid die zich aandient, de milieuvergunning op dat punt aanpast.

### **Onderdeel E**

Hieronder volgt een toelichting op de afzonderlijke artikelen die betrekking hebben op het systeem van handel in emissierechten zoals voorzien in titel 16.2 Wm, voorzover dat nog nodig is naast de beschouwingen die hierover zijn gegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

## Artikel 16.1

In dit artikel zijn enkele begripsomschrijvingen opgenomen, die specifiek betrekking hebben op hoofdstuk 16 Wm en die niet in andere hoofdstukken van de Wm worden gebruikt.

In het eerste lid staan de definities die algemeen voor handel in emissierechten gelden. De begrippen monitoringsprotocol, emissieverslag, planperiode, nationaal toewijzingsplan, nationaal toewijzingsbesluit, verificatie, verificateur en Onze Ministers zijn omschreven zodat op plaatsen waar deze begrippen worden gebruikt, niet steeds een verwijzing hoeft plaats te vinden naar de bepaling waarin is aangegeven wat deze begrippen inhouden.

Het begrip jaarvracht is een belangrijk begrip in hoofdstuk 16 Wm. Dat hoofdstuk heeft betrekking op de totale hoeveelheid van een stof die in de lucht wordt geëmitteerd gedurende een jaar, terwijl het in hoofdstuk 8 Wm gaat om de hoeveelheid van een stof die op een willekeurig moment in de lucht wordt geëmitteerd. In hoofdstuk 16 Wm gaat het derhalve om de totale milieubelasting gedurende een langere periode, terwijl het in hoofdstuk 8 Wm in beginsel om piekbelastingen op een bepaald moment gaat (concentraties).

Het verschil tussen hoofdstuk 16 Wm en hoofdstuk 8 Wm is niet zozeer gelegen in verschillende milieudoelstellingen, maar in het instrumentarium dat wordt gebruikt om tot emissiereductie te komen. Handel in emissierechten is alleen mogelijk indien met hoeveelheden emissies en emissierechten wordt gewerkt, die op langere periodes betrekking hebben, terwijl het niveau van de technische maatregelen die in de inrichting worden getroffen goed kan worden afgemeten aan overschrijdingen van gestelde concentratiegrenzen. Het eerste gebeurt in hoofdstuk 16 Wm, het tweede in hoofdstuk 8 Wm.

Een ander verschil tussen hoofdstuk 16 Wm en hoofdstuk 8 Wm dat in dit verband relevant is, is dat maatregelen ter beperking van de emissie die van een inrichting worden vereist, in het kader van hoofdstuk 8 Wm in de inrichting zelf moeten worden getroffen, terwijl het in het kader van hoofdstuk 16 Wm ook mogelijk is dat de maatregelen in andere inrichtingen worden genomen. De milieudoelstelling van hoofdstuk 16 Wm is een algemene milieudoelstelling voor alle inrichtingen waarop dit hoofdstuk betrekking heeft, te weten de in totaal gedurende een emissiejaar veroorzaakte emissie als de optelsom van de jaarvrachten van alle individuele installaties waarop hoofdstuk 16 Wm van toepassing is. Deze doelstelling kan niet direct worden vertaald in een milieudoelstelling voor individuele installaties, waaraan installaties moeten voldoen door emissiereducerende maatregelen te treffen. De emissienorm die in het kader van hoofdstuk 16 Wm wordt gesteld, is op zichzelf echter wel tot individuele installaties gericht.

In het tweede lid staan de definities opgenomen die specifiek betrekking hebben op titel 16.2 inzake broeikasgassen en broeikasgasemissierechten. Titel 16.2 Wm is van toepassing op broeikasgassen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Vooralsnog zullen, overeenkomstig artikel 2, eerste lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en bijlage I bij die richtlijn, alleen inrichtingen met installaties die CO<sub>2</sub> emitteren, worden aangewezen, en heeft titel 16.2 Wm alleen betrekking op (emissies met betrekking tot) dat ene broeikasgas. Bovendien biedt dit lid de ruimte voor unilaterale opnemings van activiteiten en gassen als bedoeld in artikel 24 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

De omschrijving van het begrip «broeikasgasinstallatie» is afgeleid van de omschrijving van het begrip «installatie» in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (artikel 3, onder e). De begrippen inrichting en broeikasgasinstallatie (verder: installatie) worden in hoofdstuk 16 Wm naast elkaar gebruikt. Het begrip inrichting is bepalend voor de reikwijdte van de emissievergunning, terwijl het begrip installatie bepalend is ter aanduiding van de emissiebronnen die worden meegeteld bij de bepaling van de emissie die de inrichting veroorzaakt. Het begrip inrichting wordt gebruikt om aan te geven wie als de exploitant van de installatie in de zin van artikel 3, onder f, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moet worden aangemerkt, te weten degene die de inrichting drijft waarvan de installatie deel uitmaakt. Deze persoon is de houder van de emissievergunning en tevens degene aan wie emissierechten worden toegewezen. Ter nadere toelichting wordt het volgende opgemerkt.

Het begrip inrichting wordt ter afbakening van de reikwijdte van de emissievergunning gebruikt omdat de begrippen «inrichting» en «degene die de inrichting drijft» gedurende de afgelopen decennia zowel in algemene zin als in concrete gevallen in de jurisprudentie zijn uitgekristalliseerd. Voor de bedrijven die onder het systeem van handel in emissierechten vallen, geldt dit zeker, aangezien voor vrijwel alle bedrijven reeds milieuvergunningen zijn verleend. Bovendien is in dit verband relevant dat artikel 8 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten tot coördinatie van emissievergunningen en milieuvergunningen verplicht.

Voorts is het ter voorkoming van onduidelijkheid van belang dat de houder van de milieuvergunning, de houder van de emissievergunning en degene aan wie emissierechten worden toegewezen dezelfde persoon zijn. Degene die de inrichting drijft, is tevens altijd als exploitant van de installatie in de zin van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aan te merken. Een van de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria ter afbakening van het begrip inrichting is namelijk dat tot dezelfde inrichting behoort al hetgeen waarover degene die de inrichting drijft, zeggenschap heeft. Indien dat niet het geval zou zijn, zou hij als vergunninghouder geen zorg kunnen dragen voor de nakoming van alle aan de vergunning verbonden voorschriften, zoals artikel 8.20 Wm vereist.

Hoewel de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten ter afbakening van het begrip installatie op het eerste gezicht met name de criteria «technische bindingen» en «dezelfde plaats» lijkt te gebruiken, blijkt uit andere richtlijnbevestigingen dat het ook volgens de richtlijn van belang is dat de exploitant zeggenschap heeft over de totale installatie (artikelen 4 en 6, eerste lid). Uit laatstbedoelde bepalingen blijkt dat het van belang is dat de exploitant zeggenschap heeft over de totale installatie of het totaal van de installaties waarvoor de vergunningplicht geldt. En ook hier is dat het geval als de installaties tot de inrichting behoren.

Op grond van het bovenstaande wordt het begrip inrichting als aanknopingspunt gehanteerd bij de implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De feitelijke verschillen tussen de reikwijdte van de Wm enerzijds en de reikwijdte van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten anderzijds zijn veeleer een gevolg van de omstandigheid dat in het kader van de Wm veel meer inrichtingen zijn aangewezen dan alleen de installaties waarop de richtlijn betrekking heeft. Ingevolge de richtlijn is slechts een beperkt aantal installaties aangewezen met een potentieel hoge emissie van broeikasgassen. De Wm heeft betrekking op een groot aantal inrichtingen die ook in allerlei andere opzichten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Hierdoor kunnen in een inrichting in de zin van de Wm, waarin zich een installatie in de zin van de richtlijn bevindt, ook activiteiten worden verricht die niet recht-

streeks in verband staan met de installatie als zodanig. In verband hiermee zal bij algemene maatregel van bestuur worden aangegeven dat bij de bepaling van de emissies van de inrichting alleen emissies worden meegenomen uit installaties waarop de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten van toepassing is. Op deze wijze wordt bereikt dat het systeem van handel in emissierechten volgens het wetsvoorstel materieel precies dezelfde reikwijdte heeft als het systeem van handel in emissierechten volgens de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze lijn wordt voortgezet in het nationale toewijzingsplan, waardoor is gewaarborgd dat degene die de inrichting drijft, geen emissierechten krijgt toegevoegd in verband met emissiebronnen binnen de inrichting, die niet onder de richtlijn vallen. De personen die elk een installatie (inrichting) exploiteren, komen dus ook ieder voor zich in aanmerking voor de toewijzing van emissierechten in het nationale toewijzingsplan. Uiteraard kunnen zij nadere afspraken maken over de verdeling van de emissierechten, mits zij deze afspraken ook in het register voor handel in broeikasgasemissierechten tot uitdrukking brengen.

Dat een definitie van kalenderjaar is opgenomen, houdt verband met het feit dat in de EG-registratieverordening als jaar wordt aangemerkt: kalenderjaar, gedefinieerd overeenkomstig Greenwich Mean Time. Het Nederlandse kalenderjaar komt hiermee niet volledig overeen. Zonder speciale voorziening zou geen volledige aansluiting bij genoemde verordening worden bereikt.

#### *Artikel 16.2*

In dit artikel wordt de reikwijdte van titel 16.2 Wm aangegeven. Deze titel is van toepassing op inrichtingen waarin zich broeikasgasinstallaties bevinden. De emissie van een broeikasgas wordt uitgedrukt in een ton kooldioxide-equivalent.

Het derde lid bepaalt dat in het kader van titel 16.2 het brandstof- en grondstofverbruik alleen in aanmerking wordt genomen voorzover dat gebruik waarschijnlijk tot emissie van een broeikasgas zal leiden.

#### *Artikel 16.3*

Dit artikel maakt duidelijk dat de werkingssfeer van titel 16.2 Wm ook inrichtingen omvat, die binnen de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) zijn gevestigd. Hierover zou zonder deze expliciete bepaling twijfel kunnen ontstaan.

#### *Artikel 16.4*

In titel 16.2 Wm wordt op tal van plaatsen verwezen naar bepalingen van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten of naar bijlagen bij deze richtlijn. Er is sprake van zogenaamde dynamische verwijzingen. Hiermee wordt bedoeld dat als de inhoud van de desbetreffende bepaling of bijlage wijzigt, de gewijzigde bepaling of bijlage door de dynamische verwijzing in de Nederlandse regeling automatisch van het Nederlandse rechtsstelsel deel gaat uitmaken, zonder dat hiervoor nog een handeling nodig is. Het is dan echter niet duidelijk op welk tijdstip de gewijzigde bepaling of bijlage van kracht wordt. In de meeste gevallen is het namelijk niet verboden een richtlijn te implementeren binnen de implementatietermijn die in de richtlijn is gesteld. De dynamische verwijzing zou derhalve net zo goed op de eerste dag als de laatste dag van de implementatietermijn in het Nederlandse rechtsstelsel kunnen worden geïncorporeerd. Om onduidelijkheid te voorkomen vanaf welk moment men zich in Nederland aan de desbetreffende bepaling of bijlage moet houden, is in artikel 16.4 Wm bepaald dat de wijziging in beginsel gaat gelden op de laatste dag

van de implementatietermijn. In voorkomende gevallen krijgt de Minister van VROM echter de bevoegdheid om een andere datum vast te stellen, waarop een wijziging van de richtlijn van kracht wordt. Omdat sprake is van een afwijking van de in artikel 16.4 Wm getroffen standaardregeling, moet dit dan wel in de Staatscourant worden bekendgemaakt.

#### *Artikel 16.5*

Dit artikel is een kernbepaling in het wetsvoorstel. Hiermee wordt het in werking hebben van inrichtingen met installaties, waarin activiteiten worden verricht die CO<sub>2</sub>-emissies veroorzaken en die in bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden genoemd, afhankelijk gesteld van een emissievergunning. De vergunningplicht geldt ook voor het uitbreiden van een inrichting, voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die significante gevolgen hebben voor de emissie van broeikasgassen en voor ingrijpende veranderingen van het monitoringsprotocol. Het vereiste van vergunning in het eerste lid is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat voor elke inrichting een monitorings-protocol wordt opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze de monitoring van de emissies vanuit de inrichting zal geschieden.

Het bestuur van de emissieautoriteit is bevoegd te beslissen op de aanvraag om een emissie-vergunning. Het wetsvoorstel bevat een overgangsregeling (artikel VIII). Die regeling houdt in dat, zolang de emissieautoriteit nog niet als zelfstandig bestuursorgaan werkzaam is, de directeur van de emissieautoriteit in oprichting bevoegd is dergelijke besluiten te nemen.

Het vereiste van een vergunning heeft ook betrekking op inrichtingen die op het tijdstip waarop de onderhavige wettelijke regeling in werking treedt, reeds in werking zijn. Degene die een inrichting drijft, waarin zich bedoelde installaties bevinden, zal dus met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavige wettelijke regeling over een emissie-vergunning moeten beschikken.

Omdat de emissievergunning vooral is bedoeld om een goed monitoringsprotocol te verkrijgen met het oog op deelname aan handel in emissierechten en het voldoen aan de emissienorm, is als sanctie op het in werking zijn van een inrichting zonder emissievergunning onder meer een bestuurlijke boete opgenomen (artikel 18.16a Wm).

Voor wat betreft het onderscheid tussen inrichting en installatie wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 16.1 Wm (definitiebepaling).

In inrichtingen waarop titel 16.2 van toepassing is, worden doorlopend grote en kleine veranderingen aangebracht, die ook kunnen doorwerken in het monitoringsprotocol. Niet alle wijzigingen van de inrichting of van het monitoringsprotocol zijn zodanig dat het doorlopen van een vergunningprocedure hiervoor noodzakelijk is. Dit zou zowel voor het desbetreffende bedrijf als het bevoegd gezag onnodig belastend zijn. Daarom moet in de emissievergunning een voorschrift worden opgenomen, inhoudende dat – in gevallen waarin wegens het niet-ingrijpende karakter van de verandering geen wijziging van de vergunning noodzakelijk is – volstaan kan worden met het melden van voorgenomen veranderingen aan de emissieautoriteit, waarbij tevens kan worden bepaald dat sommige veranderingen de voorafgaande goedkeuring van het bestuur van de emissieautoriteit behoeven (artikel 16.12, tweede lid, onderdeel e, en derde lid, Wm).



#### *Artikel 16.6*

In het eerste lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welke gegevens en documenten bij de vergunning-aanvraag aan de emissieautoriteit moeten worden verstrekt. Ingevolge het tweede lid moet in elk geval een monitoringsprotocol worden ingediend. Dit protocol bestaat in ieder geval uit een beschrijving van de wijze waarop de jaarvracht, het brandstofverbruik en het grondstofgebruik van de inrichting – voorzover relevant voor de emissie van broeikasgas van de betrokken installaties – worden bepaald, de wijze waarop de registratie van gegevens plaatsvindt en de wijze waarop over de emissies die gedurende het emissiejaar zijn veroorzaakt, aan de emissieautoriteit moet worden gerapporteerd. Het monitoringsprotocol omvat dus meer dan alleen eisen met betrekking tot het meten van emissies.

In de algemene maatregel van bestuur op grond van het eerste lid zullen bepaalde eisen aan de aanvraag worden gesteld, waaronder de eis dat een niet-technische samenvatting wordt overgelegd. Dit sluit aan bij de systematiek die is gekozen bij de milieuvergunning (artikel 8.5, eerste lid, Wm, en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). Ingevolge het derde lid kan de Minister van VROM nadere regels stellen omtrent alle aspecten van de monitoring. Deze ministeriële regeling inzake de monitoring moet in elk geval in overeenstemming zijn met de richtsnoeren inzake de monitoring.

In het vierde lid is bepaald dat voor het bepalen van de jaarvracht van een inrichting uitsluitend emissies in aanmerking worden genomen die worden veroorzaakt door activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Deze bepaling is nodig omdat zich in de inrichting emissiebronnen kunnen bevinden die geen deel uitmaken van een installatie waarop de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten van toepassing is.

#### *Artikel 16.7*

In dit artikel is bepaald dat op de beschikking op de aanvraag om een emissievergunning afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is. Zie hierover ook paragraaf 8.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, onder «inspraak».

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 en 13.3 (nieuw)<sup>1</sup> Awb). Het besluit wordt zo spoedig genomen, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag (artikel 3:18, eerste lid, Awb).

#### *Artikel 16.8*

Het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het ontwerpbesluit tot verlening van de emissievergunning. Deze bepaling geeft invulling aan de coördinatiebepaling die terzake in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is opgenomen (artikel 8).

---

<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).

Indien de installatie in de EEZ is gelegen, moet het ontwerpbesluit worden toegezonden aan de Minister van EZ. In de EEZ is namelijk niet de Wm van toepassing op installaties die onder hoofdstuk 16 Wm vallen, maar de Mijnbouwwet. De Minister van EZ is voor deze wet het bevoegd gezag.

#### *Artikel 16.9*

De emissieautoriteit dient bij de beslissing op de aanvraag voor de emissievergunning rekening te houden met de regels die voor de inrichting gelden. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de ministeriële regeling inzake de monitoring die krachtens artikel 16.6, derde lid, Wm zal worden vastgesteld. Indien een monitoringsprotocol dat bij de aanvraag om een emissievergunning is ingediend, niet met die regeling in overeenstemming is, kan bovendien op grond van artikel 16.10 Wm de emissievergunning worden geweigerd.

#### *Artikel 16.10*

De emissievergunning moet in twee gevallen worden geweigerd. Weigering vindt plaats indien het monitoringsprotocol niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld dan wel indien door verlening anderszins strijd zou ontstaan met regels die bij of krachtens dat hoofdstuk zijn gesteld, of indien het bestuur van de emissieautoriteit van oordeel is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de houder van de vergunning in staat is het monitoringsprotocol naar behoren uit te voeren.

De eerste weigeringsgrond is onder meer van toepassing indien het monitoringsprotocol dat is ingediend, niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Het is ook mogelijk dat er redenen zijn om aan te nemen dat de emittent de monitoring niet overeenkomstig het monitoringsprotocol kan verrichten, bijvoorbeeld omdat hij hiervoor niet over de juiste apparatuur of de juiste personen beschikt. Dan is de tweede weigeringsgrond van toepassing.

In de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is bepaald dat een vergunning wordt verleend indien de bevoegde autoriteit ervan overtuigd is dat de emittent in staat is de emissies te monitoren (artikel 6, eerste lid). In titel 16.2 Wm is dit omgedraaid en is bepaald dat het bestuur van de emissieautoriteit de vergunning weigert indien de emittent naar zijn oordeel niet in staat is om de emissies goed te monitoren. Het is voor het bestuur van de emissieautoriteit immers moeilijk te motiveren waarom hij van mening is dat de emittent zich aan de regels zal houden. Het is juist en niet in strijd met de richtlijn om de voorwaarde voor vergunningverlening uit de richtlijn als een weigeringsgrond in de Wm op te nemen. Dit kan ook beter worden gemotiveerd en sluit meer aan bij het uitgangspunt dat de activiteiten in de inrichtingen kunnen worden toegestaan, indien er geen reden is om deze niet toe te staan. De emissievergunning is immers met name bedoeld om activiteiten te reguleren en niet om deze in beginsel te verbieden, tenzij er redenen zijn om op dat verbod een uitzondering te maken. Als gevolg van de positieve formulering in de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten dat een vergunning moet worden verleend indien de emittent naar verwachting in staat zal zijn de monitoring uit te voeren, kan worden geconcludeerd dat er een recht op vergunning bestaat indien aan deze voorwaarde is voldaan.

Duidelijkheidshalve wordt erop gewezen dat weigering van de emissievergunning niet mogelijk is in de gevallen en onder de voorwaarden, bedoeld in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Deze afwijking van het systeem dat geldt bij milieuvergunningen (artikel 8.10, derde en vierde lid, Wm) houdt verband met de

EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten die geen ruimte biedt voor het hanteren van aanvullende weigeringsgronden.

#### *Artikel 16.11*

Deze bepaling komt overeen met artikel 8.11, eerste lid, Wm. Het belangrijkste onderdeel is het tweede lid, waarin wordt bepaald dat in de emissievergunning kan worden bepaald dat de aanvraag deel uitmaakt van de emissievergunning en dat het monitoringsprotocol in elk geval daarvan deel uitmaakt. Het monitoringsprotocol dat door de emittent zelf moet worden opgesteld, moet door het bestuur van de emissieautoriteit geschikt worden geacht om de emissies te monitoren. Indien dit niet het geval is, kan het bestuur van de emissieautoriteit de aanvrager van de emissievergunning verzoeken om het protocol aan te passen of eventueel aanvullende voorschriften aan de emissievergunning verbinden. Indien het ingediende monitoringsprotocol niet aan de wettelijke vereisten voldoet, wordt de emissievergunning geweigerd, zoals in artikel 16.10 Wm is aangegeven.

#### *Artikel 16.12*

In het eerste lid is bepaald dat in het belang van de bescherming van het milieu dan wel de goede werking van het systeem van handel in emissierechten een vergunning onder beperkingen kan worden verleend. Dit lid is naar analogie van hoofdstuk 8 Wm opgenomen.

In het tweede lid is aangegeven welke voorschriften in elk geval aan de emissievergunning moeten worden verbonden. Ook dit is naar analogie van hoofdstuk 8 Wm opgenomen. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 6 EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten. Het gaat onder meer om de volgende verplichtingen. De vergunninghouder moet de jaarvracht, het brandstofverbruik en het grondstofgebruik bepalen en registreren overeenkomstig het door hem opgestelde monitoringsprotocol en hij moet jaarlijks een emissieverslag indienen, dat moet zijn geïnfomeerd (onderdelen a tot en met c). Belangrijk is ook de meldingsplicht van onderdeel e. Veranderingen van de inrichting of van het monitoringsprotocol moeten worden gemeld aan de emissieautoriteit, waarbij in de emissievergunning een voorafgaand goedkeuringsvereiste kan worden opgenomen (derde lid). Dit laatste is bedoeld om een scheiding te kunnen aanbrengen tussen veranderingen waarbij kan worden volstaan met een melding, veranderingen die de voorafgaande goedkeuring van het bestuur van de emissieautoriteit behoeven en veranderingen die nopen tot wijziging van de emissievergunning (artikel 16.5, eerste lid, Wm). Onderdeel f van het tweede lid bevat een meldingsplicht voor het geval afwijkingen van het monitoringsprotocol hebben plaatsgevonden. De richtsnoeren inzake de monitoring vergen dat – naast de rapportage achteraf van dergelijke afwijkingen in het emissieverslag (tweede lid, onder b, onderdeel 4) – het bevoegd gezag onverwijld wordt geïnformeerd over een afwijking die heeft plaatsgevonden, omdat in bepaalde gevallen voor die afwijking de goedkeuring van het bestuur van de emissieautoriteit is vereist.

De aan de emissievergunning verbonden voorschriften of de beperkingen waaronder deze is verleend hebben uitsluitend betrekking op hetgeen bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm is bepaald. Er is op dit punt dus geen sprake van een overlap met de milieuvergunning of een discrepantie tussen de emissievergunning en de milieuvergunning.

#### *Artikel 16.13*

Op grond van dit artikel is de houder van de emissievergunning verplicht om regelmatig na te gaan of het monitoringsprotocol nog actueel is (eerste lid). Indien er een verandering is opgetreden, zoals een wijziging in de voor het meten relevante omstandigheden of een wijziging van de krachtens artikel 16.6 Wm gestelde regels, die zou moeten leiden tot een wijziging van het protocol, dient de vergunninghouder het protocol dienovereenkomstig te wijzigen (tweede lid). Het bestuur van de emissieautoriteit kan ook om een dergelijke wijziging verzoeken. De vergunninghouder is verplicht om aan een dergelijk verzoek gehoor te geven.

#### *Artikel 16.14*

Ingevolge de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten moeten eisen worden gesteld aan de wijze waarop de verificatie van het emissieverslag plaatsvindt. Artikel 16.14 Wm biedt de mogelijkheid hieromtrent regels te stellen, die zowel tot de verificateur als tot de emittent kunnen zijn gericht.

De verificatie houdt in dat de verificateur nagaat of het emissieverslag voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld (eerste lid). Indien dit laatste niet het geval is, wordt het emissieverslag afgekeurd.

Om de onafhankelijkheid van de verificateur te waarborgen, is bepaald dat de verificateur niet reeds bij de opstelling van het monitoringsprotocol of werkzaamheden in het kader van de (controle op de) monitoring betrokken mag zijn geweest (tweede lid). In een dergelijk geval is het minder waarschijnlijk dat de verificateur zich kritisch zal opstellen bij de beoordeling van de door hemzelf eerder geleverde prestaties.

Ingevolge het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld, waaraan de verificateur en de verificatie dienen te voldoen. Deze regels moeten in elk geval voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in bijlage V bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en de richtsnoeren inzake de monitoring. In bijlage V worden eisen gesteld met betrekking tot de wijze waarop de verificatie moet worden uitgevoerd. Ook zijn hierin vereisten opgenomen ten aanzien van de persoon en werkwijze van de verificateur. In deze bijlage worden onder meer de volgende eisen gesteld:

- de verificatie moet worden gebaseerd op een strategische analyse van alle in de installatie verrichte activiteiten;
- de verificateur moet alle bronnen van emissies in de inrichting evalueren met het oog op de betrouwbaarheid van de gegevens van elke bron die tot de totale emissies bijdraagt;
- de verificateur moet aspecten van de bewakings- en rapportageprocedure identificeren die waarschijnlijk zullen bijdragen tot fouten bij de bepaling van de totale emissies;
- de bevoegdheid van de verificateur moet voldoen aan bepaalde minimumeisen inzake onder meer onafhankelijkheid en professionaliteit.

Een belangrijk onderdeel van bijlage V is voorts dat het emissieverslag als bevredigend wordt aangemerkt «indien de totale emissies niet wezenlijk verkeerd zijn weergegeven». Dit is een betrekkelijk marginale toets. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt daarom in het Nederlandse systeem de bevoegdheid om een aanvullende controle uit te oefenen (artikel 16.16 Wm). De toepassing van dit criterium «niet wezenlijk verkeerd» is in de richtsnoeren inzake monitoring nader afgebakend (zie bijlage I, onder 7.4). Die richtsnoeren worden in acht genomen bij het

opstellen van de ministeriële regeling inzake de monitoring (artikel 16.6, derde lid, Wm).

Indien het emissieverslag niet kan worden geverifieerd omdat de verificateur geen toegang heeft gekregen tot alle plaatsen die hij met het oog op de verificatie wil betreden, dan wel geen inzage heeft gekregen in alle relevante documenten, wordt het verslag, onder opgave van de redenen, afgekeurd.

Indien de verificateur niet voldoet aan de voorschriften die ingevolge het eerste tot en met derde lid voor hem gelden dan wel de verificatie niet overeenkomstig deze voorschriften uitvoert, is hij strafbaar. Met het oog hierop kan bij overtreding van deze bepalingen een sanctie worden opgelegd (de artikelen 18.6a en artikel 18.16a Wm; artikel III).

#### *Artikel 16.15*

De emissieautoriteit moet een kopie van het jaarlijkse emissieverslag en van de verklaring van de verificateur met betrekking tot dit verslag toezenden aan het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm dan wel, in voorkomende gevallen (in de EEZ) aan de Minister van EZ.

#### *Artikel 16.16*

Het bestuur van de emissieautoriteit houdt de bevoegdheid om een zelfstandige controle uit te oefenen op de aangeleverde emissiegegevens. Het bestuur kan verklaren dat het emissieverslag, hoewel daarover door een verificateur een verklaring is afgegeven overeenkomstig artikel 16.12 Wm, toch niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm zijn gesteld. Deze zelfstandige bevoegdheid is noodzakelijk omdat de kwalificatie «niet wezenlijk verkeerd» onvoldoende is voor de bepaling van de exacte omvang van de compensatieverplichting (artikel 16.39 Wm) en de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete die het bestuur van de emissieautoriteit verplicht is bij overschrijding van de emissienorm op te leggen (artikel 18.16a, tweede lid Wm). Indien de uitslag van de verificatie positief is, kan het toch zijn dat het bestuur van de emissieautoriteit met het oog op de compensatieverplichting en de boete bijstellingen in het emissieverslag aanbrengt, omdat het bestuur het met onderdelen van het verslag niet eens is. Uiteraard moet het bestuur van de emissieautoriteit dit motiveren. Het bestuur van de emissieautoriteit hoeft overigens ten aanzien van een goed bevonden emissieverslag geen besluit te nemen inzake goedkeuring. Slechts indien het bestuur van de emissieautoriteit van oordeel is dat het emissieverslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, kan het bestuur een verklaring met die strekking afgeven. Dit moet gebeuren uiterlijk op 31 december van het jaar waarin het emissieverslag bij de emissieautoriteit is ingediend. Slechts in bepaalde gevallen kan na het verstrijken van deze termijn alsnog worden verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen. Deze gevallen zijn in het tweede lid limitatief opgesomd. Het derde lid beperkt de bevoegdheid om alsnog bedoelde verklaring af te geven tot tien jaar na afloop van het jaar waarin het emissieverslag moet worden ingediend. De termijn van tien jaar komt overeen met de termijn waarop de gegevens ingevolge de richtsnoeren inzake de monitoring moeten worden bewaard.

#### *Artikel 16.17*

Indien het bestuur van de emissieautoriteit heeft verklaard dat het emissieverslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens titel 16.2 Wm zijn gesteld (artikel 16.12 Wm) of indien niet tijdig een emissieverslag is ingediend, kan het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve

de voor de bepaling van de omvang van de compensatieverplichting en de boeteoplegging benodigde gegevens vaststellen.

Hoewel de verplichting om een emissieverslag in te dienen, in de vergunning moet worden opgenomen, is dit artikel toch niet gericht tot de vergunninghouder, maar tot de emittent. De reden hiervan is dat voorkomen moet worden dat het bestuur van de emissieautoriteit niet tot ambtshalve vaststelling van de voor controle op de naleving van de emissienorm benodigde gegevens kan overgaan indien de emittent niet over een emissievergunning beschikt en derhalve ook niet ingevolge de emissievergunning verplicht was bij de emissieautoriteit een emissieverslag in te dienen. In een dergelijk geval zou de emittent ten onrechte worden beloofd voor het feit dat hij geen emissievergunning heeft (aangevraagd). Het ambtshalve vaststellen van de emissies is als een bevoegdheid en niet als een verplichting opgenomen, omdat er niet in alle gevallen (direct) aanleiding is om tot ambtshalve vaststelling over te gaan. Zo ligt het voor de hand om bij een geringe overschrijding van de termijn voor het indienen van een emissieverslag eerst even af te wachten of niet (snel) alsnog een verslag wordt ingediend. Wordt het emissieverslag nog niet ingediend, dan kan ook tot het opleggen van een dwangsom worden overgegaan met het oog op het verkrijgen van een volledig emissieverslag alvorens tot een ambtshalve inschatting wordt overgegaan.

#### *Artikel 16.18*

Deze bepaling inzake het geven van inzage in emissieverslagen komt grotendeels overeen met artikel 12.7, eerste en tweede lid, Wm (milieuverslag). De bepaling strekt ter implementatie van artikel 17 EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, dat regels geeft over toegang tot informatie.

#### *Artikel 16.19*

Deze bepaling komt overeen met artikel 8.20 Wm. Op de reden voor het opnemen van deze bepaling is reeds ingegaan in de toelichting op de omschrijving van het begrip installatie in artikel 16.1 Wm. Op naleving van de emissievergunning wordt dus dezelfde persoon aangesproken die op naleving van de milieuvergunning wordt aangesproken. Dit is ook degene aan wie met betrekking tot de inrichting in het nationale toewijzingsplan en in het nationale toewijzingsbesluit de emissierechten zijn toegewezen (of diens rechtsopvolger).

#### *Artikel 16.20*

Deze bepaling biedt onder meer de mogelijkheid om de voorschriften die aan een emissievergunning zijn verbonden en de beperkingen waaronder deze is verleend, te wijzigen, aan te vullen of in te trekken. Aansluiting is gezocht bij de parallelle bepaling bij de milieuvergunning (artikel 8.23 Wm). Uiteraard kunnen die voorschriften en beperkingen uitsluitend betrekking hebben op hetgeen bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm is bepaald. Er is dus geen sprake van een overlap met hoofdstuk 8 Wm of een discrepantie tussen de hoofdstukken 16 en 8 Wm.

#### *Artikel 16.21*

Dit artikel komt overeen met artikel 8.44, eerste lid, Wm, waarin de mogelijkheid wordt geboden dat naast het vereiste van een vergunning krachtens artikel 8.1 Wm ook rechtstreeks werkende regels worden gesteld, waaraan de vergunninghouder moet voldoen. In artikel 16.21 Wm wordt ook de mogelijkheid geboden om krachtens een algemene maatregel van

bestuur regels te stellen. Aan de mogelijkheid om rechtstreeks werkende regels te stellen, bestaat behoefte indien anders aan elke vergunning dezelfde voorschriften zouden moeten worden verbonden. Aan de andere kant moet hierbij wel een zekere terughoudendheid worden betracht, aangezien het de voorkeur verdient dat de emittent het grootste deel van de verplichtingen waaraan hij moet voldoen, in de emissievergunning aantreft en deze verplichtingen zoveel mogelijk zijn toegesneden op de specifieke situatie van zijn inrichting. Een andere reden is dat er behoefte kan blijken te bestaan dat uniforme regels worden gesteld voor alle emittenten. Overigens wordt ook op andere manieren uniformiteit bewerkstelligd. Allereerst is er voor de emissievergunning slechts één bevoegd gezag, dat ingevolge de Awb voor vergelijkbare gevallen gelijke regels moet hanteren en ook om andere, meer beleidsmatige redenen zal streven naar uniformiteit. Hier doet zich ook niet de situatie voor dat verschillende bevoegde gezagsinstanties op basis van verschillende overwegingen en inschattingen tot een verschillende beoordeling van vergelijkbare gevallen komen. Ook kan de Minister van VROM op grond van artikel 2.13 Wm beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de emissieautoriteit, welke regels in uitzonderingsgevallen ook betrekking kunnen hebben op het beleid inzake vergunningverlening.

Aan de mogelijkheid om rechtstreeks werkende regels te stellen, kan met name behoefte bestaan indien uit de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten of een wijziging van die richtlijn verplichtingen voortvloeien, die door vaststelling van regelgeving moeten worden geïmplementeerd en bijvoorbeeld niet door een dynamische verwijzing automatisch in de Nederlandse rechtsorde doorwerken vanaf het einde van de implementatietermijn. Het zou onpraktisch zijn indien alle reeds verleende vergunningen zouden moeten worden opengebroken om de nieuwe verplichtingen daarin op te nemen, zeker indien er geen ruimte zou bestaan om de regels aan te passen naar gelang de specifieke omstandigheden die zich voordoen. Bovendien is voor implementatie van EG-richtlijnen veelal regelgeving nodig en mag de implementatie niet van vergunningverlening door het bevoegd gezag worden afhankelijk gesteld, behalve in gevallen waarin de desbetreffende richtlijn hierin zelf uitdrukkelijk voorziet, zoals het vereiste van een emissievergunning en de verplichting bepaalde, op de specifieke situatie afgestemde, voorschriften aan de vergunning te verbinden.

#### *Artikel 16.22*

Dit artikel komt overeen met artikel 8.45 Wm. Het biedt een basis om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen, die door het bestuur van de emissieautoriteit in de emissievergunning moeten worden verwerkt. Er wordt in dit verband gesproken van de «instructie-amvb». Het vaststellen van een instructie-amvb kan de voorkeur hebben indien er enerzijds een garantie moet komen dat bepaalde verplichtingen gaan gelden, maar het uit een oogpunt van de één-document-gedachte de voorkeur verdient dat de nieuwe verplichtingen in de vorm van voorschriften in de vergunning worden opgenomen. Dit is zeker het geval indien er nog een vertaling naar de specifieke situatie moet plaatsvinden. In een dergelijk geval dient de instructie-amvb slechts als middel om bepaalde onderwerpen binnen bepaalde grenzen uniform te reguleren. Indien de regels die moeten worden gesteld, in alle gevallen precies hetzelfde luiden, kan beter worden gekozen voor een rechtstreeks werkende algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 16.21 Wm, omdat de constructie van een instructie-amvb op zich bewerkelijk is, zeker indien reeds verleende emissievergunningen moeten worden aangepast. Voor het bestuur van de emissieautoriteit levert dit uiteraard veel werk op,

terwijl ook het risico bestaat dat een verplichting niet voor alle vergunninghouders op hetzelfde moment gaat gelden. Een instructie-amvb levert niet of nauwelijks extra werk op indien zij alleen betrekking heeft op vergunningen die worden verleend na inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur. Dit ligt echter minder voor de hand, omdat de wens uniformiteit te bewerkstelligen juist een van de redenen is om een instructie-amvb vast te stellen en het uit dat oogpunt veelal niet logisch reeds verleende emissievergunningen buiten schot te laten.

Gelet op het voorgaande, zal van de bevoegdheid een instructie-amvb vast te stellen waarschijnlijk slechts in zeer beperkte mate gebruik worden gemaakt. Omdat deze mogelijkheid onder omstandigheden van pas kan komen, is zij toch opgenomen.

In artikel 16.22 Wm wordt ook de mogelijkheid geboden om krachtens een algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Dit is een verruiming vergeleken met de systematiek van hoofdstuk 8 Wm, waar alleen regels kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur.

#### *Artikel 16.23*

Artikel 16.23, eerste lid, Wm legt aan de Minister van VROM en de Minister van EZ de verplichting op gezamenlijk nationale toewijzingsplannen vast te stellen voor broeikasgasemissies die een gevolg zijn van activiteiten die zijn genoemd in bijlage I bij de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Een dergelijk plan bevat voornemens met betrekking tot de toewijzing van emissierechten. Het tweede lid expliciteert de perioden waarop nationale toewijzingsplannen betrekking hebben. Deze zijn gelijk aan de perioden die in de richtlijn worden genoemd.

#### *Artikel 16.24*

In artikel 16.24 Wm worden de eisen aangegeven waaraan het nationale toewijzingsplan moet voldoen. Dit geschiedt door verwijzing naar de eisen die terzake zijn opgenomen in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Deze eisen zijn deels inhoudelijk en deels procedureel van aard. Artikel 10 van de richtlijn bevat voorschriften over de te hanteren toewijzingsmethode. Verder geldt de eis dat het plan moet worden gebaseerd op objectieve en transparante criteria, waaronder de criteria die zijn opgenomen in bijlage III bij de richtlijn. Het staat lidstaten vrij in aanvulling hierop andere criteria te hanteren dan die welke zijn opgenomen in bijlage III of de richtsnoeren die de Commissie op grond van artikel 9, eerste lid, van de richtlijn heeft vastgesteld voor de toepassing van de in bijlage III genoemde criteria, mits deze andere criteria objectief en transparant zijn. Van procedurele aard is de eis dat bij de vaststelling van het nationale toewijzingsplan de termijnen uit de richtlijn (artikel 9) in acht moeten worden genomen.

Eventuele toekomstige wijzigingen van de richtlijn of van bijlagen bij de richtlijn werken automatisch door in de nationale regelgeving (artikel 16.4 Wm). Gelet op de evaluatiebepaling (artikel 30) van de richtlijn is het niet uitgesloten dat bijlage III op termijn wordt gewijzigd.

#### *Artikel 16.25*

Deze bepaling regelt de inhoud van het nationale toewijzingsplan. Deze materie wordt in de richtlijn geregeld in artikel 9, eerste lid. Het plan moet volgens artikel 16.25, eerste lid, Wm in elk geval vier elementen bevatten. In de eerste plaats moet het plan een aanduiding bevatten van het totale aantal emissierechten dat de Minister van VROM en de Minister van EZ voornemens zijn voor de planperiode toe te wijzen. In de tweede plaats



moet in het plan een beschrijving worden gegeven van de manier waarop emissierechten worden toegewezen. Het gaat hierbij onder meer om de algemene criteria op basis waarvan emissierechten worden toegewezen. Deze criteria moeten objectief en transparant zijn (artikel 16.24 Wm). In paragraaf 8.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is nader beschreven welke toewijzingscriteria op basis van de richtlijn verplicht dan wel facultatief in een nationaal toewijzingsplan (moeten) worden opgenomen. Het derde verplichte onderdeel van het plan is een lijst van alle inrichtingen waarvoor de Minister van VROM en de Minister van EZ voornemens zijn op grond van artikel 16.29, eerste lid, Wm emissierechten toe te wijzen, onder vermelding van het aantal emissierechten dat zij voornemens zijn toe te wijzen voor elke afzonderlijke inrichting. Dat deze lijst een verplicht onderdeel is van het plan, blijkt uit bijlage III bij de richtlijn (punt 10). Het vierde onderdeel van het plan betreft een aanduiding van het gedeelte van het totale aantal emissierechten dat elk jaar binnen de planperiode zal worden verleend (daadwerkelijk verstrekt). De Commissie acht het wenselijk dat de voorgenomen verdeelsleutel in het nationale toewijzingsplan wordt opgenomen.<sup>1</sup> De woorden «ten minste» in de aanhef van het eerste lid geven aan dat het plan ook andere elementen kan bevatten dan die welke expliciet worden genoemd. Hierbij moet wel worden voldaan aan de eisen die zijn neergelegd in artikel 16.24 Wm, zoals de eis dat criteria voor de toewijzing van emissierechten objectief en transparant moeten zijn. Het tweede lid bevat enkele facultatieve onderdelen van het nationale toewijzingsplan. Het gaat hierbij om het aanleggen van een emissierechtendepot voor zogenaamde nieuwkomers (onderdeel a) en voor het honoreren van beroepen die worden ingesteld tegen het nationale toewijzingsbesluit (onderdeel b). Of dergelijke reserves worden aangehouden, en zo ja, op welke wijze daaraan vorm wordt gegeven, wordt bepaald bij het opstellen van het nationale toewijzingsplan. Indien in het plan is voorzien in een emissierechtendepot voor het toewijzen van emissierechten aan nieuwkomers, heeft de beschrijving, bedoeld in artikel 16.25, eerste lid, onder b, Wm niet alleen betrekking op de initiële toewijzing van emissierechten voorafgaand aan een planperiode, maar ook op de toewijzing – in de loop van die periode – aan nieuwkomers. Bij de inhoudelijke criteria voor de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers valt bijvoorbeeld te denken aan het opnemen van een ondergrens, waardoor alleen een significante uitbreiding van de capaciteit van een inrichting aanleiding kan geven voor het toewijzen van (extra) emissierechten. Ook kan het plan voorschrijven dat bepaalde criteria die worden gehanteerd bij de initiële toewijzing van emissierechten middels het nationale toewijzingsbesluit, overeenkomstig moeten worden toegepast op de toewijzing aan nieuwkomers.

#### *Artikel 16.26*

Het eerste lid verklaart de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van het nationale toewijzingsplan.

Omwille van een juiste en volledige implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden enkele aanvullende wettelijke voorzieningen getroffen. Zo voorziet het tweede lid in een uitbreiding van de kring van inspraakgerechtigden tot «een ieder» (de Awb gaat in beginsel uit van belanghebbenden, maar biedt ruimte om in de bijzondere wet een bredere kring van inspraakgerechtigden aan te wijzen). Deze uitbreiding is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eis dat «het publiek» kan inspreken. Het derde lid bevat een beslistermijn van zes weken (twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp van het plan). Verder wordt geregeld dat de bekendmaking van het vastgestelde plan geschiedt door kennisgeving van het plan in de Staatscourant (vierde

<sup>1</sup> The EU Emissions Trading Scheme: How To Develop a National Allocation Plan. Non-paper, 2nd meeting of Working 3 Monitoring Mechanism Committee, April 1, 2003, blz. 13.

lid). Deze wijze van bekendmaking hangt samen met de eis in artikel 9, eerste lid, van de richtlijn, dat het nationale toewijzingsplan moet worden gepubliceerd. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking wordt van het plan mededeling gedaan aan degenen die bij de voorbereiding daarvan hun zienswijze naar voren hebben gebracht (artikel 3:43, eerste lid, Awb). Het vastgestelde nationale toewijzingsplan wordt tevens toegezonden aan de Commissie en aan de andere lidstaten van de EU. Dit volgt uit artikel 9, eerste lid, van de richtlijn. Indien het plan opnieuw moet worden vastgesteld naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie (artikel 16.27 Wm), is bekendmaking van het opnieuw vastgestelde plan voorgeschreven.

De procedure van afdeling 3.4 Awb verloopt hier in hoofdlijnen als volgt. Het ontwerpbesluit wordt ter inzage gelegd (artikel 3:11 Awb). Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in de Staatscourant kennisgegeven van het ontwerp van het besluit, waarbij de zakelijke inhoud van het ontwerp van het nationale toewijzingsplan wordt vermeld (artikel 3:12 Awb). Deze wijze van kennisgeving is van toepassing omdat het plan niet tot een of meer bepaalde belanghebbenden is gericht, maar ook een qua samenstelling nog onbekende groep zoals de nieuwkomers raakt. Vervolgens is er gedurende zes weken gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerp (artikel 3:16 Awb). Dit kan naar keuze mondeling of schriftelijk gebeuren (artikel 3:15, eerste lid, Awb). Dit alles betekent dat de voorbereiding van het nationale toewijzingsplan binnen drie maanden afgerond kan zijn.

#### *Artikel 16.27*

Indien de Commissie het aan haar toegezonden nationale toewijzingsplan geheel of gedeeltelijk verwierpt, moet de lidstaat het plan aanpassen teneinde aan de opmerkingen van de Commissie tegemoet te komen. Duidelijkheidshalve is geregeld dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is op de voorbereiding van het nationale toewijzingsplan indien dit naar aanleiding van de beoordeling door de Commissie opnieuw moet worden vastgesteld. In de systematiek van de richtlijn en van hoofdstuk 16 Wm is inspraak slechts eenmaal voorgeschreven, en wel in de fase voordat het plan wordt vastgesteld en naar de Commissie wordt gezonden. Indien het plan opnieuw moet worden vastgesteld naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie, is er geen ruimte meer om nogmaals een inspraakronde te volgen. Zonder expliciete wetsbepaling zou hierover onduidelijkheid kunnen bestaan. Voordat het plan opnieuw kan worden vastgesteld, moet de Commissie de wijzigingen die door de Minister van VROM en de Minister van EZ zijn voorgesteld, uitdrukkelijk hebben aanvaard. Dit is een vereiste voor het kunnen nemen van het nationale toewijzingsbesluit (zie artikel 9, derde lid, van de richtlijn).

#### *Artikel 16.28*

Deze bepaling regelt het tijdstip waarop het nationale toewijzingsplan begint te gelden. Dit tijdstip ligt later indien het plan naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie moet worden gewijzigd.

#### *Artikel 16.29*

Dit artikel regelt de inhoud van het nationale toewijzingsbesluit en de verhouding met het nationale toewijzingsplan. Voorafgaand aan elke planperiode wordt een definitief besluit genomen over het totale aantal emissierechten dat voor de planperiode wordt toegewezen, de inrichtingen waarvoor voor de planperiode emissierechten worden toegewezen onder vermelding van het aantal emissierechten dat voor die periode voor

elke inrichting wordt toegewezen, en het gedeelte van het totale aantal emissierechten dat elk jaar binnen die periode zal worden verleend.<sup>1</sup> Indien in het nationale toewijzingsplan is voorzien in een emissierechten-depot voor nieuwkomers of om uitvoering te kunnen geven aan een rechterlijke uitspraak op beroepen tegen het nationale toewijzingsbesluit, wordt in het nationale toewijzingsbesluit vermeld hoeveel emissierechten beschikbaar worden gehouden voor toewijzing in een of beide van die gevallen (eerste lid).

Het geldende nationale toewijzingsplan is bindend voor wat betreft alle daarin opgenomen algemene criteria voor toewijzing en de verdeling van rechten over de jaren binnen een planperiode alsmede voor wat betreft het totale aantal emissierechten dat wordt toegewezen (tweede lid). Ten aanzien van het totale aantal toe te wijzen emissierechten behelst het nationale toewijzingsbesluit in feite niet meer dan een, volgens de richtlijn verplichte, bevestiging van hetgeen in het geldende nationale toewijzingsplan staat. Voor het overige wordt bij het nemen van het nationale toewijzingsbesluit – in de terminologie van de Wm – «rekening gehouden» met het geldende plan. Het gaat hierbij om de in het plan opgenomen lijst van inrichtingen waarvoor emissierechten worden toegewezen onder vermelding van het aantal emissierechten per inrichting, dus om de *toepassing* van de algemene criteria uit het plan op afzonderlijke inrichtingen. Ook artikel 10 EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten, waarin de toewijzingsmethode wordt geregeld, moet in acht worden genomen. Het nationale toewijzingsbesluit heeft betrekking op dezelfde periode als die waarvoor het nationale toewijzingsplan geldt (derde lid). De toewijzing van emissierechten kan wijziging ondergaan naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond van artikel 20.5a Wm, waarin beroepen tegen (onderdelen van) het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit gegrond worden verklaard. Dit voorbehoud is aangegeven door een verwijzing in het eerste lid van artikel 16.29 Wm naar artikel 16.31 Wm. Pas nadat eventuele procedures van rechtsbescherming zijn afgerond, komt definitief vast te staan hoe de toewijzing van emissierechten aan afzonderlijke inrichtingen plaatsvindt.

#### *Artikel 16.30*

Artikel 16.30 Wm betreft de procedure van totstandkoming van het nationale toewijzingsbesluit alsmede de bekendmaking van de definitieve versie ervan. Evenals bij het nationale toewijzingsplan wordt hier de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 16.26 Wm. Uit artikel 3:13 Awb volgt dat het ontwerpbesluit wordt toegezonden aan de emittenten aan wie in dat besluit emissierechten worden toegewezen. Dit zijn immers de direct belanghebbenden tot wie het besluit is gericht. De van overeenkomstige toepassing verklaring (in artikel 3:13, tweede lid, Awb) van artikel 3:12, derde lid, Awb, betekent dat de betrokken bedrijven worden geïnformeerd over de inhoud van de voorbereidingsprocedure. Door de publicatie van het uiteindelijke besluit in de Staatscourant worden de betrokken bedrijven, maar ook anderen zoals het bevoegd gezag op grond van hoofdstuk 8 Wm, op de hoogte gesteld van de definitieve toewijzing.

#### *Artikel 16.31*

Indien het nationale toewijzingsbesluit naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet worden gewijzigd, geschiedt dat met inachtneming van die uitspraak. Van het gewijzigde besluit wordt conform artikel 6:18, tweede lid, Awb, nadat

---

<sup>1</sup> Dit laatste is volgens de Commissie een verplicht onderdeel van het toewijzingsbesluit (The EU Emissions Trading Scheme: How To Develop a National Allocation Plan. Non-paper, 2nd meeting of Working 3 Monitoring Mechanism Committee, April 1, 2003, blz. 2).

het is genomen onverwijld mededeling gedaan aan de Afdeling bestuursrechtspraak.

Uit het tweede lid blijkt dat binnen tien weken na de tussenuitspraak een gewijzigd besluit moet zijn genomen. Anders dan bij het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit, wordt bij de voorbereiding van het gewijzigde besluit niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb gevolgd. Ook de bezwaarschriftprocedure wordt buiten toepassing verklaard (tweede lid). Het volgen van die procedures heeft in dit stadium van de besluitvorming over de toewijzing van emissierechten namelijk nauwelijks meerwaarde en zou slechts tot onnodige vertraging leiden. Wel volgt uit artikel 4:8 Awb dat bij de voorbereiding van het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit, een belanghebbende die daartegen naar verwachting bedenkingen heeft, moet worden gehoord. Dit stelt de Minister van VROM en de Minister van EZ in staat om via een betrekkelijk informele weg kennis te nemen van de opvattingen die door betrokkenen naar voren worden gebracht.

Het derde lid bepaalt dat het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit voor de toepassing van hoofdstuk 16 Wm in de plaats treedt van het oorspronkelijke besluit, ten einde onduidelijkheid hierover, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse verlening van toegewezen emissierechten, te voorkomen.

#### *Artikel 16.32*

De inhoudelijke criteria voor de toewijzing van emissierechten aan zogenaamde nieuwkomers zijn neergelegd in artikel 16.32 Wm in samenhang met het in de betrokken periode geldende nationale toewijzingsplan. Toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers vindt alleen plaats indien het nationale toewijzingsplan daarin voorziet. Nieuwkomers zijn inrichtingen waarvoor een emissievergunning is vereist krachtens artikel 16.5, eerste lid, onder a of b, Wm maar waarvoor die vergunning nog niet is verleend op het moment dat het nationale toewijzingsplan overeenkomstig artikel 9, eerste lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten aan de Commissie is gezonden. In het nationale toewijzingsplan kan een emissierechtendepot worden opgenomen waaruit emissierechten kunnen worden toegewezen aan nieuwkomers (paragraaf 8.1.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Deze regeling maakt het mogelijk om aan inrichtingen die in de loop van een planperiode worden opgericht of (aanzienlijk) worden uitgebreid, emissierechten toe te wijzen middels individuele toewijzingsbesluiten. Deze toewijzing staat dus, zowel inhoudelijk als in de tijd gezien, los van de toewijzing van emissierechten middels het nationale toewijzingsbesluit dat voorafgaand aan een planperiode wordt genomen.

De Minister van VROM en de Minister van EZ beslissen gezamenlijk over de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers (tweede lid). Hierbij zijn zij gebonden aan hetgeen terzake in het geldende nationale toewijzingsplan is opgenomen (derde lid). Het gaat daarbij om de inhoudelijke criteria die in het plan zijn opgenomen voor de toewijzing. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 16.25 Wm. De omvang van het emissierechtendepot is bindend vastgesteld in het nationale toewijzingsbesluit dat voorafgaand aan de planperiode is genomen (artikel 16.29, eerste lid, onder d, Wm).

Overschrijding van het aantal in het emissierechtendepot voor toewijzing beschikbaar gehouden emissierechten levert een verplichte weigeringsgrond op (vierde lid). Dit betekent dat in de weigeringsbeschikking niet meer nader hoeft te worden gemotiveerd waarom het belang van het hanteren van een strikt plafond zwaarder weegt dan de belangen van de aanvrager. Het rechtsgevolg ontstaat als het emissierechtendepot voor de

betrokken categorie van nieuwkomers wordt vastgesteld in het nationale toewijzingsbesluit. Deze weigeringsgrond is een aanvulling op de vier facultatieve weigeringsgronden van het vijfde lid.

De eerste twee weigeringsgronden uit het vijfde lid zien op het geval dat er op de peildatum van 1 juli voor de betrokken inrichting (nog) geen emissievergunning is verleend dan wel dat er gegronde reden is om aan te nemen dat de inrichting, hoewel die vergunning wel is verleend, niet voor 31 december van het betrokken kalenderjaar feitelijk in werking zal zijn gesteld. Wat wordt aangemerkt als «feitelijk in werking stellen» is bijvoorbeeld uitgewerkt in het eerste nationale toewijzingsplan dat betrekking heeft op de periode 2005–2007. Om die reden is in onderdeel b een verwijzing opgenomen naar het geldende plan. Het vijfde lid, onder c, maakt het mogelijk het verzoek af te wijzen indien bijvoorbeeld sprake is van een niet-significante uitbreiding van een inrichting.

Op grond van het zesde lid wordt bij het bepalen van het aantal toe te wijzen emissierechten als uitgangspunt genomen het tijdstip waarop de inrichting in werking is gesteld. De toewijzing heeft alleen betrekking op het nog resterende deel van de planperiode.

#### *Artikel 16.33*

Artikel 16.33 Wm regelt de procedurele aspecten van de toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers.

Om een gebundelde behandeling van verzoeken mogelijk te maken, is in het eerste lid voorgeschreven dat verzoeken die zijn ingediend na 1 juli van een kalenderjaar, op 1 juli van het daarop volgende kalenderjaar in behandeling worden genomen.

Het tweede lid biedt de basis om bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen met betrekking tot het verzoek om toewijzing van emissierechten. Het derde lid verklaart de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van individuele toewijzingsbesluiten voor nieuwkomers. Omwille van een juiste en volledige implementatie van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten worden enkele aanvullende wettelijke voorzieningen getroffen. Zo voorziet het vierde lid in een uitbreiding van de kring van inspraakgerechtigden tot «een ieder». Deze uitbreiding is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eis dat «het publiek» kan inspreken. De voorgeschreven procedure is hiermee parallel aan de procedure die geldt bij het nationale toewijzingsbesluit (artikel 16.29 Wm). Het vijfde lid bevat een beslistermijn van twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp van het besluit.

De procedure van afdeling 3.4 Awb verloopt dan in hoofdlijnen als volgt. Het ontwerpbesluit wordt ter inzage gelegd (artikel 3:11 Awb). Vervolgens is er gedurende zes weken gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerp (artikel 3:16 Awb). Dit kan naar keuze mondeling of schriftelijk gebeuren (artikel 3:15, eerste lid, Awb). Dit alles betekent dat de besluitvorming inzake toewijzing van emissierechten aan nieuwkomers voor 1 oktober afgerond kan zijn. Voor deze datum is gekozen om geen onnodige verschillen te creëren met de termijnregeling die geldt voor het nationale toewijzingsbesluit.

#### *Artikel 16.34*

In geval van onderuitputting van het emissierechtendepot voor nieuwkomers, worden, indien het nationale toewijzingsplan daarin voorziet, voor

1 oktober van het een na laatste kalenderjaar van een planperiode de resterende emissierechten toegewezen aan de inrichtingen die onder het systeem van handel in emissierechten vallen. Dit geschiedt overeenkomstig de daaromtrent in het geldende nationale toewijzingsplan opgenomen regels. Omdat bij de toewijzing van deze emissierechten geen beoordelingsruimte voor het bestuur aanwezig is, heeft het voorschrijven van een openbare voorbereidingsprocedure geen meerwaarde, reden waarom daarvan is afgezien.

#### *Artikel 16.35*

Dit artikel regelt in de eerste plaats de verlening van de emissierechten die zijn toegewezen in het nationale toewijzingsbesluit. Het bestuur van de emissieautoriteit verleent elk jaar voor 1 maart aan degene die de inrichting drijft een bepaald gedeelte van de voor de planperiode in totaal voor de betrokken inrichting toegewezen emissierechten (eerste lid). Hoe groot dat gedeelte is, is vastgelegd in het nationale toewijzingsbesluit.

Het tweede lid betreft het verlenen van zogenaamde vervangende emissierechten: emissierechten die strekken ter vervanging van emissierechten uit de vorige planperiode die niet meer geldig zijn en die door het bestuur van de emissieautoriteit zijn ingetrokken. Deze rechten worden uiterlijk 1 juni van het eerste jaar van een nieuwe planperiode door het bestuur van de emissieautoriteit verleend. Het verlenen van vervangende emissierechten staat los van het verlenen van emissierechten op basis van het nationale toewijzingsbesluit. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat geen vervangende rechten worden verleend in het geval de rechten op verzoek van de bezitter ervan door het bestuur van de emissieautoriteit zijn ingetrokken (artikel 16.38, tweede lid, Wm). Voorts is van belang dat na de eerste planperiode geen vervangende emissierechten worden verleend. Dit is geregeld in artikel VII.

Het derde lid regelt de verlening van emissierechten aan nieuwkomers. Deze verlening vindt plaats voor 1 maart van elk tweede en volgende jaar in een planperiode en vormt de uitvoering van het nationale toewijzingsbesluit dat op grond van artikel 16.32, tweede lid, Wm in het daaraan voorafgaande jaar is genomen.

In het vierde lid is geregeld dat het bestuur van de emissieautoriteit, in geval van onderuitputting van het voor nieuwkomers en voor het honoreren van beroepen bestemde emissierechtendepot, de resterende emissierechten verleent. Deze verlening geschiedt voor 1 maart van het laatste kalenderjaar van een planperiode en is gebaseerd op een toewijzingsbesluit dat voor 1 oktober van het een na laatste kalenderjaar van die periode moet zijn genomen.

#### *Artikel 16.36*

Deze bepaling regelt de geldigheid van de emissierechten. Met geldigheid wordt bedoeld: de mogelijkheid om een emissierecht in te leveren (overeenkomstig artikel 16.37 Wm) ter dekking van emissies in een emissiejaar.

Ter toelichting op het tweede lid kan het volgende worden opgemerkt. Hoewel een emissierecht geldig is gedurende de gehele periode waarin of waarvoor het is verleend, vangt die geldigheid pas aan nadat het recht is verleend. Aangezien verlening plaatsvindt in februari (voor 1 maart) van elk jaar binnen een planperiode en steeds voor 1 mei de «afrekening» over het emissiejaar X plaatsvindt, kunnen rechten die in jaar X+1 zijn verleend, nog gebruikt worden ter dekking van emissies in emissiejaar X-1, maar ook ter dekking van emissies in latere jaren binnen die periode.

Na afloop van een planperiode is een emissierecht uit die periode niet meer geldig. Dat houdt in dat het recht niet gebruikt kan worden ter dekking van emissies in kalenderjaren die liggen in de volgende planperiode. De rechten kunnen nog wel worden gebruikt, tot 1 mei van het eerste jaar in de tweede planperiode, ter dekking van emissies in het laatste jaar van de eerste planperiode.

#### *Artikel 16.37*

Deze centrale bepaling uit titel 16.2 regelt de inleverplicht van emissierechten. Voor 1 mei van het jaar volgend op het emissiejaar moeten voldoende emissierechten worden ingeleverd om de emissies in het emissiejaar af te dekken (eerste lid). Het tweede lid bepaalt van welke emissiegegevens wordt uitgegaan. Dat betreft de gegevens die in het emissieverslag zijn opgenomen, tenzij het bestuur van de emissieautoriteit ambtshalve de emissie heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 16.17 Wm. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij dat artikel. Ook de EG-registratieverordening bevat bepalingen inzake het corrigeren van emissiegegevens.

Opmerking verdient dat de inleverplicht in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten op twee plaatsen voorkomt, namelijk bij de voorschriften die aan de emissievergunning moeten worden verbonden (artikel 6, onder e) en als zelfstandige verplichting (artikel 12, derde lid). Uit een oogpunt van volledige implementatie is ervoor gekozen de inleverplicht in hoofdstuk 16 Wm op laatstgenoemde manier te regelen. Als zelfstandige wettelijke verplichting geformuleerd, is de implementatie immers niet afhankelijk van (het functioneren van) een vergunningstelsel.

#### *Artikel 16.38*

Deze bepaling regelt het intrekken van emissierechten. Dit gebeurt ambtshalve (eerste lid), namelijk bij rechten die zijn ingeleverd ter dekking van emissies, maar intrekking kan ook op verzoek plaatsvinden (tweede lid). Ambtshalve intrekking vindt ook plaats bij emissierechten die na afloop van die planperiode niet gebruikt zijn (derde lid). Ingevolge artikel 16.35, tweede lid, Wm worden hiervoor in de plaats in beginsel (zie artikel VII) vervangende rechten verleend.

#### *Artikel 16.39*

Dit artikel regelt de compensatieplicht. Een tekort aan emissierechten in een bepaald emissiejaar, moet in het daarop volgende emissiejaar worden gecompenseerd (hersteld). Dit vloeit direct uit de wet voort en vergt geen nadere besluitvorming door het bestuur van de emissieautoriteit.

#### *Artikel 16.40*

Deze bepaling geeft de voorwaarden aan om een emissierecht te kunnen overdragen. Emissierechten zijn overdraagbaar tussen personen die beide op hun naam een rekening in een van de EU-registers hebben. De EG-registratieverordening regelt wie een rekening kan openen in deze registers.

Het tweede lid regelt dat, indien een emittent op of na 1 april van een jaar volgend (jaar X+1) op een emissiejaar (jaar X) emissierechten wil overdragen, overdracht niet mogelijk is zolang op dat tijdstip over zijn emissieverslag geen verklaring is afgegeven door de verificateur. Deze belemmering valt weg zodra de verificateur alsnog een verklaring afgeeft. Blijft de verklaring echter achterwege dan geldt deze belemmering totdat de verifi-

cateur in het nieuwe kalenderjaar (jaar X+2) voor 1 april een verklaring afgeeft ten aanzien van het volgende emissieverslag die betrekking heeft op het volgende emissiejaar (jaar X+1).

De uitbreiding van de verhandelbaarheid van emissierechten die op grond van het derde lid mogelijk is, houdt verband met het kunnen verhandelen van emissierechten die hun oorsprong vinden in JI en CDM.

Het vierde lid bepaalt dat een emissierecht ook op andere wijze dan overdracht kan overgaan. Door het eerste tot en met derde lid van overeenkomstige toepassing te verklaren, is het niet mogelijk onder de in die leden genoemde vereisten uit te komen. Het is dus bijvoorbeeld niet mogelijk om emissierechten door een fusie te laten overgaan aan een persoon die geen rekening heeft in het register.

#### *Artikel 16.41*

De privaatrechtelijke levering en de publiekrechtelijke erkenning daarvan zijn in deze bepaling gecombineerd. De privaatrechtelijke levering vindt namelijk plaats doordat de emissierechten worden overgeboekt naar de rekening van de koper (eerste lid). Maar voordat de emissierechten op de rekening van de koper worden bijgeboekt, vindt er een aantal controlestappen plaats ingevolge de EG-registratieverordening. Het voordeel van dit systeem is dat de emissieautoriteit zicht heeft op de privaatrechtelijke overdracht en de overdracht niet tot stand kan komen zonder de emissieautoriteit. De bestuursrechtelijke realiteit is dus overeenkomstig de privaatrechtelijke realiteit.

Het eerste lid wordt ook hier van overeenkomstige toepassing verklaard op andere wijzen van overgang (tweede lid). Weliswaar hoeft een emissierecht dat overgaat onder algemene titel niet te worden geleverd om de overgang volledig te laten zijn, zoals bij de overdracht, maar om zijn werking te krijgen naar derden toe dient de overgang wel geregistreerd te worden (derde lid). De registratie van de overgang verloopt dus overeenkomstig de regeling die is getroffen voor de situatie van overdracht. De overgang wordt door de registratie op grond van het derde lid zichtbaar voor de emissieautoriteit. 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 emissierechten, na bijvoorbeeld een fusie, geen gebruik worden gemaakt, noch privaatrechtelijk noch bestuursrechtelijk, totdat de nieuwe rechthebbende met betrekking tot de emissierechten geregistreerd is bij de emissieautoriteit.

#### *Artikel 16.42*

Het eerste lid is opgenomen om te voorkomen dat het register voor handel in broeikasgasemissierechten de werkelijkheid niet juist weergeeft. Indien er niets geregeld zou worden, zou vernietiging ten gevolge hebben dat een overgedragen emissierecht na vernietiging weer toebehoort aan de verkoper. Het register daarentegen zou aangeven dat het betreffende emissierecht aan de koper toebehoort. De bepaling in het eerste lid 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 emissierechten.

Het tweede lid is opgenomen om ervoor te zorgen dat er geen voorwaardelijke verbintenissen of verbintenissen onder een tijdsbepaling in het register voor handel in broeikasgas-emissierechten kunnen worden ingeschreven. Ook dit is opgenomen om het register voor handel in broeikasgasemissierechten zo betrouwbaar mogelijk te maken. Het register voor handel in broeikasgasemissierechten moet de werkelijkheid weergeven zodat er een betrouwbare handel ontstaat en partijen er op mogen vertrouwen dat ze de 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 14.4, heeft het register voor handel in broeikasgasemissierechten 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. Het tweede lid is opgenomen om dezelfde redenen als toegelicht bij het eerste lid en in verband met de functie van het bedoelde register.

Het derde, vierde en vijfde lid 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. Daarnaast maakt ook de Europese context van de handel in emissierechten dat de ruimte voor nationale wetgeving beperkter is om de handel niet te frustreren. In de EG-registratieverordening zal de inrichting van de registers voor handel in emissierechten nader worden geregeld. Daaruit kunnen beperkingen voortvloeien wat betreft de in te schrijven gegevens. Vooralsnog lijkt het er op dat de ontwerp-tekst van deze EG-registratieverordening niet de ruimte biedt om gegevens over bijvoorbeeld pand en beslag in het register voor handel in emissierechten op te nemen.

#### *Artikel 16.43*

Het eerste bepaalt dat er een register moet zijn als bedoeld in de EG-registratieverordening. Hierin wordt de registratie van transacties nader uitgewerkt (zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Als registerbeheerder en bevoegd gezag in het kader van de EG-registratieverordening wordt de emissieautoriteit aangewezen (tweede lid).

In het derde lid wordt aangegeven hoe de emissieautoriteit de taken die haar op grond van het tweede lid worden opgedragen, dient uit te voeren.

#### *Artikel 16.44*

Niet alleen emittenten aan wie de emissierechten oorspronkelijk zijn toegewezen, kunnen emissierechten bezitten, maar ook personen aan wie deze rechten later zijn overgegaan (zie artikel 19 EG-richtlijn handel in emissierechten). In dit verband is van belang dat op grond van de EG-registratieverordening een ieder een rekening kan openen in het register voor handel in broeikasgasemissierechten.

#### Artikel 16.45

Met deze delegatiebepaling wordt alvast vooruitgelopen op het ontwerp van de EG-registratieverordening.

#### Artikel 16.46

Uit het ontwerp van de EG-registratieverordening volgt dat de emissie-autoriteit de kosten voor het openen en openhouden van een account in rekening mag brengen. Voor de inschrijving van transacties daarentegen mag niets gerekend worden. In het kader van de MDW-operatie heeft een werkgroep een rapport uitgebracht over het onderwerp: doorberekening van handhavingskosten. Het rapport «Maat houden» is de weerslag van een onderzoek naar uitgangspunten over het doorberekenen van handhavingskosten aan particulieren. Hiervoor is een toetsingskader ontwikkeld<sup>1</sup> Het begrip handhaving is hierbij ruim gedefinieerd. Hieronder zijn de volgende categorieën ondergebracht, namelijk toelating, post-toelating, preventieve handhaving en repressieve handhaving. Onder toelating moet verstaan worden: het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan de gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming (bijvoorbeeld door middel van een vergunning) voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan. Het in rekening brengen van de kosten voor het openen en openhouden van een account is hier onder toelatingskosten te scharen. Het hebben van een rekening geeft namelijk de mogelijkheid om te handelen in emissierechten. Zonder een dergelijke rekening is dit niet mogelijk. De regeling in artikel 16.46 Wm voldoet aan het hiervoor genoemde toetsingskader.

In het tweede lid is bepaald dat de gevraagde vergoeding niet hoger mag zijn dan de werkelijke kosten; er mag dus geen winst gemaakt worden.

#### **Onderdelen F tot en met K (algemeen)**

Deze onderdelen betreffen de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete dan wel een last onder dwangsom wegens overtreding van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm of van artikel 18.18 Wm. Voorts wordt in hoofdstuk 18 Wm de sanctie «naming and shaming» opgenomen zoals die voorkomt in de EG-richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten evenals de mogelijkheid tot het intrekken van de emissievergunning.

De redenen waarom voor deze handhavinginstrumenten is gekozen, zijn uiteengezet in paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

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 en het intrekken van de emissievergunning.

#### **Onderdeel F**

In artikel 18.1 van de Wm is om te beginnen een definitie van «overtreding» opgenomen. Twee elementen zijn daarbij van belang. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een «gedraging». Het begrip «gedraging»

---

<sup>1</sup> Stcrt. 16 mei 2000, nr. 90, p. 9.

moet in de ruimst mogelijke zin worden opgevat en omvat mede een nalaten. Ook het laten bestaan van een verboden toestand kan een gedraging in de zin van deze bepaling zijn. Het tweede belangrijke element is dat een gedraging een overtreding is, indien zij in strijd is met het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm, artikel 18.18 Wm of artikel 22, eerste lid, EG-registratieverordening. Hoewel deze definitie breed is, hebben de bepalingen waarin het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid wordt gegeven een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen, alleen betrekking op overtreding van de genoemde bepalingen.

Als overtreeders worden degenen aangemerkt die de overtreding plegen of medeplegen. Uitgangspunt is, net als in het strafrecht, dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene of degenen, die de gedraging «pleegt» of «plegen». Dat kan zijn degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult. Maar ook de zogenoemde functionele dader kan via bestuursrechtelijke handhaving worden aangepakt. Dit betekent dat in veel gevallen een bedrijf als overtreder zal kunnen worden aangemerkt, ook al is de gedraging in fysieke zin gepleegd door een werknemer.

Van medeplegen is sprake als twee of meer personen gezamenlijk een delict plegen. Voor de strafbaarheid als medepleger is dan niet vereist dat de medeplegers ieder afzonderlijk alle bestanddelen van het delict vervullen, mits sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering.

Een bestuurlijke boete wordt gedefinieerd als de bestuurlijke sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder. De gekozen omschrijving brengt mee dat een bestuurlijke boete niet voorwaardelijk kan worden opgelegd. Aan een boete onder de opschortende voorwaarde dat de overtreder binnen een bepaalde periode niet opnieuw een overtreding pleegt, bestaat geen behoefte, nu zij op hetzelfde neerkomt als een last onder dwangsom.

In de definitie van «dwangbevel» wordt buiten twijfel gesteld dat het uitvaardigen van een dwangbevel een exclusieve overheidsbevoegdheid is; deze bevoegdheid komt uitsluitend toe aan bestuursorganen.

Op het begrip «onderzoek» wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 18.4a Wm.

## **Onderdeel G**

De emissieautoriteit is ingevolge artikel 18.2f Wm belast met de handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm gestelde verplichtingen. Enerzijds betekent dit dat de emissieautoriteit belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 16 Wm. Anderzijds zullen ambtenaren van de emissieautoriteit ook belast worden met de opsporing van strafbare feiten die in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (Wed) als economisch delict zijn aangewezen (artikel III). Hiertoe zullen zij in dit kader worden aangewezen als opsporingsambtenaar. Ook de bijzondere opsporingsdienst van het Inspectoraat-Generaal VROM – de VROM-Inlichtingen- en opsporingsdienst (VROM-IOD) – is met de opsporing van deze strafbare feiten belast. In de praktijk zal de VROM-IOD zich hiermee overigens slechts marginaal bezighouden.

## Onderdeel H

Artikel 18.4, vijfde lid, Wm belast de ambtenaren die zijn aangewezen krachtens dit artikel met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm gestelde verplichtingen. Dat betekent dat zij de bevoegdheden hebben die zijn omschreven in titel 5.2 Awb. Overigens kunnen ook andere personen dan die welke krachtens artikel 18.4 Wm of artikel 18.4a Wm zijn aangewezen, in de zin van titel 5.2 Awb taken verrichten ten behoeve van de vaststelling van overtredingen, bijvoorbeeld door eenvoudig administratief na te gaan of tijdig een emissieverslag of een monitoringsprotocol is ingediend.

Het is de bedoeling om naast ambtenaren van de emissieautoriteit ook andere ambtenaren te kunnen aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving en het onderzoek zodat zij uit dien hoofde ook de Awb-bevoegdheden in het kader van het onderhavige wetsvoorstel kunnen uitoefenen. Zo zal worden gezien of ambtenaren van het Inspectoraat-Generaal VROM in dit kader zullen worden aangewezen. Gelet hierop wijst de Minister van VROM en niet het bestuur van de emissieautoriteit de betreffende ambtenaren aan die met de handhaving zijn belast.

Indien de Minister van VROM besluit ook andere ambtenaren dan de ambtenaren van de emissieautoriteit met het toezicht te belasten, zal de emissieautoriteit met de betrokken partijen afspraken maken in de vorm van een zogenaamd toezichtarrangement. Hierin worden de wijze waarop zal worden samengewerkt, de informatiestromen en de taken en verantwoordelijkheden nader uitgewerkt. Personen die niet zijn aangesteld als ambtenaar, bijvoorbeeld externe medewerkers van de emissieautoriteit, kunnen overigens niet met het toezicht worden belast.

Aan de in artikel 18.4, vijfde lid, Wm bedoelde ambtenaren kunnen ook opsporingsbevoegdheden worden toegekend. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 18.2f Wm.

Op grond van artikel 18.4, eerste lid, Wm is het Inspectoraat-Generaal VROM belast met het tweedelijns toezicht. Hierbij beziet het Inspectoraat-Generaal VROM of de emissieautoriteit deugdelijk handhaaft. Bij de uitvoering van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM kunnen ook overtredingen bij bedrijven worden geconstateerd. Tussen het Inspectoraat-Generaal VROM en de emissieautoriteit zullen daarom nadere werkafspraken worden gemaakt. Deze zullen deel uitmaken van het toezichtarrangement.

## Onderdeel I

In artikel 18.4a Wm wordt geregeld wie onderzoek naar mogelijke overtredingen van hoofdstuk 16 Wm mag verrichten en over welke bevoegdheden de betrokken persoon daartoe beschikt. Het begrip onderzoek is omschreven in artikel 18.1 Wm. Van onderzoek is sprake als de activiteiten van de desbetreffende ambtenaren erop zijn gericht vast te stellen of al dan niet sprake is van een overtreding. Dat wil nog niet zeggen dat er reeds sprake is van een vermoeden dat er inderdaad een overtreding is gepleegd. Het onderzoek is er juist op gericht om daarover een oordeel te vormen. Een onderzoek naar een mogelijke overtreding kan uiteindelijk uitmonden in het opleggen van een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete. Bij de bevoegdheden en de procedure die tot boeteoplegging kunnen leiden dient rekening te worden gehouden met de vereisten van het EVRM en het IVBPR. In dit verband zijn van belang het rapport van de CTW en het kabinetsstandpunt daarover.<sup>1</sup> De in het genoemde rapport gedane aanbevelingen voor de onderzoeksfase betreffen het zwijgrecht en

---

<sup>1</sup> Zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting, paragraaf 10.3.1.

de cautie. Ook komt dit onderwerp uitgebreid aan bod in de vierde tranche van de Awb. In artikel 18.16f Wm is dit onderwerp nader geregeld op een wijze die is ontleend aan artikel 5.0.11 van de vierde tranche Awb. In de toelichting op artikel 18.16f Wm wordt hier nader op ingegaan.

Op grond van het eerste lid van dit artikel worden de ambtenaren die ingevolge artikel 18.4 Wm zijn belast met het toezicht op de naleving van hoofdstuk 16 Wm, ook belast met het onderzoek naar mogelijke overtredingen. Aangezien toezicht en onderzoek in elkaar kunnen overlopen, is het praktisch en efficiënt dat dezelfde personen met beide taken worden belast.

Het tweede lid bepaalt dat de ambtenaren voor het onderzoek in ieder geval over dezelfde bevoegdheden beschikken als die welke bij het uitoefenen van toezicht van toepassing zijn. Dit zijn de artikelen 5:15 tot en met 5:20 Awb. De emittent is verplicht op grond van artikel 5:20, eerste lid, Awb alle medewerking te verlenen bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van hoofdstuk 16 Wm.

## **Onderdeel J**

Artikel 18.6a Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16.5, eerste lid, artikel 16.12, vierde lid, artikel 16.13, artikel 16.14, of artikel 16.21 of van 18.18 Wm, voorzover het betreft overtreding van voorschriften die aan een emissievergunning op grond van hoofdstuk 16 Wm zijn verbonden, of van artikel 22, eerste lid, EG-registratieverordening.

Indien een inrichting niet beschikt over een emissievergunning en in strijd met hoofdstuk 16 Wm emitteert, kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Deze sanctie kan ook worden toegepast wanneer bijvoorbeeld het emissieverslag of het monitoringsprotocol niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend dan wel indien binnen de daarvoor gestelde termijn geen volledig verslag of protocol is ingediend. Een last onder dwangsom is erop gericht om de inrichting te bewegen alsnog een vergunningaanvraag, een monitoringsprotocol dan wel emissieverslag in te dienen, onderscheidenlijk alsnog een volledige vergunningaanvraag, een volledig monitoringsprotocol dan wel een volledig emissieverslag in te dienen. Ook kan een last onder dwangsom erop gericht zijn om de emittent te bewegen de emissierechten in te leveren op de wijze zoals is bepaald in artikel 22, eerste lid, EG-registratieverordening. 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 emissierechten blijkt te beschikken. In zo'n geval wordt een bestuurlijke boete opgelegd.

Regels omtrent de last onder dwangsom zijn vervat in de Awb. Deze bepalingen zijn gekoppeld aan de bevoegdheid tot uitoefening van bestuursdwang en zijn niet rechtstreeks van toepassing op een zelfstandige last onder dwangsom zoals is voorzien in dit wetsvoorstel. Daarom zijn de relevante bepalingen van afdeling 5.4 Awb van toepassing verklaard op de uitoefening van deze bevoegdheid door het bestuur van de emissieautoriteit (artikel 18.6a, tweede lid, Wm). Deze bepalingen houden in grote lijnen het volgende in.

Een dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens of op een bedrag per tijdseenheid, dan wel per overtreding van de last. Tevens moet een maximaal te verbeuren dwangsom worden vastgesteld. Het vastge-

stelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging (artikel 5:32, vierde lid, Awb). De betrokkene krijgt een termijn gedurende welke hij aan de last kan voldoen zonder de dwangsom te verbeuren (artikel 5:32, vijfde lid, Awb).

De verbeurde dwangsommen kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd (artikel 5:33 Awb). Ingevolge artikel 5:33, tweede lid, Awb is artikel 5:26, tweede lid tot en met vierde lid, Awb van toepassing. Laatstgenoemde bepaling bevat voorschriften over de invordering bij dwangbevel.

Indien het voor de overtreder tijdelijk of blijvend onmogelijk wordt aan zijn verplichtingen te voldoen, kan de last desgevraagd worden opgeheven (artikel 5:34, eerste lid, Awb).

Artikel 5:35 Awb regelt tenslotte de verjaring van de bevoegdheid om verbeurd verklaarde bedragen in te vorderen.

## **Onderdeel K**

Artikel 18.7a Wm sluit de toepassing van bestuursdwang uit bij handel in emissierechten. Zonder deze voorziening zou de Minister van VROM op grond van artikel 18.7, onder b, Wm bevoegd zijn bestuursdwang toe te passen. Dit zou ongewenst zijn, aangezien in een systeem van handel in emissierechten uit de aard van de zaak geen ruimte is voor toepassing van bestuursdwang. Dit houdt onder meer verband met het feit dat pas na afloop van een emissiejaar kan worden vastgesteld of aan de centrale emissienorm is voldaan.

## **Onderdeel L**

In artikel 18.12 Wm wordt een nieuw derde lid ingevoegd, op grond waarvan de emissievergunning van een inrichting kan worden ingetrokken indien binnen een bepaalde periode twee keer een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a Wm is opgelegd. Zonder die vergunning mag een inrichting geen installaties in werking hebben. Bovendien kan de inrichting zonder emissievergunning in een volgende planperiode geen emissierechten meer verkrijgen. Indien de inrichting haar installaties zonder de emissievergunning toch in werking heeft, kan zij zelfs tijdelijk gesloten worden (artikel III van het wetsvoorstel, in verbinding met 16.5, eerste lid, Wm en artikel 7, onder c, Wed).

## **Onderdeel M**

### *Artikel 18.16a*

Artikel 18.16a, eerste lid, Wm 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.

Op grond van artikel 16, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten dient aan elke inrichting die uiterlijk 30 april van elk jaar volgend op een emissiejaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies over het emissiejaar, een boete te worden opgelegd (met een in de richtlijn genoemd bedrag) voor elke ton overmatige emissie. Het bestuur van de emissieautoriteit heeft bij deze overtreding dan ook geen discretionaire bevoegdheid: in een dergelijk geval is het opleggen van een boete dwingend voorgeschreven. Eerdergenoemde, vanwege implementatie van de richtlijn noodzakelijke, afwij-

king van de hoofdregel wordt in artikel 18.16a, tweede lid, Wm vastgelegd. In verband met dwingende karakter van genoemde richtlijnbe­paling is de werking van artikel 18.16b Wm (geen boete voorzover de verwijtbaarheid ontbreekt) uitgesloten. Uiteraard dienen bij het opleggen van boetes ingevolge deze bepaling alle waarborgen die zijn neergelegd in artikel 6 EVRM onverkort in acht genomen te worden.

Ter toelichting op het derde lid wordt opgemerkt dat een last onder dwang­som als een reparatoire sanctie wordt aangemerkt. Verwezen wordt naar paragraaf 10.2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De bestuurlijke boete daarentegen is een punitieve sanctie. Het is niet mogelijk tegelijkertijd een punitieve bestuursrechtelijke en een punitieve strafrechtelijke sanctie op te leggen (artikel 18.16d Wm). Het opleggen van een reparatoire sanctie tezamen met een punitieve sanctie is echter wel mogelijk en kan, met het oog op een effectieve handhaving, gewenst zijn.

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 emissierechten in te leveren dat gelijk is aan die overschrijding. Dit is geregeld in artikel 18.16a, vierde lid, Wm. Die compensatieverplichting vloeit direct uit de wet voort (artikel 16.39 Wm) en is gebaseerd op artikel 16, derde lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

Het bestuur van de emissieautoriteit kan geen mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete verlenen aan degene die van de overtreding een rapport of een proces-verbaal heeft opgemaakt. Dit is in lijn met artikel 5.4.2.6, vierde lid, van het wetsvoorstel vierde tranche Awb. In dat kader is aangegeven dat het ongewenst is dat degene die de overtreding van het wettelijk voorschrift constateert, tevens degene is die de boete oplegt. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij artikel 18.16g Wm.

Het vijfde lid betreft de sanctie «naming and shaming» zoals die voort­vloeit uit de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Indien een emittent met betrekking tot een emissiejaar te weinig emissierechten heeft ingeleverd, wordt betrokkene opgenomen in een overzicht van de personen die de emissienorm hebben overschreden. Het opnemen in dat overzicht is een apart besluit dat onderdeel uitmaakt van, en procedureel is gekoppeld aan, de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete. Het publiceren van het overzicht geschiedt jaarlijks (artikel 18.16p Wm). Gepubliceerd worden alleen de namen van personen ten aanzien waarvan op dat moment onherroepelijk is komen vast te staan dat ze te weinig rechten hebben ingeleverd.

#### *Artikel 18.16b*

In artikel 18.16b Wm is het beginsel «geen straf zonder schuld» vastge­legd. Net als bij strafrechtelijke overtredingen is schuld in de zin van verwijtbaarheid bij de bestuursrechtelijk gesanctioneerde overtredingen geen bestanddeel van het delict. Dit betekent dat het bestuur van de emissieautoriteit de verwijtbaarheid niet hoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het daderschap vaststaat. Dit laat echter onverlet dat ook in deze gevallen het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt (zie reeds Hoge Raad 14 februari 1916, NJ 1916, 681 (Melk-en-water-arrest)). Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de overtreder dan echter een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld, en zal hij deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. Binnen het kader van deze bepaling kunnen zo nodig ook de klassieke schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht (ontoerekeningsvatbaarheid, noodweerexces, overmacht en handelen ter uitvoering van een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel) aan

de orde komen. In de praktijk van de bestuurlijke handhaving zal men dan vooral aan de laatste twee moeten denken.

Dit artikel is in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen. Schuld moet hier niet worden opgevat als verwijtbaarheid, maar als daderschap. Als het daderschap vaststaat, mag schuld in de zin van verwijtbaarheid worden verondersteld, mits tegenbewijs mogelijk is. Nu de overtreder te allen tijde een beroep kan doen op afwezigheid van alle schuld, is aan deze laatste voorwaarde voldaan.

In het licht van de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM, rijst voorts nog de vraag of de hoofdregel van het bestuursrecht (artikel 6:16 Awb), inhoudende dat aan bezwaar en beroep geen schorsende werking toekomt, ook voor boetebeschikkingen kan gelden. Het antwoord op die vraag luidt bevestigend. Met het oog op de slagvaardigheid van de handhaving is schorsende werking van bezwaar en beroep minder gewenst. Uit de Straatsburgse jurisprudentie volgt dat de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM niet uitsluit dat de tenuitvoerlegging van besluiten plaatsvindt, voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist. Deze bevoegdheid tot onmiddellijke executie moet wel binnen redelijke grenzen worden toegepast, waarbij een redelijk evenwicht tussen de betrokken belangen in acht moet worden genomen.

Bij deze beoordeling moet onder meer worden betrokken of in het geval van een succesvol beroep de reeds betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd van de emissieautoriteit. Bij gebleken onschuld zal de boete moeten worden terugbetaald. De emissieautoriteit zal ook rente over dit bedrag moeten vergoeden. Daarnaast is van belang dat op grond van artikel 20.3 Wm altijd de mogelijkheid bestaat om de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen.

#### *Artikel 18.16c*

Artikel 18.16c Wm is een weerslag van het zogeheten «*ne bis in idem*»-beginsel voor bestuurlijke boeten in de Wm. Voor de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties is hetzelfde beginsel neergelegd in artikel 18.16d Wm. Het strafrecht kent het beginsel, dat niemand voor de tweede maal kan worden vervolgd indien de rechter reeds onherroepelijk uitspraak heeft gedaan over hetzelfde feit (artikel 68 Sr). Voor bestuurlijke sancties is dit beginsel nog niet gecodificeerd. Aangenomen wordt dat ook in het bestuursrecht behoort te gelden dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding. Indien iemand gelijktijdig twee of meer overtredingen pleegt, kan hij wel voor beide afzonderlijk worden gestraft. Derhalve is ook in dit verband cruciaal of een handeling, die in strijd komt met twee of meer voorschriften, moet worden opgevat als één overtreding, dan wel kan worden uiteengelegd in twee of meer zelfstandige overtredingen. In het eerste geval kan immers wegens die overtreding slechts eenmaal een bestraffende sanctie worden opgelegd. Als aan die sanctie slechts één van de geschonden voorschriften ten grondslag is gelegd, is een tweede sanctie ook wegens schending van het andere voorschrift niet meer mogelijk. In het tweede geval daarentegen kan voor iedere overtreding een afzonderlijke sanctie worden opgelegd.

De jurisprudentie van de Hoge Raad inzake artikel 68 Sr komt erop neer dat sprake is van «hetzelfde feit», indien «blijkt van een zodanig verband met betrekking tot de gelijktijdigheid van de gedragingen en de wezenlijke samenhang in het handelen en de schuld van de dader, dat de strekking



van het artikel meebrengt dat zij in de zin van deze bepaling als hetzelfde feit zijn aan te merken» (HR 21 november 1961, NJ 1962, 89). Dit criterium heeft zowel een feitelijke als een juridische dimensie. Overtreding van twee voorschriften levert pas één feit op als de gedragingen niet alleen feitelijk nauw samenhangen, maar ook kan worden gezegd dat de dader van beide overtredingen een verwijt van dezelfde strekking kan worden gemaakt; dat wil zeggen: als de overtreden voorschriften soortgelijke belangen beschermen. Het ligt in de rede dat bij de uitleg van het begrip «dezelfde gedraging» in artikel 18.16c Wm aansluiting wordt gezocht bij deze strafrechtelijke jurisprudentie.

Ook ten aanzien van de verhouding van het verbod van «*ne bis in idem*» tot het daderschap van rechtspersonen en natuurlijke personen kan aansluiting worden gezocht bij het strafrecht. De vraag kan zich immers voordoen of het opleggen van een bestuurlijke boete aan een rechtspersoon wel mogelijk is, wanneer aan de directeur(en) van de rechtspersoon in kwestie reeds als natuurlijke persoon een (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) boete is opgelegd. De vraag staat dan centraal wie er feitelijk wordt geraakt door de boete: in hoeverre kunnen de directeuren worden vereenzelvigd met de rechtspersoon? De Centrale Raad van Beroep heeft in een dergelijk geval overwogen dat het bestuursorgaan bij de belangenafweging of aan de rechtspersoon een boete moet worden opgelegd, zal moeten bezien of, en in hoeverre aan de boeteoplegging dezelfde feiten ten grondslag liggen als waarvoor de directeur-groootaandeelhouder strafrechtelijk is veroordeeld en of deze door het opleggen van de boete tweemaal in zijn vermogen wordt geschaad (Centrale Raad van Beroep 21 maart 2002, AB 2002, 280, JB 2002, 151).

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat het bestuur van de emissieautoriteit na vernietiging door de rechter van het boetebesluit geen nieuw boetebesluit voor hetzelfde feit kan nemen. Betrokkene heeft er zeker in het geval van bestraffende sancties recht op dat de zaak door de rechter definitief wordt afgedaan. Een en ander doet ook recht aan de eisen van artikel 6 EVRM om een «criminal charge» binnen een redelijke termijn te behandelen.

#### *Artikel 18.16d*

Artikel 18.16d Wm betreft de bevoegdheid van het bestuur van de emissieautoriteit om een bestuurlijke boete op te leggen indien geen strafrechtelijke sanctie is opgelegd of mogelijk is. Ook in de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties geldt het «*ne bis in idem*»-beginsel: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd (HR 12 januari 1999, NJ 1999, 289).

De keuze voor een van beide wegen dient op enig moment definitief te zijn. Besluit het openbaar ministerie een strafvervolgning in te stellen, dan is de bestuursrechtelijke weg definitief afgesloten zodra het onderzoek ter terechtzitting is begonnen. Een eventuele vrijspraak, ontslag van rechtsvervolgning of niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie doet de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete dus niet herleven. De bestuursrechtelijke weg is eveneens definitief afgesloten indien het openbaar ministerie een transactie aanbiedt en de overtreder deze aanvaardt. Ziet het openbaar ministerie echter, anders dan wegens aanvaarding van het transactievoorstel, nog voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting af van strafvervolgning, dan krijgt het bestuur van de emissieautoriteit alsnog de gelegenheid te beslissen of wel een

bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd. Een en ander is geregeld in artikel 18.16d, eerste lid.

Het voorgaande impliceert dat het bestuur van de emissieautoriteit en het openbaar ministerie nadere afspraken met elkaar zullen moeten maken over de vraag of de overtreding strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk zal worden afgedaan. Het bestuur van de emissieautoriteit is in de praktijk veelal als eerste op de hoogte van de overtreding. Daarom zal het bestuur van de emissieautoriteit het openbaar ministerie op de hoogte brengen, indien de overtreding overeenkomstig de gemaakte afspraken in beginsel strafrechtelijk zal worden afgedaan (tweede lid). In dat geval is de gedraging een strafbaar feit en geven de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding. Verwezen wordt ook naar paragraaf 10.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het derde lid bevat het sluitstuk van de regeling. Indien de overtreding aan het openbaar ministerie is voorgelegd, wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgeschort. Het openbaar ministerie heeft vervolgens dertien weken de tijd om te beslissen of strafrechtelijk optreden gewenst is. Als het openbaar ministerie binnen deze dertien weken mededeelt dat de overtreding strafrechtelijk zal worden afgedaan, kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Als het openbaar ministerie niet binnen dertien weken reageert, herleeft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen (derde lid, onder b). Deze bevoegdheid herleeft eveneens, indien het openbaar ministerie aan het bestuur van de emissieautoriteit mededeelt van strafvervolgning af te zien (derde lid, onder a). De praktische betekenis daarvan zal uiteraard afhangen van de reden waarom het openbaar ministerie van strafvervolgning afziet. Indien het openbaar ministerie om redenen van prioriteitstelling van vervolging afziet, staat niets er aan in de weg dat het bestuur wel handhavend optreedt. Indien echter het openbaar ministerie niet vervolgt omdat de overtreding naar zijn oordeel niet kan worden bewezen of gerechtvaardigd is, zal het bestuur van de emissieautoriteit in de praktijk niet snel tot het opleggen van een bestuurlijke boete overgaan. Uitgesloten is dit echter niet: het feit dat aan het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid is toegekend om een bestuurlijke boete op te leggen, brengt met zich dat het bestuur van de emissieautoriteit zelf verantwoordelijk is voor de uitoefening van deze bevoegdheid, en derhalve ook bij de beoordeling van aspecten als bewijsbaarheid en wederrechtelijkheid niet gebonden is aan het oordeel van het openbaar ministerie.

#### *Artikel 18.16e*

Artikel 18.16e Wm ziet op de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete. Op grond van artikel 89 Grondwet wordt het maximum van de op te leggen boete in de wet vastgelegd. Het eerste lid kent als een algemeen maximum van € 450 000 per overtreding, of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven, meer dan € 4 500 000 bedraagt, maximaal 10% van die omzet. Voor wat betreft de maximaal op te leggen boete is aansluiting gezocht bij vergelijkbare regelingen zoals artikel 57 Mededingingswet. De omzet van de onderneming wordt berekend overeenkomstig hetgeen daarover is bepaald in het BW (zesde lid). Het gaat daarbij om de omzet die in Nederland is gemaakt.

Het bestuur van de emissieautoriteit zal bij iedere concrete overtreding moeten beoordelen, welk boetebedrag in dat geval passend is. Als belangrijkste maatstaf daarbij geldt dat de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening moet

worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Dit zogenaamde evenredigheidsbeginsel is neergelegd in artikel 18.16e, tweede lid, Wm. Overigens is de discretionaire ruimte van het bestuur van de emissieautoriteit terzake uitermate gering. De Minister van VROM zal namelijk zijn bevoegdheid op grond van artikel 2.13, eerste lid, Wm, gebruiken om ter zake beleidsregels vast te stellen.

Het opleggen van een boete wegens overmatige emissies is verplicht voorgeschreven, terwijl ook de hoogte van de boete direct uit de Europese regelgeving voortvloeit (artikel 16, derde lid, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten). Aangezien de boete in alle lidstaten dezelfde dient te zijn, is een vast bedrag vastgesteld om rechtsongelijkheid tussen de lidstaten te voorkomen. Feitelijk is ook sprake van een minimumboete nu het een vast bedrag per ton emissie betreft waarmee de emissienorm is overschreden. In het derde lid is in verband hiermee exact voorgeschreven – door middel van verwijzing naar de betreffende bepalingen van de richtlijn – hoe hoog de bestuurlijke boete in dat geval moet zijn. In het vierde lid is voor de eerste planperiode een lager boetebedrag opgenomen conform hetgeen daarover is bepaald in de richtlijn. Deze bedraagt € 40 per ton overmatige broeikasgasemissie.

Bestuur en rechter hebben, nu het boetebedrag exact vaststaat, in beginsel geen vrijheid meer om een andere boete op te leggen. Anders dan wel wordt gesteld, is dit geenszins in strijd met artikel 6 van het EVRM. De jurisprudentie van het EHRM inzake de toetsingsbevoegdheid van de rechter heeft betrekking op de verhouding tussen de rechter enerzijds en het bestuur of de vervolgende instantie anderzijds, niet op de verhouding tussen rechter en wetgever. De rechter moet een bestraffende sanctie volledig aan het recht kunnen toetsen, maar is daarbij natuurlijk zelf ook gebonden aan het recht, met inbegrip van eventuele wettelijke bepalingen over de hoogte van de op te leggen sanctie. Het EHRM heeft dan ook nimmer bezwaar gemaakt tegen verplichte straffen voor bepaalde delicten, die in het strafrecht van sommige lidstaten voorkomen.

In theorie is wel denkbaar dat de rechter tot het oordeel moet komen dat de door de wetgever voorgeschreven sanctie als regel zo onevenredig is, dat de wet wegens strijd met het EVRM of het communautaire evenredigheidsbeginsel buiten toepassing moet worden gelaten. Dat is echter iets anders dan dat de rechter in het geheel niet aan de keuze van de wetgever zou zijn gebonden. Dat is hij wel, mits kan worden gezegd dat in de wettelijke regeling zelf rekening is gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel is verdisconteerd in de hoogte van de boete die in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten is opgenomen. Door een verwijzing in het vijfde lid naar artikel 16.4 Wm is verzekerd dat het verplicht te hanteren boetebedrag zich automatisch aanpast aan toekomstige wijzigingen van de richtlijn. De hoogte van de boetes wegens overmatige emissie wordt betrokken in de evaluatie van de richtlijn (artikel 30, tweede lid, onder g, EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten).

#### *Artikel 18.16f*

Artikel 18.16f, eerste lid, Wm regelt het zwijgrecht, ofwel het recht om geen belastende verklaring tegen zichzelf af te hoeven leggen terzake van de overtreding. De met het toezicht op de naleving belaste ambtenaren hebben op grond van artikel 5:16 Awb de bevoegdheid inlichtingen te vorderen. Degene tot wie dat verzoek wordt gericht, is verplicht die inlichtingen te verstrekken.

Artikel 14, derde lid, onder g, IVBPR bepaalt dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen, het zogenoemde

«*nemo tenetur*»-beginsel. Het EHRM is van oordeel dat het zwijgrecht en het recht zichzelf niet te beschuldigen tevens besloten liggen in het «*fair trial*»-beginsel van artikel 6, eerste lid, EVRM. Ook het Hof van Justitie van de EG erkent dit recht. Dit zwijgrecht geldt niet alleen in het strafrecht, maar ook bij bestuursrechtelijke sancties zoals de door het bestuur van de emissieautoriteit op te leggen bestraffende sancties. Dit roept de vraag op waar de inlichtingenplicht ophoudt en het zwijgrecht begint.

In dat verband is allereerst van belang, dat het «*nemo tenetur*»-beginsel volgens het Hof niet inhoudt dat iemand op geen enkele wijze kan worden gedwongen aan zijn eigen veroordeling mee te werken (EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699 (Saunders)). Zo kan een burger ook in een strafprocedure worden gedwongen materiaal over te leggen dat onafhankelijk van zijn wil bestaat, zoals geschriften. Artikel 6 EVRM garandeert slechts het zwijgrecht in strikte zin: het recht om niet te worden gedwongen een bekentenis of een verklaring tegen zichzelf af te leggen. Ook het Nederlandse recht kent geen onvoorwaardelijk beginsel dat iemand op generlei wijze kan worden verplicht tot medewerking aan het verkrijgen van mogelijkterwijs bezwarend bewijsmateriaal (HR 26 oktober 1993, NJ 1994, 629).

Het zwijgrecht geldt in ieder geval vanaf het tijdstip waarop kan worden gesproken van een «*criminal charge*». Veelal wordt aangenomen dat sprake is van een «*criminal charge*» vanaf het tijdstip waarop de overtreder uit handelingen van de emissieautoriteit redelijkerwijs kan afleiden dat hem een boete zal worden opgelegd. Vanaf dat tijdstip is hij derhalve niet (meer) verplicht ten behoeve van de boeteoplegging enige verklaring over de overtreding af te leggen. Volgens het EHRM is sprake van een «*criminal charge*» wanneer de overheid een officiële kennisgeving aan de betrokkene richt, inhoudende dat hij een wetsovertreding heeft begaan die «*criminal*» is in de zin van het EVRM, of wanneer de overheid naar aanleiding van een dergelijke overtreding handelingen verricht die de positie van de betrokkene wezenlijk beïnvloeden. Het zwijgrecht bestaat dus niet bij iedere vraag die belastende informatie zou kunnen opleveren, maar slechts bij vragen die daarop zijn gericht.

Het zwijgrecht laat – zoals ook uit het bovenstaande al blijkt – verplichtingen om inlichtingen te verschaffen ten behoeve van de uitvoering of het toezicht op de naleving van voorschriften in het algemeen onverlet. Het zwijgrecht heeft slechts betrekking op het afleggen van verklaringen over de overtreding waarvan iemand wordt beschuldigd.

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt wel dat onder omstandigheden verklaringen die voorafgaand aan de «*criminal charge*» op grond van een plicht tot informatieverstrekking zijn afgelegd, niet mogen worden gebruikt voor het bewijs van een overtreding waarop een bestraffende sanctie staat. Dit betekent echter niet dat ter naleving van een inlichtingenplicht verstrekte informatie nooit mag worden gebruikt ter onderbouwing van een daaropvolgende bestraffende sanctie. Dit mag in ieder geval wel indien het gaat om informatie die onafhankelijk van de wil van betrokkene bestaat. Zo kunnen gegevens die de overheid in handen krijgt op basis van eigen handelen, zoals een boekenonderzoek of een huiszoeking, wel voor de bewijsvoering ter onderbouwing van de bestuurlijke boete worden gebruikt.

Naast het zwijgrecht is ook de zogenoemde «*cautie*» van belang (artikel 18.16f, tweede lid, Wv). De *cautie* is de uitdrukkelijke mededeling aan de overtreder, dat hij op te stellen vragen geen antwoord hoeft te geven. Een verplichting tot het geven van een *cautie* kan niet direct uit de mensenrechtenverdragen worden afgeleid, doch het is van belang dat de betrokkene door het betreffende bestuursorgaan op zijn zwijgrecht wordt

gewezen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 29 Wetboek van Strafvordering. Evenals in het strafrecht kan het immers voorkomen dat de overtreder zich in directe confrontatie met het bestuursorgaan verplicht voelt te antwoorden, terwijl hij daartoe juridisch niet gehouden is. Met het oog daarop dient de overtreder in deze gevallen op de hoogte te worden gesteld van het feit dat hij niet langer verplicht is verklaringen af te leggen. Indien de cautie niet in acht genomen is, mag de verkregen informatie niet worden gebruikt voor het bewijs van een overtreding waarop een de bestraffende sanctie staat.

#### *Artikel 18.16g*

Alvorens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient een rapport te worden opgemaakt van de overtreding (eerste lid). Het bestuur van de emissieautoriteit verleent mandaat om een dergelijk rapport op te stellen aan ambtenaren van de emissieautoriteit die zijn aangewezen als ambtenaar belast met het toezicht op de naleving en met het onderzoek met betrekking tot overtredingen (artikel 18.16g, eerste lid, in verbinding met artikel 18.4, vijfde lid, en artikel 18.4a, eerste lid, Wm). Het bestuur van de emissieautoriteit kan vervolgens op basis van het rapport besluiten een bestuurlijke boete op te leggen. In lijn met artikel 5.4.2.6, vierde lid, van het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht kan geen mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete worden verleend aan degene die van de overtreding een rapport of een proces-verbaal heeft opgemaakt. Op die wijze is verzekerd dat degene die de bestuurlijke boete oplegt niet dezelfde persoon is als degene die het rapport heeft opgemaakt. Dit waarborgt een onafhankelijke en objectieve beoordeling bij het opleggen van bestuurlijke boetes.

Het opstellen van het rapport schept een extra waarborg dat duidelijk is waarvan betrokkene wordt beschuldigd. Het rapport speelt in het vervolg van de procedure een belangrijke rol. Het zal veelal één van de belangrijkste bewijsmiddelen zijn. Het verschaft de overtreder voorts belangrijke informatie over hetgeen waartegen hij zich moet verweren. De verdere procedure kan uitsluitend betrekking hebben op overtredingen waarvan een rapport is opgemaakt, maar hoeft niet per definitie betrekking te hebben op alle overtredingen waarvan rapport is opgemaakt. Het bestuur van de emissieautoriteit zal immers tegen bepaalde overtredingen niet optreden indien het van oordeel is dat de gedraging geen overtreding oplevert, niet verwijtbaar is of niet bewezen kan worden.

Het rapport vermeldt de overtreding en het overtreden voorschrift en bevat een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding plaatsvond. Volstaan kan worden met een functionele aanduiding van de overtreder, aangezien in dit stadium nog niet altijd over de volledige gegevens zal kunnen worden beschikt. Dit speelt met name een rol als de overtreder een rechtspersoon is. Gegevens als rechtsvorm, statutaire zetel en precieze verantwoordelijke voor de overtreding zullen niet altijd direct voorhanden zijn. Voorts vermeldt het rapport bij overtreding van de emissienorm het voornemen van het bestuur van de emissieautoriteit om de naam van de betrokken emittent op te nemen in een overzicht dat in de Staatscourant wordt gepubliceerd. De inhoud van het rapport is geregeld in artikel 18.16g, tweede lid, Wm.

Indien voorschriften tevens strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, zullen naast ambtenaren ook opsporingsambtenaren een dergelijke overtreding kunnen vaststellen. Deze ambtenaren kunnen in plaats van een rapport een ambtsedig proces-verbaal opmaken. De keuze tussen het opmaken van een rapport of een proces-verbaal impliceert overigens nog geen definitieve keuze voor de strafrechtelijke dan wel de bestuursrechtelijke

lijke weg. Beide stukken vervullen dezelfde functie. Daarom is in artikel 18.16g, vierde lid, Wm bepaald dat een proces-verbaal zo nodig voor het rapport in de plaats kan treden.

Het vijfde lid bepaalt dat indien de gedraging aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, het rapport in afschrift aan het openbaar ministerie wordt toegezonden.

#### *Artikel 18.16h*

Artikel 18.16h, eerste lid, Wm voorziet erin dat de overtreder op zijn verzoek ter voorbereiding van zijn verdediging inzage kan verkrijgen in zijn dossier. Onder dossier dient in dit verband te worden verstaan alle stukken die moeten dienen tot onderbouwing van de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Alle stukken die van belang zijn voor de bewezenverklaring of voor de strafmaat dienen ter inzage te worden gelegd. De bedrijfsvertrouwelijkheid kan echter prevaleren. Indien het bestuur van de emissieautoriteit meent ten aanzien van een stuk tot geheimhouding verplicht te zijn, dan kan het stuk buiten het dossier worden gelaten, mits dit niet wordt gebruikt bij de motivering van de bestuurlijke boete.

In het tweede lid is de taalhulp in verband met artikel 6, derde lid, onder a en e, EVRM opgenomen.

#### *Artikel 18.16i*

Artikel 18.16i, eerste lid, Wm bepaalt dat de overtreder steeds in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, zodat hij zich tegen de hem ingebrachte beschuldiging kan verweren. Hij kan zijn zienswijze naar voren brengen ten aanzien van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete en, indien sprake is van overtreding van de emissienorm, het voornemen tot het opnemen van zijn naam in een overzicht dat uiteindelijk in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Hij kan dat naar keuze mondeling of schriftelijk doen (artikel 4:9 Awb).

Gelet op het bestraffende karakter van de boete dient het rapport (of het proces-verbaal) reeds bij de uitnodiging voor het horen aan de overtreder te worden gezonden of uitgereikt. De betrokkene weet dan waartegen hij zich moet verweren. Opgemerkt zij, dat het natuurlijk denkbaar is dat een rapport is opgemaakt van twee of meer overtredingen, maar dat het bestuur van de emissieautoriteit slechts voor één daarvan het opleggen van een boete overweegt. In dat geval ligt het natuurlijk in de rede dat ook dit aan de overtreder wordt meegedeeld.

Na het opmaken van een rapport volgt niet in alle gevallen een boetebeschikking. Het is mogelijk dat het bestuur van de emissieautoriteit besluit geen boete op te leggen. Dat kan ook nog na het horen van de overtreder gebeuren, juist naar aanleiding van de door hem verstrekte informatie. In dat geval dient de overtreder zo spoedig mogelijk te weten dat de beschuldiging tegen hem is ingetrokken. Het is ook mogelijk dat er informatie op tafel komt die leidt tot de conclusie dat bij nader inzien strafrechtelijke afdoening wenselijk is. Ook daarvan dient de overtreder op de hoogte te worden gesteld. Indien wordt besloten om wel een boete op te leggen, volgt altijd een beschikking (artikel 18.16k Wm).

#### *Artikel 18.16j*

Dit artikel regelt de beslistermijn bij het opleggen van bestuurlijke boeten. De beslistermijn bedraagt dertien weken, te rekenen vanaf het tijdstip waarop van de overtreding een rapport is opgemaakt. Binnen deze termijn

dient dus de gehele procedure, inclusief het eventuele horen van de overtreder, te worden afgehandeld. De termijn wordt opgeschort zodra de gedraging aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, tot op de dag waarop het bestuur van de emissieautoriteit ingevolge artikel 18.16d, derde lid, Wm bevoegd wordt om een boete op te leggen. Tevens is in artikel 18.16j Wm de beslistermijn geregeld met betrekking tot het opnemen van de naam van de emittent in een overzicht dat in de Staatscourant wordt gepubliceerd, in geval van overmatige emissies (overtreding van de emissienorm). Deze regeling is gekoppeld aan die inzake de bestuurlijke boete.

#### *Artikel 18.16k*

Artikel 18.16k Wm regelt welke elementen de beschikking in ieder geval moet bevatten. De beschikking moet uitdrukkelijk de naam van de overtreder vermelden. De rechtszekerheid eist immers dat ondubbelzinnig vaststaat wie de boete moet betalen. In geval van overtreding van de emissienorm moet de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete tevens vermelden dat de naam van betrokkene wordt opgenomen in een in de Staatscourant te publiceren overzicht. De bekendmaking van de beschikking geschiedt door toezending aan degene tot wie zij is gericht (artikel 3:41 Awb).

#### *Artikel 18.16l*

Zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren, behoort ook in het bestuursrecht de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in tijd begrensd te zijn. De termijn gedurende welke het bestuur van emissieautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen, bedraagt tien jaar (eerste lid). Op grond van de richtsnoeren inzake de monitoring dient de emittent tot ten minste tien jaar na overlegging van een emissieverslag voor elk verslagjaar gegevens te bewaren die betrekking hebben op de monitoring van de emissies van broeikasgassen. Hiermee wordt beoogd ervoor te zorgen dat de bepaling van emissies door de verificateur of de emissieautoriteit kan worden gereproduceerd. De verjaringstermijn in het eerste lid sluit bij deze bewaartermijn aan.

Het tweede lid biedt een voorziening voor het geval de boete binnen de termijn is opgelegd en de overtreder vervolgens bezwaar maakt of beroep instelt. Dit bezwaar of beroep kan onder omstandigheden leiden tot het oordeel dat een lagere boete moet worden opgelegd. Indien ten tijde van de beslissing op bezwaar onderscheidenlijk de uitspraak van de rechter de termijn van tien jaar inmiddels is verstreken, zou twijfel kunnen rijzen of nog wel de bevoegdheid bestaat om enige boete op te leggen. Om buiten twijfel te stellen dat in dat geval die bevoegdheid nog wel bestaat, bepaalt het tweede lid dat in deze gevallen de termijn voor het opleggen van de boete wordt opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

#### *Artikel 18.16m*

Het eerste lid regelt binnen welke termijn de boete dient te zijn voldaan. De boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente (tweede lid). Indien niet tijdig is betaald, laat het bestuur van de emissieautoriteit een schriftelijke aanmaning volgen waarin wordt verzocht om op korte termijn alsnog te betalen. De aanmaningstermijn is gesteld op twee weken. De aanmaning moet vermelden dat bij niet tijdige betaling tot dwanginvordering kan worden overgegaan. De vermelding van dit feit zal in veel gevallen een belangrijke stimulans zijn om alsnog te betalen.

#### *Artikel 18.16n*

De bevoegdheid om in een geval van niet (volledige) betaling een dwangbevel uit te vaardigen, ontstaat op het tijdstip dat de tweede, dat wil zeggen de in de aanmaning genoemde, betalingstermijn is verstreken (eerste lid). Aanmaning overeenkomstig artikel 18.16m, derde lid, Wm is dus een ontstaansvoorwaarde voor de bevoegdheid tot invorderen bij dwangbevel.

In het tweede lid wordt het dwangbevel «bij de wet als executoriale titel aangewezen» in de zin van artikel 430, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv). De essentie van het dwangbevel is de bevoegdheid van het bestuur van de emissieautoriteit om zichzelf – zonder tussenkomst van de (burgerlijke) rechter – een executoriale titel te verschaffen. De verwijzing heeft tot gevolg dat ook de andere bepalingen van Rv die – direct en indirect – bij de totstandkoming en tenuitvoerlegging van executoriale titels een rol spelen (onder meer vormvoorschriften, betekening, wijzen van tenuitvoerlegging, executiegeschil, procesrecht, kostenveroordeling, procesvertegenwoordiging, rechtsmiddelen) hier van toepassing zijn.

In het derde lid is uitdrukkelijk bepaald dat de kosten van de tenuitvoerlegging van een dwangbevel worden gedragen door degene tegen wie het is uitgevaardigd. Hoe deze kosten worden betaald en aan wie volgt uit het BW en Rv. De kosten van betekening van een dwangbevel door middel van een door een gerechtsdeurwaarder uit te brengen exploit volgen uit het Deurwaardersreglement. Onder de kosten van tenuitvoerlegging van een dwangbevel vallen niet alleen de gerechtelijke maar ook de buitengerechtelijke kosten. De gerechtelijke kosten worden berekend met toepassing van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Dat besluit voorziet ook in een vergoedingsbasis voor buitengerechtelijke kosten. De emissieautoriteit kan ten hoogste de daadwerkelijk gemaakte kosten aan de overtreder in rekening brengen. De kosten zijn ook verschuldigd indien het dwangbevel door betaling van de verschuldigde bedragen niet of niet volledig is uitgevoerd. Naast de kosten van het dwangbevel worden ook de kosten van de aanmaning en de wettelijke rente in rekening gebracht (vierde lid).

In het vijfde lid is bepaald dat een dwangbevel niet als andere beschikkingen overeenkomstig de artikelen 3:41 e.v. Awb wordt bekendgemaakt, maar evenals andere executoriale titels door middel van betekening, dat wil zeggen door het betekenen van een deurwaardersexploot conform Rv.

#### *Artikel 18.16o*

Dit artikel voorkomt dat de overtreder voorafgaand aan het doen uitgaan van een aanmaning of een dwangbevel zou moeten worden gehoord. Een hoorplicht is niet verenigbaar met de aard en de wijze van totstandkoming van de aanmaning en het dwangbevel.

#### *Artikel 18.16p*

Dit artikel is opgenomen ter uitvoering van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Artikel 16, tweede lid, van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorg dragen dat de namen worden gepubliceerd van de emittenten die het voorschrift van artikel 12, derde lid, van de richtlijn hebben overtreden inzake het inleveren van voldoende emissierechten («naming and shaming»). Laatstgenoemde bepaling van de richtlijn stelt dat inrichtingen uiterlijk 30 april van het jaar na het emissiejaar tegenover hun emissies in het emissiejaar voldoende emissierechten inleveren. Het overzicht, dat elk jaar voor 1 oktober moet worden opge-



steld, bevat de namen van degenen van wie op dat moment onherroepelijk is komen vast te staan dat ze met betrekking tot een emissiejaar onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd.

#### **Onderdeel N**

De regeling van de zogenaamde «tweede tekst» zoals die geldt bij het milieujaarverslag, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op het emissieverslag (artikel 16.9, tweede lid, onder b, Wm). Deze regeling houdt in dat de emittent die een emissieverslag heeft ingediend, met het oog op openbaarmaking van dat verslag een tweede tekst mag opstellen waaruit bepaalde gedeelten, ten aanzien waarvan met grond een beroep op geheimhouding kan worden gedaan, zijn verwijderd. Gezien de parallellen tussen beide soorten verslagen, is ervoor gekozen bij deze reeds bestaande regeling aan te sluiten.

#### **Onderdeel O**

De wijzigingen van artikel 20.1 Wm houden om te beginnen verband met de rechtsbescherming tegen het nationale toewijzingsbesluit, bedoeld in artikel 16.29, eerste lid, Wm. Tegen dit besluit tot toewijzing van emissierechten staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling is gebonden aan een beslistermijn van veertig weken na afloop van de beroepstermijn (de aanvang van de beroepstermijn wordt geregeld door artikel 20.7 Wm). De redenen voor het opnemen van een rechterlijke beslistermijn zijn weergegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 8.1.5). Binnen deze termijn is het ook mogelijk een zogenaamde «bestuurlijke lus» te maken. Dit houdt in dat de Minister van VROM en de Minister van EZ het aangevochten nationale toewijzingsbesluit wijzigen met inachtneming van een tussenuitspraak van de Afdeling en dat het gewijzigde besluit wordt meegenomen in de reeds bij de Afdeling aanhangige procedure(s) tegen het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit. Het nationale toewijzingsbesluit moet voorafgaand aan een planperiode worden genomen, met inachtneming van de termijnen die de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten terzake bevat (artikel 16.29, tweede lid, Wm). De termijn van veertig weken vangt aan na afloop van de beroepstermijn terzake van het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit. Ingevolge het nieuwe artikel 20.5a, tweede lid, Wm doet de Afdeling bestuursrechtspraak binnen achttien weken een tussenuitspraak, indien het beroep (de beroepen) naar haar oordeel gegrond is (zijn). In die tussenuitspraak geeft de Afdeling aan in welk opzicht het beroep gegrond is, of, indien meerdere beroepen zijn ingesteld, in welk opzicht de beroepen gegrond zijn. Binnen tien weken daarna wijzigen de Minister van VROM en de Minister van EZ het nationale toewijzingsbesluit. Wanneer geen tussenuitspraak is gedaan, kan de termijn waarbinnen de uitspraak wordt gedaan uiteraard korter zijn. Het gaat hier overigens om termijnen van orde.

Het vierde lid regelt het beroepsrecht tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit. Deze regeling is alleen relevant voor degenen die niet reeds via artikel 6:19, eerste lid, Awb, een zogenaamd fictief beroepsrecht hebben. Van de andere personen kunnen alleen degenen in beroep gaan die rechtstreeks in hun belang worden geraakt door de wijzigingen die ten opzichte van het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit zijn aangebracht. Dit zal meestal alleen de direct-belanghebbende bij een bepaalde toewijzing zijn. Bovendien wordt het beroepsrecht beperkt middels een verwijzing naar artikel 6:13 Awb. Dit houdt in dat geen beroep tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen beroep te hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke nationale toewijzings-

besluit. Belanghebbenden wier bezwaren ook al betrekking hadden op de inhoud van het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit, kunnen geen beroep instellen tegen het gewijzigde besluit. Hun beroepsrecht is verwerkt. Het beroepsrecht wordt niet beperkt indien de bezwaren verband houden met wijzigingen die naar aanleiding van de tussenuitspraak en de «bestuurlijke lus» in het nationale toewijzingsbesluit zijn aangebracht. Verwezen wordt verder naar de jurisprudentie die zich inmiddels heeft gevormd over artikel 6:13 Awb. Die jurisprudentie kan hier analoog worden toegepast.

Het vijfde lid bevat een korte beroepstermijn van vier weken tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit. Gezien het feit dat alle betrokkenen door het uitvoeren van de «bestuurlijke lus» reeds op de hoogte zijn van het feit dat het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit gewijzigd zal worden, ontbreekt de noodzaak de reguliere beroepstermijn van zes weken te hanteren. Een korte beroepstermijn draagt bovendien bij aan beperking van totale lengte van de rechtsbeschermingsprocedures.

Het zesde lid regelt dat het eerdergenoemde fictieve beroepsrecht geldt, ongeacht de vraag of het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit wel of niet geheel aan het beroep tegemoet komt. Voor deze afwijking van de Awb is gekozen om redenen die verband houden met de specifieke kenmerken van de onderhavige regeling van rechtsbescherming. Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 8.1.5).

Het zevende lid regelt de rechtsbescherming tegen een besluit waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het bestuur van de emissieautoriteit heeft ingevolge artikel 18.16a, eerste en tweede lid, de bevoegdheid, respectievelijk de verplichting, om een bestuurlijke boete op te leggen. Aangezien dit een punitieve sanctie is, dient aan de waarborgen uit de internationale verdragen (EVRM, IVBPR) te worden voldaan. Een van deze waarborgen is dat op grond van artikel 14, vijfde lid, IVBPR rechtspraak in twee instanties is voorgeschreven, in ieder geval waar het zwaardere boetes betreft. Dat betekent dat de rechtsgang op grond van artikel 20.1, eerste lid, Wm niet van toepassing kan zijn op besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete. In artikel 20.1, eerste lid, is opgenomen dat tegen een besluit op grond van de Wm beroep mogelijk is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het nieuwe zevende lid van artikel 20.1 regelt om deze reden dat tegen boetebeschikkingen beroep in eerste aanleg mogelijk is bij de rechtbank 's-Gravenhage. Een identieke rechtsbeschermingsvoorziening is opgenomen voor wat betreft een besluit op grond van artikel 18.16a, vijfde lid, Wm, tot het opnemen van de naam van een emittent in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p Wm («naming and shaming»). Het hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage is reeds geregeld (artikel 37 Wet op de Raad van State). Het beroep in eerste aanleg is dus niet bij alle 19 rechtbanken mogelijk, maar uitsluitend bij de rechtbank 's-Gravenhage. Door deze concentratie van rechtsmacht kan de rechtbank kennis opbouwen en raakt die kennis niet versnipperd. Om deze reden is ook bij de rechtsbescherming in het kader van hoofdstuk 16 Wm in bepaalde gevallen de rechtbank 's-Gravenhage als bevoegde instantie aangewezen. Concentratie van rechtsmacht biedt de rechter tevens de mogelijkheid zaken te voegen (artikel 8:14 Awb). De Raad voor de Rechtspraak heeft terzake van deze concentratie van rechtsmacht positief geadviseerd. De voorgestelde rechtsgang (beroep in eerste aanleg bij de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) sluit aan bij wat gebruikelijk is als een bijzondere administratieve rechter geen optie is. De keuze voor de Afdeling houdt voorts verband met het feit dat

deze instantie reeds over uitgebreide kennis en ervaring beschikt met betrekking tot aanverwante onderwerpen zoals milieuvergunningen.

### **Onderdeel P**

De aanvulling van artikel 20.2, eerste lid, Wm strekt er allereerst toe beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een besluit tot vaststelling van een nationaal toewijzingsplan uit te sluiten. De achtergrond van deze uitsluiting is beschreven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 8.1.5). In juridisch-technische zin houdt de uitsluiting van beroep verband met de beslissing inzake het totale aantal toe te wijzen emissierechten, de criteria voor toewijzing en de verdeelsleutel voor de verlening per jaar. Deze drie elementen worden bindend vastgesteld in het plan. In zoverre houdt de beslissing tot vaststelling van een nationaal toewijzingsplan een (publiekrechtelijke) rechtshandeling in en is die beslissing te beschouwen als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Wat betreft het vierde onderdeel van het plan, de voorgenomen toewijzing van emissierechten per inrichting, is beroep reeds op andere gronden niet mogelijk. Dit onderdeel van een nationaal toewijzingsplan is namelijk slechts indicatief van aard, waardoor geen sprake is van een besluit

De aanvulling van artikel 20.2, eerste lid, Wm strekt er tevens toe beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de algemene onderdelen van een nationaal toewijzingsbesluit uit te sluiten. Beroep is uitsluitend mogelijk tegen de toewijzing van emissierechten voor afzonderlijke inrichtingen (artikel 16.29, eerste lid, onderdeel b, Wm), dus tegen de toepassing van de algemene toewijzingscriteria uit het vastgestelde nationale toewijzingsplan op afzonderlijke inrichtingen. De reden om beroep uit te sluiten tegen de andere onderdelen van het nationale toewijzingsbesluit is dat dit besluit in zoverre niet meer is dan een – volgens de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten verplichte – bevestiging van hetgeen terzake reeds bindend in het nationale toewijzingsplan is neergelegd. Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 8.1.5).

Door de voorgestelde aanvulling van artikel 20.2, tweede lid, Wm wordt beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een dwangbevel als bedoeld in artikel 18.16n, eerste lid, Wm uitgesloten. Een beroepsmogelijkheid tegen dit dwangbevel is overbodig omdat tegen het besluit waaruit de betalingsverplichting voortvloeit reeds bezwaar en beroep heeft opengestaan en bovendien het dwangbevel in rechte kan worden aangevochten in het kader van een executiegeschil bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 438 Rv. Voorzover voor de aanmaning een vergoeding in rekening wordt gebracht, is sprake van een beschikking; voor het overige is de aanmaning in beginsel niet meer dan een herinnering tot betaling. Aangezien de hoogte van de voor de aanmaning in rekening te brengen vergoeding gekoppeld is aan de daadwerkelijk gemaakte kosten (artikel 18.16n, vierde lid, Wm), leent een aanmaningsbeschikking zich niet voor bezwaar en beroep. Om die reden wordt die beschikking van beroep uitgezonderd.

### **Onderdeel Q**

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 20.1, vierde lid, Wm.

## Onderdeel R

Het nieuwe artikel 20.5a Wm schrijft om te beginnen voor dat zaken over het nationale toewijzingsbesluit, die op dezelfde planperiode betrekking hebben, gevoegd moeten worden behandeld (eerste lid). Dit is een afwijking van artikel 8:14, eerste lid, Awb, dat van overeenkomstige toepassing is op beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en waarin het voegen aan de rechter wordt overgelaten.

Het tweede lid van artikel 20.5a Wm geeft de Afdeling de bevoegdheid een tussenuitspraak te doen. Om de «bestuurlijke lus» bij de toewijzing van emissierechten optimaal te laten functioneren, is in het tweede en derde lid voorgeschreven dat de Afdeling, indien zij van mening is dat het beroep (de beroepen) geheel of gedeeltelijk gegrond is (zijn) en het bestreden besluit in zoverre niet in stand kan blijven, een tussenuitspraak doet waarin wordt aangegeven op welke punten het nationale toewijzingsbesluit in strijd is met het recht.

Het derde lid is opgenomen om voor de Minister van VROM en de Minister van EZ zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de manier waarop het besluit gewijzigd moet worden. Omdat gevoegde behandeling van de beroepen plaatsvindt, houdt het voorgaande in dat de Afdeling aangeeft ten aanzien van welke appellanten het beroep gegrond is en op welke gronden. Het derde lid houdt in dat de Afdeling zich niet kan beperken tot een gegrondverklaring op slechts één van meerdere aangevoerde beroepsgronden. Voor een goed functioneren van de bestuurlijke lus is het namelijk essentieel dat de Afdeling *alle* aangevoerde beroepsgronden beoordeelt en zonodig de consequenties van die beoordeling voor het besluit aangeeft.

In het derde lid is tevens geregeld dat de Afdeling niet bevoegd is bij een tussenuitspraak (bij een gegrond beroep) het bestreden besluit te vernietigen. Indien er een belang blijft bestaan bij het alsnog vernietigen van het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit, kan dat gebeuren bij de einduitspraak (artikel 6:19, derde lid, Awb).

Doordat afdeling 8.2.6 Awb voor het overige van overeenkomstige is verklaard op de tussenuitspraak, beschikt de rechter over de verschillende bevoegdheden die deze afdeling aan hem toekent, waaronder de bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien. De Afdeling kan er echter ook voor kiezen een bevoegdheid pas bij de einduitspraak te gebruiken. Dit is mogelijk omdat de tussenuitspraak geacht wordt deel uit te maken van de einduitspraak (vijfde lid). Gegrondverklaring van het beroep in de tussenuitspraak kan derhalve leiden tot bijvoorbeeld een veroordeling tot schadevergoeding in de einduitspraak. Het wordt verder aan de rechter overgelaten of, en zo ja in welk stadium hij deze bevoegdheden gebruikt.

Het derde lid bevat tevens een regeling inzake het sluiten en heropenen van het onderzoek in verband met de tussenuitspraak.

Het vierde lid schrijft voor dat nieuwe beroepen (tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit) gevoegd worden behandeld met beroepen die reeds aanhangig waren tegen het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit.

### ARTIKEL II

Dit artikel betreft enkele aanvullingen van de Awb. Er staat geen rechtsbescherming open tegen een besluit tot vaststelling van een nationaal toewijzingsplan. Dit wordt geregeld door dat besluit op te nemen in de bijlage bij de Awb (de negatieve lijst op grond van artikel 8:5 Awb). Voor

de argumenten voor het uitsluiten van beroep tegen het nationale toewijzingsplan wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 8.1.5). Beroep wordt tevens uitgesloten tegen de algemene onderdelen van een nationaal toewijzingsbesluit; beroep is uitsluitend mogelijk tegen de toewijzing van emissierechten voor afzonderlijke inrichtingen (artikel 16.29, eerste lid, onderdeel b, Wm). Zonder deze voorzieningen zou op grond van artikel 8:6, eerste lid, Awb, beroep bij de rechtbank openstaan, omdat er in die gevallen geen beroep mogelijk is bij een andere administratieve rechter (verwezen wordt naar de wijziging van artikel 20.2 Wm). Op dezelfde wijze wordt beroep uitgesloten tegen een aanmaning of een dwangbevel zoals die worden geregeld in hoofdstuk 18 Wm. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 1, onderdeel O, inzake artikel 20.2, tweede lid, Wm.

### *ARTIKEL III*

Door deze wijziging van artikel 1a Wed wordt overtreding van een aantal bepalingen bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm aangewezen als een economisch delict, waarmee het een strafbaar feit is. Het gaat hierbij om centrale bepalingen uit hoofdstuk 16 Wm, zoals de bepaling inzake de vergunningplicht. Overtreding van artikel 18.18 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 IV*

Het nationale toewijzingsplan voor de planperiode 2005–2007 dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavige wettelijke regeling is vastgesteld met inachtneming van de daarvoor in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten voorgeschreven termijnen en procedure, wordt aangemerkt als een nationaal toewijzingsplan dat is vastgesteld overeenkomstig hetgeen daaromtrent bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm is bepaald. Deze voorziening maakt het mogelijk om het nationale toewijzingsbesluit voor die eerste planperiode te baseren op het plan dat inmiddels, vooruitlopend op de inwerkingtreding van onderhavige wettelijke regeling, tot stand is gebracht. Voorkomen wordt aldus dat nogmaals een nationaal toewijzingsplan in procedure moet worden gebracht. De strakke termijnen uit de richtlijn laten dat niet toe.

### *ARTIKEL V*

Hierin zijn voor de eerste planperiode (2005–2007) kortere beslistermijnen voorgeschreven dan die welke regulier gelden. Verwezen wordt naar paragraaf 8.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### *ARTIKEL VI*

Deze bepaling maakt het mogelijk dat de toewijzing van emissierechten aan zogenaamde nieuwkomers met betrekking tot de eerste planperiode (2005–2007) voor een deel reeds kan plaatsvinden in het nationale toewijzingsbesluit dat voorafgaand aan die periode wordt genomen, in plaats van, gedurende die periode, op verzoek van degene die de betrokken inrichting drijft. Dit houdt verband met de categorie «bekende nieuwkomers», waarvan de gegevens over het in werking stellen van de inrichting reeds bekend zijn.

#### *ARTIKEL VII*

Besloten is om na afloop van de eerste planperiode (2005–2007) geen vervangende emissierechten te verlenen; verwezen wordt naar paragraaf 8.1.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten biedt lidstaten deze ruimte (artikel 13, tweede lid). Artikel VII verklaart de verplichting tot het verlenen van vervangende rechten daarom niet van toepassing met betrekking tot emissierechten die na de eerste planperiode zijn ingetrokken.

#### *ARTIKEL VIII*

Gedurende het overgangsregime is de emissieautoriteit dienstonderdeel van het Ministerie van VROM en werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM. Daarom dient in het bij of krachtens de Wm bepaalde in plaats van (het bestuur van) de emissieautoriteit gelezen te worden: (de directeur van) de emissieautoriteit in oprichting. Verwezen wordt tevens naar paragraaf 9.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Gedurende het overgangsregime is er geen bestuur van de emissieautoriteit. Daarom wordt de directeur van de emissieautoriteit in oprichting aangewezen om de taken uit te voeren die het bestuur van de emissieautoriteit naderhand voor zijn rekening zal nemen. De emissieautoriteit in oprichting en de directeur van de emissieautoriteit in oprichting voeren hun taken uit onder verantwoordelijkheid van de Minister van VROM op basis van attributie. In dat verband behoudt de Minister van VROM dus wel de mogelijkheid instructies geven terzake van de uitoefening van de bevoegdheden. Bovendien verstrekken de emissieautoriteit in oprichting en de directeur van de emissieautoriteit in oprichting alle inlichtingen over de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Het tweede lid bewerkstelligt een soepele overgang van dienstonderdeel naar zelfstandig bestuursorgaan.

#### *ARTIKEL IX*

Er is voor gekozen een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk te maken. Dit houdt onder meer verband met het feit dat de instelling van de emissieautoriteit pas kan plaatsvinden nadat aan de terzake geldende eisen is voldaan; verwezen wordt naar paragraaf 9.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Voor de overige artikelen van de wet is spoedige inwerkingtreding aangewezen, gelet op de zeer korte implementatietermijn van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Artikel IX maakt dit mogelijk.

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

### III. BIJLAGEN BIJ MEMORIE VAN TOELICHTING

#### 1. Transponeringstabel

Afkortingen:

Richtlijn: EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (2003/87/EG)

Wm: Wet milieubeheer, zoals die komt te luiden na implementatie

Amvb: algemene maatregel van bestuur

Artikel(lid) richtlijn	Implementatie in Wm	Opmerkingen
<b>1 (onderwerp)</b>	–	behoeft geen implementatie
<b>2 (toepassingsgebied)</b>		
2, eerste lid	16.2	
2, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
<b>3 (definities)</b>		
3, onder a	1.1, eerste lid	
3, onder b	–	definitie is niet nodig
3, onder c	1.1, eerste lid	
3, onder d	–	definitie is niet nodig
3, onder e	16.1	
3, onder f	begrip 'degene die een inrichting drijft'	
3, onder g	–	definitie is niet nodig
3, onder h	16.25, tweede lid, onder a	
3, onder i	–	definitie is niet nodig
3, onder j	1.1, eerste lid	.
<b>4 (vergunningen voor broeikasgasemissies)</b>	16.5, eerste lid	
<b>5 (aanvragen van vergunningen voor broeikasgasemissies)</b>		
5, onder a	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid	
5, onder b	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid	
5, onder c	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid	
5, onder d	Amvb op grond van art.	
16.6, eerste lid; art. 16.6, tweede en derde lid		
5, slot	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid	
<b>6 (voorwaarden voor, en inhoud van de vergunning voor broeikasgasemissies)</b>		
6, eerste lid, eerste alinea	16.10	
6, eerste lid, tweede alinea	16.5, eerste lid	
6, tweede lid, onder a	16.11, eerste lid	
	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid, art. 16.11, eerste en tweede lid, amvb op grond van art. 16.21	
6, tweede lid, onder b	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid, art. 16.6, tweede, derde en vierde lid, 16.11, eerste en tweede lid, 16.12, tweede lid	
6, tweede lid, onder c	Amvb op grond van art. 16.6, eerste lid, art. 16.6, tweede, derde en vierde lid, 16.11, eerste en tweede lid, 16.12, tweede lid	
6, tweede lid, onder d	16.37, eerste lid	
6, tweede lid, onder e	16.5, eerste lid, onder b, en 16.12, tweede en derde lid	
<b>7 (wijzigingen in installaties)</b>	16.8	
<b>8 (coördinatie met Richtlijn 96/61/EG)</b>		
<b>9 (nationaal toewijzingsplan)</b>		
9, eerste lid	16.23 tot en met 16.28	
9, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
9, derde lid	16.26, vijfde lid, 16.27 en 16.28	
<b>10 (toewijzingsmethode)</b>	16.24	
<b>11 (toewijzing en verlening van emissierechten)</b>		
11, eerste lid	16.29, 16.30 en 16.31	
11, tweede lid	16.29, 16.30 en 16.31	
11, derde lid, eerste volzin	–	behoeft geen implementatie
11, derde lid, tweede volzin	16.29, eerste lid	
11, vierde lid	16.35, eerste lid	

Artikel(lid) richtlijn	Implementatie in Wm	Opmerkingen
<b>12 (overdracht, inlevering en annulering van rechten)</b>		
12, eerste lid, onder a	16.40, eerste lid, 16.41	
12, eerste lid, onder b	16.40, derde lid	
12, tweede lid	16.40, eerste lid, 16.41	
12, derde lid	16.37, eerste lid, en 16.38, eerste lid	
12, vierde lid	16.38, tweede lid	
<b>13 (geldigheid van emissierechten)</b>		
13, eerste lid	16.36, eerste lid	
13, tweede lid, eerste alinea	16.38, derde lid	
13, tweede lid, tweede alinea	16.35, tweede lid	
13, derde lid, eerste alinea	16.38, derde lid	
13, derde lid, tweede alinea	16.35, tweede lid	
<b>14 (richtsnoeren voor emissiebewaking en -rapportage)</b>		
14, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
14, tweede lid	16.6, derde lid	
14, derde lid	16.12, tweede lid, onder b, 16.14	
<b>15 (verificatie)</b>		
15, eerste alinea	16.12, tweede lid, onder c, en 16.14	
15, tweede alinea	16.40, tweede lid	
<b>16 (sancties)</b>		
16, eerste lid	18.6a, 18.16a, 18.16n, 18.16q	
16, tweede lid	18.16p	
	16.39, 18.16a, tweede en vierde lid, 18.16e, derde lid	
16, derde lid	16.39, 18.16a, tweede en vierde lid, 18.16e, vierde lid	
16, vierde lid	16.18, 16.30, vierde lid, en 19.7	Artikel 10 Wob
<b>17 (toegang tot informatie)</b>		
<b>18 (bevoegde autoriteit)</b>	2.1 tot en met 2.16c	
<b>19 (registers)</b>		
19, eerste lid	16.43, 16.45	
19, tweede lid	16.44	
19, derde lid	–	behoeft geen implementatie
<b>20 (centrale administrateur)</b>		
20, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
20, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
20, derde lid	16.43	
<b>21 (rapportage door de lidstaten)</b>	–	
21, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
21, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
21, derde lid	–	behoeft geen implementatie
<b>22 (wijziging van bijlage III)</b>	–	behoeft geen implementatie
<b>23 (comité)</b>		
23, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
23, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
23, derde lid	–	behoeft geen implementatie
<b>24 (procedures voor de unilaterale opnemings van verdere activiteiten en gassen)</b>		
24, eerste lid	–	wordt vooralsnog geen gebruik van gemaakt
24, tweede lid	–	wordt vooralsnog geen gebruik van gemaakt
24, derde lid	–	behoeft geen implementatie
24, vierde lid	–	behoeft geen implementatie
<b>25 (koppeling met andere regelingen voor de handel in broeikasgasemissies)</b>		
25, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
25, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
<b>26 (wijziging van Richtlijn 96/61/EG)</b>	8.13a	
<b>27 (tijdelijke uitsluiting van bepaalde installaties)</b>		
27, eerste lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
27, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
<b>28 (pooling)</b>		
28, eerste lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
28, tweede lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
28, derde lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
28, vierde lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
28, vijfde lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
28, zesde lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik
<b>29 (overmacht)</b>		



Artikel(lid) richtlijn	Implementatie in Wm	Opmerkingen
29, eerste lid	–	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik behoeft geen implementatie
29, tweede lid	–	
<b>30 (evaluatie en verdere ontwikkeling)</b>	–	
30, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
30, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
30, derde lid	–	behoeft geen implementatie
<b>31 (uitvoering)</b>		
31, eerste lid	–	behoeft geen implementatie
31, tweede lid	–	behoeft geen implementatie
<b>32 (inwerkingtreding)</b>	–	behoeft geen implementatie
<b>33 (adressaten)</b>	–	behoeft geen implementatie
<b>bijlage I</b>	16.2, eerste lid	
<b>bijlage II</b>	1.1	
<b>bijlage III</b>	16.24	
<b>bijlage IV</b>		behoeft geen implementatie
<b>bijlage V</b>	16.14	

## 2. 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.

- 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.
- Proefprojecten CO<sub>2</sub>-emissie monitoring bij 8 bedrijven, uitvoering Royal Haskoning – PricesWaterhouseCoopers juni 2003–maart 2004. Eindrapportage mei 2004.
- Scouting Study Tier Approach monitoring of CO<sub>2</sub> emissions, KEMA, oktober 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).
- 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.
- Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel I, Kamerstukken II 1998/99, 26 603, nr. 2.
- Evaluatienota Klimaatbeleid, Kamerstukken II 2001–2002, 28 240, nr. 2.
- Rapport van de Commissie Vogtländer Commissie CO<sub>2</sub>-handel, Handelen voor een beter milieu; haalbaarheid van CO<sub>2</sub>-handel in emissierechten in Nederland, Den Haag, januari 2002.
- Advies van de Sociaal Economische Raad, nationale CO<sub>2</sub>-handel in emissierechten in Europees perspectief (SER 02/04, 22 maart 2002).
- Standpunt van het kabinet naar aanleiding van het Advies van de Commissie Vogtländer en het SER-advies 02/04, Kamerstukken II 2001/02, 26 603 en 28 240, nr. 39.
- Brieven van de Minister, resp. Staatssecretaris van VROM, ter voorbereiding op Algemene overleggen inzake de milieuraad en verslagen

terzake (Kamerstukken II, 2001/02, 21 501–08, nrs. 140, 141, 143 t/m 146, 148, 149, alsmede Kamerstukken II 2002/03, nrs. 154 t/m 157 en 160).